



Bruxelles, le 15.12.2020
COM(2020) 731 final

**RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL,
AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES
RÉGIONS**

ÉTABLI EN APPLICATION DE L'ARTICLE 25 TFUE
Concernant les progrès réalisés sur la voie de l'exercice effectif de la citoyenneté de
l'Union pour la période 2016-2020

1. INTRODUCTION

L'article 25 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) impose à la Commission de faire rapport au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social, tous les trois ans, sur l'application des dispositions sur la non-discrimination et la citoyenneté de l'Union (figurant dans la deuxième partie du traité)¹. Le présent rapport, qui est le neuvième établi en application de l'article 25 TFUE, porte sur la période comprise entre le 1^{er} juillet 2016 et le 30 juin 2020.

Le présent rapport passe en revue les dispositions de la deuxième partie du TFUE concernant: i) la citoyenneté de l'Union, ii) la non-discrimination; iii) le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres; iv) le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et aux élections au Parlement européen dans l'État membre de résidence; v) le droit à la protection consulaire; vi) le droit de pétition devant le Parlement européen; et vii) le droit de s'adresser au Médiateur. Le présent rapport accompagne le rapport sur la citoyenneté de l'Union – «Responsabiliser les citoyens et protéger leurs droits en des temps difficiles».

2. INTERDICTION DE TOUTE DISCRIMINATION EXERCÉE EN RAISON DE LA NATIONALITÉ (ARTICLE 18 TFUE)

L'article 18 TFUE² interdit toute discrimination exercée en raison de la nationalité dans le domaine d'application des traités³.

Pendant la période couverte par le présent rapport, la Cour de justice de l'Union européenne (la «Cour») a rendu quatre arrêts clés liés à l'interdiction de toute discrimination des citoyens de l'Union exercée en raison de la nationalité, dans le domaine de l'extradition et du sport.

2.1. Interdiction de toute discrimination exercée en raison de la nationalité et extradition de citoyens mobiles de l'Union

Les trois arrêts de la Cour relatifs à l'interdiction de toute discrimination exercée en raison de la nationalité et l'extradition vers un pays tiers de citoyens de l'Union résidant dans un État membre autre que l'État membre de nationalité étaient les arrêts **Petruhhin**⁴, **Pisciotti**⁵ et **Raugevicius**⁶. Dans chacune de ces affaires, la question abordée était l'interaction entre les règlements nationaux interdisant l'extradition des propres ressortissants de l'État membre d'accueil et le principe de l'UE d'interdiction de toute discrimination des citoyens de l'UE exercée en raison de la nationalité (article 18 TFUE).

Aussi bien l'arrêt Petruhhin que l'arrêt Pisciotti portaient sur l'extradition de citoyens mobiles de l'Union aux fins de poursuites pénales, tandis que l'arrêt Raugevicius concernait

¹ Les rapports annuels sur l'application de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne font le point sur les progrès accomplis dans le domaine des droits liés à la citoyenneté de l'Union.

² Voir également l'article 21, paragraphe 2, de la charte des droits fondamentaux.

³ Cette disposition est sans préjudice des dispositions particulières prévues par les traités.

⁴ Affaire C-182/15, Aleksei Petruhhin/Latvijas Republikas Ģenerālprokuratūra.

⁵ Affaire C-191/16, Romano Pisciotti/Bundesrepublik Deutschland.

⁶ Affaire C-247/17, Denis Raugevicius.

l'extradition de citoyens mobiles de l'Union afin d'exécuter une condamnation pénale rendue par une juridiction d'un pays tiers.

Les principales conclusions de la Cour dans ces affaires peuvent être résumées comme suit. Premièrement, la Cour a jugé que si les règles en matière d'extradition ressortissent à la compétence de l'État membre, en l'absence d'accord international entre l'UE et un pays tiers, les États membres doivent exercer leurs règles nationales en matière d'extradition conformément au droit de l'UE dans les situations couvertes par ce droit⁷. Selon la Cour, c'est le cas lorsqu'un citoyen de l'Union a exercé ses droits en matière de libre circulation (conformément à l'article 21 TFUE) et lorsque les règles nationales en matière d'extradition pourraient donner lieu à une discrimination des citoyens de l'Union en raison de leur nationalité (en vertu de l'article 18 TFUE)⁸.

