

La citoyenneté européenne entre nationalité et principe de non-discrimination

Mémoire réalisé par
Sofia Merola Martinez

Promoteur
Jean-Yves Carlier

Année académique 2014-2015
Master en droit

INTRODUCTION

Ce travail est consacré à l'importance que revêt « le statut de citoyenneté européenne » comme prévu dans l'ordre juridique de l'Union européenne et à sa connexion avec le concept de nationalité et le principe de non-discrimination. Le contexte dans lequel se situe le statut en cause est celui de la création d'une Communauté d'États basée non seulement sur l'intégration économique mais aussi sur des valeurs de « *respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités* »¹, valeurs primordiales qui unissent les citoyens européens.

Étant donné la place centrale accordée de plus en plus, au sein de l'Union, aux individus (sujets de l'ordre juridique européen), on peut dire qu'actuellement la faiblesse principale de la construction européenne est l'absence d'un vrai sentiment d'identité européenne dans le peuple et notamment parmi les jeunes.

La méconnaissance ou la remise en cause des bénéfices découlant de la construction européenne est toujours majeure, tout comme l'indifférence ou même la méfiance à l'égard d'une appartenance européenne qui se traduit dans le statut de citoyenneté européenne. L'actualité et le débat politique en Europe ne font que révéler, de manière de plus en plus évidente et même dramatique, l'absence, dans les peuples européens, d'une conscience de leur citoyenneté commune. Pour le futur de l'Europe, il devient essentiel que tout citoyen européen connaisse la signification, le contenu et la nature de ce statut, tout comme son enchevêtrement avec le principe de non-discrimination notamment sur la base de la nationalité. D'où l'importance des études consacrées à ce sujet, auxquelles je souhaite apporter une contribution avec ce mémoire.

Le point de départ de ce travail est nécessairement l'explication du développement et de la portée du concept de citoyenneté européenne (Partie I) qui, comme nous le verrons, présente une connexion importante d'une part, avec le statut de nationalité que les États accordent à leurs ressortissants (Partie II) et, d'autre part, avec le principe d'interdiction de toute discrimination, spécialement celle basée sur le critère de la nationalité (Partie III).

¹ Article 2 du Traité sur l'Union européenne.

PARTIE I. LA CITOYENNETÉ EUROPÉENNE

D'un point de vue juridique, il est fondamental, pour mieux comprendre la nature du statut de citoyenneté européenne, de se pencher tout d'abord sur l'origine et l'évolution de ce concept (chapitre 1) ainsi que sur sa signification (chapitre 2).

Chapitre 1. L'origine et l'évolution du concept de citoyenneté

Le concept de citoyenneté européenne n'a pas toujours existé dans l'ordre juridique de l'Union européenne. Il s'agit en effet d'un concept relativement récent. Il faut donc s'intéresser à l'historique de son développement, qui ne résulte pas uniquement de l'intervention du législateur européen mais également de celle de la Cour de justice de l'Union européenne (section 1). Il conviendra ensuite de procéder à une réflexion concernant les raisons qui ont porté à la consécration de ce statut (section 2).

Section 1. Le développement progressif du concept de citoyenneté européenne

Un bref aperçu de la place accordée aux particuliers (les futurs citoyens de l'Union), dans le cadre des réformes du droit primaire, permet de mieux analyser comment, tout au long de ce processus, s'est affirmé le concept de citoyenneté européenne.

Le processus de création de l'Union européenne va de pair avec la création d'une « *union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe* »². Toutefois, la seule expression de cette union entre peuples dans les Traités de Paris (1951) et de Rome (1957) était la libre circulation des personnes, consacrée essentiellement aux travailleurs³.

Ensuite, de nombreuses réformes ont été adoptées en tenant compte dudit objectif : l'Acte unique européen, avec la création d'une Europe sans frontières internes notamment en étendant, de manière conditionnelle, le droit pour un non-travailleur de résider dans un État membre différent de celui dont il est originaire (1986); le Traité de Maastricht, qui a institué la citoyenneté européenne (1992); le Traité d'Amsterdam, qui a établi, d'une part, l'interdiction de discriminations fondées sur le sexe, la race, l'origine ethnique, la religion, les convictions, le handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle et, d'autre part, institutionnalisé l'espace Schengen au niveau européen en renforçant la

² Article 1^{er}, alinéa 2, du Traité sur l'Union européenne.

³ F. CHORFI, « La citoyenneté européenne », *Ann. dr. lux.*, 2005, liv. 15, p. 74.

libre circulation des personnes (1997); le renforcement des droits des citoyens européens par le Traité de Nice (2001); et enfin, le Traité de Lisbonne, qui accorde aux citoyens européens une plus grande prise de décision en leur permettant de participer plus intensivement à la vie démocratique et politique de l'Union européenne (2008)⁴.

La naissance du concept de « citoyenneté européenne » va de pair avec ce processus marqué par une plus grande attention vers les particuliers. L'idée d'une citoyenneté européenne n'est en effet pas nouvelle : comme nous l'avons vu, les pères fondateurs réfléchissaient déjà à un tel concept de manière embryonnaire, en visant donc à unir non seulement les États membres mais, surtout, les ressortissants de ces États⁵ ; malgré cela il a fallu une dizaine d'années pour que cette idée prenne forme dans une disposition de droit positif.

Une des premières propositions pour l'établissement du concept de citoyenneté européenne fut présentée déjà en 1972 par les premiers ministres belge et italien lors du sommet européen de Paris⁶. Ceci consista uniquement en une déclaration politique n'ayant indubitablement aucune force juridique contraignante⁷. La première étape décisive vers l'établissement de la citoyenneté européenne eut lieu lors du sommet européen de 1974 à Paris, avec l'établissement d'un groupe de travail ayant comme tâche d'analyser les droits qui pourraient être accordés aux citoyens des États membres⁸. Une proposition ultérieure fut émise par M. Léo Tindemans (ancien premier ministre de Belgique) en 1975, visant à reconnaître aux citoyens européens de nouveaux droits leur permettant de circuler plus facilement au sein de la Communauté notamment avec la suppression des contrôles des personnes aux frontières et la consolidation des transports⁹. La même année, le Parlement européen adopta une Résolution visant l'établissement de la « Charte des droits des citoyens de la Communauté européenne »¹⁰. Par la suite, le Parlement européen présenta le « Scelba report » portant sur les droits fondamentaux, civils et politiques dont les citoyens pouvaient bénéficier non seulement dans l'État membre dont ils ont la nationalité mais également dans l'ensemble de la Communauté européenne¹¹.

⁴ *Ibidem.*, p. 75.

⁵ A. ILIOPOULOU, *Libre circulation et non-discrimination: éléments du statut de citoyen de l'UE*, Bruylant, Bruxelles, 2007, p. 10.

⁶ S. O'LEARY, *The evolving concept of community citizenship; from the free movement of persons to Union citizenship*, Kluwer, Bruxelles, 1996, p. 18.

⁷ *Ibidem.*, p. 18.

⁸ S. O'LEARY, *op.cit.*, p. 18.

⁹ F. CHORFI, *op.cit.*, p. 75 et Rapport de M. Léo Tindemans au Conseil européen sur l'Union européenne, 29 décembre 1975, *Bull. C.E.*, n°1/76.

¹⁰ F. CHORFI, *op.cit.*, p. 76 ; Résolution sur l'Union européenne, *J.O.*, n°C179, 6 août 1975.

¹¹ S. O'LEARY, *op.cit.*, p. 19.

Ces différentes interventions amenèrent la Commission européenne à présenter elle-même une proposition de directive, en 1979, ayant comme objectif principal d'établir un droit de résidence dans un État membre, sans nécessité d'y exercer une activité économique¹². En outre, l'établissement de la règle de l'élection directe des membres du Parlement européen exprime le caractère indispensable du lien entre l'Union européenne et ses citoyens¹³. La notion de « citoyenneté européenne » a été ensuite nouvellement évoquée dans un projet de Traité sur l'Union européenne présenté par le Parlement européen en 1984 appelé « Spinelli¹⁴ », dans lequel on retrouve un début d'explication du concept en question et de ses conséquences¹⁵. Ensuite, les 25 et 26 juin 1984, le Conseil européen de Fontainebleau constitua un comité « Adonnino¹⁶ » ayant pour tâche de rechercher des moyens permettant une implication plus importante des citoyens dans l'intégration européenne. Le comité Adonnino déposa deux rapports l'année suivante en proposant une extension des droits économiques et politiques des citoyens et en contribuant ainsi au débat concernant l'établissement de la citoyenneté européenne¹⁷.

En outre, la Cour de Justice a également joué un rôle primordial dans le développement du concept de citoyenneté européenne. L'une des premières occasions dans laquelle celle-ci a explicitement fait référence au concept de la citoyenneté européenne, montrant ainsi l'aspiration à définir et consolider un tel concept, est l'affaire *Van Gend en Loos* du 5 février 1963. Il est bien connu que la Cour y a consacré, en interprétant l'ancien article 12 du Traité sur la Communauté économique européenne (CEE), l'effet direct du droit européen¹⁸. Il est moins connu que, dans ce même arrêt, la Cour s'est référée aux citoyens en illustrant déjà la création d'un nouvel ordre juridique supranational ayant comme sujets de droit non seulement les États membres mais également leurs

¹² *Ibidem*, p. 19.

¹³ A. DIMITROVA-STULL, « La citoyenneté européenne – Vingt ans après le Traité de Maastricht », *Library briefing, bibliothèque du Parlement européen*, 2 mai 2013, publié en ligne : <http://www.europarl.europa.eu/eplibrary/La-citoyennete-europeenne-FINAL.pdf>.

¹⁴ Altiero Spinelli (1907-1986) était un homme politique italien, partisan du fédéralisme européen. Celui-ci fut membre de la Commission européenne et membre élu du Parlement européen lors de la première élection directe en 1979.

¹⁵ Article 3 du projet de Traité instituant l'Union européenne, 14 février 1984, *J.O.*, C 77, du 19 mars 1984, p. 33 : « *Les citoyens des États membres sont par-là même citoyens de l'Union. La citoyenneté de l'Union est liée à la qualité de citoyen d'un État membre ; elle ne peut être acquise ou perdue séparément. Les citoyens de l'Union participent à la vie politique de celle-ci dans les formes prévues par le présent Traité, jouissent des droits qui leur sont reconnus par l'ordre juridique de l'Union et se conforment aux normes de celui-ci* ».

¹⁶ Pietro Adonnino (1929-2013) était un homme politique et avocat italien élu au Parlement européen en 1979.

¹⁷ Rapport du Comité ad hoc « Europe des citoyens » remis au Conseil européen de Bruxelles des 29 et 30 mars 1985, *Bull. C.E.*, 1985, n° 3 pp. 120 à 126 et Rapport du Comité ad hoc « Europe des citoyens » remis au Conseil européen de Milan des 28 et 29 juin 1985, *Bull. C.E.*, 1985, n°7, pp. 19 à 32.

¹⁸ Arrêt *Van Gend en Loos*, C-26/62, EU:C:1963:1, point 25.

ressortissants, qui sont sans réticence appelés « citoyens » et qui bénéficient de certains droits découlant directement de l'ordre juridique européen, tels que la libre circulation des personnes¹⁹.

À partir des années 70, la place centrale que la jurisprudence de la Cour a conféré progressivement aux individus et, plus particulièrement, à leurs droits fondamentaux, a influencé profondément l'adoption d'un statut protégeant les citoyens en leur conférant différents droits²⁰. Nous aurons l'occasion de nous référer de manière plus détaillée à cette jurisprudence dans la troisième partie de ce travail.

Une intervention ultérieure de la Cour dans l'établissement progressif du concept de citoyenneté européenne a eu lieu en 1989 à l'occasion d'un arrêt concernant une décision du Conseil sur le programme Erasmus²¹ dans lequel la Cour a voulu promouvoir la libre circulation des étudiants au sein de la Communauté en soulignant l'importance de la réalisation d'une « Europe des citoyens »²².

Finalement, en conséquence de ces différentes contributions qui constituent un long cheminement, le Traité de Maastricht de 1992 consacra, comme nous l'avons vu, la « citoyenneté européenne », en disposant dans son article 8, § 1^{er} : « *Il est institué une citoyenneté de l'Union. Est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre* »²³.

On ne saurait éviter de remarquer la tardivité de la consécration formelle et définitive de ce concept dans le droit positif, qui est intervenue plus de quarante ans après la signature du Traité de Paris en 1951²⁴. Ceci peut s'expliquer par le lent passage d'une union exclusivement économique à une union ayant une vocation politique claire²⁵. Un des exemples typiques de ce processus de développement est indubitablement l'évolution qui a caractérisé la libre circulation des personnes, étant entendu que le concept de « personnes » n'est plus vu comme se rattachant exclusivement aux

¹⁹ Arrêt Van Gend en Loos, EU:C:1963:1, point 23 : « *Attendu que l'objectif du Traité C.E.E. qui est d'instituer un marché commun dont le fonctionnement concerne directement les justiciables de la communauté, implique que ce Traité constitue plus qu'un accord qui ne créerait que des obligations mutuelles entre les États contractants; que cette conception se trouve confirmée par le préambule du Traité qui, au-delà des gouvernements, vise les peuples, et de façon plus concrète par la création d'organes qui institutionnalisent des droits souverains dont l'exercice affecte aussi bien les États membres que leurs citoyens* » et A. ILIOPOULOU, *op.cit.*, p. 40.

²⁰ Arrêt Stauder, C-29/96, EU:C:1969:57; Arrêt Internationale Handelsgesellschaft, C-11/70, EU:C:1970:114 et Arrêt Nold, C-4/73, EU:C:1974:51.

²¹ Décision 87/327/CEE du Conseil européen, du 15 juin 1987, portant adoption du programme d'action communautaire en matière de mobilité des étudiants (Erasmus), *J.O.*, n° L166, 25 juin 1987.

²² Arrêt Com. c. Conseil, C-242/87, EU:C:1989:217, point 28.

²³ Article 8 du Traité de Maastricht.

²⁴ S. LECLERC et J.-F. AKANDJI-KOMBE, *La citoyenneté européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2007, p. 114.

²⁵ *Ibidem*, p. 115.

travailleurs ayant le droit de circuler uniquement grâce à l'activité économique qu'ils exercent, mais plutôt aux citoyens européens²⁶.

Ainsi, l'introduction de la citoyenneté européenne constitue un rappel constant de la nature de l'Union européenne qui, outre être un système économique, constitue également une entité politique²⁷.

Section 2. Les raisons qui ont porté à l'introduction de la citoyenneté européenne

L'introduction de la citoyenneté européenne symbolise la volonté des auteurs du Traité de placer l'individu et sa dimension tant humaine que sociale, au centre de la construction européenne²⁸. Mais aussi, plus concrètement, l'introduction de ce statut est une réponse à un enjeu politique essentiel, à savoir la nécessité de légitimer l'intégration européenne en déclenchant le processus du passage d'une Communauté économique à une Union politique et sociale²⁹.

L'Union européenne s'étant vue accorder des pouvoirs importants dans des domaines traditionnellement considérés comme devant faire partie de la sphère intergouvernementale, tels que la politique extérieure et la sécurité commune, la justice et les affaires intérieures et, bien entendu, la politique économique et monétaire, ces différents transferts de compétence devaient être accompagnés par un accroissement de sa légitimité démocratique et du sentiment d'appartenance des individus à l'Union³⁰. Le concept de citoyenneté européenne répond à cette nécessité.

Celle-ci a aussi été vue, notamment en raison des droits qu'elle confère à ses titulaires, comme un moyen efficace pour répondre aux critiques concernant le déficit démocratique présumé exister au sein de l'Union, particulièrement en ce qui concerne le rôle du Parlement européen ; ceci en comparaison avec les régimes parlementaires des États membres basés sur l'application rigoureuse du principe de la séparation des pouvoirs qui caractérise un État de droit³¹. De ce fait, la citoyenneté européenne constitue le témoignage de la naissance d'une nouvelle entité politique et de sa légitimation, la rendant ainsi, selon les souhaits des auteurs du Traité, plus attrayante pour les

²⁶ S. LECLERC et J.-F. AKANDIJ-KOMBE, *op.cit.*, p. 117.

²⁷ A. ILIOPOULOU, *op.cit.*, p. 35.

²⁸ *Ibidem*, p. 15.

²⁹ A. ILIOPOULOU, *op.cit.*, p. 16.

³⁰ *Ibidem*, p. 15.

³¹ A. ILIOPOULOU, *op.cit.*, p. 18.

individus³².

Cependant, l'établissement du concept de citoyenneté européenne n'est pas suffisant en soi; encore faut-il le remplir d'un contenu adéquat. Ceci s'est révélé un processus lent et difficile : en effet, l'établissement d'une citoyenneté commune paraissait rapprocher l'Union européenne d'une entité fédérale qui, aux yeux de plusieurs gouvernements nationaux, allait de pair avec une menace à leur souveraineté³³. Le compromis toujours latent entre fédéralisme et inter-gouvernementalisme suscita d'une part, la consécration du statut de citoyenneté européenne et, d'autre part, la réticence à lui accorder un contenu riche³⁴.

Chapitre 2. La notion de citoyenneté européenne

Pour comprendre la notion de citoyenneté européenne il nous faut, avant tout, une explication de la signification du concept lui-même (section 1) et des conséquences pour ses titulaires (section 2). Finalement, il conviendra de se demander si le contenu réel du statut de citoyen européen est de nature à déclencher un véritable sentiment d'identité européenne (section 3).

Section 1. La signification du concept de citoyenneté européenne

De nos jours, la conception commune de citoyen, qui est le résultat d'une longue évolution à travers l'histoire des civilisations³⁵, est celle de « *membre d'une cité ou d'un groupement politique c'est-à-dire la qualité juridique d'une personne qui l'autorise à prendre part à la vie de l'État, par l'usage*

³² *Ibidem*, p. 17.

³³ A. ILIOPOULOU, *op.cit.*, p. 19.

³⁴ *Ibidem*, p. 19.

³⁵ Voir, entre autres, F. CHORFI, *op.cit.*, pp. 79-80 et S. O'LEARY, *op.cit.*, pp. 4-5 : À l'époque de la Grèce antique, la citoyenneté était essentiellement un statut héréditaire permettant de distinguer entre les citoyens et les étrangers, étant entendu qu'uniquement les hommes appartenant à la première catégorie bénéficiaient de certains droits politiques leur permettant de participer au développement de la société. Toutefois, progressivement, la distinction entre ces deux catégories de personnes commença à s'affaiblir tout comme le caractère exclusif de la citoyenneté. Dans la Rome antique, la citoyenneté était un statut dont les propriétaires de terrain bénéficiaient leur permettant de jouir de certains droits positifs tels que le droit de propriété et le droit de participer à la vie politique. Ici aussi, cette distinction disparut graduellement. Dans les deux cas, l'aspect essentiel du statut de citoyenneté était l'obtention de droits permettant aux citoyens de participer à la vie politique de la société. Postérieurement, pendant le Moyen-âge, les individus appartenant à une communauté politique ne sont plus considérés comme étant des citoyens mais plutôt des sujets du Roi, de l'Empereur ou d'un chef militaire, ne pouvant pas exprimer leurs opinions politiques, contrairement aux individus faisant partie de certaines catégories de la population, notamment la noblesse. Le concept de citoyenneté continue à évoluer en acquérant une place particulièrement centrale dans la vie politique après les révolutions Américaine (1776) et Française (1789) et s'exprimant par la relation entre le citoyen et l'État nation auquel il appartenait et, plus particulièrement, par les droits politiques, civils et sociaux dont il bénéficiait. Aujourd'hui, la citoyenneté va au-delà de cette relation et implique également la participation du citoyen à la vie en société par de nouvelles expressions du statut de citoyen qui peuvent varier en fonction de l'histoire et de la culture de chaque État.

des droits civiques et politiques »³⁶. Outre l'aspect d'appartenance à une entité politique et donc l'identification interne de l'individu par rapport à celle-ci, la citoyenneté implique également une identification externe à l'État en opposition aux autres États dans le monde³⁷. Il est possible d'identifier certains aspects essentiels du concept de citoyenneté moderne: (i) un statut juridique qui comporte un ensemble de droits (civils, politiques, sociaux) et d'obligations (telles que le devoir électoral et les prélèvements fiscaux) ; (ii) un sentiment d'attachement de l'individu à une communauté partageant des valeurs communes qui découlent d'un héritage historique, culturel et spirituel ; (iii) une participation active à la vie politique de la communauté en question³⁸.

Toutefois, ce modèle de citoyenneté est de plus en plus remis en question aujourd'hui notamment en raison de la diminution considérable de l'importance accordée aux frontières, qui s'explique par différents phénomènes tels que les flux migratoires et les échanges économiques et culturels interétatiques mais également par la déception découlant des insuffisances de l'État providence (phénomènes de pauvreté, chômage et exclusion sociale)³⁹. Par conséquent, est en cours le passage vers un nouveau modèle de citoyenneté dite post-moderne (ou post-nationale) caractérisée par la dissolution du lien entre citoyenneté et nationalité ou État-nation⁴⁰. C'est dans ce contexte général qu'a lieu la consécration de la citoyenneté européenne, une citoyenneté comprenant des appartenances multiples et n'étant pas attachée à un État-nation mais plutôt aux intérêts, valeurs et principes communs à différentes cultures nationales⁴¹.

Le droit primaire de l'Union européenne définit la notion de citoyenneté européenne notamment à l'article 20 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne (« TFUE ») dont le § 1^{er} dispose : « *Il est institué une citoyenneté de l'Union. Est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre. La citoyenneté de l'Union s'ajoute à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas* ».

Cette formule s'inspire de la jurisprudence de la Cour, qui avait déjà contribué à développer la notion de citoyenneté européenne⁴². Une des contributions jurisprudentielles principales dans ce domaine est l'arrêt *Grzelczyk* de 2001, dans lequel la Cour déclare que « *le statut de citoyen de*

³⁶ A. LEVADE, « Citoyenneté de l'Union européenne et identité constitutionnelle », *R.A.E.*, 2011, tome I, p. 97.

³⁷ J.-Y. CARLIER, *La condition des personnes dans l'Union européenne*, Larcier, Bruxelles, 2007, p. 270.

³⁸ A. ILIOPOULOU, *op.cit.*, p. 7.

³⁹ *Ibidem*, p. 9.

⁴⁰ A. ILIOPOULOU, *op.cit.*, p. 9.

⁴¹ *Ibidem*, p. 9.

⁴² F. CHORFI, *op.cit.*, p. 91.

l'Union a vocation à être le statut fondamental des ressortissants des États membres »⁴³. Ce faisant, la Cour témoigne de l'abandon du lien entre les droits des ressortissants communautaires et la qualité de travailleur et confirme que l'obtention du statut de citoyen européen est désormais la seule condition pour bénéficier de ces droits⁴⁴. Cette portée de la citoyenneté européenne est réitérée dans un autre jugement de 2002, l'arrêt *D'Hoop*, qui confirme que la citoyenneté européenne est un statut qui se superpose à d'autres statuts, tels que celui de travailleur, d'étudiant et d'indigent non actif⁴⁵. Ainsi, la citoyenneté européenne a un caractère subsidiaire : un citoyen la revendiquera lorsqu'il ne pourra pas se prévaloir de sa qualité de travailleur⁴⁶. Donc, étant donné que la citoyenneté ne remplace pas les statuts déjà existants, elle repose sur des fondements distincts octroyant des droits différents⁴⁷.

En outre, le caractère subsidiaire de la citoyenneté européenne découle également de la nécessité de respecter l'identité constitutionnelle des États membres⁴⁸. En effet, l'Union européenne étant une entité politique particulière, la citoyenneté européenne l'est aussi : elle se développe en l'absence d'un État déterminé et sans frontières clairement définies car les limites territoriales de l'Union européenne varient avec son élargissement progressif et toujours inachevé⁴⁹. Ainsi, il ne s'agit pas d'une citoyenneté comme les autres mais de la citoyenneté d'une organisation supranationale qui rassemble plusieurs États membres ainsi que les ressortissants de ces États, qui possèdent déjà une citoyenneté nationale⁵⁰.

Les articles 9 du Traité sur l'Union européenne (« TUE ») et 20 du TFUE clarifient l'articulation entre les deux citoyennetés : « *la citoyenneté de l'Union s'ajoute à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas* »⁵¹. Ceci était également précisé par l'article I-10 du projet de Traité établissant une constitution pour l'Europe. Ce libellé démontre une appartenance à un double niveau : d'une part, l'appartenance à l'ordre juridique interne, représentée par la nationalité et, d'autre part,

⁴³ Arrêt Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458, point 31.

⁴⁴ F. CHORFI, *op.cit.*, p. 91.

⁴⁵ Arrêt d'Hoop, C-224/98, EU:C:2002:432, point 26 et A. ILIOPOULOU, *op.cit.*, p. 101. L'affaire concernait une jeune belge ayant accompli sa formation secondaire en France et ses études universitaires en Belgique et voulant obtenir, auprès de l'Office national de l'emploi, une allocation d'attente destinée aux jeunes qui cherchent leur premier emploi. Dans le cas d'espèce, la Cour a considéré que, même si Madame d'Hoop ne pouvait être qualifiée ni de travailleur ni de membre de la famille d'un travailleur migrant, elle jouissait du droit de libre circulation en tant que citoyenne de l'Union européenne.

⁴⁶ C. MARZO, « La définition d'une nouvelle méthode de jugement attachée à la citoyenneté européenne », *Rev. trim. dr. eu.*, 2009, tome III, p. 445.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 445.