Deuxièmement, la Cour a examiné si les règles (inter)nationales des États membres interdisant *uniquement* la non-extradition de leurs propres ressortissants étaient incompatibles avec le principe de non-discrimination énoncé à l'article 18 TFUE. La Cour fait valoir que de telles règles en matière d'extradition donnent lieu à une différence de traitement en fonction de la nationalité d'un citoyen de l'Union et, dès lors, à une restriction de la liberté de circulation⁹. Conformément à la jurisprudence de la Cour, une telle restriction ne pourrait être justifiée que «si elle se fonde sur des considérations objectives et est proportionnée à l'objectif légitimement poursuivi par le droit national»¹⁰. Si la Cour reconnaît que le ou les objectifs d'assurer la «coopération pénale internationale» et d'éviter le risque d'impunité est/sont légitime(s),¹¹ ces dispositions nationales doivent également respecter l'exigence de proportionnalité.

À cet égard, la Cour a considéré dans l'affaire Petruhhin que d'autres mesures moins préjudiciables pour l'exercice des libertés fondamentales doivent être considérées par les États membres qui envisagent d'accepter une demande d'extradition¹². Sur la base du principe de coopération loyale de l'UE (article 4, paragraphe 3, TFUE) et du droit dérivé de l'Union dans le domaine de la coopération pénale (plus précisément, le mandat d'arrêt européen), la Cour a conclu ce qui suit. Avant l'extradition d'un citoyen mobile de l'Union, les États membres doivent échanger des informations avec l'État membre de nationalité, de façon à permettre à cet État membre de poursuivre le citoyen mobile de l'Union pour les infractions pénales commises à l'étranger «dans la mesure où l'État membre de nationalité jouit d'une compétence [extraterritoriale] en vertu du droit national»¹³. Dans l'affaire Pisciotti, la Cour a toutefois précisé que si l'État membre de nationalité avait été dûment

⁷ Voir affaire C-182/15, Petruhhin, points 26 et 27.

⁸ Affaire C-182/15, Petruhhin, points 29 à 31; Affaire C-191/16, Pisciotti, points 31 à 35 et 37 à 42; Affaire C-247/17, Raugevicius, points 27 et 28.

⁹ Affaire C-182/15, Petruhhin, points 32 à 43; Affaire C-191/16, Pisciotti, points 43 à 45; Affaire C-247/17, Raugevicius, point 30.

¹⁰ Affaire C-182/15, Petruhhin, points 34 à 38; Affaire C-191/16, Pisciotti, point 46; Affaire C-247/17, Raugevicius, point 31.

¹¹ Voir affaire C-182/15, Petruhhin, points 35 à 37.

¹² Voir affaire C-182/15, Petruhhin, points 38 à 41.

¹³ Affaire C-182/15, Petruhhin, points 42 à 48;

informé, mais décidait quand même de ne pas poursuivre son propre ressortissant pour les infractions pénales commises hors de son territoire, le droit de l'Union n'interdirait pas son extradition par l'État membre «d'accueil» vers un pays tiers¹⁴.

Troisièmement, la tension entre l'objectif consistant à prévenir le risque d'impunité pour les infractions pénales commises et les restrictions d'une liberté fondamentale, et la nécessité connexe d'examiner d'autres mesures s'appliquent également, selon la Cour dans l'affaire *Raugevicius*, aux (demandes d')extraditions visant à exécuter une condamnation pénale (étrangère)¹⁵. Si le principe *ne bis in idem* empêchait l'État membre de nationalité d'engager des poursuites contre le citoyen mobile de l'Union concerné, les instruments internationaux et la législation (de certains) des États membres prévoient d'autres mesures (par exemple, l'exécution des condamnations pénales imposées par des juridictions étrangères dans l'État membre de nationalité)¹⁶. Selon la Cour, ces autres mesures pourraient dès lors être considérées comme applicables au citoyen mobile de l'Union concerné (nonobstant les restrictions sur la base de la nationalité)¹⁷.

2.2. Non-discrimination en raison de la nationalité dans le sport amateur

L'autre arrêt important de la Cour au cours de la période couverte par le présent rapport, l'arrêt **TopFit**¹⁸, portait sur la question de la non-discrimination de citoyens (mobiles) de l'Union en raison de la nationalité dans le domaine du sport amateur¹⁹.

M. Biffi est un ressortissant italien qui vit en Allemagne, et il pratique, en amateur, la course à pied en compétition dans la catégorie senior. Il est membre de TopFit, une association sportive affiliée à la Fédération nationale d'athlétisme allemande (*Deutscher Leichtathletikverband*, DLV). En 2015, en raison d'un changement des règles de la DLV, des citoyens mobiles de l'Union en Allemagne, comme M. Biffi, n'ont pas pu être sélectionnés pour participer aux championnats nationaux ou n'ont été autorisés à participer à ces championnats que «hors classement» ou «sans classement». Ils n'ont donc pas pu avoir accès à la finale et n'ont pas pu obtenir le titre de champion national, bien qu'ils remplissaient toutes les autres conditions pour participer à des championnats d'athlétisme.

La Cour s'est appuyée sur quatre observations dans sa réponse au renvoi préjudiciel. Premièrement, la Cour, renvoyant à son arrêt récent dans l'affaire *Raugevicius*, a fait valoir que «la situation d'un citoyen de l'Union qui a fait usage de sa liberté de circulation relève du champ d'application de l'article 18 TFUE», y compris dans le domaine du sport amateur²⁰. Deuxièmement, la liberté fondamentale de circulation des personnes, telle qu'énoncée à l'article 21 TFUE, tendait, notamment, à favoriser «l'intégration progressive du citoyen de l'Union concerné dans la société de l'État membre d'accueil», et la participation au sport

¹⁴ Voir affaire C-191/16, *Pisciotti*, points 50 à 56.

¹⁵ Voir affaire C-247/17, *Raugevicius*, points 32 à 40.

¹⁶ Affaire C-247/17, *Raugevicius*, points 36 à 38.

¹⁷ Affaire C-247/17, *Raugevicius*, points 41 à 48.

¹⁸ Arrêt de la CJUE du 13 juin 2019 dans l'affaire C-22/18, *TopFit e.V. et Daniele Biffi/Deutscher Leichtathletikverband e.V.*, EU:C:2019:497.

¹⁹ La discrimination fondée sur la nationalité dans le sport professionnel relève de l'article 45 TFUE.

²⁰ Affaire C-22/18, *TopFit*, points 29 et 30;

amateur constitue un élément important de ce processus d'inclusion²¹. Troisièmement, en référence à la jurisprudence antérieure de l'UE, la Cour a fait valoir que les règles des fédérations nationales (sportives) doivent également respecter le droit de l'UE, notamment les traités²². Quatrièmement, l'applicabilité des articles 18 et 21 TFUE à la réglementation des fédérations nationales sportives sous-tend, entre autres, que la réglementation de ces fédérations, qui peut constituer une restriction d'une liberté fondamentale, est incompatible avec le droit de l'Union, sauf si elle est «justifiée par des considérations objectives et proportionnées à l'objectif légitimement poursuivi, ce qu'il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier»²³.

3. LUTTE CONTRE 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 (ARTICLE 19 TFUE)

3.1. Introduction

L'article 19 TFUE dispose que l'Union peut prendre les mesures nécessaires en vue de combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle²⁴.

En mars 2019, la Commission européenne a publié le rapport annuel sur l'égalité entre les femmes et les hommes, concluant que même au sein de l'Union, où l'égalité sans équivoque entre les genres est prévue par la loi, l'égalité entre les femmes et les hommes n'est toujours pas une réalité tangible²⁵.

À la suite de la publication, en décembre 2015, de la liste de mesures permettant de faire progresser l'égalité de traitement à l'égard des personnes LGBTI, qui incluait des activités envisagées par la Commission dans différents domaines d'action en 2016-2019²⁶, en février 2017, la Commission a publié le premier rapport annuel sur la liste de mesures permettant de faire progresser l'égalité de traitement à l'égard des personnes LGBTI, couvrant l'année 2016. Les deuxième et troisième rapports sont parus en 2018 et 2019 respectivement et, en mai 2020, le rapport final a été publié, couvrant les mesures prises durant l'année 2019²⁷.

En novembre 2018, la Commission a publié des conclusions sur la base des discussions des séances thématiques sur l'antitsiganisme et l'afrophobie organisées par le groupe de haut niveau de l'UE sur la lutte contre le racisme, la xénophobie et d'autres formes d'intolérance

²¹ Affaire C-22/18, TopFit, points 31 à 34;

²² Affaire C-22/18, TopFit, points 36 à 40;

²³ Affaire C-22/18, TopFit, points 42 à 48.

²⁴ Voir également l'article 21, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux.

²⁵ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/aid_development_cooperation_fundamental_rights/annual_report_ge_2019_en_1.pdf

²⁶ https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/lesbian-gay-bi-trans-and-intersex-equality/lgbtiq-equality-strategy-2020-2025/list-actions-advance-lgbti-equality-2015-2019_fr

²⁷ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/report_list_of_actions_2015-19.pdf

lors de sa quatrième réunion le 5 décembre 2017²⁸. Elle a également publié une note explicative sur l'application pratique de la décision-cadre 2008/913/JAI du Conseil sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal²⁹.