⁴⁸ C. MARZO, *op.cit.*, p. 449.

⁴⁹ R. BADINTER et M. BENLOLO CARABOT, « La Cour de justice et la construction de la citoyenneté européenne », *R.A.E.*, 2011, tome I, p. 123.

⁵⁰ A. LEVADE, *op.cit.*, p. 102.

⁵¹ Article 9 du Traité sur l'Union européenne et Article 20 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

l'appartenance supplémentaire et dérivée à l'Union européenne, symbolisée par la citoyenneté européenne⁵². Cette dernière, pouvant être qualifiée de citoyenneté de superposition (complémentaire et non substitutive de la citoyenneté nationale) n'exprime pas une souveraineté de l'Union et laisse par conséquent aux États membres la maîtrise des conditions d'attribution⁵³. En outre, la limite de la citoyenneté européenne se constate par sa soumission au principe établi dans l'article 4, § 2 TUE⁵⁴.

La compatibilité de la citoyenneté européenne avec l'identité constitutionnelle des États membres a été rendue possible grâce aussi à certains amendements mis en œuvre par les États visant à supprimer les potentielles difficultés⁵⁵. Notamment, à titre d'exemple, la France a révisé sa Constitution en insérant l'article 88-3⁵⁶ pour résoudre une incompatibilité qui provenait non pas de l'établissement de la citoyenneté européenne en elle-même mais de ses conséquences sur le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales⁵⁷.

Section 2. Le statut attaché à la citoyenneté européenne

La consécration de la citoyenneté européenne n'est pas uniquement une affirmation de principe ; elle est, bien au contraire et d'un point de vue pratique, assortie de plusieurs droits et obligations pour ses titulaires⁵⁸. De manière générale, « *les citoyens de l'Union jouissent des droits et sont soumis aux devoirs prévus par les traités* »⁵⁹, ce qui constitue la confirmation de l'effet direct du droit européen établi par la Cour dans l'arrêt *Van Gend en Loos* cité *supra*.

Plus précisément, l'article 20 du TFUE énumère, sans prétendre toutefois à l'exhaustivité, certains

⁵² A. ILIOPOULOU, *op.cit.*, p. 20.

⁵³ A. LEVADE, *op.cit.*, p. 102.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 103 et Article 4, § 2 du Traité sur l'Union européenne : « *l'Union respecte l'égalité des États membres devant les traités ainsi que leur identité nationale, inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles, y compris en ce qui concerne l'autonomie locale et régionale. Elle respecte les fonctions essentielles de l'État, notamment celles qui ont pour objet d'assurer son intégrité territoriale, de maintenir l'ordre public et de sauvegarder la sécurité nationale* ».

⁵⁵ A. LEVADE, *op.cit.*, p. 103.

⁵⁶ Article 88-3 de la Constitution française : « *Sous réserve de réciprocité et selon les modalités prévues par le traité sur l'Union européenne signé le 7 février 1992, le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales peut être accordé aux seuls citoyens de l'Union résidant en France. Ces citoyens ne peuvent exercer les fonctions de maire ou d'adjoint ni participer à la désignation des électeurs sénatoriaux et à l'élection des sénateurs. Une loi organique votée dans les mêmes termes par les deux assemblées détermine les conditions d'application du présent article* ».

⁵⁷ A. LEVADE, *op.cit.*, p. 103.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 100.

⁵⁹ Article 20, § 2, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

des droits dont bénéficient les citoyens de l'Union⁶⁰. Nous allons examiner séparément le droit de libre circulation des citoyens et le droit de séjour (§1), les droits politiques (§2), la protection diplomatique (§3) et les recours non-juridictionnels (§4).

§ 1. Le droit de circuler et de séjourner

Nous exposons d'abord la portée du droit de circuler et de séjourner des citoyens européens, ainsi que ses conditions d'exercice (A) pour, ensuite, en décrire les limites démontrant l'absence d'un caractère absolu de ce droit (B).

A. La portée

« Tout citoyen de l'Union a le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, sous réserve des limitations et conditions prévues par les traités et par les dispositions prises pour leur application »⁶¹. Cette disposition illustre clairement un droit de libre circulation qui n'est plus spécifiquement prévu pour l'agent économique comme c'était le cas dans le cadre du Traité instituant la Communauté économique européenne (« Traité CEE »)⁶², mais bien pour le citoyen européen. En effet, l'objectif principal de ce Traité était de créer un marché permettant à l'ensemble des facteurs de production de circuler de manière libre et donc également aux personnes considérées uniquement comme la main-d'œuvre ou l'agent économique⁶³. Outre la libre circulation des travailleurs, ce Traité prévoyait deux autres types de mobilités économiques des personnes à savoir le droit d'établissement et la libre prestation des services⁶⁴. Graduellement, on a connu une extension du champ d'application personnel du droit de libre circulation, notamment avec l'adoption par le législateur européen (en 1990), de trois directives permettant aux étudiants⁶⁵,

⁶⁰ Article 20, § 2, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne : « a) le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres; b) le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen ainsi qu'aux élections municipales dans l'État membre où ils résident, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État; c) le droit de bénéficier, sur le territoire d'un pays tiers où l'État membre dont ils sont ressortissants n'est pas représenté, de la protection des autorités diplomatiques et consulaires de tout État membre dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État; d) le droit d'adresser des pétitions au Parlement européen, de recourir au médiateur européen, ainsi que le droit de s'adresser aux institutions et aux organes consultatifs de l'Union dans l'une des langues des traités et de recevoir une réponse dans la même langue ».

⁶¹ Article 21, § 1^{er}, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

⁶² Article 48, § 1^{er}, du Traité instituant la Communauté économique européenne : « La libre circulation des travailleurs est assurée à l'intérieur de la Communauté au plus tard à l'expiration de la période de transition ».

⁶³ A. ILIOPOULOU, *op.cit.*, p. 40.

⁶⁴ Articles 52 et 59 du Traité instituant la Communauté économique européenne.

⁶⁵ Directive n° 93/96 du Conseil, du 29 octobre 1993, relative au droit de séjour des étudiants, *J.O.*, n° L 317, 18 décembre 1993.

retraités⁶⁶ et ressortissants communautaires⁶⁷, de séjourner dans un État membre qui n'est pas celui dont ils sont ressortissants, à condition de disposer de ressources suffisantes et d'une assurance maladie complète⁶⁸. Ainsi, il ressort de l'article 21 du TFUE que désormais la libre circulation concerne également le citoyen, c'est-à-dire la personne au sens large du terme, qu'elle soit travailleur salarié ou non salarié, qu'elle soit inactive, qu'elle ait cessé d'exercer une profession ou qu'il s'agisse d'un étudiant⁶⁹.

Le droit d'un citoyen européen de circuler et séjourner sur le territoire d'un État membre est soumis à des conditions et modalités qui sont désormais reprises dans la directive 2004/38/CE⁷⁰. Bien entendu, le droit de libre circulation et de séjour des citoyens découle directement du droit primaire et la directive se limite à prévoir les conditions d'exercice de ce droit⁷¹.

La directive distingue trois types de séjour dépendant de leur durée : celui de moins de trois mois, celui de plus de trois mois et moins de cinq ans, et celui de plus de cinq ans⁷². En ce qui concerne le droit de séjour de moins de trois mois, l'article 6 de la directive prévoit qu'il s'agit d'un droit des citoyens de l'Union qui ne requiert aucune formalité hormis la possession d'une carte d'identité ou d'un passeport valides. Ensuite, l'article 7 régit le droit de séjour entre trois mois et cinq ans qui est soumis, pour les citoyens européens, au respect de deux conditions : premièrement, celle de disposer de ressources suffisantes afin de ne pas devenir une charge déraisonnable pour l'État et, deuxièmement, celle de disposer d'une assurance maladie complète. Finalement, l'article 16 prévoit l'acquisition d'un droit de séjour permanent sur le territoire de l'État membre d'accueil après une période de séjour légal ininterrompue de cinq ans.

B. Les limites

L'article 21 du TFUE ajoute clairement qu'il ne s'agit pas d'un droit absolu et qu'il peut donc être

⁶⁶ Directive 90/365/CEE du Conseil, du 28 juin 1990, relative au droit de séjour des travailleurs salariés et non salariés ayant cessé leur activité professionnelle, *J.O.*, n° L 180, 13 juillet 1990.

⁶⁷ Directive 90/364/CEE du Conseil, du 28 juin 1990 relative au droit de séjour, *J.O.*, n° L 180, 13 juillet 1990.

⁶⁸ A. ILIOPOULOU, *op.cit.*, p. 44.

⁶⁹ J.-Y. CARLIER, *op.cit.*, p. 274.

⁷⁰ 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, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE, *J.O.*, n° L 158, du 30 avril 2004. En vertu de l'article 40, § 1^{er}, le délai de transposition expirait le 30 avril 2006.

⁷¹ Article 1er de la Directive 2004/38/CE : « La présente directive concerne : a) les conditions d'exercice du droit des citoyens de l'Union et des membres de leur famille de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres ».

⁷² Articles 6, 7 et 16 de la Directive 2004/38/CE.

limité conformément à ce que prévoit le Traité. Ainsi, l'article 45, § 3 du TFUE énonce la possibilité de justifier des limites au droit de libre circulation et de séjour pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique. La Directive 2004/38/CE prévoit également les mêmes justifications à l'introduction de possibles limites au droit des citoyens de circuler et de séjourner dans un État membre, en précisant que celles-ci ne peuvent être de nature économique⁷³. Concrètement, ces restrictions peuvent consister en une mesure d'interdiction de rentrer dans le territoire de l'État membre d'accueil, un refus de délivrance ou de renouvellement d'un titre de séjour du citoyen ou encore, une mesure d'éloignement⁷⁴.

Dans l'arrêt *Van Duyn* de 1974, la Cour explique qu'un État membre peut refuser l'entrée sur son territoire d'un ressortissant d'un autre État membre pour des raisons d'ordre public, sécurité publique ou santé publique, et ce même si cette restriction n'est pas appliquée aux nationaux de l'État membre en question⁷⁵. Un an plus tard, ce principe est réitéré par la Cour dans l'arrêt *Rutili* concernant une mesure d'interdiction de séjour dans certains départements français, adoptée par le gouvernement à l'encontre d'un ressortissant italien en raison de l'exercice, par celui-ci, d'activités de caractère politique et syndical de nature à troubler l'ordre public. Ainsi, la Cour précise que « *des restrictions ne sauraient être apportées aux droits des ressortissants des États membres d'entrer sur le territoire d'un autre État membre, d'y séjourner et de s'y déplacer que si leur présence ou leur comportement constitue une menace réelle et suffisamment grave pour l'ordre public* »⁷⁶. La Cour parle également de « *menace réelle et suffisamment grave affectant un intérêt fondamental de la société* »⁷⁷ dans l'arrêt *Bouchereau*, pour se référer à la notion d'ordre public.

Dans l'arrêt *Adoui*, la Cour ajoute également une prescription importante qui doit être respectée par les États membres avant de prendre une mesure d'éloignement, à savoir que : « *un comportement ne saurait être considéré comme ayant un degré suffisant de gravité pour justifier des restrictions à l'admission ou au séjour, sur le territoire d'un État membre, d'un ressortissant d'un autre État membre dans le cas où le premier État ne prend pas, à l'égard du même comportement, quand il est le fait de ses propres ressortissants, des mesures répressives ou d'autres mesures réelles et effective*

⁷³ Article 27 de la Directive 2004/38/CE.

⁷⁴ F. CHORFI, *op.cit.*, p. 98.

⁷⁵ Arrêt *Van Duyn*, C-41/74, EU:C:1974:133, point 23. Il s'agissait d'une ressortissante néerlandaise à laquelle le Royaume-Uni avait refusé l'entrée sur son territoire pour y exercer une activité de secrétaire auprès de « l'église de scientologie », ce refus ayant été motivé par des raisons de protection de l'ordre public car les pratiques de l'organisation en question étaient considérées par le gouvernement comme comportant un danger pour la société.

⁷⁶ Arrêt *Rutili*, C- 36-75, EU:C:1975:137, point 28.

⁷⁷ Arrêt *Bouchereau*, C-30/77, EU:C:1977:172, point 35.

destinées à combattre ce comportement »⁷⁸. En outre, dans l'arrêt *Bonsignore*, la Cour explique qu'une mesure adoptée pour des raisons de prévention générale ne peut pas être considérée comme une mesure justifiée par l'ordre public⁷⁹. En effet, le comportement qui menace l'ordre public et donne lieu à une mesure d'éloignement de l'État d'accueil à l'égard d'un citoyen européen doit consister en un comportement personnel de celui-ci⁸⁰.

En ce qui concerne les notions d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique, les États membres disposent d'une marge d'appréciation pour les définir dans le respect des limites prévues par le Traité, en tenant en compte toujours qu'il s'agit de concepts dérogatoires et que, par conséquent, ils doivent être interprétés de manière stricte⁸¹. Ainsi, la définition donnée par les États membres fera l'objet d'un contrôle de la part des institutions européennes, quoique limité au cas d'« erreur manifeste »⁸².

En outre, les citoyens européens qui se voient opposer l'une des exceptions mentionnées doivent pouvoir bénéficier de garanties procédurales minimales au titre de l'article 9 de la Directive 64/221/CEE⁸³. En ce qui concerne les modalités pratiques de ces garanties procédurales, dans l'arrêt *Orfanopoulos et Oliveri*, la Cour statue que les États membres bénéficient d'une marge d'appréciation pour les définir à condition que celles-ci ne rendent pas l'exercice de ces garanties particulièrement difficile⁸⁴. Une autre garantie procédurale qui s'applique dans le cas d'espèce est celle de la notification ou communication des motifs pour lesquels la mesure en question a été adoptée⁸⁵.

De plus, lors de l'adoption de mesures dérogatoires, les États membres doivent toujours respecter le principe de proportionnalité, sans aller au-delà de ce qui est strictement nécessaire pour atteindre

⁷⁸ Arrêt Adoui, C-115 et C-116/81, EU:C:1982:183, point 8.

⁷⁹ Arrêt *Bonsignore*, C-67/74, EU:C:1975:34, point 6.

⁸⁰ Arrêt Van Duyn, EU:C:1974:133, point 10 et F. CHORFI, *op.cit.*, p. 97,

⁸¹ Arrêt Van Duyn, EU:C:1974:133, point 18.

⁸² Arrêt Van Duyn, EU:C:1974:133, point 18 et F. CHORFI, *op.cit.*, p. 97, § 10.

⁸³ Article 9, § 1^{er}, 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, sécurité publique et santé publique, *J.O.*, n° 056, 4 avril 1964 : « *En l'absence de possibilités de recours juridictionnels ou si ces recours ne portent que sur la légalité de la décision ou s'ils n'ont pas effet suspensif, la décision de refus de renouvellement du titre de séjour ou la décision d'éloignement du territoire d'un porteur d'un titre de séjour n'est prise par l'autorité administrative, à moins d'urgence, qu'après avis donné par une autorité compétente du pays d'accueil devant laquelle l'intéressé doit pouvoir faire valoir ses moyens de défense et se faire assister ou représenter dans les conditions de procédure prévues par la législation nationale* ».

⁸⁴ Arrêt *Orfanopoulos*, C-482 et C-493/01, EU:C:2004:262, point 80 et F. CHORFI, *op.cit.*, p. 99.

⁸⁵ Arrêt *Rutili*, EU:C:1975:137, point 37.

leur objectif⁸⁶. L'appréciation du respect de ce principe dépend, notamment, de la gravité de l'infraction commise par le citoyen européen, du temps qui s'est écoulé depuis l'infraction et de la durée du séjour de l'intéressé dans l'État membre d'accueil⁸⁷.

Pour finir, mention doit être faite de la thèse selon laquelle l'existence même de ces exceptions, bien que fortement encadrées, dénonce une incapacité de l'intégration européenne, nonobstant la consécration de la citoyenneté, d'abandonner la distinction entre le national d'un État membre et l'étranger, même si celui-ci est un citoyen de l'Union, lors de l'application du droit de séjour⁸⁸. Cette distinction est, selon les partisans de la thèse en question, difficile à réconcilier avec le statut de citoyenneté européenne, conçu comme un statut fondamental ayant une vocation égalitaire. Ce statut devrait permettre de dépasser la distinction entre le national d'un État membre et le ressortissant d'un autre État membre, tous deux étant citoyens européens et appartenant donc à la même communauté politique.

§ 2. Les droits politiques

Le droit de séjourner dans un État membre qui n'est pas celui dont le citoyen européen est ressortissant comporte comme corollaire la reconnaissance de certains droits politiques et, plus spécifiquement, « *le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen ainsi qu'aux élections municipales dans l'État membre où ils résident, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État* »⁸⁹. Logiquement, ne sont en revanche pas reconnus au citoyen européen d'autres droits politiques, comme le droit de vote et d'éligibilité pour le parlement national de l'État d'accueil. Les droits politiques permettent de faciliter l'intégration du citoyen européen dans un État membre qui n'est pas celui dont il a la nationalité et encouragent l'exercice du droit de libre circulation au sein de l'Union⁹⁰.

Ces droits sont étendus aux ressortissants d'États tiers résidant dans un État membre sous certaines conditions : si ceux-ci résident depuis une longue durée dans l'État membre d'accueil, ils peuvent bénéficier des droits municipaux, dans les conditions déterminées par chaque État membre⁹¹. En

⁸⁶ F. CHORFI, *op.cit.*, p. 100.

⁸⁷ *Ibidem*, p. 101.

⁸⁸ S. LECLERC et J.-F. AKANDJI-KOMBE, *op.cit.*, p. 89.

⁸⁹ Article 21, § 1^{er}, b), du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

⁹⁰ A. ILIOPOULOU, *op.cit.*, p. 39.

⁹¹ J.-Y. CARLIER, *op.cit.*, p. 280 et, par exemple, l'article 8, alinéas 1^{er} et 2, de la Constitution belge : « *Par dérogation à l'alinéa 2, la loi peut organiser le droit de vote des citoyens de l'Union européenne n'ayant pas la nationalité belge, conformément aux obligations internationales et supranationales de la Belgique. Le droit de vote visé à l'alinéa*

outre, la Cour a statué, d'une part, que les États membres bénéficient d'une marge d'appréciation, dans le respect du droit communautaire, pour la détermination des bénéficiaires du droit de vote au Parlement européen et, d'autre part, qu'en cas de ressortissants d'États tiers résidant dans un État membre, il est nécessaire qu'ils aient établi des liens étroits avec celui-ci⁹².

Les modalités d'exercice des droits politiques sont établies dans deux directives, l'une concernant les élections au Parlement européen⁹³, et l'autre les élections municipales⁹⁴. Ces droits politiques peuvent subir certaines limitations, comme prévu par l'article 22 du TFUE, qui permet au Conseil, sous certaines conditions, de prévoir des restrictions⁹⁵.

Ainsi, en ce qui concerne les élections municipales, le Conseil a adopté la directive 94/80/CE qui permet aux États membres, dans certaines circonstances, de réserver à leurs nationaux les attributions de l'exécutif des collectivités locales de base qui comportent, d'une part, la participation à l'exercice de l'autorité publique et, d'autre part, la sauvegarde des intérêts généraux (notamment les fonctions de chef, d'adjoint, de suppléant ou de membre du collège directeur)⁹⁶. De plus si, dans un État membre, la proportion des citoyens européens y résidant et n'ayant pas la nationalité de cet État représente 20% de l'ensemble des citoyens de l'Union résidant dans cet État et étant en âge de voter, cet État peut décider de soumettre les droits politiques aux élections municipales des citoyens européens non-nationaux à une condition de résidence⁹⁷. Finalement, les États membres sont libres de : « *disposer que les citoyens de l'Union élus membres d'un organe représentatif ne peuvent participer à la désignation des électeurs d'une assemblée parlementaire ni à l'élection des membres de cette assemblée* »⁹⁸ en réservant donc cette possibilité uniquement aux nationaux.

précédent peut être étendu par la loi aux résidents en Belgique qui ne sont pas des ressortissants d'un État membre de l'Union européenne, dans les conditions et selon les modalités déterminées par ladite loi ».

⁹² Arrêt Royaume-Uni c. Espagne, C-145/04, EU:C:2006:543, point 78.

⁹³ 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, *J.O.*, n° L 329, 30 décembre 1993.

⁹⁴ 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, *J.O.*, n° L 368, 31 décembre 1994.

⁹⁵ Article 22, §§1^{er} et 2 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne : « *Ce droit sera exercé sous réserve des modalités, arrêtées par le Conseil, statuant à l'unanimité conformément à une procédure législative spéciale, et après consultation du Parlement européen; ces modalités peuvent prévoir des dispositions dérogatoires lorsque des problèmes spécifiques à un État membre le justifient* ».

⁹⁶ Considérant n° 9 et Article 5, § 3, de la Directive 94/80/CE.

⁹⁷ Article 12, § 1^{er}, de la Directive 94/80/CE.

⁹⁸ Article 5, § 4, de la Directive 94/80/CE.

Concernant les droits politiques au Parlement européen, la directive 93/109/CE⁹⁹ prévoit également certaines limites au principe de l'égalité entre citoyens européens, nationaux ou non-nationaux de l'État membre d'accueil. Notamment, la même dérogation concernant la condition de résidence s'applique dans le cas où 20% des citoyens européens en âge de voter et résidant dans l'État membre d'accueil est constitué par des non-nationaux¹⁰⁰.

En conclusion, les droits politiques connaissent aussi, comme le droit de circuler et de séjourner, des distinctions entre les nationaux et les non-nationaux de l'État membre d'accueil, même s'il s'agit dans les deux cas de citoyens européens¹⁰¹. Toutefois, la reconnaissance de certains droits politiques représente une avancée essentielle dans le processus de construction du statut de citoyenneté européenne¹⁰². Il en résulte en effet la dissociation du lien traditionnel entre nationalité et participation politique, principe qui était encore ancré dans l'ordre juridique de plusieurs États membres au moment où les directives mentionnées ci-dessus ont été adoptées¹⁰³. Ces États ont donc dû procéder à des réformes constitutionnelles pour s'adapter aux conséquences découlant de la consécration de la citoyenneté européenne¹⁰⁴.

§3. *La protection diplomatique*

Les citoyens européens bénéficient également d'un droit étendu à la protection diplomatique quand ils se trouvent en dehors du territoire de l'Union européenne¹⁰⁵. Ainsi, « *Tout citoyen de l'Union bénéficie, sur le territoire d'un pays tiers où l'État membre dont il est ressortissant n'est pas représenté, de la protection de la part des autorités diplomatiques et consulaires de tout État membre, dans les mêmes conditions que les nationaux de cet État. Les États membres prennent les dispositions nécessaires et engagent les négociations internationales requises en vue d'assurer cette protection* »¹⁰⁶.

⁹⁹ Directive 93/109/CE.

¹⁰⁰ Article 14 de la Directive 93/109/CE.

¹⁰¹ S. LECLERC et J.-F. AKANDJI-KOMBE, *op.cit.*, p. 91.

¹⁰² A. ILIOPOULOU, *op.cit.*, p. 31.

¹⁰³ *Ibidem*, p. 31.

¹⁰⁴ A. ILIOPOULOU, *op.cit.*, p. 31.

¹⁰⁵ J.-Y. CARLIER, *op.cit.*, p. 279.

¹⁰⁶ Article 23, alinéa 1^{er}, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Pour ce droit également, les modalités d'exercice sont précisées dans le droit dérivé et, plus particulièrement, dans une Décision du 19 décembre 1995¹⁰⁷. En outre, la Charte des droits fondamentaux de l'UE, ci-après la Charte, confirme également ce droit à son article 46¹⁰⁸.

Ce droit présente un contenu moins important comparativement à la protection diplomatique au sens strict¹⁰⁹. Dans le cas des citoyens européens, il s'agit plutôt d'une assistance diplomatique en cas de décès, d'accident, de maladie grave, de violences, d'arrestation ou de détention, ainsi que de l'aide et du rapatriement des citoyens européens en difficulté¹¹⁰. En plus, ce droit est attribué seulement si le Pays d'origine du citoyen européen n'a pas de représentation diplomatique dans l'État tiers concerné. Toutefois, il s'agit, tel que le laisse entendre l'article du Traité précité, d'un véritable droit subjectif des citoyens européens, qui lie les États à leur accorder la même assistance garantie à leurs ressortissants, sans pouvoir exercer une marge quelconque d'appréciation¹¹¹.

Ainsi, il y a une valeur ajoutée apportée par la citoyenneté européenne, les États membres étant tenus de protéger tous les titulaires de cette citoyenneté sans distinction de nationalité, qui, se trouvant dans un Pays tiers dans lequel l'État dont ils sont ressortissants n'est pas représenté, nécessitent d'une assistance diplomatique¹¹². Ce droit a donc une valeur symbolique et pratique certaine pour consolider le concept de citoyenneté européenne.

§4. *Les recours non juridictionnels*

L'article 24 du TFUE concède aux citoyens européens le droit d'accéder à certains recours non juridictionnels tels que le droit de pétition devant le Parlement européen, le droit de s'adresser au médiateur européen et le droit d'écrire à toute institution ou organe en utilisant l'une des langues

¹⁰⁷ Décision 95/553/CE des représentants des gouvernements, réunis au sein du Conseil, du 19 décembre 1995, concernant la protection des citoyens de l'Union européenne par les représentants diplomatiques et consulaires, *J.O.*, n° L 314, 28 décembre 1995.