En décembre 2018, la Commission européenne a publié une évaluation du cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms pour la période allant jusqu'à 2020³⁰. L'évaluation a consisté à examiner le cadre de l'UE et la façon dont il a mobilisé d'autres instruments juridiques et d'autres instruments d'action et de financement de l'Union en vue de promouvoir l'intégration des Roms. En septembre 2019, la Commission a également publié un rapport portant sur la mise en œuvre nationale de mesures d'inclusion des Roms³¹.

En mai 2019, la Commission a lancé la campagne #EuvsDiscrimination³², d'application jusqu'en décembre 2020, ciblant toute discrimination sur le lieu de travail fondée sur l'âge, le sexe, le handicap, l'origine ethnique ou raciale, la religion, les convictions ou l'orientation sexuelle, qui est interdite par la législation antidiscrimination de l'UE³³.

3.2. Évolution de la jurisprudence

En ce qui concerne la liberté de religion, il convient de tenir compte de l'arrêt de la Cour du 22 janvier 2019 dans l'affaire Cresco Investigation (C-193/17, EU:C:2019:43). La Cour a constaté qu'une législation nationale en vertu de laquelle, d'une part, le Vendredi saint n'est un jour férié que pour les travailleurs qui sont membres de certaines églises chrétiennes et, d'autre part, seuls ces travailleurs ont droit, s'ils sont amenés à travailler durant ce jour férié, à une indemnité de jour férié, institue une discrimination directe en raison de la religion.

4. CITOYENNETÉ DE L'UNION (ARTICLE 20, PARAGRAPHE 1, TFUE)

4.1. Introduction

L'article 20 TFUE prévoit que toute personne qui est un ressortissant d'un État membre de l'UE est également citoyen de l'Union. La citoyenneté de l'Union s'ajoute à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas. Si la définition des conditions d'acquisition et de perte de la nationalité relève, conformément au droit de l'UE³⁴, de la compétence de chaque État membre, le fait d'octroyer la citoyenneté d'un État membre implique également l'octroi de la citoyenneté de l'Union et des droits qui l'accompagnent, qui peuvent être exercés dans toute

²⁸ Rapport sur l'antitsiganisme: https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc_id=55652; Rapport sur l'afrophobie: https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc_id=55651

²⁹ https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc_id=55607

³⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?qid=1544112037077&uri=CELEX:52018DC0785>

³¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0406&from=FR>

³² <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1437&langId=fr>

³³ Un volet de cette campagne est spécifiquement axé sur des aménagements raisonnables pour les personnes handicapées, conformément à la directive 2000/78/CE du Conseil <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex:32000L0078>. Un guide des meilleures pratiques sur les aménagements raisonnables sur le lieu de travail a été publié en septembre 2020 <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8341&furtherPubs=yes>

³⁴ Affaire C-135/08, Rottmann.

l'UE. En conséquence, la Commission considère que les États membres devraient faire usage de leurs prérogatives d'octroi de la citoyenneté dans un esprit de coopération loyale, comme l'exigent les traités.

La Commission européenne a pris un certain nombre de mesures concernant l'acquisition et la perte de la citoyenneté de l'UE, plus précisément sur la question des programmes de «citoyenneté par investissement» dans l'UE, octroyant des droits civiques à des ressortissants de pays non membres de l'UE en contrepartie d'un investissement.

En janvier 2019, la Commission a publié un rapport sur les «Programmes de citoyenneté et de résidence par investissement dans l'Union européenne»³⁵, analysant les programmes existants pour obtenir la nationalité des États membres de l'UE et le séjour dans ces États membres en raison d'investissements, et soulignant un certain nombre de préoccupations et de risques que ces programmes présentent pour l'UE.

À la suite de ce rapport, la Commission a mis en place un «groupe d'experts issus des États membres sur les programmes de citoyenneté et de résidence par investissement», pour i) examiner les risques spécifiques induits par les programmes de citoyenneté par investissement; ii) élaborer, d'ici la fin de 2019, un ensemble commun de contrôles de sécurité; et iii) s'intéresser aux questions de transparence et de bonne gouvernance dans la mise en œuvre des programmes tant de citoyenneté que de résidence par investissement³⁶.