¹⁰⁸ Article 46 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne: « *Tout citoyen de l'Union bénéficie, sur le territoire d'un pays tiers où l'État membre dont il est ressortissant n'est pas représenté, de la protection des autorités diplomatiques et consulaires de tout État membre dans les mêmes conditions que les nationaux de cet État* ».

¹⁰⁹ La protection diplomatique classique permet par exemple à un État dont l'un des citoyens a subi un dommage dans un autre État, d'agir en justice pour que cette personne obtienne la réparation du dommage. Voir J.-Y. CARLIER, *op.cit.*, p. 279.

¹¹⁰ Article 5, § 1^{er}, de la Décision 95/553/CE.

¹¹¹ J.-Y. CARLIER, *op.cit.*, p. 279.

¹¹² F. CHALTIEL, « La citoyenneté européenne », *Cahiers du Conseil Constitutionnel*, n°23, février 2008.

officielles de l'Union et d'en recevoir une réponse dans cette même langue. L'objectif est d'assurer une proximité entre les citoyens européens et les organes décisionnels de l'Union¹¹³.

Il est intéressant de noter que si l'article 24 du TFUE réserve ces droits uniquement aux citoyens européens, les articles 227 (droit de pétition au Parlement européen) et 228 (droit de déposer une plainte au médiateur) concèdent en revanche ces droits également aux personnes résidant ou ayant leur siège statutaire dans un État membre, sans qu'ils soient nécessairement titulaires de la citoyenneté européenne¹¹⁴. Ceci est également le cas dans la Charte, aux articles 43 (plainte au médiateur) et 44 (pétition au Parlement). Ainsi, la différence entre les citoyens européens et les ressortissants d'États tiers subsiste par le fait que ces derniers peuvent bénéficier de ces droits uniquement s'ils résident dans un État de l'Union¹¹⁵. En outre, concernant le droit d'écrire à toute institution ou organe de l'Union avec le choix d'une des quelconques langues de l'Union (visé à l'alinéa 4 de l'article 14 du TFUE), celui-ci ne concerne pas uniquement les citoyens européens mais également les résidents étant donné que les organes et institutions visés sont, entre autres, le médiateur et le Parlement¹¹⁶.

En ce qui concerne le droit de pétition au Parlement européen, l'article 227 du TFUE précise que la pétition doit porter sur un domaine d'activité de l'Union et concerner directement le pétitionnaire. En ce qui concerne cette dernière condition, la pratique montre que le Parlement européen l'interprète de façon large¹¹⁷. Par contre, le domaine d'exercice du médiateur est plus restreint. En effet, celui-ci peut uniquement recevoir les plaintes concernant les actions d'institutions ou d'organes qui ne respecteraient pas une norme ayant force obligatoire¹¹⁸. En outre, la plainte ne peut plus être introduite au-delà des deux ans de la connaissance des faits par le plaignant et peut

¹¹³ L'objectif n'est pas différent de celui de l'article 1, alinéa 2, TFUE, qui prévoit : « *les décisions sont prises dans le plus grand respect possible du principe d'ouverture et le plus près possible des citoyens* ». Voir J.-Y. CARLIER, *op.cit.*, p. 274.

¹¹⁴ J.-Y. CARLIER, *op.cit.*, p. 274.

¹¹⁵ S. O'LEARY, *op.cit.*, p. 279.

¹¹⁶ J.-Y. CARLIER, *op.cit.*, p. 276.

¹¹⁷ S. LECLERC et J.-F. AKANDJI-KOMBE, *op.cit.*, p. 167.

¹¹⁸ Article 228, § 1^{er}, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne : « *Un médiateur européen, élu par le Parlement européen, est habilité à recevoir les plaintes émanant de tout citoyen de l'Union ou de toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre et relatives à des cas de mauvaise administration dans l'action des institutions, organes ou organismes de l'Union, à l'exclusion de la Cour de justice de l'Union européenne dans l'exercice de ses fonctions juridictionnelles. Il instruit ces plaintes et fait rapport à leur sujet* » et Rapport annuel de 1997 sur le médiateur européen, p. 23, publié en ligne : <http://www.ombudsman.europa.eu/activities/annualreports.faces;jsessionid=760F012CF755F7934B237F6D5EE640F9>.

uniquement être présentée si des démarches administratives ont préalablement été faites auprès de l'institution ou l'organe en faute¹¹⁹.

La possibilité d'écrire à toute institution ou organe dans l'une des quelque langues de l'Union européenne et de recevoir la réponse dans cette même langue¹²⁰ illustre l'importance attribuée au maintien de la diversité au sein de l'Union européenne car celle-ci n'est pas considérée comme un obstacle à supprimer mais plutôt comme l'une des richesses et des caractéristiques spécifiques de l'Union européenne. En outre, le choix de la langue résulte aussi du respect du principe de transparence et de bonne administration, comme on peut le constater à la lecture de l'article 41 de la Charte qui porte sur le droit à une bonne administration et qui contient, au 5^{ème} paragraphe, le droit de choisir la langue dans laquelle on s'adresse et on reçoit une réponse des institutions¹²¹.

Section 3. Un sentiment d'identité européenne ?

La notion de citoyenneté est indubitablement liée à celle d'identité car le citoyen, étant le membre d'un groupement politique, s'identifie à celui-ci¹²². Par conséquent, ayant examiné le contenu du statut de citoyen européen, il faut maintenant se demander si ce contenu a permis le développement d'un sentiment d'identité et d'appartenance à l'Union¹²³.

Il semblerait que, de manière embryonnaire, l'objectif de développer un sentiment d'identité européenne soit présent dans le projet européen depuis longtemps. Les différentes initiatives entreprises à cette fin¹²⁴ ont préparé la consécration de la citoyenneté de l'Union européenne par le Traité de Maastricht, incarnant d'autant plus la volonté de développer un sentiment d'identité entre les titulaires de ce statut¹²⁵. D'autres éléments symboliques de l'appartenance à une communauté politique ont été également adoptés au sein de l'Union, tels que le drapeau, le passeport et l'hymne européens¹²⁶.

¹¹⁹ Décision 92/262/CE du Parlement européen, du 9 mars 1994, concernant le statut et les conditions générales d'exercice des fonctions du médiateur, *J.O.*, n° L 113, 4 mai 1994.

¹²⁰ Article 24, alinéa 4, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

¹²¹ J.-Y. CARLIER, *op.cit.*, p. 276.

¹²² A. LEVADE, *op.cit.*, p. 97.

¹²³ *Ibidem*, p. 97.

¹²⁴ Notamment la Déclaration sur l'identité européenne, Copenhague, 14 décembre 1973, *Bull. C.E.*, déc. 1973, n°12, p. 127 et le Rapport de M. Léo Tindemans au Conseil européen sur l'Union européenne, 29 décembre 1975, *Bull. C.E.*, n°1/76.

¹²⁵ A. LEVADE, *op.cit.*, p. 100.

¹²⁶ F. CHORFI, *op.cit.*, p. 102.

Ces efforts n'ont pas été inutiles : selon un sondage réalisé en juin 2013 par le Parlement européen¹²⁷, 49% des citoyens européens se sentent en même temps « nationaux et européens » (résultat qui a progressé depuis le sondage organisé l'année précédente), et seulement 38% des citoyens européens se sentent uniquement « nationaux ». En ce qui concerne les éléments constitutifs de l'identité européenne, l'euro est de loin le premier selon les citoyens européens, suivi des valeurs de démocratie et de liberté. Toutefois, ces progrès d'un sentiment d'appartenance européenne sont accompagnés par la croissance de groupes politiques fortement anti-européens, qui se sont renforcés avec la crise économique et financière des dernières années, donnant lieu à une forte polarisation de la société dans plusieurs États membres entre pro-européens et anti-européens.

Ceci étant, il faut essayer de comprendre ce qui permettrait, selon les citoyens européens, de renforcer leur sentiment d'identité européenne. Les réponses des citoyens européens à cette question accordent une importance considérable aux éléments liés à leur vie quotidienne, tels qu'un système de protection sociale européen harmonisé (à la première place avec 41%), le droit de pouvoir toucher la retraite directement dans n'importe quel pays de l'Union (à la deuxième place avec 34%) et la généralisation de la reconnaissance des diplômes (à la troisième place avec 31%). Il semblerait donc que les faiblesses du sentiment d'appartenance européenne soient de nature non pas idéologique ou sentimentale, mais au contraire très pratique.

En conclusion, le déficit de sentiment d'identité européenne, absent encore dans une partie importante de la population, qui se manifeste notamment dans le faible taux de participation aux élections européennes, s'explique entre autres par le degré élevé d'abstraction de l'Union. D'autres éléments importants y contribuent et ont été signalés par la doctrine, tels que la complexité de son système et son manque de lisibilité¹²⁸. Il est essentiel, pour que le sentiment d'identité européenne se développe davantage au sein du Peuple européen, que les citoyens prennent conscience de l'existence d'un grand nombre d'intérêts communs (notamment politiques ou économiques), mais aussi de l'existence de principes communs essentiels tels que la démocratie, les droits de l'homme et l'État de droit¹²⁹. Ceci requiert un effort accru de communication de la part des institutions de l'Union. En outre, il est important que leur action se concentre sur les éléments liés à la vie réelle des citoyens et à leurs préoccupations concrètes (l'enseignement, la sécurité sociale, la retraite, l'accès aux financements, la mobilité).

¹²⁷ Parlement européen : http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2013/election/synth_finale_fr.pdf.

¹²⁸ F. CHORFI, *op.cit.*, p. 83.

¹²⁹ A. ILIOPOULOU, *op.cit.*, p. 37.

PARTIE II. LA RELATION ENTRE LA NATIONALITÉ ET LA CITOYENNETÉ EUROPÉENNE

Un aspect fondamental du statut de citoyenneté européenne est l'accès à celui-ci par la nationalité d'un État membre de l'Union européenne. Ainsi, il est essentiel tout d'abord de distinguer ces deux concepts et leur signification (chapitre 1) et ensuite d'en comprendre la relation (chapitre 2).

Chapitre 1. Les notions de nationalité et de citoyenneté

La notion de citoyenneté ayant déjà été analysée dans la première partie de ce travail, il y a lieu de se concentrer maintenant sur la notion de nationalité en soulignant sa distinction avec le concept de citoyenneté mais également la connexion entre ces deux notions (section 1). Cette analyse nous permettra ensuite d'expliquer comment le développement de la citoyenneté européenne a influencé la notion de nationalité (section 2).

Section 1. La notion de nationalité et la distinction avec la citoyenneté

La notion de « nationalité » est loin d'être définie de manière uniforme. Par exemple les experts de droit public et de droit privé suivent une approche différente dans la définition de la notion de « nationalité » : les premiers tendent à définir cette notion en partant de l'État et la liant à la souveraineté de celui-ci, alors que les seconds la définissent partant de la personne¹³⁰. Une autre distinction à retenir est celle entre la nationalité de fait, se rapportant à l'appartenance à une communauté, et la nationalité de droit, désignant le lien juridique entre l'État et la personne¹³¹. Ainsi, la nationalité a toujours été définie en lien avec l'idée non seulement de l'appartenance à une communauté nationale mais également, avec celle de l'allégeance à l'État¹³².

Ces deux idées nous permettent de procéder à la distinction entre citoyenneté et nationalité : la dernière est rattachée, au moins en partie, à l'idée d'une relation verticale et hiérarchisée entre l'individu et l'État alors que la première, comme expliqué dans la première partie de ce travail, se rapporte à la dimension politique et participative des individus dans un État démocratique¹³³. En

¹³⁰ S. BARBOU DES PLACES, « Nationalité des Etats membres et citoyenneté de l'Union dans la jurisprudence communautaire : la consécration d'une nationalité sans frontières », *R.A.E.*, 2011, Tome I, p. 31.

¹³¹ *Ibidem*, p. 31.

¹³² S. BARBOU DES PLACES, *op.cit.*, p. 32.

¹³³ M. BENLOLO CARABOT, *Les fondements juridiques de la citoyenneté européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2007, p. 72 et G.-R., DE GROOT, « Towards a European Nationality law », *Electronic Journal of Comparative Law*, Vol. 8.3, October 2004, publié en ligne : <http://www.ejcl.org/83/art83-4.html>.

effet, les devoirs liés à la nationalité, comme par exemple l'obligation militaire, illustrent clairement la sujétion de l'individu à l'État¹³⁴. Dans le même sens on peut citer des règles qui, plus indirectement, contiennent un principe d'assujettissement à l'État, comme la règle prévoyant la primauté de la loi nationale pour la définition du statut personnel ou la préférence de la nationalité du for¹³⁵. Cette idée d'assujettissement, ou de relation verticale, est étrangère au concept de citoyenneté.

Le lien entre la nationalité et la citoyenneté se présente de manière non uniforme dans les différents ordres juridiques internes des États membres. Trois situations différentes peuvent être identifiées : (i) la situation de compénétration totale entre nationalité et citoyenneté, qui indique que la nationalité est le fondement absolu de la citoyenneté ; (ii) le modèle de dissociation limitée entre nationalité et citoyenneté qui, tout en maintenant un lien entre ces deux notions car la citoyenneté est considérée comme la participation à la souveraineté de l'État, introduit également des exceptions à ce lien¹³⁶; (iii) le modèle caractérisé par une dissociation nette entre la notion de citoyenneté et celle de nationalité¹³⁷. Le dernier modèle a été adopté par le Royaume-Uni, qui considère la nationalité comme représentant un lien formel de sujétion entre l'individu et l'État, indépendant de la citoyenneté qui, quant à elle, découle de l'appartenance à une communauté historique et culturelle¹³⁸.

Ce modèle, quoique intéressant et probablement plus avant-gardiste, a soulevé certaines difficultés dans le fonctionnement de l'ordre juridique de l'Union européenne, comme le démontre le célèbre arrêt *Farrugia* par lequel le Tribunal a annulé une décision de la Commission refusant à Monsieur *Farrugia*, ayant la citoyenneté britannique mais la nationalité maltaise, l'octroi d'une bourse au Royaume-Uni¹³⁹. En effet, la Commission avait commis une erreur découlant de la signification originale accordée à la notion de citoyenneté par le Royaume-Uni qui l'avait porté à considérer que Monsieur *Farrugia* possédait également la nationalité britannique et qu'il ne respectait donc pas la double-condition afin de bénéficier de cette aide financière pour la poursuite d'une recherche (être ressortissant d'un État membre de la Communauté ou résider dans la Communauté et être un ressortissant d'un État qui n'est pas celui dans lequel est établi le laboratoire de recherche)¹⁴⁰.

¹³⁴ S. BARBOU DES PLACES, *op.cit.*, p. 33.

¹³⁵ *Ibidem*, p. 33.

¹³⁶ Les limites de ce lien ressortent en ce qui concerne les élections municipales ou locales : uniquement les nationaux peuvent faire partie du corps électoral. Voyez M. BENLOLO CARABOT, *op.cit.*, p. 106.

¹³⁷ M. BENLOLO CARABOT, *op.cit.*, p. 94.

¹³⁸ *Ibidem*, p. 110.

¹³⁹ Arrêt *Farrugia*, T-230/94, EU:T:1996:40, point 39.

¹⁴⁰ M. BENLOLO CARABOT, *op.cit.*, p. 114.

Toutefois, étant donné la qualité de Monsieur Farrugia de citoyen britannique d'outre-mer, celui-ci ne pouvait pas être considéré comme ayant la nationalité anglaise et respectait, par conséquent, les conditions requises¹⁴¹.

Section 2. L'impact du développement du concept de citoyenneté européenne sur la notion de nationalité

Étant donné que la nationalité (de l'un des États membres de l'Union) est la condition indispensable pour se voir reconnaître la citoyenneté européenne, il semble à première vue que la première ne peut pas être influencée par la seconde. Et pourtant, la notion typique de « nationalité » a subi une évolution par le développement de la citoyenneté européenne¹⁴². Ceci est dû à la pression exercée par la jurisprudence de la Cour, qui favorise une approche fonctionnelle de la nationalité visant à permettre le développement de la citoyenneté européenne¹⁴³.

Comme la doctrine l'a souligné, la jurisprudence de la Cour a favorisé le passage d'une notion de nationalité basée sur un lien d'exclusivité entre un individu et un État à une notion basée sur un critère de rattachement permettant l'ouverture vers le statut de citoyen européen¹⁴⁴. Il est nécessaire, en effet, d'adapter la notion de nationalité à celle de citoyenneté européenne de manière pour la première de permettre le fonctionnement de la deuxième¹⁴⁵. Dans le cas contraire, la nationalité en tant que lien exclusif entre un individu et un État pourrait avoir comme effet d'entraver la possibilité de ce national d'un État membre de s'intégrer dans un autre État membre¹⁴⁶.

Comme exemple de jurisprudence favorisant ladite évolution du concept de nationalité, on peut se référer tout d'abord à l'arrêt *Garcia Avello*¹⁴⁷. La Cour, en permettant aux enfants *Avello*, ayant la double nationalité belge et espagnole, de faire figurer dans leur acte de naissance le nom de famille non seulement de leur père mais aussi de leur mère (tel que prévu par la loi espagnole et contrairement à la loi belge qui prévoit uniquement l'inscription du nom de famille du père), remet en question l'idée de l'assujettissement des nationaux découlant du lien exclusif entre le national et

¹⁴¹ *Ibidem*, p. 14.

¹⁴² S. BARBOU DES PLACES, *op.cit.*, p. 31.

¹⁴³ Arrêt Rottman, C-135/08, EU:C:2010:104 ; Arrêt Chen, C-148/02, EU:C:2004:639 ; Arrêt Garcia Avello, C-148/02, EU:C:2003:539.

¹⁴⁴ S. BARBOU DES PLACES, *op.cit.*, p. 31.

¹⁴⁵ *Ibidem*, p. 31.

¹⁴⁶ S. BARBOU DES PLACES, *op.cit.*, p. 31.

¹⁴⁷ Arrêt Garcia Avello, EU:C:2003:539. On prend en considération ici l'analyse du cas de figure non pas du point de vue du conflit de nationalités (*infra*) mais de celui du droit, pour les citoyens de l'Union européenne, d'exercer les libertés découlant de ce statut même si cela implique de se soustraire aux règles du pays dont ils sont nationaux. Voir sur ce point S. BARBOU DES PLACES, *op.cit.*, p. 33.

l'État, de manière à rendre fonctionnelle la citoyenneté européenne et à permettre aux individus ayant ce statut, d'exercer les libertés qui en découlent¹⁴⁸.

Dans la même ligne s'inscrit l'arrêt *Grunkin*. Dans cette affaire, les parents allemands d'un enfant allemand né au Danemark et résidant au Danemark demandent de transcrire, dans les registres de l'État civil allemand, le nom de famille de l'enfant comme étant celui de la mère et du père (Grunking-Paul) tel que prévu au Danemark mais contrairement à ce que prévoit la loi allemande (qui s'impose également aux allemands qui résident à l'étranger)¹⁴⁹. Le refus des autorités allemandes comporte une limitation du droit de l'enfant, citoyen européen, d'exercer les libertés découlant de ce statut, plus particulièrement le droit de libre circulation, en tant qu'il devra utiliser des noms de famille différents selon qu'il se trouve en Allemagne ou au Danemark, ce qui comporte nécessairement des inconvénients¹⁵⁰.

Ainsi, il ressort clairement de ces deux arrêts que la volonté de la Cour est d'adapter la notion de nationalité en tenant compte des exigences de la citoyenneté européenne, ce qui signifie que la nationalité ne peut plus être vue, du moins sous l'angle du droit européen, en tant qu'induisant un assujettissement impératif du national à l'entièreté des lois de l'État membre en question¹⁵¹.

Toutefois, la solution de la Cour dans ces deux arrêts a été fortement critiquée par une partie de la doctrine, qui considère que cette remise en cause du principe d'impérativité des lois nationales pour la détermination du statut personnel de l'individu, notamment en cas de conflits de lois, permet au national concerné d'opérer un certain arbitrage afin de choisir laquelle des deux lois en conflit favoriser¹⁵². En outre, la solution envisagée par la Cour, en impliquant que les États membres doivent justifier la nécessité d'appliquer la loi nationale pour des raisons telles que la protection de l'ordre public, constitue une claire rupture avec l'approche traditionnelle des ordres juridiques internes¹⁵³. On remarque donc, logiquement, la détermination de la Cour d'assurer aux citoyens

¹⁴⁸ S. BARBOU DES PLACES, *op.cit.*, p. 33.

¹⁴⁹ Arrêt *Grunkin et Paul*, C-353/06, EU:C:2008:559, points 27 et 28. Les arguments avancés par certains gouvernements se basaient sur l'idée que la détermination du nom de famille des nationaux doit nécessairement dépendre, afin d'être exercée de manière certaine et continue, de la loi nationale qui gouverne le statut personnel des individus. Ainsi, il est nécessaire d'avoir des règles identiques déterminant le nom de famille des nationaux d'un même État membre en raison du lien essentiel entre nationalité et identité. Cet argument n'a nonobstant pas empêché la Cour de considérer ces justifications comme étant insuffisantes dans le cas d'espèce.

¹⁵⁰ S. BARBOU DES PLACES, *op.cit.*, p. 34 et Arrêt *Grunkin et Paul*, EU:C:2008:559, points 27 et 28.

¹⁵¹ S. BARBOU DES PLACES, *op.cit.*, p. 35.

¹⁵² L. D'AVOUT, « Note sous CJCE, 14 Octobre 2008, *Grunkin et Paul*, aff. C-355/06 », *J.D.I. Clunet*, n°1/2009, p. 210.

¹⁵³ *Ibidem*, p. 211.

européens le bénéfice des droits découlant de ce statut en empêchant que l'application de certaines réglementations nationales comporte une limite à cette jouissance.

Un autre arrêt qui illustre le développement de la notion de nationalité influencée par le statut de citoyenneté européenne est l'arrêt *Hadadi*, qui remet en cause cette fois-ci le principe de la prépondérance de la nationalité du for, principe découlant de l'idée de l'assujettissement des nationaux à l'État¹⁵⁴.

Malgré l'importante évolution subie par le concept de nationalité, celle-ci continue à jouer un rôle fondamental même après la consécration de la citoyenneté européenne, car la nationalité constitue la seule condition nécessaire pour accéder à ce statut¹⁵⁵. En effet, la citoyenneté européenne ne permet pas de remettre en cause l'appartenance d'un individu premièrement, mais non exclusivement, à l'ordre juridique interne dont il est national¹⁵⁶. En outre, la Cour ne remet pas en question de manière générale le principe d'exclusivité découlant de la nationalité : elle le fait uniquement dans les situations dans lesquelles ce principe entrave la jouissance des droits des citoyens européens comme instrument d'intégration dans un État membre d'accueil¹⁵⁷.

Finalement, une autre manière par laquelle l'adoption du statut de citoyenneté européenne influence le concept de nationalité tel qu'il s'applique traditionnellement dans les ordres juridiques internes est liée au principe de non-discrimination¹⁵⁸. En effet, la nationalité a toujours comporté un traitement différent entre les nationaux et les étrangers, les premiers étant privilégiés par la reconnaissance de certains droits ou la dispense de certaines obligations ; toutefois, cette différence était acceptée car fondée sur un critère objectif et légitime de différenciation¹⁵⁹. Néanmoins, la citoyenneté européenne comporte l'adoption de certaines clauses interdisant les discriminations basées sur la nationalité de l'individu, portant donc un changement par rapport à l'idée traditionnelle¹⁶⁰. Le lien entre la citoyenneté européenne et le principe de non-discrimination sera analysé dans la troisième partie de ce texte.

¹⁵⁴ Arrêt *Hadadi*, C-168/08, EU:C:2009:474, points 43 à 58. Dans cette affaire, se pose la question du juge compétent pour la prononciation du divorce entre deux époux, tous deux ayant la double-nationalité hongroise et française et résidants en France ; plus particulièrement, la question se pose de savoir si, en cas de double-nationalité, la nationalité du juge saisi doit prévaloir. La solution de la Cour est celle de ne retenir ni la nationalité du for ni celle « effective », mais de laisser le choix au double-national de choisir entre ses deux attachements.

¹⁵⁵ S. BARBOU DES PLACES, *op.cit.*, p. 30.

¹⁵⁶ *Ibidem*, p. 36.

¹⁵⁷ S. BARBOU DES PLACES, *op.cit.*, p. 35.

¹⁵⁸ *Ibidem*, p. 37.

¹⁵⁹ P. MAYER et V. HEUZÉ, *Droit international privé*, Paris, Montchrestien, 2007, p. 622.

¹⁶⁰ S. BARBOU DES PLACES, *op.cit.*, p. 37.

Chapitre 2. La relation entre la nationalité et la citoyenneté européenne

La relation entre la nationalité d'un individu et le statut de citoyen européen est dictée essentiellement par le fait que la nationalité détermine le champ d'application *ratione personae* de ce statut (section 1). Ainsi, on analysera dans ce chapitre les compétences des États membres dans la détermination de leurs nationaux et les conséquences que cela engendre pour la citoyenneté européenne (section 2).

Section 1. Le champ d'application *ratione personae* de la citoyenneté européenne

S'agissant du champ d'application *ratione personae* du statut de citoyenneté européenne, une fois analysée la condition essentielle à remplir pour être titulaire de ce statut (§1), il faudra s'interroger sur la légitimité de recourir à un critère alternatif (§2).

§1. La nationalité des États membres comme critère d'accès à la citoyenneté européenne

La volonté du législateur européen d'utiliser, comme critère d'accès aux droits de l'ordre juridique européen, la nationalité des États membres ressort déjà de l'article 8 du Traité instituant la Communauté européenne (« TCE »), devenu ensuite l'article 20 du TFUE, qui contient une définition du citoyen comme étant « *toute personne ayant la nationalité d'un État membre* »¹⁶¹. Il est donc incontestable que la citoyenneté européenne est strictement liée à la nationalité car à partir du moment où la nationalité d'une personne est celle d'un État membre, cette personne sera considérée comme titulaire de la citoyenneté européenne et pourra, par conséquent, bénéficier des droits garantis par le droit européen¹⁶². En principe donc, l'acquisition de la citoyenneté européenne ne peut être assujettie à aucune autre condition¹⁶³. En effet, la Cour, dans l'arrêt *Auer*, a précisé qu'il n'est pas important, pour bénéficier des droits liés à la citoyenneté européenne, de déterminer de quelle manière la nationalité d'un État membre a été attribuée à une personne ni même quand ce statut a été acquis. Ainsi, à partir du moment où un individu, ressortissant d'un État membre, demande à bénéficier des droits protégés par l'ordre juridique européen, il devra être traité en tant que citoyen européen¹⁶⁴. La Cour a ensuite précisé, dans l'arrêt *Micheletti*, qu'en cas de pluri-nationalité, il suffit qu'une de celles-ci soit la nationalité d'un État membre pour que le critère soit

¹⁶¹ Article 20, § 1^{er}, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

¹⁶² J.-Y. CARLIER, *op.cit.*, p. 272.

¹⁶³ S. LECLERC et J.-F. AKANDJI-KOMBE, *op.cit.*, p. 86.

¹⁶⁴ Arrêt *Auer*, C-136/78, EU:C:1979:34, point 29.

satisfait¹⁶⁵. Ainsi, à partir du moment où une personne détient la nationalité d'un État membre, l'État d'accueil (en l'espèce, l'Espagne) ne peut refuser de prendre en compte cette nationalité pour le bénéfice du droit communautaire au motif que l'individu possède également la nationalité d'un État tiers et est résidant dans ce dernier¹⁶⁶.

Selon une partie de la doctrine, cette solution ne devrait pas être considérée comme écartant le principe d'effectivité mais simplement comme une application de celui-ci adaptée au contexte européen : à partir du moment où un État membre décide d'accorder la qualité de ressortissant à une personne, c'est cette nationalité qui doit être retenue car elle est considérée comme étant la nationalité du for, c'est-à-dire de l'ordre juridique européen¹⁶⁷. En outre, par cet arrêt, la Cour précise explicitement qu'un État membre ne peut prévoir des conditions supplémentaires pour concéder aux citoyens européens les droits découlant de ce statut¹⁶⁸. Si on admettait la solution contraire, cela impliquerait que le champ d'application *ratione personae* de la citoyenneté européenne serait variable, dépendant de l'État membre en question¹⁶⁹.

La situation est différente lorsque les deux nationalités ne sont pas toutes les deux européennes mais une européenne et l'autre non-européenne, comme dans l'affaire *Mesbah* : la Cour considère que dans ce cas l'opposabilité de la nationalité invoquée est susceptible d'être soumise à des conditions conformément au droit de l'État membre en question¹⁷⁰.

Le problème de la double nationalité a été exposé par la Cour dans plusieurs arrêts. L'arrêt *Garcia-Avello*, par exemple, illustre encore une fois la question de savoir, en cas de concours entre deux

¹⁶⁵ Arrêt Micheletti, C-369/90, EU:C:1992:295, point 11 : « Par conséquent, une interprétation de l'article 52 du traité selon laquelle, lorsque le ressortissant d'un État membre possède en même temps la nationalité d'un État tiers, les autres États membres peuvent soumettre la reconnaissance de la qualité de ressortissant communautaire à une condition telle que la résidence habituelle de l'intéressé sur le territoire du premier État ne saurait être admise ». Voir les commentaires de A. ILIOPOULOU, *op.cit.*, p. 107 et D. RUZIÉ, « Nationalité, effectivité et droit communautaire », *RGDIP*, 1993, p. 107. En effet, le cas d'espèce concernait Monsieur Micheletti qui, ayant la double nationalité italienne et argentine, revendiquait son droit de bénéficier de la liberté d'établissement en Espagne. Toutefois, pour que Monsieur Micheletti puisse bénéficier de ce droit, il était nécessaire que les autorités espagnoles prennent en compte la nationalité italienne au lieu de celle qui était considérée par celles-ci comme étant sa nationalité effective (nationalité de résidence) c'est-à-dire l'argentine. Toutefois, ceci pourrait être considéré comme contraire au principe d'effectivité qui porte à retenir, en cas de conflit de nationalités, celle avec laquelle l'intéressé présente un lien effectif.

¹⁶⁶ Arrêt Micheletti, EU:C:1992:295, point 11 : « Par conséquent, une interprétation de l'article 52 du traité selon laquelle, lorsque le ressortissant d'un État membre possède en même temps la nationalité d'un État tiers, les autres États membres peuvent soumettre la reconnaissance de la qualité de ressortissant communautaire à une condition telle que la résidence habituelle de l'intéressé sur le territoire du premier État ne saurait être admise ».

¹⁶⁷ A. ILIOPOULOU, *op.cit.*, p. 108.

¹⁶⁸ Arrêt Micheletti, EU:C:1992:295, point 10.

¹⁶⁹ S. BARBOU DES PLACES, *op.cit.*, p. 46.

¹⁷⁰ Arrêt *Mesbah*, C-179/98, EU:C:1999:549, points 18 et 40. Il s'agissait ici de savoir si une personne ayant la double nationalité belge et marocaine pouvait se prévaloir de la nationalité de l'État tiers pour bénéficier de l'accord CEE-Maroc afin d'obtenir une allocation d'handicapé.

nationalités (dans ce cas, belge et espagnole), laquelle doit être retenue et plus particulièrement, s'il est possible d'invoquer la nationalité espagnole à l'égard de la Belgique et vice-versa¹⁷¹. La Cour répond de manière affirmative : en effet, pour décider s'il est possible d'invoquer le droit de l'Union, il n'est pas nécessaire de déterminer quelle est la nationalité prépondérante entre les deux car la nationalité d'un État membre est une condition suffisante pour obtenir la protection du droit de l'Union¹⁷². Ainsi, la Cour exige la reconnaissance par un État membre de la nationalité accordée à un individu par un autre État membre, refusant la possibilité de justifier l'absence d'une telle reconnaissance par la règle de la primauté de la nationalité du for¹⁷³.

Le même principe avait déjà été fixé par la Cour dans l'arrêt *Gullung*¹⁷⁴, qui concernait un individu possédant la double nationalité française et allemande et pouvant donc se prévaloir de l'une comme de l'autre pour bénéficier du droit européen¹⁷⁵, et a été confirmé et même renforcé subséquemment dans l'arrêt *Chen*, dans lequel la Cour refuse même d'accepter, comme justification de la non-reconnaissance de la nationalité d'un État membre par un autre État membre, l'argument selon lequel cette nationalité avait été acquise de manière abusive (dans le cas d'espèce par une manœuvre de *forum shopping*)¹⁷⁶. Ainsi, la Cour considère que le gouvernement du Royaume-Uni ne peut exiger une condition supplémentaire pour qu'une personne puisse invoquer une nationalité de l'Union (irlandaise dans ce cas) afin de bénéficier des droits des citoyens européens, même s'il considère que cette nationalité a été acquise sur la base d'un abus de droit, étant donné que l'acquisition de celle-ci n'a pas été contestée¹⁷⁷.

Pour récapituler, à partir du moment où un individu acquiert la nationalité d'un État membre, il pourra invoquer cette nationalité à l'égard des autres États membres, qui doivent la reconnaître sans conditions ou procédures de transposition, afin de bénéficier des droits de citoyen européen¹⁷⁸. L'analyse faite ci-dessus, concernant l'évolution de la notion de nationalité comme conséquence de l'adoption de la citoyenneté européenne, prouve que la nationalité d'un État membre n'a pas uniquement un rôle important dans l'ordre juridique interne, mais déploie ses effets également dans les autres États membres, c'est-à-dire dans l'ensemble de l'ordre juridique communautaire¹⁷⁹. C'est justement cette nationalité qui permet l'ouverture et le rattachement de l'individu à la réalité

¹⁷¹ Garcia Avello, EU:C:2003:539.

¹⁷² Garcia Avello, EU:C:2003:539, point 45.

¹⁷³ S. BARBOU DES PLACES, *op.cit.*, p. 47.

¹⁷⁴ Arrêt *Gullung*, C-292/86, EU:C:1988:15.

¹⁷⁵ A. ILIOPOULOU, *op.cit.*, p. 109.

¹⁷⁶ Arrêt *Chen*, EU:C:2004:639.

¹⁷⁷ Arrêt *Chen*, EU:C:2004:639, point 34.

¹⁷⁸ S. BARBOU DES PLACES, *op.cit.*, p. 48.

¹⁷⁹ *Ibidem*, p. 48.

européenne et non uniquement nationale¹⁸⁰. Finalement, la détermination de la nationalité d'un État de l'Union comme seul critère d'accès au statut de citoyen européen, et le renforcement de ce principe par la jurisprudence de la Cour que nous venons d'examiner, démontrent que la nationalité est désormais considérée, du point de vue européen, comme un statut n'ayant pas de frontières, étant donné que le titulaire peut s'en prévaloir dans tout État membre pour exercer ses droits de citoyen européen¹⁸¹.

§2. *Le critère alternatif : la résidence*

Une des raisons de l'ampleur de la discussion portant sur un critère alternatif pour l'accès à la citoyenneté européenne est le paradoxe inhérent au rapport avec la nationalité, qui résulte du syllogisme suivant : étant donné que (i) la condition essentielle pour qu'un particulier puisse accéder au statut de citoyen européen est d'être titulaire de la nationalité d'un État membre et que (ii) les États membres ont la compétence exclusive et souveraine pour déterminer qui sont leurs ressortissants, il en découle (iii) qu'il appartient aux mêmes États de déterminer qui sont les citoyens de l'Union européenne. Pourtant, le statut de citoyenneté européenne a été créé pour développer un lien direct entre l'Union européenne et les particuliers, désormais citoyens européens. L'ordre juridique européen crée donc un statut fondamental sans toutefois être maître des délimitations de son champ d'application personnel et, par conséquent, sans être lié directement à ses citoyens¹⁸².

De plus, les ordres juridiques internes des États membres n'étant pas uniformes quant au critère d'attribution de la nationalité (*ius soli* pour certains, *ius sanguinis* pour d'autres), l'accès à la citoyenneté européenne dépend aujourd'hui de règles différentes, ce qui remet en cause la vocation traditionnellement égalitaire de ce statut¹⁸³. Un autre problème sensible touchant au principe d'égalité est celui qui découle de l'impossibilité, pour des ressortissants de Pays tiers, d'obtenir le statut de citoyen européen, alors qu'ils résident de façon durable et continue sur le territoire de l'Union et que leur quotidien est de ce fait influencé par les décisions normatives de l'ordre juridique européen¹⁸⁴.

¹⁸⁰ S. BARBOU DES PLACES, *op.cit.*, p. 49.

¹⁸¹ *Ibidem*, p. 49.

¹⁸² A. ILIOPOULOU, *op.cit.*, p. 26.

¹⁸³ *Ibidem*, p. 26.

¹⁸⁴ A. ILIOPOULOU, *op.cit.*, p. 27.

Il n'est donc pas étonnant que la doctrine ait proposé un critère alternatif d'accès à la citoyenneté européenne, à savoir la résidence dans le territoire de l'Union. Il a été observé que le statut de citoyenneté évolue de plus en plus vers un statut de résidence ou de proximité¹⁸⁵. En effet, l'exercice des droits qui découlent de la qualité de citoyen est davantage lié à la résidence car il dépend du lien étroit entre l'État et le citoyen¹⁸⁶.

Dans l'arrêt *Trojani*, par exemple, la Cour explique que : « *un citoyen de l'Union économiquement non actif peut invoquer l'article 12 CE dès lors qu'il a séjourné légalement dans l'État membre d'accueil pendant une certaine période ou qu'il dispose d'une carte de séjour* »¹⁸⁷. Par conséquent, pour obtenir une prestation d'assistance sociale, il est nécessaire de respecter une condition d'intégration à l'égard de l'État membre d'accueil auquel on demande cette prestation¹⁸⁸. D'après la Cour, la citoyenneté européenne ne serait donc pas suffisante pour prouver l'intégration en question ; celle-ci devrait être prouvée par l'exercice d'une activité économique dans l'État d'accueil ou, en l'absence d'une telle activité et comme c'était le cas en l'espèce, par une résidence d'une certaine durée ou la possession d'une carte de séjour¹⁸⁹.

Un autre exemple du lien entre la résidence et l'exercice des droits attachés à la citoyenneté européenne est illustré dans l'arrêt *Förster*, dans lequel la Cour accepte la condition de résidence de cinq ans prévue par le droit national de l'État membre d'accueil pour l'obtention d'une bourse d'entretien pour un étudiant¹⁹⁰.

De plus, la condition de résidence acquiert une grande importance avec l'adoption de la directive 2004/38 qui prévoit, au 1^{er} paragraphe de l'article 16, l'obtention d'un droit de séjour permanent dans l'État membre d'accueil pour les citoyens européens y ayant résidé pendant une période ininterrompue de cinq ans¹⁹¹. Le deuxième paragraphe de l'article 24 de cette même directive prévoit, en outre, que ce droit de séjour permanent doit être acquis pour obtenir le droit à certains avantages sociaux¹⁹². Dans l'arrêt *Förster*, la Cour s'inspire donc probablement de cette directive

¹⁸⁵ J.-Y. CARLIER, *op.cit.*, p. 267.

¹⁸⁶ *Ibidem*, p. 273.

¹⁸⁷ Arrêt *Trojani*, C-456/02, EU:C:2004:488, point 43.

¹⁸⁸ C. MARZO, *op.cit.*, p. 453.

¹⁸⁹ *Ibidem*, p. 453.

¹⁹⁰ Arrêt *Förster*, C-158/07, EU:C:2008:630, point 60.

¹⁹¹ Article 16, §1^{er}, de la directive 2004/38/CE.

¹⁹² Article 24, §2, de la directive 2004/38/CE : « *Par dérogation au paragraphe 1, l'État membre d'accueil n'est pas obligé d'accorder le droit à une prestation d'assistance sociale pendant les trois premiers mois de séjour ou, le cas échéant, pendant la période plus longue prévue à l'article 14, paragraphe 4, point b), ni tenu, avant l'acquisition du droit de séjour permanent, d'octroyer des aides d'entretien aux études, y compris pour la formation professionnelle,*

qui impose une condition de résidence de cinq ans pour que les citoyens européens acquièrent le droit d'être traités, dans l'État membre d'accueil, de la même manière que les ressortissants de celui-ci¹⁹³.

Vu le rôle que joue le critère de résidence pour bénéficier de l'exercice des droits liés au statut de citoyen européen, on pourrait envisager de concéder l'accès à la citoyenneté européenne non seulement aux individus ayant la nationalité d'un État membre mais également à ceux qui résident habituellement depuis un certain temps (par exemple cinq ans) sur le territoire d'un État membre et qui y sont donc liés par des attaches, notamment familiales, professionnelles ou économiques¹⁹⁴. En effet, la citoyenneté européenne symbolise l'appartenance à l'ordre juridique européen ; celle-ci ne pouvant pas être considérée comme existant uniquement dans le cas d'une personne possédant la nationalité d'un État membre mais également dans le cas où celle-ci réside dans un État membre et a développé un lien d'intégration avec celui-ci.

Le droit primaire admet d'ailleurs déjà la possibilité d'étendre le bénéfice de certains droits qui sont propres à la citoyenneté européenne à des individus qui, sans avoir ce statut, résident de manière habituelle sur le territoire de l'Union ; c'est le cas du droit de pétition¹⁹⁵ au Parlement européen et du droit de plainte¹⁹⁶ auprès du médiateur¹⁹⁷. En outre, les interventions du Parlement européen visant à accroître l'importance de la résidence sont significatives¹⁹⁸.

sous la forme de bourses d'études ou de prêts, à des personnes autres que les travailleurs salariés, les travailleurs non salariés, les personnes qui gardent ce statut, ou les membres de leur famille ».

¹⁹³ C. MARZO, *op.cit.*, p. 456.

¹⁹⁴ J.-Y. CARLIER, *op.cit.*, p. 285.

¹⁹⁵ Article 227 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne: « *Tout citoyen de l'Union, ainsi que toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre, a le droit de présenter, à titre individuel ou en association avec d'autres citoyens ou personnes, une pétition au Parlement européen sur un sujet relevant des domaines d'activité de l'Union et qui le ou la concerne directement* ».

¹⁹⁶ Article 228, §1er, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne: « *Un médiateur européen, élu par le Parlement européen, est habilité à recevoir les plaintes émanant de tout citoyen de l'Union ou de toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre et relatives à des cas de mauvaise administration dans l'action des institutions, organes ou organismes de l'Union, à l'exclusion de la Cour de justice de l'Union européenne dans l'exercice de ses fonctions juridictionnelles. Il instruit ces plaintes et fait rapport à leur sujet* ».

¹⁹⁷ A. ILIOPOULOU, *op.cit.*, p. 27.

¹⁹⁸ Voir la Résolution du Parlement européen, 15 décembre 1987, *J.O.*, n°13, 18 janvier 1988, visant à permettre aux citoyens d'États tiers de voter aux élections municipales de l'État membre dans lequel ils résident et le Rapport de la Commission institutionnelle sur la citoyenneté de l'Union, 6 novembre 1991, A3-0300/91, Parlement européen, E 153.099/déf., p. 19, visant à ouvrir l'accès à la citoyenneté européenne non seulement aux ressortissants d'États membres mais également aux ressortissants d'États tiers respectant certaines conditions, notamment le fait d'être membre de la famille d'un citoyen européen.

La solution envisagée permettrait de concéder à l'Union européenne un pouvoir de détermination du champ d'application personnel de la citoyenneté européenne¹⁹⁹. Les avantages de cette solution ont été clairement soulignés dans la doctrine : (i) elle créerait un lien direct entre l'Union et ses citoyens, tout en laissant intacte la compétence étatique en matière de nationalité; (ii) elle permettrait de respecter l'aspiration traditionnelle d'égalité de la citoyenneté européenne et, en même temps, d'accentuer le développement d'un sentiment d'appartenance des citoyens à l'Union; (iii) elle représenterait un nouveau défi d'ouverture pour la construction européenne, à savoir celui de reconnaître les nombreux ressortissants d'États tiers qui vivent sur le territoire de l'Union européenne comme faisant partie de son identité humaine, sociale et politique; (iv) elle permettrait de fonder ce statut fondamental pour l'intégration européenne sur un critère lié aux droits essentiels de l'ordre juridique européen, notamment la libre circulation²⁰⁰.

Section 2. La compétence des États membres en termes de nationalité

Malgré les défis lancés par les partisans d'une solution alternative, la nationalité est encore de nos jours la clef d'accès à la citoyenneté européenne. Les États ont une compétence exclusive, en droit international, pour la détermination de leurs nationaux, qui leur permet de garder un certain contrôle sur l'ampleur du champ d'application personnel de la citoyenneté européenne²⁰¹. Il s'agit là, selon une partie de la doctrine, d'un choix stratégique essentiel²⁰². En effet, en raison de l'importance considérable du statut de citoyen européen et des droits qu'il comporte, il était nécessaire, afin que l'adoption de ce statut soit acceptée par tous les États membres, d'affirmer avec clarté leur compétence dans l'attribution dudit statut²⁰³.

L'autonomie des États membres dans leurs décisions de conférer ou de retirer la nationalité à un individu et, par conséquent, de lui octroyer ou de lui faire perdre la citoyenneté européenne, n'est toutefois pas illimitée²⁰⁴. Sans remettre en question la compétence souveraine des États de déterminer qui sont leurs ressortissants, la manière dont celle-ci est exercée ne peut pas porter atteinte au droit communautaire²⁰⁵. En effet, dans l'arrêt *Micheletti* dont le contexte a fait l'objet d'explications *supra*, la Cour statua que : « *La définition des conditions d'acquisition et de perte de*

¹⁹⁹ A. ILIOPOULOU, *op.cit.*, p. 27.

²⁰⁰ A. ILIOPOULOU, *op.cit.*, p. 28 et J.-Y. CARLIER, « Réinventer la citoyenneté européenne ? », *Invention et réinvention de la citoyenneté*, Éditions Joëlle Sampsy, 1999, pp. 702 et 703.

²⁰¹ Article 1er de la Convention de La Haye du 12 avril 1930 et Déclaration relative à la nationalité des États membres annexée au Traité sur l'Union européenne du 7 février 1992.

²⁰² M. BENLOLO CARABOT, *op.cit.*, p. 128.

²⁰³ *Ibidem*, p. 164.

²⁰⁴ M. BENLOLO CARABOT, *op.cit.*, p. 128.

²⁰⁵ S. O'LEARY, *op.cit.*, p. 49.

*la nationalité relève, conformément au droit international, de la compétence de chaque État membre, compétence qui doit être exercée dans le respect du droit communautaire »*²⁰⁶.

Certains auteurs considèrent que cette condition ne serait pas respectée (car le droit de libre circulation des citoyens européens serait violé) dans le cas d'une législation prévoyant que, lors d'une résidence d'une durée déterminée dans un État membre autre que celui d'origine, la personne perdrait sa nationalité²⁰⁷. On pourrait alors se demander s'il n'existe pas, après tout, une distinction entre la compétence exclusive des États membres concernant la nationalité dans leur ordre juridique interne et le contrôle exercé du point de vue européen sur la nationalité en tant qu'instrument d'accès aux droits des citoyens européens²⁰⁸.

L'arrêt *Rottman* semble aborder ce problème. Monsieur Rottman, ayant la nationalité autrichienne, avait commencé à résider en Allemagne pour ensuite obtenir la nationalité allemande en perdant donc l'autrichienne. Toutefois, cette nationalité allemande lui a été enlevée à la suite d'une décision selon laquelle elle avait été acquise de manière frauduleuse. Le point essentiel de cette affaire est la question de savoir si ce retrait de nationalité est compatible avec le droit communautaire, étant donné qu'il comporte la perte, pour monsieur Rottman, du statut de citoyen européen²⁰⁹. La Cour, tout en acceptant la possibilité que la nationalité acquise frauduleusement soit retirée, ajoute la condition que « *cette décision de retrait respecte le principe de proportionnalité* »²¹⁰.

Ainsi, la Cour confirme d'une part, la compétence exclusive des États membres concernant les décisions d'acquisition ou perte de nationalité mais souligne, d'autre part, que cette compétence est soumise à certaines limites (notamment, dans le cas d'espèce, le respect du principe de proportionnalité²¹¹). De nouveau, on remarque que la Cour entend préserver le fonctionnement de la citoyenneté européenne en protégeant l'accès à ce statut et donc en évitant que des décisions de retrait de la nationalité, adoptées sans justification légitime et proportionnée, en constituent un obstacle²¹². En effet, avant qu'une telle décision ne soit adoptée, l'État membre intéressé sera tenu de procéder à un contrôle de proportionnalité en déterminant si la justification de la décision de

²⁰⁶ Arrêt Micheletti, EU:C:1992:295, point 10.

²⁰⁷ G.-R. DE GROOT, « The relationship between nationality legislation of the member States of the European Union and European citizenship », in M. LA TORRE (ed.), *European citizenship, An institutional Challenge*, Kluwer Law International, The Hague, 1998, pp. 136-137.

²⁰⁸ S. O'LEARY, « Nationality Law and Community citizenship: a tale of two uneasy bedfellows », *Y.E.L.*, 1992, vol. 12, p. 382.

²⁰⁹ S. BARBOU DES PLACES, *op.cit.*, p. 43.

²¹⁰ Arrêt Rottman, EU:C:2010:104, point 55.

²¹¹ S. BARBOU DES PLACES, *op.cit.*, p. 43.

²¹² *Ibidem*, p. 43.

retrait est proportionnée par rapport aux conséquences que cette décision comporte sur les droits du citoyen européen²¹³. Par exemple, un élément déterminant dans l'affaire en question serait de savoir s'il est possible, pour Monsieur Rottman, d'acquérir nouvellement sa nationalité autrichienne d'origine car, si c'est le cas, il continuera à être considéré comme un citoyen européen et ne sera donc pas privé de ses droits²¹⁴.

Il est donc possible de distinguer trois situations dans lesquelles la décision d'un État membre d'accorder ou de retirer la nationalité à un individu pourrait être considérée comme contraire aux principes de droit européen : (i) tout d'abord, le cas où cette décision comporterait l'acquisition de la nationalité d'un État membre au bénéfice d'une grande partie de citoyens d'un État tiers, sans consultation préalable avec les institutions européennes, ce qui violerait le principe de solidarité entre les États membres; (ii) deuxièmement, le cas où la décision concernant la nationalité d'un individu violerait les principes de droit international ou les droits fondamentaux; (iii) finalement, la situation dans laquelle la décision concernant la nationalité comporte une violation du droit de libre circulation des citoyens européens au sein de l'Union européenne²¹⁵.

PARTIE III. LA RELATION ENTRE PRINCIPE DE NON-DISCRIMINATION ET CITOYENNETÉ EUROPÉENNE

La dernière partie du travail est consacrée au principe de non-discrimination, qui fait partie des droits fondamentaux des individus. L'origine et l'évolution de ce principe feront l'objet d'une étude dans le chapitre 1, alors que le chapitre 2 sera consacré en particulier à la non-discrimination sur la base de la nationalité. Cette analyse permettra de mettre en évidence l'interdépendance réciproque entre ce principe et la citoyenneté européenne, cette dernière ayant vocation à créer une communauté d'individus ayant un statut égal et ne pouvant pas être discriminés notamment sur la base de leur nationalité.

Chapitre 1. Le principe général de non-discrimination comme droit fondamental

S'agissant de l'origine et de l'évolution du principe de non-discrimination, nous examinerons en premier lieu l'introduction progressive de la protection des droits de l'homme dans l'ordre juridique

²¹³ S. BARBOU DES PLACES, *op.cit.*, p. 44.

²¹⁴ *Ibidem*, p. 45.

²¹⁵ G.-R. DE GROOT, « Towards a European nationality law », publié en ligne : <http://www.ejcl.org/83/art83-4.html>.

de l'Union (section 1), pour ensuite nous concentrer plus spécifiquement sur le principe de non-discrimination qui n'est qu'un de ces droits fondamentaux (section 2).

Section 1. La consécration des droits fondamentaux dans l'ordre juridique de l'Union européenne

Le principe de non-discrimination est l'un des principes essentiels faisant partie des droits fondamentaux des individus. Avant de l'examiner en profondeur, il convient donc d'évoquer, quoique brièvement, la place qu'occupent les droits fondamentaux dans leur ensemble dans l'ordre juridique de l'Union européenne et la relation existant entre ceux-ci et la citoyenneté européenne.

La protection des droits de l'homme n'était pas abordée initialement dans le droit communautaire. En effet, longtemps après la signature des traités d'origine, le régime communautaire et le régime de la Convention européenne des droits de l'homme furent clairement distincts car ils s'intéressaient à des thèmes et objectifs différents. Le premier visait le développement d'un projet d'intégration européenne essentiellement économique entre les États membres alors que le deuxième visait à garantir la protection des droits fondamentaux²¹⁶.

Toutefois, l'accroissement des compétences des institutions européennes a provoqué progressivement une implication plus importante des individus dans ce processus, en touchant notamment à leurs droits fondamentaux²¹⁷. Déjà depuis l'arrêt *Van Gend en Loos*, dans lequel la Cour avait expliqué que les sujets de l'ordre juridique communautaire « *sont non seulement les États membres mais également leurs ressortissants* »²¹⁸, il était clair que les individus allaient être affectés par les actes européens et que, par conséquent, l'importance des droits fondamentaux allait graduellement augmenter²¹⁹. Ainsi, sans entrer ici dans la question complexe de la relation entre l'Union européenne et la Convention européenne des droits de l'homme, il est évident que les institutions européennes ont pris de plus en plus en compte, en exerçant leurs compétences, le respect des droits fondamentaux²²⁰.

²¹⁶ F. PICOD, « Le juge communautaire et l'interprétation européenne », *L'interprétation de la Convention européenne des droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 289.

²¹⁷ *Ibidem*, p. 290.

²¹⁸ Arrêt *Van Gend en Loos*, EU:C:1963:1, point 23.

²¹⁹ J.-Y. CARLIER, *La condition des personnes dans l'Union européenne*, *op.cit.*, p. 198.

²²⁰ Déclaration commune du Parlement européen, du Conseil et de la Commission sur les droits fondamentaux, 5 avril 1977, *J.O.*, n° C 103 de 1977, p. 1 ; Résolution du Parlement européen portant adoption de la Déclaration des droits et libertés fondamentaux, 12 avril 1989, *J.O.*, n° C 120 de 1989, p. 51 ; Résolution sur les droits de l'homme, la démocratie et le développement adoptée par le Conseil et les représentants des États membres réunis au sein du Conseil le 28 novembre 1991, *Bull. Com.*, n°11/91.

Cette évolution se remarque notamment dans le droit primaire et plus précisément, initialement, dans l'Acte unique européen, qui prévoit que les États signataires sont « *DÉCIDÉS à promouvoir ensemble la démocratie en se fondant sur les droits fondamentaux reconnus dans les constitutions et lois des États membres, dans la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et la charte sociale européenne, notamment la liberté, l'égalité et la justice sociale* »²²¹. Cette idée se retrouve également dans le préambule du Traité sur l'Union européenne, qui précise que les États membres confirment « *leur attachement aux principes de la liberté, de la démocratie et du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'État de droit* »²²². De plus, l'article 2 de ce Traité prévoit que : « *l'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes* »²²³. En outre, l'article 6 du même Traité prévoit que « *les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, font partie du droit de l'Union en tant que principes généraux* »²²⁴. On peut également citer l'article 7 du Traité qui prévoit la procédure à suivre afin de sanctionner les États membres qui violeraient, de manière grave et persistante, les droits de l'homme²²⁵. Finalement, la volonté des États membres d'intensifier la protection des droits fondamentaux des individus et de démontrer l'importance du rôle de celle-ci dans l'intégration européenne, se manifeste avec l'adoption par le

²²¹ Alinéa 3 du Préambule de l'Acte unique européen.

²²² Alinéa 5 du Préambule du Traité sur l'Union européenne.

²²³ Article 2 du Traité sur l'Union européenne.

²²⁴ Article 6, § 3, du Traité sur l'Union européenne.

²²⁵ Article 7 du Traité sur l'Union européenne : « 1. Sur proposition motivée d'un tiers des États membres, du Parlement européen ou de la Commission européenne, le Conseil, statuant à la majorité des quatre cinquièmes de ses membres après approbation du Parlement européen, peut constater qu'il existe un risque clair de violation grave par un État membre des valeurs visées à l'article 2. Avant de procéder à cette constatation, le Conseil entend l'État membre en question et peut lui adresser des recommandations, en statuant selon la même procédure. Le Conseil vérifie régulièrement si les motifs qui ont conduit à une telle constatation restent valables. 2. Le Conseil européen, statuant à l'unanimité sur proposition d'un tiers des États membres ou de la Commission européenne et après approbation du Parlement européen, peut constater l'existence d'une violation grave et persistante par un État membre des valeurs visées à l'article 2, après avoir invité cet État membre à présenter toute observation en la matière. 3. Lorsque la constatation visée au paragraphe 2 a été faite, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut décider de suspendre certains des droits découlant de l'application des traités à l'État membre en question, y compris les droits de vote du représentant du gouvernement de cet État membre au sein du Conseil. Ce faisant, le Conseil tient compte des conséquences éventuelles d'une telle suspension sur les droits et obligations des personnes physiques et morales. Les obligations qui incombent à l'État membre en question au titre des traités restent en tout état de cause contraignantes pour cet État. 4. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut décider par la suite de modifier les mesures qu'il a prises au titre du paragraphe 3 ou d'y mettre fin pour répondre à des changements de la situation qui l'a conduit à imposer ces mesures. 5. Les modalités de vote qui, aux fins du présent article, s'appliquent au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil sont fixées à l'article 354 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ».

Traité de Nice signé le 26 février 2001, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après, la Charte) qui, par le caractère contraignant que lui octroie le Traité de Lisbonne signé le 13 décembre 2007²²⁶, exercera une influence de plus en plus importante sur l'action des institutions européennes et les arrêts de la Cour²²⁷.

La Cour de justice, d'ailleurs, commença à s'intéresser au rôle que jouent les droits fondamentaux, et ce même avant l'insertion de la protection de ces droits dans le droit primaire de l'Union²²⁸. Dans l'arrêt *Stauder* de 1969 par exemple, la Cour souligne la nécessité que les actes adoptés par les institutions européennes respectent les droits fondamentaux, étant donné que ceux-ci doivent être considérés, désormais, comme faisant partie des principes généraux du droit européen²²⁹. En outre, dans deux autres arrêts de principe, l'arrêt *Nold* de 1970 et l'arrêt *Internationale Handelsgesellschaft* de 1974, la Cour ajoute que pour comprendre et appliquer les droits fondamentaux en droit européen, il est nécessaire de s'inspirer des traditions constitutionnelles des États membres et de prendre également comme indication les instruments juridiques internationaux protégeant ces droits²³⁰.

Ainsi, déjà à l'époque, il était clair que la Cour allait jouer un rôle essentiel dans le contrôle du respect de ces droits dans les actes européens²³¹. Toutefois, étant donné l'existence dans l'ordre juridique interne des États membres de limitations à cette protection basées sur des objectifs d'intérêt général, la Cour a accepté que ces exceptions puissent s'appliquer également dans l'ordre juridique européen « *dès lors qu'il n'est pas porté atteinte à la substance même de ces droits* »²³² et qu'il ne s'agisse pas d'une « *intervention démesurée et intolérable* »²³³.

Néanmoins, la limite la plus importante à la protection des droits fondamentaux dans l'ordre juridique de l'Union européenne, rappelée à maintes reprises par la Cour, est celle qui concerne le champ d'application de cette protection²³⁴. En effet, les droits fondamentaux sont protégés dans l'ordre juridique communautaire uniquement lorsqu'il s'agit d'une situation qui entre dans le champ d'application du droit de l'Union européenne, ce qui exclu les domaines qui relèvent de

²²⁶ Article 6, §1er, alinéa 1er, du Traité sur l'Union européenne: « *L'Union reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne du 7 décembre 2000, telle qu'adaptée le 12 décembre 2007 à Strasbourg, laquelle a la même valeur juridique que les traités* ».

²²⁷ O. DE SCHUTTER, « Les droits fondamentaux dans l'Union européenne », *J.D.E.*, 2012, liv. 188, p. 114.

²²⁸ *Ibidem*, p. 114.

²²⁹ Arrêt *Stauder*, EU:C:1969:57, point 7.

²³⁰ Arrêt *Internationale Handelsgesellschaft*, EU:C:1970:114, point 4 et Arrêt *Nold*, EU:C:1974:51, point 13.

²³¹ F. PICOD, *op.cit.*, p. 295.

²³² Arrêt *Nold*, EU:C:1974:51 point 14.

²³³ Arrêt *Hermann Schröder*, C-265/87, EU:C:1989:303, point 15.

²³⁴ J.-Y. CARLIER, *La condition des personnes dans l'Union européenne*, *op.cit.*, p. 200.

l'appréciation du législateur national des États membres²³⁵. Par conséquent, on peut considérer les droits fondamentaux comme étant un complément important des droits garantis par l'ordre juridique communautaire, car les premiers doivent faire partie du champ d'application des seconds pour être protégés. Cependant, on ne peut exclure le caractère autonome des droits fondamentaux étant donné qu'ils renforcent la protection des droits reconnus aux particuliers dans l'ordre juridique de l'Union²³⁶.

Compte tenu de cette analyse, nous pouvons désormais nous pencher sur la connexion qui existe entre la citoyenneté européenne et les droits fondamentaux. Il s'agit d'une connexion très étroite étant donné que l'adoption du statut de citoyenneté européenne a indubitablement mis les individus au centre du projet européen et a déclenché un accroissement de leurs droits dans l'ordre juridique communautaire²³⁷. Toutefois, il est légitime de se demander si l'idée de la protection universelle des droits fondamentaux (ne bénéficiant pas uniquement aux citoyens européens mais également aux étrangers qui se trouvent sur le territoire de l'Union européenne) est compatible avec l'idée de la citoyenneté européenne qui bénéficie uniquement aux ressortissants des États membres, à l'exclusion des autres personnes, et qui joue un rôle important de consolidation du sentiment d'identité européenne²³⁸. En effet, alors que la citoyenneté de l'Union européenne, étant strictement liée à la nationalité, est réservée aux ressortissants des États membres, la perspective des droits fondamentaux est différente²³⁹. Ainsi, ces derniers sont rattachés, de manière générale et universaliste, à la personne humaine, ce qui signifie que l'Union européenne ne protégera pas uniquement les droits fondamentaux des citoyens européens mais, également, de toute personne placée sous la juridiction de l'Union européenne²⁴⁰.

Sans préjudice de cette antinomie, il est tout de même nécessaire de souligner que les convergences entre la citoyenneté européenne et les droits fondamentaux sont prépondérantes, comme le témoigne entre autres le choix de consacrer le Titre V de la Charte à la citoyenneté européenne²⁴¹. Tous les deux reconnaissent une place centrale à l'individu, ce qui eu pour effet de plus en plus, d'étendre le bénéfice des droits liés à la citoyenneté européenne aux ressortissants de Pays tiers qui

²³⁵ Arrêt Cinéthèque, C-60/40 et C-61/40, EU:C:1985:329, point 26.

²³⁶ J.-Y. CARLIER, *La condition des personnes dans l'Union européenne*, op.cit., p. 201.

²³⁷ C. BLUMANN, « Citoyenneté européenne et droits fondamentaux », in *Mélanges de Gérard Cohen-Jonathan*, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 266.

²³⁸ *Ibidem.*, p. 267.

²³⁹ C. BLUMANN, op.cit., p. 269.

²⁴⁰ *Ibidem.*, p. 269.

²⁴¹ C. BLUMANN, op.cit., p. 274.

réunissent certaines conditions²⁴². Contrairement au Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui réserve le droit de libre circulation et de séjour aux citoyens européens²⁴³, la Charte l'étend également aux ressortissants d'États tiers s'ils résident de manière légale sur le territoire d'un État membre²⁴⁴. Ceci est aussi le cas pour d'autres droits prévus par la Charte tels que le droit à une bonne administration²⁴⁵, le droit d'accéder aux documents des institutions européennes²⁴⁶, le droit de saisir le médiateur de l'Union européenne²⁴⁷ et, finalement, le droit de pétition devant le Parlement européen²⁴⁸. Ainsi, on s'aperçoit que la Charte développe un lien toujours plus étroit entre les droits dont bénéficient les citoyens européens et les droits fondamentaux dont tout individu est détenteur²⁴⁹. C'est pourquoi on pourrait se poser la question de savoir si le jeu combiné de la citoyenneté européenne et des droits fondamentaux, tous deux caractérisés par une vocation universelle, ne va progressivement affaiblir le lien entre nationalité et citoyenneté²⁵⁰.

Finalement, la citoyenneté européenne et les droits fondamentaux, en mettant l'accent sur les individus, démontrent la volonté d'atteindre un objectif commun ; c'est-à-dire le développement d'une société européenne qui se préoccupe de concéder un cadre minimum de droits essentiels aux individus placés sous la juridiction de l'Union européenne. Il s'agit en effet de droits voués à protéger toute personne humaine²⁵¹.

²⁴² *Ibidem.*, p. 275.

²⁴³ Article 21, §1^{er}, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne : « Tout citoyen de l'Union a le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, sous réserve des limitations et conditions prévues par les traités et par les dispositions prises pour leur application ».

²⁴⁴ Article 45, § 2, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : « La liberté de circulation et de séjour peut être accordée, conformément au traité instituant la Communauté européenne, aux ressortissants de pays tiers résidant légalement sur le territoire d'un État membre ».

²⁴⁵ Article 41, §1^{er}, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : « Toute personne a le droit de voir ses affaires traitées impartialement, équitablement et dans un délai raisonnable par les institutions et organes de l'Union ».

²⁴⁶ Article 42 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : « Tout citoyen ou toute citoyenne de l'Union ou toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre a un droit d'accès aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission ».

²⁴⁷ Article 43 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : « Tout citoyen ou toute citoyenne de l'Union ou toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre a le droit de saisir le médiateur de l'Union en cas de mauvaise administration dans l'action des institutions ou organes communautaires, à l'exclusion de la Cour de justice et du Tribunal de première instance dans l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles ».

²⁴⁸ Article 44 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : « Tout citoyen ou toute citoyenne de l'Union ou toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre a le droit de pétition devant le Parlement européen ».

²⁴⁹ M. BENLOLO CARABOT, *op.cit.*, p. 622.

²⁵⁰ A. POTTEAU, « Les perspectives pour la citoyenneté européenne de l'adhésion de l'Union à la Convention européenne des droits de l'homme », *R.A.E.*, p. 2011, tome I, p. 107.

²⁵¹ C. BLUMANN, *op.cit.*, p. 278.

Section 2. La consécration du principe de non-discrimination dans l'ordre juridique de l'Union européenne

Un des droits fondamentaux protégés par le droit de l'Union européenne est le principe de non-discrimination²⁵².

À l'origine, le principe de non-discrimination, entendu comme interdiction de toute discrimination basée sur la nationalité, était énoncé dans le Traité CEE à son article 7²⁵³. Cette disposition consacre un principe essentiel et traditionnel de l'ordre juridique communautaire qui vise à assurer l'égalité de traitement ; celle-ci étant considérée comme une condition nécessaire afin de réaliser le marché commun²⁵⁴. Le fait que cette interdiction se trouve dans la première partie du Traité intitulée « les principes » démontre encore l'importance que les auteurs du Traité lui ont accordée : il s'agit en effet d'une norme devant être prise en compte lors de l'interprétation des autres dispositions du Traité²⁵⁵.

Comme il a déjà été expliqué, les domaines visés par l'ordre juridique de l'Union européenne ont énormément évolué depuis la signature des traités constitutifs car, alors qu'initialement celui-ci visait essentiellement à régler des aspects économiques, l'intégration européenne s'est graduellement étendue à des domaines sociaux, voire même politiques, en arrivant à toucher plus profondément la vie des personnes comme l'avaient préconisé les pères fondateurs. Cette évolution a également touché le principe essentiel de non-discrimination qui, initialement conçu pour régir le traitement réservé aux personnes physiques et morales des autres États membres d'un point de vue économique, a ensuite considérablement progressé pour intégrer également une dimension sociale ; celle-ci ayant une relation étroite avec la consécration parallèle du concept de citoyenneté européenne.

La dimension économique du principe de non-discrimination est strictement liée à la notion d'entrave aux quatre libertés fondamentales²⁵⁶. Une étude approfondie de cette problématique

²⁵² P. DOLLAT, « Vers la reconnaissance généralisée du principe de l'égalité de traitement entre les personnes dans l'Union européenne », *J.T.D.E.*, mars 2002, n°87, p. 57.

²⁵³ Article 7 du Traité instituant la Communauté économique européenne: « *Dans le domaine d'application du présent Traité, et sans préjudice des dispositions particulières qu'il prévoit, est interdite toute discrimination exercée en raison de la nationalité. Le conseil, sur proposition de la Commission et après consultation de l'Assemblée, peut prendre, à la majorité qualifiée, toute réglementation en vue de l'interdiction de ces discriminations* ».

²⁵⁴ G. SCHIAVONE, « commento all'art. 7 CEE », in R.QUADRI, R. MONACO et A. TRABUCCHI, *Commentario Trattato CEE*, Giuffrè, Milano, 1965, p. 65.

²⁵⁵ *Ibidem*, p. 65.

²⁵⁶ M. FALLON et D. MARTIN, « Dessine-moi une discrimination... », *J.D.E.*, 2010, n°170, p. 165.

dépasse largement les limites du présent travail. Nous aurons néanmoins l'occasion de revenir sur ce point en traitant de la non-discrimination sur base de la nationalité (*infra*, chapitre 2).

Quant au volet social²⁵⁷, il a pris une ampleur de plus en plus considérable, se détachant de la simple non-discrimination par nationalité. La consécration du nouveau principe de non-discrimination dans le droit primaire se retrouve premièrement dans le Traité instituant la Communauté européenne qui exige explicitement, depuis l'adoption du Traité d'Amsterdam signé le 2 octobre 1997, le respect du principe de non-discrimination en combattant « *toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle* »²⁵⁸. Cette disposition démontre la forte volonté politique des auteurs du traité de lier désormais le projet d'intégration européenne au respect des droits fondamentaux et, notamment, du principe de non-discrimination. Le fait que cet article autorise le Conseil à adopter des mesures pour combattre ce type de discriminations (comme le faisait l'article 7 du Traité CEE pour la discrimination par nationalité) démontre une fois de plus l'évolution du principe de non-discrimination. Celui-ci qui devient un objectif en tant que tel, que l'Union européenne doit atteindre par le biais d'actions positives²⁵⁹. Les institutions de l'Union sont donc appelées à développer une politique de lutte contre les discriminations fondées sur toute une série de nouveaux critères qui s'ajoutent à celui de la nationalité²⁶⁰. Même si l'énonciation des fondements sur lesquelles une discrimination est prohibée est limitée dans l'article 13 du Traité CE, devenu article 19 du TFUE, cette liste ne devrait pas être considérée comme limitative. Cela signifie que l'interdiction pourrait également viser des discriminations fondées sur d'autres critères que ceux explicitement cités²⁶¹. La Charte, à son tour, proclame essentiellement le principe d'égalité comme le prévoit expressément le titre de son troisième chapitre²⁶².

De plus, la Charte dispose : « *Est interdite, toute discrimination fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, les origines ethniques ou sociales, les caractéristiques génétiques, la langue, la*

²⁵⁷ Voir sur ce sujet A. ILIOPOULOU, *op.cit.*, p. 62.

²⁵⁸ Article 13 du Traité instituant la Communauté européenne.

²⁵⁹ S. BARBOU DES PLACES, « Signification et fonction du principe de non-discrimination en droit communautaire », Dans L. POTVIN-SOLIS (dir.), *Le principe de non-discrimination face aux inégalités de traitement entre les personnes dans l'Union européenne, Septième journée d'études du Pôle européen Jean Monnet*, Bruxelles, Bruylant, 2006, p. 79.

²⁶⁰ A. ILIOPOULOU, *op.cit.*, p. 321.

²⁶¹ P. DOLLAT, *op.cit.*, p. 58.

²⁶² Article 20 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : « *Toutes les personnes sont égales en droit* ».

religion ou les convictions, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle »²⁶³.

Se basant sur le mandat reçu par le biais de l'article 13 du Traité CE, les institutions européennes sont effectivement intervenues pour étayer le principe de non-discrimination, notamment avec l'adoption de deux directives. On citera tout d'abord la directive concernant l'interdiction de discriminations sur la base de la race et de l'origine ethnique²⁶⁴, qui a pour objet d'assurer une meilleure intégration des personnes résidant au sein de l'Union européenne mais étant originaires d'un État tiers et, par conséquent, de lutter contre le racisme et la xénophobie²⁶⁵. La deuxième directive est celle qui vise à protéger l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail²⁶⁶, égalité essentielle pour éviter l'exclusion et donc lutter contre la discrimination²⁶⁷. La consécration de ces principes dans les deux directives mentionnées ci-dessus démontre l'existence d'une *protection minimale*, définie au niveau central et devant être respectée par tous les États membres mais laissant, en même temps, la possibilité à ceux-ci d'adopter une protection plus élevée et ainsi d'aller au-delà de ce qui est prévu dans les directives en question²⁶⁸. Finalement, il est intéressant de mentionner l'adoption d'une décision du Conseil prévoyant un programme afin de lutter contre la discrimination²⁶⁹.

Néanmoins, le principe de non-discrimination fait l'objet de limites dans les deux directives citées. En effet, elles prévoient qu'il est possible de considérer une différence de traitement comme ne constituant pas une violation du principe de non-discrimination à partir du moment où le critère utilisé comme fondement de cette différence de traitement constitue, en raison de la nature de l'activité professionnelle, « *une exigence professionnelle essentielle et déterminante* »²⁷⁰ et « *pour autant que l'objectif soit légitime et que l'exigence soit proportionnée* »²⁷¹.

En outre, les deux directives citées montrent une volonté non seulement de proclamer formellement un principe de non-discrimination mais d'en assurer une application dans les faits en concédant aux

²⁶³ Article 21, § 1er, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

²⁶⁴ Directive du Conseil 2000/43/CE, du 29 juin 2000, relative à la mise en œuvre du principe d'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race et d'origine ethnique, *J.O.*, n° L 180, 19 juillet 2002.

²⁶⁵ P. DOLLAT, *op.cit.*, p. 59.

²⁶⁶ Directive du Conseil 2000/78/CE, du 27 novembre 2000, portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail, *J.O.*, n° L 303, 2 décembre 2000.

²⁶⁷ P. DOLLAT, *op.cit.*, p. 59.

²⁶⁸ *Ibidem.*, p. 59.

²⁶⁹ Décision du Conseil 2000/750/CE, du 27 novembre 2000, établissant un programme d'action communautaire de lutte contre la discrimination (2001-2006), *J.O.*, n° L 303, 2 décembre 2000.

²⁷⁰ Article 4 de la Directive du Conseil 2000/43/CE et article 4 de la Directive du Conseil 2000/78/CE.

²⁷¹ Article 4 de la Directive du Conseil 2000/43/CE et article 4 de la Directive du Conseil 2000/78/CE.

États membres la possibilité d'adopter des actions positives²⁷². Ainsi, elles disposent : « *Pour assurer la pleine égalité dans la pratique, le principe de l'égalité de traitement n'empêche pas un État membre de maintenir ou d'adopter des mesures spécifiques destinées à prévenir ou à compenser des désavantages* »²⁷³ liés pour chacune des directives aux critères de discrimination qu'elles visent. De plus, les directives prévoient également l'obligation pour les États membres de mettre en place des procédures administratives ou judiciaires de manière à permettre à toute personne estimant que ses droits ont été lésés de se défendre de manière à faire respecter les obligations découlant de celles-ci²⁷⁴.

La défense des individus est renforcée par le principe selon lequel « *dès lors qu'une personne s'estime lésée par le non-respect à son égard du principe de l'égalité de traitement et établit, devant une juridiction ou une autre instance compétente, des faits qui permettent de présumer l'existence d'une discrimination directe ou indirecte, il incombe à la partie défenderesse de prouver qu'il n'y a pas eu violation du principe de l'égalité de traitement* »²⁷⁵. Ce déplacement de la charge de la preuve permettrait ainsi de dépasser l'obstacle concernant la difficulté considérable, pour la victime, de prouver l'existence d'une discrimination²⁷⁶.

Finalement, les États membres sont tenus d'adopter toute mesure nécessaire afin d'éliminer « *les disposition législatives, réglementaires et administratives contraires au principe de l'égalité de traitement* »²⁷⁷ et de mettre en place, en cas de non-respect des dispositions nationales protégeant le principe découlant de la directive, des sanctions qui soient « *effectives, proportionnées et dissuasives* »²⁷⁸.

Néanmoins, la vocation égalitaire de la citoyenneté européenne n'est pas encore entièrement réalisée. Par exemple, on considère que seuls les citoyens qui ont exercé leur droit de libre circulation peuvent invoquer le droit de ne pas subir de discrimination²⁷⁹. La conséquence de cette limite est la tolérance des discriminations dites « à rebours »²⁸⁰. L'Union européenne ne cherche pas à combattre ce phénomène étant donné qu'il s'agit de situations purement internes, qui ne

²⁷² P. DOLLAT, *op.cit.*, p. 61.

²⁷³ Article 5 de la Directive du Conseil 2000/43/CE et Article 7 de la Directive du Conseil 2000/78/CE.

²⁷⁴ Article 7, §1^{er} de la Directive du Conseil 2000/43/CE et Article 9, §1^{er}, de la Directive du Conseil 2000/78/CE.

²⁷⁵ Article 8, §1^{er} de la Directive du Conseil 2000/43/CE et Article 10, §1^{er}, de la Directive du Conseil 2000/78/CE.

²⁷⁶ P. DOLLAT, *op.cit.*, p. 62.

²⁷⁷ Article 14, a) de la Directive du Conseil 2000/43/CE et Article 16, a) de la Directive du Conseil 2000/78/CE.

²⁷⁸ Article 15 de la Directive du Conseil 2000/43/CE et Article 17 de la Directive du Conseil 2000/78/CE.

²⁷⁹ A. ILIOPOULOU, « Citoyenneté européenne et principe de non-discrimination », *R.A.E.*, 2011, tome I, p. 59.

²⁸⁰ Il s'agit d'une situation concernant un individu qui, n'ayant pas exercé sa liberté de circulation et étant donc soumis au droit national, risque d'être défavorisé par rapport au national du même État qui a exercé ce droit ou à un ressortissant d'un autre État membre, ces derniers étant soumis au droit de l'Union. Voyez A. ILIOPOULOU, « Citoyenneté européenne et principe de non-discrimination », *op.cit.*, p. 56.

présentent aucun lien de rattachement avec le droit européen et qui font donc partie de la compétence exclusive des États membres²⁸¹. Cependant, pour que la citoyenneté européenne devienne réellement un statut protégeant ses titulaires contre les discriminations, il serait possible d'aborder ces situations comme n'étant pas purement internes en considérant l'élément d'extranéité nécessaire comme n'étant plus l'exercice de la liberté de circulation mais simplement la possession du statut de citoyenneté européenne²⁸². Nonobstant, cette approche n'a pas été acceptée par la Cour qui considère que la citoyenneté européenne ne peut pas être utilisée de manière à étendre le champ d'application du droit communautaire et qu'il s'agit donc d'une difficulté qui doit être résolue de manière interne en sensibilisant les juges et législateurs nationaux²⁸³. La Cour a malgré tout adopté une approche légèrement plus souple, permettant la protection d'un citoyen européen dans le cas d'une situation purement interne dans l'hypothèse où, dans le cas contraire, celui-ci risque d'être privé de « *la jouissance effective de l'essentiel des droits attachés au statut de citoyen de l'Union* »²⁸⁴.

Chapitre 2. L'interdiction de discrimination sur la base de la nationalité

Le concept de citoyenneté européenne et le droit de ne pas subir de discriminations ayant évolué parallèlement au sein de l'ordre juridique communautaire, le noyau central de l'un et de l'autre reste l'interdiction de toute discrimination fondée sur la nationalité. Nous allons donc examiner ce noyau essentiel, d'abord de manière générale (section 1) et ensuite en nous référant à un exemple pratique : celui des avantages sociaux (section 2).

Section 1. L'interdiction de discriminations sur la base de la nationalité : la consécration, la portée et l'approche méthodologique

Étant donné l'importance de l'interdiction de discriminer sur la base de la nationalité, il est d'abord essentiel de comprendre la portée que le droit primaire confère à ce principe (§1), pour ensuite établir précisément la distinction avec le principe d'égalité (§2). Il faudra également se référer à la distinction entre discrimination directe et indirecte, avec les conséquences qu'elle comporte (§3) et réfléchir sur la meilleure méthodologie à suivre dans l'analyse des mesures concernées (§4).

²⁸¹ A. ILIOPOULOU, « Citoyenneté européenne et principe de non-discrimination », *op.cit.*, p. 56.

²⁸² *Ibidem*, p. 57.

²⁸³ Arrêt Uecker, C-64/96 et 65/96, EU:C:1997:285, point 23.

²⁸⁴ Arrêt Zambrano, C-34/09, EU:C:2011:124, point 45.

§1. *L'article 18 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*

Comme nous l'avons déjà indiqué, le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne a repris, avec quelques modifications, le texte de l'ancien article 7 du Traité CEE en prévoyant que : « *dans le domaine d'application des traités, et sans préjudice des dispositions particulières qu'ils prévoient, est interdite toute discrimination exercée en raison de la nationalité. Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, peuvent prendre toute réglementation en vue de l'interdiction de ces discriminations* »²⁸⁵. En outre, ce principe a également été introduit, avec une formulation très similaire, à l'article 21, §2, de la Charte²⁸⁶.

Si ce principe visait initialement les seuls travailleurs qui, exerçant leur droit de libre circulation pour travailler dans un État membre d'accueil, devaient être protégés de toute discrimination basée sur leur nationalité en ce qui concerne les conditions de travail²⁸⁷, l'introduction du statut de citoyenneté européenne a élargi considérablement son champ d'application. Se réalise donc une certaine rupture des liens originaires entre l'interdiction de discriminations en raison de la nationalité et l'activité économique exercée par l'individu : ce n'est plus l'aspect économique qui est fondamental pour obtenir la protection de ce droit mais uniquement le statut de citoyenneté européenne²⁸⁸.

Concernant la portée desdits articles, l'interdiction de discrimination sur la base de la nationalité s'applique uniquement, comme le prévoit le Traité, dans le domaine d'application de celui-ci, c'est-à-dire dans les situations qui relèvent du champ d'application du droit de l'Union européenne²⁸⁹. Toutefois, la jurisprudence de la Cour a permis d'étendre le champ d'application de cette interdiction à des situations qui ne rentrent pas, de manière claire et explicite, dans le domaine de la discrimination en raison de la nationalité²⁹⁰.

Premièrement, dans l'arrêt *Matteucci*, la Cour a permis à une ressortissante italienne née en

²⁸⁵ Article 18 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

²⁸⁶ Article 21, §2 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : « *Dans le domaine d'application du traité instituant la Communauté européenne et du traité sur l'Union européenne, et sans préjudice des dispositions particulières desdits traités, toute discrimination fondée sur la nationalité est interdite* ».

²⁸⁷ Article 45, §2, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ancien article 48, §2 du Traité instituant la Communauté économique européenne.

²⁸⁸ K. GROENENDIJK, « Citizens and third country nationals : differential treatment or discrimination ? », Dans *L'avenir de la libre circulation des personnes dans l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2006, p. 82.

²⁸⁹ A. POTTEAU, *op.cit.*, p. 115.

²⁹⁰ J.-Y. CARLIER, *La condition des personnes dans l'Union européenne, op.cit.*, p. 235.

Belgique, d'invoquer le droit à l'égalité de traitement pour obtenir une bourse pour un séjour d'échange d'étudiants en considérant que, même si le domaine de la culture ne faisait pas partie du champ d'application matériel du Traité, si ce bénéfice n'était pas accordé à la requérante cela compromettrait son droit à l'égalité de traitement et, par conséquent, sa liberté de circulation²⁹¹. Ensuite, à titre d'exemple, la Cour a considéré comme faisant partie de ce domaine la libre circulation des étudiants en disposant que : « *L'accès à la formation professionnelle est susceptible de favoriser la libre circulation des personnes dans l'ensemble de la communauté, en leur permettant d'obtenir une qualification dans l'État membre où ils se proposent d'exercer leurs activités professionnelles et en leur procurant l'occasion de parfaire leur formation et de développer leurs talents particuliers dans l'État membre dont l'enseignement professionnel comporte la spécialisation appropriée* »²⁹². De plus, la Cour a également considéré comme relevant du droit communautaire une mesure nationale de procédure civile à partir du moment où celle-ci « *a une incidence, même indirecte, sur les échanges intracommunautaires de biens et de services* »²⁹³. Cette interprétation extensive est à saluer, mais elle comporte bien entendu une difficulté pour déterminer avec certitude le domaine d'application de l'article 18 du TFUE²⁹⁴.

Il va de soi que seuls les citoyens européens peuvent bénéficier de l'article 18, contrairement aux ressortissants d'États tiers ; l'Union européenne constitue en effet un ordre juridique en soi, qui concède à ses sujets, les citoyens européens, des droits spécifiques²⁹⁵. En plus, cette limitation découle de l'approche originale qui était non pas de réaliser une égalité en tant que telle mais plutôt, de favoriser la libre circulation initialement des travailleurs et ensuite des citoyens européens²⁹⁶. La Cour a par ailleurs apporté une précision importante dans l'arrêt *Vatsouras* : l'article 18 s'applique uniquement dans le cas d'une discrimination entre ressortissants d'États membres et donc entre citoyens européens, en excluant ainsi les mesures comportant une distinction entre nationaux d'un État membre et ressortissants d'États tiers. Par conséquent, les citoyens européens ne peuvent pas s'y prévaloir afin de se protéger contre l'application d'un traitement plus favorable aux ressortissants d'États tiers²⁹⁷.

Concernant cette limite, on peut tout d'abord s'interroger sur sa compatibilité avec le concept de

²⁹¹ Arrêt Matteucci, C-235/87, EU:C:1988:460, point 19.

²⁹² Arrêt Gravier, C-293/83, EU:C:1985:69, point 24.

²⁹³ Arrêt Hayes, C-323/95, EU:C:1997:169, point 17.

²⁹⁴ J.-Y. CARLIER, *La condition des personnes dans l'Union européenne*, op.cit., p. 235.

²⁹⁵ CEDH, 18 février 1991, *Moustaquim c. Belgique*, n°12313/86, point 49.

²⁹⁶ S. BARBOU DES PLACES, « Signification et fonction du principe de non-discrimination en droit communautaire », op.cit., p. 71.

²⁹⁷ Arrêt Vatsouras, C-22/08 et C-23/08, EU:C:2009:344, point 52.

citoyenneté européenne et, plus particulièrement, sa vocation à constituer le statut fondamental des ressortissants des États membres²⁹⁸. En effet, comment expliquer qu'au sein de l'Union européenne, un individu possédant le statut fondamental de citoyen européen soit traité de façon moins favorable qu'un individu ne possédant pas un tel statut ?²⁹⁹ De plus, la solution de l'arrêt *Vatsouras* semble contredire un autre arrêt fondamental, adopté lors de l'affaire *Lehtonen*, qui concernait aussi une mesure prévoyant une distinction entre les citoyens européens et les ressortissants d'États tiers. Dans cette deuxième affaire, la Cour a considéré la mesure nationale comme constituant une entrave et, lors de l'analyse de sa justification, est arrivée à la conclusion qu'elle était disproportionnée et donc contraire au droit communautaire en raison, justement, du traitement plus favorable réservé aux ressortissants d'États tiers³⁰⁰.

En outre, une telle limitation à l'application du principe de non-discrimination sur la base de la nationalité, même si elle est acceptée par la Cour de justice, pourrait néanmoins être condamnée par la Cour européenne des droits de l'Homme. À titre d'illustration, dans l'arrêt *Koua Poirrez*, la Cour de Justice a considéré que : « *un membre de la famille d'un travailleur ressortissant d'un État membre ne peut pas invoquer le droit communautaire pour prétendre à un avantage en matière de sécurité sociale accordé aux travailleurs migrants et aux membres de leur famille, lorsque le travailleur à la famille duquel il appartient n'a jamais exercé le droit de libre circulation à l'intérieur de la Communauté* »³⁰¹ ne condamnant donc pas, en raison du caractère interne de la situation, le refus fondé sur la nationalité, d'accorder l'allocation d'handicapé visée dans le cas d'espèce. Au contraire, la Cour européenne des droits de l'Homme a subséquemment considéré que ce refus comportait une violation du principe de non-discrimination combiné au droit de propriété (Articles 14 de la Convention européenne des droits de l'Homme et 1^{er} du premier Protocole additionnel à la Convention)³⁰².

Quoiqu'il en soit, la limite appliquée par la Cour de Justice concernant le champ d'application de l'interdiction de discrimination du fait de la nationalité démontre clairement le lien existant entre ce principe et la citoyenneté européenne, étant donné que l'objectif est de concéder aux citoyens européens le droit de ne pas subir de discrimination entre eux³⁰³. Cette connexion a clairement été

²⁹⁸ D. MARTIN, « L'interdiction de discriminer en raison de la nationalité : quelques arrêts troublants », *R.A.E.*, 2009-2010, tome II, p. 249.

²⁹⁹ *Ibidem*, p. 249.

³⁰⁰ Arrêt *Lehtonen*, C-176/96, EU:C:2000:201, point 58.

³⁰¹ Arrêt *Koua Poirrez*, C-206/91, EU:C:1992:523, point 13.

³⁰² Arrêt *Koua Poirrez*, EU:C:1992:523, point 41.

³⁰³ A. ILIOPOULOU, « Citoyenneté européenne et principe de non-discrimination », *op.cit.*, p. 51.

affirmée par la Cour notamment dans l'arrêt *Martinez Sala*³⁰⁴, tel qu'il sera développé *infra*.

§2. La distinction entre l'interdiction de discrimination et le principe d'égalité de traitement

Un arrêt essentiel et relativement récent concernant l'interdiction de discrimination sur la base de la nationalité est l'arrêt *Wolzenburg*, qui porte sur une question préjudicielle à propos de la validité d'une réglementation néerlandaise qui, en application d'une décision du Conseil du 13 juin 2002³⁰⁵, prévoit la possibilité pour le juge national compétent pour l'exécution d'un mandat d'arrêt européen, d'éviter d'exécuter celui-ci à des conditions différentes selon que l'intéressé ait la nationalité néerlandaise ou pas : si ceci est le cas, le refus d'exécuter le mandat d'arrêt européen est possible alors que, si la personne n'est pas de nationalité néerlandaise, elle doit avoir résidé au moins cinq ans, de manière continue, sur le territoire néerlandais afin de bénéficier de cette protection³⁰⁶.

Pour procéder à l'analyse de l'arrêt, il est nécessaire d'expliquer la distinction entre le principe d'égalité de traitement et l'interdiction de discrimination. En ce qui concerne le principe d'égalité de traitement, il s'agit d'un principe supérieur de droit, non écrit, qui doit nécessairement être respecté dans une société basée sur la règle de droit et qui signifie que, sauf justification légitime, toute situation égale doit être traitée de la même manière et que, par contre, les situations différentes doivent faire l'objet d'un traitement distinct³⁰⁷. De plus, avant l'adoption de la Charte, aucun texte légal dérivant du droit européen ne reconnaissait expressément le principe d'égalité de traitement en tant que tel³⁰⁸. Le principe de non-discrimination quant à lui, n'est pas un principe de droit non écrit. Au contraire, il doit être prévu par la loi. Les seules distinctions qui constituent une discrimination et qui sont donc prohibées seront celles qui se basent sur l'un des critères explicitement mentionnés par le texte juridique en question³⁰⁹.

Dans le cas d'espèce, la Cour utilise la définition traditionnelle du principe de l'égalité de traitement mais en ajoutant qu'il s'agit d'une application du principe de non-discrimination. Ainsi,

³⁰⁴ Arrêt *Martinez Sala*, C-85/96, EU:C:1998:217, point 62.

³⁰⁵ Décision 2002/584/JAI du Conseil européen, 13 juin 2002, relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres, *J.O.*, L 190, 18 juillet 2002.

³⁰⁶ Arrêt *Wolzenburg*, C-123/08, EU:C:2009:616.

³⁰⁷ M. FALLON et D. MARTIN, *op.cit.*, p. 171.

³⁰⁸ S. GERVASONI, « Principe d'égalité et principe de non-discrimination : quelques considérations tirées de la jurisprudence de la Cour de justice », Dans L. POTVIN-SOLIS (dir.), *Le principe de non-discrimination face aux inégalités de traitement entre les personnes dans l'Union européenne*, Septième journée d'études du Pôle européen Jean Monnet, Bruxelles, Bruylant, 2006, p. 95.

³⁰⁹ M. FALLON et D. MARTIN, *op.cit.*, p. 171.

étant donné qu'elle considère les nationaux d'un État membre et les ressortissants des autres États membres comme étant dans une situation comparable, elle va examiner si le fait qu'ils soient traités de manière différente peut être justifié compte tenu des circonstances du cas d'espèce³¹⁰. D'après la Cour, la réglementation en cause échappe à l'interdiction de l'article 18 du TFUE car la distinction qu'elle opère peut être justifiée par un objectif légitime, qui est celui de s'assurer de l'intégration de l'individu concerné dans la société néerlandaise avant de décider de ne pas procéder à l'exécution du mandat d'arrêt européen, le souci étant de faciliter la réinsertion de l'individu dans la société à la suite de l'exécution de sa peine³¹¹. Ainsi, c'est en utilisant le critère de la résidence que l'État peut s'assurer de cette intégration, critère qui n'est en revanche pas nécessaire lorsque la personne possède la nationalité de l'État en question et est, dès lors, nécessairement intégrée dans celui-ci³¹². Finalement, la Cour examine la proportionnalité de la mesure avec l'objectif poursuivi et considère que la condition de résidence de cinq ans ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire et est donc proportionnée³¹³. Pour arriver à cette conclusion, elle s'appuie sur l'article 16 de la Directive 2004/38, qui confère aux citoyens européens ayant résidé cinq ans dans un État membre d'accueil, le droit de séjour permanent sur le territoire de celui-ci³¹⁴. Néanmoins, la pertinence de la référence à cet article pourrait soulever des doutes : le simple fait que le citoyen européen doit avoir résidé cinq ans dans un État membre d'accueil afin d'obtenir le droit de séjour permanent ne signifie pas nécessairement que, même avant ce délai, celui-ci n'était pas intégré dans la société³¹⁵.

Le problème central de ce raisonnement réside dans le fait que la Cour accepte de justifier une discrimination directe avec une justification légitime d'intérêt général alors que, comme nous le verrons *infra*, seules les discriminations indirectes peuvent bénéficier de ce type de justifications, les discriminations directes pouvant être justifiées uniquement par des motifs que le Traité prévoit expressément³¹⁶. C'est donc une confusion entre l'interdiction de discrimination sur la base de la nationalité et le principe d'égalité de traitement, qui permet à la Cour d'arriver à une telle conclusion³¹⁷. La Cour semble ne pas distinguer l'interdiction de discrimination et le principe d'égalité de traitement, distinction qu'elle a pourtant rappelé dans un arrêt *Commission contre Espagne*³¹⁸ adopté le même jour que l'arrêt *Wolzenburg* ! Dans l'arrêt *Commission contre Espagne*, la Cour considère premièrement qu'une distinction fondée directement sur la nationalité doit être

³¹⁰ Arrêt *Wolzenburg*, EU:C:2009:616, point 63.

³¹¹ Arrêt *Wolzenburg*, EU:C:2009:616, point 67.

³¹² Arrêt *Wolzenburg*, EU:C:2009:616, point 68.

³¹³ Arrêt *Wolzenburg*, EU:C:2009:616, point 70.

³¹⁴ Arrêt *Wolzenburg*, EU:C:2009:616, point 71.

³¹⁵ D. MARTIN, *op.cit.*, p. 244.

³¹⁶ M. FALLON et D. MARTIN, *op.cit.*, p. 170.

³¹⁷ *Ibidem*, p. 170.

³¹⁸ Arrêt *Commission c. Espagne*, C-153/08, EU:C:2009:472.

analysée sous l'angle de l'interdiction de discrimination et non pas sous celui de l'égalité de traitement et, deuxièmement, que ce type de discrimination ne peut être justifiée que par des raisons prévues expressément dans le Traité³¹⁹.

Par conséquent, si la Cour avait analysé la situation sous l'angle du principe de l'interdiction de discrimination, ce qui aurait paru logique étant donné qu'il s'agissait d'une question de compatibilité avec l'article 18 du Traité, elle n'aurait pas pu, conformément à sa jurisprudence précédente³²⁰, approuver la mesure en question³²¹. Au contraire, le principe d'égalité de traitement aurait pu être utilisé dans une situation de traitement distinct entre ressortissants d'un même État membre³²².

La volonté de la Cour de préserver la réglementation néerlandaise est donc claire. Toutefois, une autre solution aurait pu être adoptée par la Cour en appliquant le principe de non-discrimination : si elle avait considéré que les nationaux d'un État membre ne sont pas dans une situation comparable avec les ressortissants d'un autre État membre, tel qu'elle l'a expliqué dans d'autres affaires³²³, la mesure n'aurait nécessairement pas été constitutive d'une discrimination sur la base de la nationalité³²⁴. En effet, une partie de la doctrine considère que, de manière implicite, le raisonnement de la Cour concernant la justification de la mesure permet d'accepter cette absence de situation comparable car le national ne nécessite pas de respecter une condition de résidence de manière à prouver son intégration dans la société, contrairement aux ressortissants d'autres États membres³²⁵. À première vue, cette position de la doctrine est compréhensible étant donné que le fait de considérer les nationaux d'un État membre comme étant dans une situation comparable avec les ressortissants d'autres États effleure l'abstraction et revient à réduire l'importance pratique du rôle de la nationalité. Néanmoins, la position de la Cour permet de consolider le statut de citoyenneté européenne en considérant tous les titulaires de ce statut comme étant dans une situation comparable, indépendamment de leur nationalité.

³¹⁹ Arrêt *Commission c. Espagne*, EU:C:2009:472, point 15.

³²⁰ Arrêt *Data Delecta*, C-43/95, EU:C:1996:357 ; Arrêt *Hayes*, EU:C:1997:169 et Arrêt *Austin*, C-122/96, EU:C:1997:458.

³²¹ D. MARTIN, *op.cit.*, p. 237.

³²² M. FALLON et D. MARTIN, *op.cit.*, p. 170.

³²³ Arrêt *Van Duyn*, EU:C:1974:133, point 23 et Arrêt *Sagulo*, C-8/77, EU:C:1977:131, points 11 et 12.

³²⁴ D. MARTIN, *op.cit.*, p. 241.

³²⁵ *Ibidem*, p. 241.

§3. La discrimination directe et indirecte

L'article 18 du TFUE interdit toute discrimination fondée sur la nationalité sans faire de distinction entre les cas de discrimination directe ou indirecte. Cette distinction a été introduite par la Cour, notamment dans l'arrêt *O'Flynn*, concernant une mesure anglaise soumettant la possibilité pour un travailleur migrant d'obtenir une contribution pour des frais funéraires, à la condition que les funérailles se déroulent sur le territoire de l'État d'accueil³²⁶. Ainsi, la Cour considère que : « *à moins qu'elle ne soit objectivement justifiée et proportionnée à l'objectif poursuivi, une disposition de droit national doit être considérée comme indirectement discriminatoire dès lors qu'elle est susceptible, par sa nature même, d'affecter davantage les travailleurs migrants que les travailleurs nationaux et qu'elle risque, par conséquent, de défavoriser plus particulièrement les premiers* »³²⁷. Ainsi, pour qu'une mesure soit considérée comme discriminatoire, il n'est pas indispensable que celle-ci se base expressément sur un critère de nationalité car, même si elle se base sur un critère d'apparence neutre, elle pourrait avoir comme effet d'avantager les nationaux³²⁸.

La distinction est importante étant donné que la Cour considère traditionnellement dans sa jurisprudence, comme déjà mentionné, qu'une discrimination directe ne peut se justifier que par un motif prévu explicitement par le Traité (ordre public, sécurité publique ou santé publique), alors qu'une discrimination indirecte peut faire l'objet de justifications différentes, non expressément prévues par le Traité, répondant à des raisons impérieuses d'intérêt général³²⁹.

Identifier une discrimination indirecte et la distinguer d'une discrimination directe est donc important mais parfois pas évident. Une contribution à la solution de cette problématique est apportée par la Cour dans l'arrêt *Čez*, concernant une réglementation autrichienne qui prévoit l'impossibilité d'agir en cessation de nuisances contre une entreprise qui bénéficie d'une autorisation de la part des autorités autrichiennes³³⁰. Ainsi, la question était de savoir si cette réglementation comporte une discrimination directe ou indirecte à l'égard de l'entreprise *Čez* qui, exploitant une centrale nucléaire située en dehors de l'Autriche et n'ayant donc pas obtenu une autorisation de la part d'autorités autrichiennes, ne bénéficie pas de la protection contre les actions en cessation de nuisances accordée par la réglementation en cause³³¹.

³²⁶ Arrêt *O'Flynn*, C-237/94, EU:C:1996:206.

³²⁷ Arrêt *O'Flynn*, EU:C:1996:206, point 20.

³²⁸ M. FALLON et D. MARTIN, *op.cit.*, p. 166.

³²⁹ Arrêt *Commission c. Espagne*, EU:C:2009:472 CJUE, point 15.

³³⁰ Arrêt *ČEZ*, C-115/08, EU:C:2009:660.

³³¹ D. MARTIN, *op.cit.*, p. 245.

Le raisonnement de la Cour se base sur la considération selon laquelle, dans la majorité des cas, lorsqu'une entreprise exploite une installation sise dans un autre État membre, elle sera localisée dans ce même État³³². Par conséquent, la distinction qu'instaure la mesure en question « *aboutit en fait au même résultat qu'une différence de traitement fondée sur la nationalité* »³³³. Ainsi, comme il est fréquent en cas de discrimination indirecte, la Cour considère que cette mesure peut être justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général, dans le cas d'espèce le souci de protéger « *la vie, la santé publique, l'environnement ou le droit de propriété* »³³⁴, à condition qu'elle soit proportionnée à cet objectif³³⁵. Cette condition n'étant pas respectée dans le cas d'espèce à cause du caractère non nécessaire de la mesure, la Cour la considère comme étant contraire à l'interdiction de discrimination fondée sur la nationalité³³⁶.

Cependant, il faudrait se demander s'il s'agissait réellement d'une discrimination indirecte ou si la Cour aurait dû arriver au même résultat en considérant simplement la discrimination comme étant directe et ne pouvant donc pas être justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général³³⁷. En effet, même si la mesure en question ne vise pas de manière expresse le critère de la nationalité, elle s'appuie néanmoins clairement sur celui-ci³³⁸. Ainsi, alors que l'arrêt *Čez* de 2009 semble compatible avec la solution adoptée par la Cour dans l'arrêt *Schnorbus* de 2000, il ne respecte pas l'arrêt *Nikoloudi* adopté en 2005, dans lequel la Cour renversa la conclusion à laquelle elle était arrivée en 2000. L'arrêt *Schnorbus* concernait une législation allemande qui donnait priorité, pour l'accomplissement d'un stage juridique obligatoire, aux personnes ayant exercé leur service militaire, étant entendu que les femmes ne sont pas obligées de l'exercer³³⁹. La Cour jugea qu'il s'agissait non pas d'une discrimination directe (car la mesure n'était pas directement fondée sur le critère du sexe) mais d'une discrimination indirecte, en raison du fait que seuls les hommes avaient l'obligation d'exercer le service militaire³⁴⁰. Par contre, dans l'arrêt *Nikoloudi*, la Cour considère qu'une mesure qui est apparemment fondée sur un critère neutre, dans le cas d'espèce celui de l'emploi à plein temps mais qui en réalité a pour conséquence d'exclure totalement une catégorie de personnes, ici les femmes, constitue une discrimination directe et non pas indirecte³⁴¹.

³³² Arrêt *ČEZ*, EU:C:2009:660, point 96.

³³³ Arrêt *ČEZ*, EU:C:2009:660, point 97.

³³⁴ Arrêt *ČEZ*, EU:C:2009:660, point 135.

³³⁵ Arrêt *ČEZ*, EU:C:2009:660, point 97.

³³⁶ Arrêt *ČEZ*, EU:C:2009:660, points 136 et 139.

³³⁷ D. MARTIN, *op.cit.*, p. 246.

³³⁸ *Ibidem*, p. 246.

³³⁹ Arrêt *Schnorbus*, C-79/99, EU:C:2000:676.

³⁴⁰ Arrêt *Schnorbus*, EU:C:2000:676, points 32 et 38.

³⁴¹ Arrêt *Nikoloudi*, C-196/02, EU:C:2005:141, point 36.

Par conséquent, si ce principe avait été appliqué dans l'arrêt *Čez*, l'élément décisif aurait été le fait que l'entreprise en question, ne voulant pas prester un service en Autriche et n'étant pas implantée dans cet État membre, ne pouvait pas obtenir une autorisation des autorités autrichiennes et était de ce fait exclue du bénéfice prévu par la mesure nationale, comme c'était le cas pour toutes les autres entreprises non établies en Autriche³⁴². Ainsi, il aurait été considéré que l'entreprise subissait une discrimination directe en raison de son lieu d'établissement et donc, également, de sa nationalité³⁴³.

C'est d'ailleurs ce qui a été jugé par la Cour dans l'arrêt *Laval*, qui présentait une question semblable. Il s'agissait d'une réglementation suédoise qui soumettait l'interdiction faite aux organisations syndicales de ne pas exercer une action collective afin de modifier une convention collective de travail conclue par des tiers, à la condition que l'action concerne des conditions de travail directement régies par la loi suédoise³⁴⁴. La conséquence de cette mesure est l'impossibilité pour une entreprise d'un autre État membre soumise à une convention collective de travail adoptée sur la base du droit de cet État et détachant ses travailleurs en Suède, de bénéficier de l'interdiction prévue par la réglementation en cause³⁴⁵. Ainsi, comme dans l'arrêt *Čez*, le bénéfice de la mesure nationale est soumis à une condition qui a comme résultat d'exclure les entreprises étrangères, étant donné leur impossibilité de remplir une telle condition³⁴⁶.

À la lumière de cette brève analyse de la jurisprudence pertinente, on comprend aisément la difficulté des juridictions nationales d'appliquer le principe de non-discrimination sur la base de la nationalité, étant donné l'ambiguïté qui découle des solutions différentes adoptées par la Cour pour répondre à la question de la distinction entre la discrimination directe ou indirecte, question qui, comme nous l'avons souligné, est fondamentale pour déterminer le sort de la mesure nationale concernée³⁴⁷.

§4. *L'approche méthodologique dans la jurisprudence de la Cour*

L'application jurisprudentielle du principe de non-discrimination sur la base de la nationalité a fait l'objet, comme nous l'avons vu, de nombreuses affaires et discussions. Nous nous proposons

³⁴² D. MARTIN, *op.cit.*, p. 247.

³⁴³ *Ibidem*, p. 247.

³⁴⁴ Arrêt *Laval*, C-341/05, EU:C:2007:809.

³⁴⁵ D. MARTIN, *op.cit.*, p. 247.

³⁴⁶ *Ibidem*, p. 247.

³⁴⁷ D. MARTIN, *op.cit.*, p. 247.

maintenant de comparer les étapes du raisonnement que la Cour suit traditionnellement avec celles que l'on pourrait éventuellement suivre pour définir une meilleure méthodologie d'analyse.

On pourrait penser que la première étape du raisonnement devrait être d'identifier si la mesure examinée constitue une entrave aux échanges ou bien une discrimination. Toutefois, la Cour ne fait pas preuve de cohérence dans l'identification d'une entrave ou d'une discrimination et adopte des raisonnements qui démontrent une confusion entre les deux concepts³⁴⁸.

La doctrine a résolument critiqué ce manque de cohérence, par exemple en comparant deux arrêts rendus par la Cour le même jour et concernant la liberté d'établissement, dans lesquelles le même type de discrimination basée sur la localisation d'une entreprise a été considéré dans un cas³⁴⁹ comme une restriction à la liberté d'établissement pouvant, toutefois, être éventuellement justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général, en cas de respect du principe de proportionnalité, et dans l'autre comme une discrimination directe qui ne peut donc pas être justifiée par des raisons impérieuses d'intérêt général et qui doit ainsi être considérée comme contraire au principe de la liberté d'établissement³⁵⁰.

En bref, il est nécessaire, dans le domaine des libertés de circulation, d'adopter une définition précise du rôle de la discrimination lors de l'analyse des entraves à ces libertés car c'est justement l'absence de cette clarification qui porte aux imprécisions découlant de la jurisprudence³⁵¹. Ceci permettrait également de déterminer l'ordre des étapes à suivre lors de l'analyse de la compatibilité d'une mesure avec ces libertés fondamentales et, plus particulièrement, de comprendre à quel stade il est nécessaire d'analyser la question de la discrimination de manière à avoir un raisonnement structuré et clair s'appliquant dans toutes les affaires afin d'éviter les approches divergentes³⁵².

Des solutions alternatives ont été proposées par la doctrine. Une première solution serait de déplacer le moment auquel on examine l'existence d'une discrimination et, dans un premier temps, de se demander uniquement si la mesure constitue une entrave aux échanges³⁵³. En cas de réponse négative, il n'y a clairement aucune violation du Traité. En cas de réponse affirmative, par contre,

³⁴⁸ M. FALLON et D. MARTIN, *op.cit.*, p. 173.

³⁴⁹ Arrêt Société de Gestion Industrielle, C-311/08, EU:C:2010:26, point 69.

³⁵⁰ Arrêt Commission c. Allemagne, C-546/07, EU:C:2010:25, point 40.

³⁵¹ M. FALLON et D. MARTIN, *op.cit.*, p. 173.

³⁵² *Ibidem*, p. 173.

³⁵³ Telle que définie dans Arrêt Dassonville, C-8/74, EU:C:1974:82, point 5: « Toute réglementation des Etats membres susceptible d'entraver directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement le commerce intracommunautaire ».

dans l'étape suivante du raisonnement on s'efforcerait de déterminer la nature de cette entrave, en se posant la question de savoir si elle donne lieu à une discrimination directe ou indirecte³⁵⁴. En cas de réponse négative à cette deuxième question, et si la mesure est d'application et d'affectation égale pour tous les destinataires, on procéderait dans la troisième étape à l'examen de proportionnalité, en se demandant si la mesure est nécessaire et non excessive pour atteindre l'objectif déterminé³⁵⁵. Si, par contre, la mesure constitue une discrimination, on se posera la question traditionnelle de savoir si celle-ci est directe ou indirecte, de manière à déterminer quelles justifications (uniquement celles qui sont expressément prévues par le Traité pour les premières et, toute raison impérieuse d'intérêt général, pour les deuxièmes) sont susceptible de la rendre compatible avec le traité, pourvu bien entendu qu'elle respecte le principe de proportionnalité³⁵⁶.

Une autre approche alternative serait celle de ne pas prendre en compte la différence entre discrimination directe et indirecte dans la phase de l'identification des justifications possibles, permettant donc d'invoquer des raisons impérieuses d'intérêt général pour toute discrimination³⁵⁷. Ainsi, la prise en considération de la nature de la discrimination interviendrait uniquement au moment du test de proportionnalité, celui-ci étant d'une intensité plus élevée dans le cas d'une discrimination directe³⁵⁸.

Section 2. Une illustration de l'application de l'interdiction de discrimination sur la base de la nationalité : les avantages sociaux

L'un des domaines dans lesquels il est particulièrement important, pour les citoyens européens, de bénéficier de leur droit de non-discrimination en raison de la nationalité, est celui des avantages sociaux auxquels ils ont droit dans un État membre d'accueil lorsqu'ils exercent leur liberté de circulation³⁵⁹. Ainsi, le domaine des avantages sociaux est particulièrement sensible car il va de pair avec la jouissance des citoyens européens de leur liberté de circulation étant entendu que, dans l'hypothèse où ceux-ci ne peuvent pas bénéficier de ces avantages dans l'État membre d'accueil, ils perdraient l'intérêt d'exercer cette liberté. Initialement, l'égalité de traitement à propos des avantages sociaux était consacrée uniquement dans le règlement 1612/68, au bénéfice des

³⁵⁴ M. FALLON et D. MARTIN, *op.cit.*, p. 173.

³⁵⁵ *Ibidem*, p. 173.

³⁵⁶ M. FALLON et D. MARTIN, *op.cit.*, p. 173.

³⁵⁷ *Ibidem*, p. 173.

³⁵⁸ M. FALLON et D. MARTIN, *op.cit.*, p. 173.

³⁵⁹ A. ILIOPOULOU, « Citoyenneté européenne et principe de non-discrimination », *op.cit.*, p. 51.

travailleurs migrants³⁶⁰. C'est sur la base de ce règlement que la Cour laisse entendre, faisant preuve d'une interprétation extensive de la notion d'avantage social, que doit être considéré comme tel tout bénéfice qui permet de faciliter la circulation au sein de l'Union européenne et de favoriser l'intégration de la personne concernée dans l'État membre d'accueil³⁶¹.

Après la consécration de la citoyenneté européenne, le lien entre celle-ci et le principe de non-discrimination est affirmé par la Cour dans l'arrêt *Martinez Sala*, arrêt essentiel en la matière³⁶². La Cour considère dans cet arrêt que la requérante, une ressortissante espagnole résidant en Allemagne, doit pouvoir bénéficier d'un avantage social dans l'État d'accueil grâce à son statut de citoyenne européenne, et ce même si elle n'est pas en possession d'une carte de séjour, celle-ci n'ayant qu'une valeur déclaratoire et non constitutive du droit de séjour de la personne³⁶³. En effet, la requérante étant une citoyenne européenne, elle bénéficie du droit de non-discrimination sur la base de la nationalité qui lui permet d'obtenir cet avantage social dont bénéficient toutes les personnes qui résident légalement sur le territoire allemand, et ce sans nécessité de disposer d'une carte de séjour³⁶⁴. Ainsi, à la suite de cet arrêt, il semblerait qu'aucune autre condition que celle d'être citoyen européen ne soit nécessaire pour enclencher le bénéfice de l'interdiction de discrimination sur la base de la nationalité, principe qui ferait par conséquent l'objet d'une application généralisée³⁶⁵.

Six mois plus tard, cette idée est confirmée dans l'arrêt *Bickel et Franz* qui concerne deux citoyens européens, un ressortissant allemand et un autrichien qui, contrairement à Mme Martinez Sala, ne résident pas dans l'État membre d'accueil (l'Italie) mais sont simplement de passage dans cet État. La Cour leur reconnaît le droit de bénéficier de la possibilité d'utiliser la langue allemande lors d'une procédure pénale étant donné que cette possibilité est de nature à faciliter l'exercice de leur libre circulation, et ce afin que les deux citoyens européens soient traités de la même manière que les italiens germanophones résidant dans la région en question (Trentin-Haut Adige)³⁶⁶. Le droit à l'égalité de traitement bénéficie donc aux citoyens européens non seulement lorsque ceux-ci

³⁶⁰ Article 7, §1^{er} et 2 du Règlement 1612/68 du Conseil, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté, *J.O.*, n° L 257, 19 octobre 1968 : « 1. Le travailleur ressortissant d'un État membre ne peut, sur le territoire des autres États membres, être, en raison de sa nationalité, traité différemment des travailleurs nationaux, pour toutes conditions d'emploi et de travail, notamment en matière de rémunération, de licenciement, et de réintégration professionnelle ou de réemploi s'il est tombé en chômage. 2. Il y bénéficie des mêmes avantages sociaux et fiscaux que les travailleurs nationaux ».

³⁶¹ Arrêt Even, C-207/78, EU:C:1979:144, point 22.

³⁶² A. ILIOPOULOU, « Citoyenneté européenne et principe de non-discrimination », *op.cit.*, p. 51.

³⁶³ Arrêt Martinez Sala, EU:C:1998:217, points 53 et 63.

³⁶⁴ Arrêt Martinez Sala, EU:C:1998:217, points 62 et 63.

³⁶⁵ A. ILIOPOULOU, *Libre circulation et non-discrimination : éléments du statut de citoyen de l'UE*, *op.cit.*, p. 75.

³⁶⁶ Arrêt Bickel, C-274/96, EU:C:1998:563 point 31.

résident dans un État qui n'est pas celui de leur nationalité (c'est le cas de Madame Martinez Sala), mais également quand ils ont simplement exercé leur droit de libre circulation sans vouloir nécessairement s'établir dans l'État d'accueil (tels que Monsieur Bickel et Monsieur Franz)³⁶⁷.

C'est la formule typique énoncée par la Cour, selon laquelle « *le statut de citoyen de l'Union a vocation à être le statut fondamental des ressortissants des États membres permettant à ceux parmi ces derniers qui se trouvent dans la même situation d'obtenir, indépendamment de leur nationalité et sans préjudice des exceptions expressément prévues à cet égard, le même traitement juridique* »³⁶⁸, qui lui permet de considérer qu'un étudiant français résidant en Belgique et étant donc citoyen européen, doit pouvoir bénéficier d'une prestation sociale dans l'État membre d'accueil. C'est notamment grâce à cet arrêt et, plus particulièrement, à la formule citée, que le droit pour les citoyens européens non actifs de bénéficier d'avantages sociaux dans l'État membre d'accueil dans lequel ils résident, sur la base du principe de non-discrimination en raison de la nationalité, a pris une importance considérable³⁶⁹.

Ce principe a également été introduit par le législateur européen dans l'article 24 de la directive 2004/38³⁷⁰. Néanmoins, comme nous l'avons déjà indiqué précédemment, la même directive prévoit une limite à l'application du principe en cause, l'État d'accueil pouvant refuser d'octroyer une prestation d'assistance sociale pendant les trois premiers mois de séjour ou pendant le temps de recherche d'un emploi, et pouvant également refuser une aide d'entretien aux études à des citoyens européens inactifs tant qu'ils n'atteignent pas une durée de séjour de cinq ans (qui leur accorderait le droit de séjour permanent)³⁷¹. L'idée qui est à la base de ces limitations est de s'assurer, avant d'accorder des avantages sociaux, que la personne soit bien intégrée dans la société de l'État d'accueil, afin d'éviter le risque de tourisme social qui résulterait de l'absence de limites au droit des citoyens européens de bénéficier d'avantages sociaux dans l'État membre d'accueil, mais aussi de soumettre cet État à une charge déraisonnable pour son système d'assistance sociale³⁷². Ces raisons étant certainement légitimes, il reste cependant la question complexe de savoir si les limites prévues par la directive sont nécessaires et non excessives afin d'atteindre les objectifs indiqués ci-dessus. Est-il possible de considérer que ceci est le cas pour la condition de résidence de cinq ans

³⁶⁷ A. ILIOPOULOU, *Libre circulation et non-discrimination : éléments du statut de citoyen de l'UE*, *op.cit.*, p. 81.

³⁶⁸ Arrêt Grzelczyk, EU:C:2001:458 point 31.

³⁶⁹ A. ILIOPOULOU, « Citoyenneté européenne et principe de non-discrimination », *op.cit.*, p. 54.

³⁷⁰ Article 24 de la Directive 2004/38/CE.

³⁷¹ Articles 16 §1^{er} et 24, §2, de la Directive 2004/38/CE.

³⁷² L. DUMONT, « Citoyenneté européenne et égalité de traitement : entre exigence d'intégration et droit fondamental à la libre circulation », publié en ligne : <http://www.gdr-elsj.eu/2014/06/10/elsj/citoyennete-europeenne-et-egalite-de-traitement-entre-exigence-dintegration-et-droit-fondamental-a-la-libre-circulation/>.

dans l'État membre d'accueil (et donc de l'obtention du droit de séjour permanent) pour l'octroi d'aides d'entretien aux études ?

En outre, le critère de l'intégration a été progressivement introduit également dans la jurisprudence de la Cour, notamment dans l'arrêt *D'Hoop*, où la Cour considère qu'il est légitime pour l'État membre d'accueil de vouloir s'assurer, avant d'accorder une aide financière à un citoyen européen inactif, de son intégration dans le marché du travail de l'État³⁷³. Ensuite, c'est le cas également de l'arrêt *Trojani*, déjà cité *supra*, dans lequel la Cour considère que pour prouver l'intégration d'un citoyen inactif, celui-ci doit avoir séjourné pendant une certaine période dans l'État membre d'accueil ou posséder une carte de séjour³⁷⁴. Dans l'arrêt *Bidar*, par contre, les critères retenus sont ceux d'avoir effectué une grande partie des études secondaires dans l'État et d'y séjourner légalement au moment de la demande, le critère de l'intégration dans le marché du travail étant excessif pour un étudiant³⁷⁵. De plus, dans l'arrêt *Förster*, de manière à s'accorder avec le choix du législateur européen, la Cour décide de considérer valide une législation nationale soumettant le critère d'intégration à une résidence de cinq ans³⁷⁶.

Ainsi, le fait de soumettre la possibilité pour les citoyens européens d'obtenir des avantages sociaux dans un État membre d'accueil à une condition fixe et objective permet de satisfaire à l'exigence de la sécurité juridique³⁷⁷. Toutefois, l'application de cette condition de manière généralisée et sans un examen au cas par cas de l'affaire, conduit à des situations déraisonnables telles que la situation de Madame Förster, qui se voit refuser ce droit alors que plusieurs éléments permettaient de considérer qu'elle était certainement intégrée dans l'État membre d'accueil³⁷⁸.

Une solution plausible à cette problématique a été suggérée en doctrine, et consisterait à accorder l'accès aux avantages sociaux de manière automatique lorsque la personne satisfait à la condition de résidence mais, dans le cas contraire, de ne pas automatiquement refuser ce bénéfice en soumettant la décision à une analyse, au cas par cas, de l'éventuelle intégration de la personne³⁷⁹. Ceci permettrait de combiner l'élément de la sécurité juridique avec la nécessité de prendre en compte la

³⁷³ Arrêt *D'Hoop*, EU:C:2002:432, point 38.

³⁷⁴ Arrêt *Trojani*, EU:C:2004:488, point 43.

³⁷⁵ Arrêt *Bidar*, C-209/03, EU:C:2005:169, points 58 et 63.

³⁷⁶ Arrêt *Förster*, EU:C:2008:630, point 60.

³⁷⁷ A. ILIOPOULOU, « Citoyenneté européenne et principe de non-discrimination », *op.cit.*, p. 55.

³⁷⁸ Notamment, Madame Förster parlait la langue de l'État d'accueil, elle vivait avec un partenaire ressortissant de cet État et elle exerçait une activité économique sur le territoire de celui-ci. Voir à ce sujet A. ILIOPOULOU, *op.cit.*, p. 55.

³⁷⁹ A. ILIOPOULOU, « Citoyenneté européenne et principe de non-discrimination », *op.cit.*, p. 55.

situation individuelle des personnes intéressées dans une question tellement sensible comme celle des avantages sociaux.

Un autre élément qui conduit à la même conclusion est la relation existant entre la limitation du droit à l'égalité de traitement pour bénéficier des avantages sociaux prévue à l'article 24 de la Directive et l'article 7 de la même Directive. En effet, d'une part ce dernier article soumet la possibilité pour un citoyen inactif de séjourner dans l'État membre d'accueil pendant plus de 3 mois, aux conditions de (i) avoir des ressources suffisantes pour ne pas devenir une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'État, et (ii) de posséder une assurance maladie complète³⁸⁰. D'autre part, toutefois les considérants de la Directive prévoient qu' « *une mesure d'éloignement ne peut pas être la conséquence automatique du recours à l'assistance sociale* »³⁸¹ ce qui signifie que « *l'État membre d'accueil devrait examiner si, dans ce cas, il s'agit de difficultés d'ordre temporaire et prendre en compte la durée du séjour, la situation personnelle et le montant de l'aide accordée, afin de déterminer si le bénéficiaire constitue une charge déraisonnable pour son système d'assistance sociale et de procéder, le cas échéant à son éloignement* »³⁸².

Cette approche semble avoir été confirmée par la Cour dans l'arrêt *Brey*, dans lequel elle considère que les États membres, après avoir procédé à une appréciation globale de la charge résultant de l'avantage social en question sur le système d'assistance sociale, devront procéder aussi à une analyse au cas par cas de manière à déterminer si cette charge est déraisonnable dans le cas d'espèce³⁸³.

Enfin, alors qu'initialement le principe de non-discrimination sur la base de la nationalité avait vocation à permettre l'intégration des citoyens européens dans un État membre qui n'est pas celui de leur nationalité en constituant donc une composante essentielle de la citoyenneté européenne, désormais le critère de l'intégration dans l'État membre d'accueil constitue une condition nécessaire pour bénéficier de ce droit lorsqu'un citoyen européen exerce sa liberté de circulation³⁸⁴. Ainsi, il sera nécessaire, de manière à atteindre un équilibre entre, d'un côté, le droit à l'égalité de traitement, corrélatif de la liberté de circulation et, de l'autre côté, la volonté d'éviter de soumettre

³⁸⁰ Article 7 de la Directive 2004/38/CE.

³⁸¹ Considérant n° 16 de la Directive 2004/38/CE.

³⁸² Considérant n° 16 de la Directive 2004/38/CE.

³⁸³ Arrêt *Brey*, C-140/12, EU:C:2013:565, point 64.

³⁸⁴ L. DUMONT, « Citoyenneté européenne et égalité de traitement : entre exigence d'intégration et droit fondamental à la libre circulation », publié en ligne : <http://www.gdr-elsj.eu/2014/06/10/elsj/citoyennete-europeenne-et-egalite-de-traitement-entre-exigence-dintegration-et-droit-fondamental-a-la-libre-circulation/>.

les États membres à des charges d'assistance sociale déraisonnables, de s'assurer de la proportionnalité de l'exigence imposée par les États membres pour prouver l'intégration de la personne dans la société³⁸⁵.

On ne peut s'empêcher de remarquer que la condition de l'intégration de la personne dans la société de l'État d'accueil, qui est assez souple et se prête à bien d'interprétations différentes, porte à quasi dissoudre la connexion étroite entre la citoyenneté européenne et le principe de l'égalité de traitement, étant donné que pour bénéficier de celui-ci dans le domaine des avantages sociaux le statut de citoyen européen, à lui seul, n'est pas suffisant³⁸⁶.

Bref, le principe de non-discrimination en raison de la nationalité, non plus lié à la participation à une activité économique mais simplement lié au statut de citoyenneté européenne, a comme conséquence, au moins théoriquement, d'enrichir de manière importante ce statut³⁸⁷. En effet, la citoyenneté européenne acquiert ainsi une vocation égalitaire, particulièrement dans sa dimension sociale, car elle permet de développer et renforcer une forme de solidarité au niveau de l'Union européenne et par conséquent d'améliorer la situation du citoyen européen, même si celui-ci est inactif et même s'il s'agit d'étudiants ou de demandeurs d'emploi, ceux-ci n'étant plus considérés comme des professionnels en devenir mais bien comme des citoyens en tant que tels³⁸⁸. Toutefois, dans la pratique, ce progrès tout à fait remarquable est gravement limité par des considérations d'ordre économique afférant à la charge financière imposée au système de sécurité sociale de l'État d'accueil. Il est légitime de douter que ces considérations soient réellement justifiées dans le cadre de la libre circulation des citoyens européens.

En revanche, des considérations d'ordre économique sont tout à fait logiques à l'égard des non-citoyens, donc des ressortissants d'États tiers. Sans pouvoir s'attarder sur cette question dans le cadre du présent travail, on notera simplement l'importance du critère de la résidence dans le domaine des droits dont bénéficient les ressortissants d'États tiers résidant sur le territoire de l'Union européenne³⁸⁹. Dans leur cas, la durée de la résidence et donc les attaches avec le Pays d'accueil constituent un critère incontournable. En effet, la Directive 2003/109/CE prévoit que ce

³⁸⁵ L. DUMONT, « Citoyenneté européenne et égalité de traitement : entre exigence d'intégration et droit fondamental à la libre circulation », publié en ligne : <http://www.gdr-elsj.eu/2014/06/10/elsj/citoyennete-europeenne-et-egalite-de-traitement-entre-exigence-dintegration-et-droit-fondamental-a-la-libre-circulation/>.

³⁸⁶ E. GUILD, « Citizenship and fundamental rights », Dans *L'avenir de la libre circulation des personnes dans l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2006, p. 51.

³⁸⁷ A. ILIOPOULOU, *Libre circulation et non-discrimination : éléments du statut de citoyen de l'UE*, op.cit., p. 164.

³⁸⁸ *Ibidem*, p. 164.

³⁸⁹ K. GROENENDIJK, op.cit., p. 88.

n'est que quand leur résidence atteint une durée de cinq ans qu'ils peuvent bénéficier, sous certaines conditions, du statut de résidents de longue durée, qui leur permettra d'accéder à certains droits tel que le droit de l'égalité de traitement avec les nationaux de l'État en question dans certains domaines particuliers prévus par la Directive³⁹⁰.

CONCLUSION

La consécration de la citoyenneté européenne illustre la volonté d'approfondir l'intégration européenne en accordant aux sujets de l'ordre juridique européen un statut qui leur permette d'accéder à certains droits essentiels de manière à améliorer leur situation en tant qu'individus appartenant à une communauté et ayant donc vocation à consolider leur sentiment d'identité européenne³⁹¹. Cependant, la question centrale aujourd'hui est de savoir s'il sera possible, dans le futur, de développer davantage le sentiment d'appartenance à l'Union européenne.

Pour le moment, la citoyenneté européenne est encore strictement liée à l'appartenance à un État étant donné que la seule clef d'accès à ce statut européen est la possession de la nationalité d'un État membre³⁹². Par conséquent, la différence découlant de l'absence d'harmonisation concernant les règles d'attribution de la nationalité applicables dans les États membres comporte nécessairement des inégalités concernant la possibilité d'accéder au statut de citoyenneté européenne. Cette situation n'est pas satisfaisante et incite à prendre en compte la réflexion selon laquelle il serait possiblement plus cohérent d'adopter un critère d'accès basé sur le droit européen, égal pour tous les individus et n'excluant pas nécessairement de ce bénéfice les ressortissants d'États tiers³⁹³.

Un des aspects essentiels de la citoyenneté européenne en tant que statut protégeant les sujets de l'ordre juridique européen est sa connexion avec le principe de non-discrimination. Concernant ce dernier principe, c'est surtout l'interdiction de discrimination sur la base de la nationalité qui constitue le noyau central du statut de citoyenneté, même si d'autres volets existent également, la non-discrimination au sens large du terme étant un droit fondamental de l'individu.

³⁹⁰ Articles 4, 5 et 11 de la Directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, *J.O.*, n° L 016, 23 janvier 2004.

³⁹¹ T. PULLANO, *La citoyenneté européenne, un espace quasi-étatique*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, p. 43.

³⁹² F. CHORFI, *op.cit.*, p. 101.

³⁹³ *Ibidem*, p. 102.

Le principe de non-discrimination sur la base de la nationalité était fondamental dans le droit européen, même avant la consécration du statut de citoyenneté européenne, afin de protéger les travailleurs ; toutefois celui-ci a indubitablement été influencé, de manière importante, par l'adoption de ce statut. Ainsi, l'idée de citoyenneté européenne est strictement liée à la volonté d'introduire un ordre juridique qui promeut et respecte le principe d'égalité en luttant donc contre les discriminations entre les sujets au cœur de cet ordre juridique³⁹⁴. Cette liaison est exprimée clairement par le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dont la deuxième partie s'intitule « citoyenneté et non-discrimination », l'une n'allant pas sans l'autre³⁹⁵. De plus, la préoccupation démontrée par les auteurs du Traité de faire de l'individu un élément central du projet d'intégration européenne prouve le dépassement de l'idée d'un accord entre les États membres basé sur des objectifs uniquement économiques et explique le développement du statut de citoyenneté européenne et du principe de non-discrimination.

Le rôle du principe de non-discrimination sur la base de la nationalité est essentiel pour que les citoyens européens puissent bénéficier des droits découlant de ce statut. Ainsi, dans un État membre d'accueil, ceux-ci ne sont plus uniquement tolérés en tant qu'étrangers mais sont reçus comme citoyens européens et bénéficient d'avantages sociaux dont bénéficient également les nationaux de cet État³⁹⁶. Quel élément pourrait être plus démonstratif de la volonté de créer une identité européenne que celui-ci ? S'il est possible d'en imaginer d'autres, celui-ci constitue indubitablement une partie essentielle et fondamentale de cette identité.

Par conséquent, on peut clairement affirmer que le principe de non-discrimination tout comme la citoyenneté européenne constituent une contribution précieuse à l'accomplissement des objectifs de l'intégration européenne afin de réaliser une « *union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe* »³⁹⁷. En effet, la création d'une communauté d'individus ayant un statut égal est indispensable afin de développer une pleine appartenance à une communauté politique, telle que l'Union européenne³⁹⁸.

Pour conclure, comme il a été démontré tout au long de ce travail, la citoyenneté européenne est certes tributaire et du concept de nationalité, qui reste la clef d'accès à ce statut, et du principe de

³⁹⁴ E. GUILD, *op.cit.*, p. 63.

³⁹⁵ A. ILIOPOULOU, « Citoyenneté européenne et principe de non-discrimination », *op.cit.*, p. 59.

³⁹⁶ S. BARBOU DES PLACES, « Signification et fonction du principe de non-discrimination en droit communautaire », *op.cit.*, p. 74.

³⁹⁷ Article 1^{er}, alinéa 2, du Traité sur l'Union européenne.

³⁹⁸ A. ILIOPOULOU, *Libre circulation et non-discrimination : éléments du statut de citoyen de l'UE*, *op.cit.*, p. 61.

non-discrimination, constituant un droit fondamental préexistant à la citoyenneté européenne. Toutefois, elle a à son tour exercé une influence considérable sur la manière de considérer la nationalité et le principe de non-discrimination en devenant un élément essentiel à la compréhension de l'un et de l'autre. En effet, la consécration de la citoyenneté européenne a permis, d'une part, de considérer la nationalité d'un point de vue différent que le seul lien d'exclusivité entre un individu et un État et, d'autre part, de consolider et enrichir la protection contre les discriminations, notamment celles qui sont basées sur le critère de la nationalité.

BIBLIOGRAPHIE

Législation

Droit primaire :

- Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.
- Traité sur l'Union européenne.
- Traité instituant la Communauté économique et européenne.
- Traité instituant la Communauté européenne.
- Acte unique européen.
- Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Droit dérivé :

- 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, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE, *J.O.*, n° L 158, du 30 avril 2004.
- Directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de Pays tiers résidents de longue durée, *J.O.*, n° L 016, 23 janvier 2004.
- Décision 2002/584/JAI du Conseil européen, 13 juin 2002, relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres, *J.O.*, L 190, 18 juillet 2002.

- Directive du Conseil 2000/78/CE, du 27 novembre 2000, portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail, *J.O.*, n° L 303, 2 décembre 2000.
- Décision du Conseil 2000/750/CE, du 27 novembre 2000, établissant un programme d'action communautaire de lutte contre la discrimination (2001-2006), *J.O.*, n° L 303, 2 décembre 2000.
- Directive du Conseil 2000/43/CE, du 29 juin 2000, relative à la mise en œuvre du principe d'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race et d'origine ethnique, *J.O.*, n° L 180, 19 juillet 2002.
- Décision 95/553/CE des représentants des gouvernements, réunis au sein du Conseil, du 19 décembre 1995, concernant la protection des citoyens de l'Union européenne par les représentants diplomatiques et consulaires, *J.O.*, n° L 314, 28 décembre 1995.
- 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, *J.O.*, n° L 368, 31 décembre 1994.
- Décision 92/262/CE du Parlement européen, du 9 mars 1994, concernant le statut et les conditions générales d'exercice des fonctions du médiateur, *J.O.*, n° L 113, 4 mai 1994.
- 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, *J.O.*, n° L 329, 30 décembre 1993.
- Directive 93/96/CEE du Conseil, du 29 octobre 1993 relative au droit de séjour des étudiants, *J.O.*, n° 317, 18 décembre 1993.
- Directive 90/364/CEE du Conseil, du 28 juin 1990 relative au droit de séjour, *J.O.*, n° L 180, 13 juillet 1990.

- Directive 90/365/CEE du Conseil, du 28 juin 1990, relative au droit de séjour des travailleurs salariés et non salariés ayant cessé leur activité professionnelle, *J.O.*, n° L 180, 13 juillet 1990.
- Décision 87/327/CEE du Conseil européen, du 15 juin 1987, portant adoption du programme d' action communautaire en matière de mobilité des étudiants (Erasmus), *J.O.*, n° L166, 25 juin 1987.
- Règlement 1612/68 du Conseil, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté, *J.O.*, n° L 257, 19 octobre 1968.
- 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, sécurité publique et santé publique, *J.O.*, n° 056, 4 avril 1964.
- Article 88-3 de la Constitution française.

Documents :

- Rapport annuel de 1997 sur le médiateur européen, p. 23, publié en ligne : <http://www.ombudsman.europa.eu/activities/annualreports.faces;jsessionid=760F012CF755F7934B237F6D5EE640F9>.
- Déclaration relative à la nationalité des Etats membres annexée au Traité sur l'Union européenne du 7 février 1992.
- Résolution sur les droits de l'homme, la démocratie et le développement adoptée par le Conseil et les représentants des Etats membres réunis au sein du Conseil le 28 novembre 1991, *Bull. Com.*, n°11/91.
- Rapport de la commission institutionnelle sur la citoyenneté de l'Union, 6 novembre 1991, A3-0300/91, Parlement européen, E 153.099/déf.

- Résolution du Parlement européen portant adoption de la Déclaration des droits et libertés fondamentaux, 12 avril 1989, *J.O.*, n° C 120 de 1989.
- Résolution du Parlement européen, 15 décembre 1987, *J.O.*, n°13, 18 janvier 1988.
- Rapport du Comité ad hoc « Europe des citoyens » remis au Conseil européen de Milan des 28 et 29 juin 1985, *Bull. C.E.*, 1985, n°7, pp. 19 à 32.
- Rapport du Comité ad hoc « Europe des citoyens » adressé au Conseil européen de Bruxelles des 29 et 30 mars 1985, *Bull. C.E.*, 1985, n° 3 pp. 120 à 126.
- Projet de Traité instituant l'Union européenne, 14 février 1984, *J.O.*, C 77, du 19 mars 1984, p. 33 et s.
- Déclaration commune du Parlement européen, du Conseil et de la Commission sur les droits fondamentaux, 5 avril 1977, *J.O.*, n° C 103 de 1977.
- Rapport de M. Léo Tindemans au Conseil européen sur l'Union européenne, 29 décembre 1975, *Bull. C.E.*, n°1/76.
- Résolution sur l'Union européenne, *J.O.*, n°C179, 6 août 1975.
- Déclaration sur l'identité européenne, Copenhague, 14 décembre 1973, *Bull. C.E.*, déc. 1973, n°12.
- Parlement européen: http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2013/election/synth_finale_fr.pdf.

Jurisprudence :

- Arrêt Brey, C-140/12, EU:C:2013:565.
- Arrêt Zambrano, C-34/09, EU:C:2011:124.
- Arrêt Rottman, C-135/08, EU:C:2010:104.

- Arrêt Commission c. Allemagne, C-546/07, EU:C:2010:25.
- Arrêt Société de Gestion Industrielle, C-311/08, EU:C:2010:26.
- Arrêt *ČEZ*, C-115/08, EU:C:2009:660.
- Arrêt Wolzenburg, C-123/08, EU:C:2009:616.
- Arrêt Commission c. Espagne, C-153/08, EU:C:2009:472.
- Arrêt Vatsouras, C-22/08 et C-23/08, EU:C:2009:344.
- Arrêt Hadadi, C-168/08, EU:C:2009:474.
- Arrêt Förster, C-158/07, EU:C:2008:630.
- Arrêt Grunkin et Paul, C-353/06, EU:C:2008:559.
- Arrêt Laval, C-341/05, EU:C:2007:809.
- Arrêt Royaume-Uni c. Espagne, C-145/04, EU:C:2006:543.
- Arrêt Bidar, C-209/03, EU:C:2005:169.
- Arrêt Nikoloudi, C-196/02, EU:C:2005:141.
- Arrêt Orfanopoulos, C-482 et C-493/01, EU:C:2004:262.
- Arrêt Trojani, C-456/02, EU:C:2004:488.
- Arrêt Chen, C-148/02, EU:C:2004:639.
- Arrêt Garcia Avello, C-148/02, EU:C:2003:539.

- Arrêt D’Hoop, C-224/98, EU:C:2002:432.
- Arrêt Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458.
- Arrêt Schnorbus, C-79/99, EU:C:2000:676.
- Arrêt Lehtonen, C-176/96, EU:C:2000:201.
- Arrêt Mesbah, C-179/98, EU:C:1999:549.
- Arrêt Bickel, C-274/96, EU:C:1998:563.
- Arrêt Martinez Sala, C-85/96, EU:C:1998:217.
- Arrêt Austin, C-122/96, EU:C:1997:458.
- Arrêt Uecker, C-64/96 et 65/96, EU:C:1997:285.
- Arrêt Hayes, C-323/95, EU:C:1997:169.
- Arrêt Data Delecta, C-43/95, EU:C:1996:357.
- Arrêt O’Flynn, C-237/94, EU:C:1996:206.
- Arrêt Farrugia, T-230/94, EU:T:1996:40.
- Arrêt Koua Poirrez, C-206/91, EU:C:1992:523.
- Arrêt Micheletti, C-369/90, EU:C:1992:295.
- CEDH, 18 février 1991, *Moustaquim c. Belgique*, n°12313/86.
- Arrêt Hermann Schröder, C-265/87, EU:C:1989:303.

- Arrêt Com. c. Conseil, C-242/87, EU:C:1989:217.
- Arrêt Matteucci, C-235/87, EU:C:1988:460.
- Arrêt Gullung, C-292/86, EU:C:1988:15.
- Arrêt Cinéthèque, C-60/40 et C-61/40, EU:C:1985:329.
- Arrêt Gravier, C-293/83, EU:C:1985:69.
- Arrêt Adoui, C-115 et C-116/81, EU:C:1982:183.
- Arrêt Even, C-207/78, EU:C:1979:144.
- Arrêt Auer, C-136/78, EU:C:1979:34.
- Arrêt Bouchereau, C-30/77, EU:C:1977:172.
- Arrêt Sagulo, C-8/77, EU:C:1977:131.
- Arrêt Bonsignore, C-67/74, EU:C:1975:34.
- Arrêt Rutili, C- 36-75, EU:C:1975:137.
- Arrêt Van Duyn, C-41/74, EU:C:1974:133.
- Arrêt Dassonville, C-8/74, EU:C:1974:82.
- Arrêt Nold, C-4/73, EU:C:1974:51.
- Arrêt Internationale Handelsgesellschaft, C-11/70, EU:C:1970:114.
- Arrêt Stauder, C-29/69, EU:C:1969:57.

- Arrêt Van Gend en Loos, C-26/62, EU:C:1963:1.

Doctrine

Ouvrages :

- BENLOLO CARABOT, M., *Les fondements juridiques de la citoyenneté européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2007.
- CARLIER, J.-Y., *La condition des personnes dans l'Union européenne*, Larcier, Bruxelles, 2007.
- ILIOPOULOU, A., *Libre circulation et non-discrimination: éléments du statut de citoyen de l'UE*, Bruylant, Bruxelles, 2007.
- LECLERC, S. et AKANDJI-KOMBE, J.-F., *La citoyenneté européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2007.
- MAYER, P. et HEUZÉ, V., *Droit international privé*, Montchrestien, Paris, 2007.
- O'LEARY, S., *The evolving concept of community citizenship; from the free movement of persons to Union citizenship*, Kluwer, Bruxelles, 1996.
- PULLANO, T., *La citoyenneté européenne, un espace quasi-étatique*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004.

Articles :

- BADINTER, R. et BENLOLO CARABOT, M., « La Cour de justice et la construction de la citoyenneté européenne », *R.A.E.*, 2011, tome I, pp. 123 à 126.
- BARBOU DES PLACES, S., « Nationalité des Etats membres et citoyenneté de l'Union dans la jurisprudence communautaire: la consécration d'une nationalité sans frontières », *R.A.E.*, 2011, Tome I, pp. 29 à 49.

- BARBOU DES PLACES, B., « Signification et fonction du principe de non-discrimination en droit communautaire », Dans L. POTVIN-SOLIS (dir.), *Le principe de non-discrimination face aux inégalités de traitement entre les personnes dans l'Union européenne, Septième journée d'études du Pôle européen Jean Monnet*, Bruxelles, Bruylant, 2006, pp. 65 à 89.
- BLUMANN, C., « Citoyenneté européenne et droits fondamentaux », in *Mélanges de Gérard Cohen-Jonathan*, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 265 à 281.
- CARLIER, J.-Y., « Réinventer la citoyenneté européenne ? », *Invention et réinvention de la citoyenneté*, Editions Joëlle Sampsy, 1999, pp. 697 à 703.
- CHALTIEL, F., « La citoyenneté européenne », *Cahiers du Conseil Constitutionnel*, n°23, février 2008.
- CHORFI, F., « La citoyenneté européenne », *Ann. dr. lux.*, 2005, liv. 15, pp. 73 à 104.
- D'AVOUT, L., « Note sous CJCE, 14 Octobre 2008, *Grunkin et Paul*, aff. C-355/06 », *J.D.I. Clunet*, n°1/2009, pp. 207 à 216.
- DE GROOT, G.-R., « Towards a European Nationality law », *Electronic Journal of Comparative Law*, Vol. 8.3, October 2004, <http://www.ejcl.org/83/art83-4.html>.
- DE GROOT, G.-R., « The relationship between nationality legislation of the member States of the European Union and European citizenship », in M. LA TORRE (ed.), *European citizenship, An institutional Challenge*, Kluwer Law International, The Hague, 1998, Chapitre 6.
- DE SCHUTTER, O., « Les droits fondamentaux dans l'Union européenne », *J.D.E.*, 2012, liv. 188, pp. 114 à 120.
- DIMITROVA-STULL, A., « La citoyenneté européenne – Vingt ans après le Traité de Maastricht », *Library briefing, bibliothèque du Parlement européen*, 2 mai 2013, <http://www.europarl.europa.eu/eplibrary/La-citoyennete-europeenne-FINAL.pdf>.

- DOLLAT, P., « Vers la reconnaissance généralisée du principe de l'égalité de traitement entre les personnes dans l'Union européenne », *J.T.D.E.*, mars 2002, n°87, pp. 57 à 64.
- DUMONT, L., « Citoyenneté européenne et égalité de traitement : entre exigence d'intégration et droit fondamental à la libre circulation », <http://www.gdr-elsj.eu/2014/06/10/elsj/citoyennete-europeenne-et-egalite-de-traitement-entre-exigence-dintegration-et-droit-fondamental-a-la-libre-circulation/>.
- FALLON F. et MARTIN D., « Dessine-moi une discrimination... », *J.D.E.*, 2010, n°170, pp. 165 à 173.
- GERVASONI, S., « Principe d'égalité et principe de non-discrimination : quelques considérations tirées de la jurisprudence de la Cour de justice », Dans L. POTVIN-SOLIS (dir.), *Le principe de non-discrimination face aux inégalités de traitement entre les personnes dans l'Union européenne, Septième journée d'études du Pôle européen Jean Monnet*, Bruxelles, Bruylant, 2006, pp. 91 à 107.
- GROENENDIJK, K., « Citizens and third country nationals : differential treatment or discrimination ? », Dans *L'avenir de la libre circulation des personnes dans l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2006, pp. 79 à 101.
- GUILD, E., « Citizenship and fundamental rights », Dans *L'avenir de la libre circulation des personnes dans l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2006, pp. 45 à 63.
- ILIOPOULOU, A., « Citoyenneté européenne et principe de non-discrimination », *R.A.E.*, 2011, tome I, pp. 51 à 59.
- LEVADE, A., « Citoyenneté de l'Union européenne et identité constitutionnelle », *R.A.E.*, 2011, tome I, pp. 97 à 105.
- MARTIN, D., « L'interdiction de discriminer en raison de la nationalité : quelques arrêts troublants », *R.A.E.*, 2009-2010, tome II, pp. 237 à 251.

- MARZO, C., « La définition d'une nouvelle méthode de jugement attachée à la citoyenneté européenne », *Rev. trim. dr. eu.*, 2009, tome III, pp. 439 à 458.
- O'LEARY, S., « Nationality Law and Community citizenship : a tale of two uneasy bedfellows », *Y.E.L.*, 1992, vol. 12, pp. 353 à 384.
- POTTEAU, A., « Les perspectives pour la citoyenneté européenne de l'adhésion de l'Union à la Convention européenne des droits de l'homme », *R.A.E.*, p. 2011, tome I, pp. 107 à 115.
- PICOD, F., « Le juge communautaire et l'interprétation européenne », *L'interprétation de la Convention européenne des droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 1998, pp. 289 à 334.
- RUZIÉ, D., « Nationalité, effectivité et droit communautaire », *RGDIP*, 1993, pp. 107 à 120.
- SCHIAVONE, G., « commento all'art. 7 CEE », in R.QUADRI, R. MONACO et A. TRABUCCHI, *Commentario Trattato CEE*, Giuffrè, Milano, 1965, pp. 62 à 68.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
PARTIE I. LA CITOYENNETÉ EUROPÉENNE	2
Chapitre 1. L'origine et l'évolution du concept de citoyenneté.....	2
Section 1. Le développement progressif du concept de citoyenneté européenne.....	2
Section 2. Les raisons qui ont porté à l'introduction de la citoyenneté européenne.....	6
Chapitre 2. La notion de citoyenneté européenne.....	7
Section 1. La signification du concept de citoyenneté européenne	7
Section 2. Le statut attaché à la citoyenneté européenne.....	10
§ 1. Le droit de circuler et de séjourner	11
A. La portée.....	11
B. Les limites	12
§ 2. Les droits politiques	15
§3. La protection diplomatique	17
§4. Les recours non juridictionnels	18
Section 3. Un sentiment d'identité européenne ?.....	20
PARTIE II. LA RELATION ENTRE LA NATIONALITÉ ET LA CITOYENNETÉ EUROPÉENNE	22
Chapitre 1. Les notions de nationalité et de citoyenneté.....	22
Section 1. La notion de nationalité et la distinction avec la citoyenneté	22
Section 2. L'impact du développement du concept de citoyenneté européenne sur la notion de nationalité.....	24
Chapitre 2. La relation entre la nationalité et la citoyenneté européenne.....	27
Section 1. Le champ d'application <i>ratione personae</i> de la citoyenneté européenne.....	27
§1. La nationalité des États membres comme critère d'accès à la citoyenneté européenne.....	27
§2. Le critère alternatif : la résidence.....	30
Section 2. La compétence des États membres en termes de nationalité	33
PARTIE III. LA RELATION ENTRE PRINCIPE DE NON-DISCRIMINATION ET CITOYENNETÉ EUROPÉENNE.....	35
Chapitre 1. Le principe général de non-discrimination comme droit fondamental	35
Section 1. La consécration des droits fondamentaux dans l'ordre juridique de l'Union européenne.....	36
Section 2. La consécration du principe de non-discrimination dans l'ordre juridique de l'Union européenne	41
Chapitre 2. L'interdiction de discrimination sur la base de la nationalité	45
Section 1. L'interdiction de discriminations sur la base de la nationalité : la consécration, la portée et l'approche méthodologique.....	45
§1. L'article 18 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.....	46

§2. <i>La distinction entre l'interdiction de discrimination et le principe d'égalité de traitement</i>	49
§3. La discrimination directe et indirecte.....	52
§4. L'approche méthodologique dans la jurisprudence de la Cour.....	54
Section 2. Une illustration de l'application de l'interdiction de discrimination sur la base de la nationalité : les avantages sociaux	56
CONCLUSION.....	62
BIBLIOGRAPHIE	65