Au cours de la période de référence, la Commission a instruit 98 plaintes et a répondu à près de 1 400 lettres/requêtes individuelles, 48 questions et 10 pétitions du Parlement européen dans le domaine de la citoyenneté de l'UE et des droits qui en découlent, principalement concernant des informations sur les conséquences du Brexit pour les droits de citoyenneté de l'Union.

4.2. Évolution de la jurisprudence

Entre 2016 et 2019, la Cour a traité 29 affaires relatives à la citoyenneté de l'UE, notamment des affaires sur la discrimination exercée en raison de la nationalité, la perte de la citoyenneté de l'UE due à la perte de la nationalité d'un État membre ou des droits de séjour dérivés pour les membres de la famille des citoyens de l'Union qui sont ressortissants de pays tiers³⁷.

Dans l'affaire **Tjebbes e.a.**³⁸, la Cour a confirmé la légitimité, en général, de l'objectif des États membres consistant à garantir l'existence d'un lien effectif entre l'État et ses ressortissants. Cette légitimité ne dispense toutefois pas les États membres de veiller à ce que (dans les cas individuels) la perte ex lege de la nationalité des États membres respecte le

³⁵ COM(2019) 12 final. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com_2019_12_final_report.pdf

³⁶ Voir https://ec.europa.eu/info/investor-citizenship-schemes_fr

³⁷ Cour de Justice de l'Union européenne (2020). Rapport annuel 2019: Activité judiciaire. Luxembourg, février 2020, page 161. <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-05/qd-ap-20-001-en-n.pdf>

³⁸ Affaire C-221/17, Tjebbes e.a.

principe de proportionnalité, si la perte de nationalité entraînait la perte du statut de citoyen de l'Union et des droits qui en découlent³⁹.

Par conséquent, la Cour a considéré que le principe de proportionnalité exige que la législation des États membres régulant la perte de nationalité prévoit la possibilité d'«un examen individuel des conséquences que comporte cette perte pour [les personnes concernées et les membres de leur famille] au regard du droit de l'Union»⁴⁰. En outre, lorsque, à la suite d'un tel examen, la perte du statut de citoyen de l'Union (en conséquence de la perte automatique de la nationalité d'un État membre) est jugée incompatible avec le droit de l'Union, il devrait être possible de recouvrer la nationalité ex tunc⁴¹.

5. DROIT DE CIRCULER ET DE SÉJOURNER LIBREMENT SUR LE TERRITOIRE DES ÉTATS MEMBRES [ARTICLE 20, PARAGRAPHE 2, ET ARTICLE 21 TFUE]

5.1. Introduction

En vertu de l'article 20, paragraphe 2, point a), et de l'article 21 TFUE, 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 application⁴².

La majorité des citoyens soutiennent ce droit⁴³ et le considèrent comme un des résultats les plus positifs de l'UE.⁴⁴ En outre, plus de la moitié des citoyens de l'UE affirment avoir profité du nombre moins élevé, voire nul, de contrôles aux frontières lors des voyages à l'étranger⁴⁵. La plupart des Européens estiment que la libre circulation des personnes, des biens et des services au sein de l'Union européenne constitue le résultat le plus positif de l'UE⁴⁶. Dans une enquête menée au printemps 2020, 83 % des citoyens de l'UE sont convenus que la libre circulation des citoyens de l'UE au sein de l'Union a eu des effets globalement favorables sur l'économie de leur pays⁴⁷.

En 2018, plus de 16 millions de citoyens de l'Union vivaient ou travaillaient dans un pays de l'UE autre que celui dont ils possèdent la citoyenneté. Un nombre bien plus grand encore de citoyens de l'Union ont séjourné dans d'autres pays de l'UE à titre temporaire, le temps de vacances, d'une visite à des amis ou à des parents ou d'un déplacement professionnel.

³⁹ C-221/17, Tjebbes e.a., point 40.

⁴⁰ C-221/17, Tjebbes e.a., point 41.

⁴¹ C-221/17, Tjebbes e.a., point 42.

⁴² Voir en particulier la directive 2004/38/CE relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE (JO L 158 du 30.4.2004, p. 77) (ci-après également dénommée la «directive sur la libre circulation»).

⁴³ 81 % des personnes interrogées dans le cadre de l'enquête Eurobaromètre spécial 486, 2019

⁴⁴ 60 % des personnes interrogées dans le cadre de l'enquête Eurobaromètre standard 91, printemps 2019.

⁴⁵ 56 % des personnes interrogées dans le cadre de l'enquête Eurobaromètre standard 91, printemps 2019.

⁴⁶ 60 % des personnes interrogées dans le cadre de l'enquête Eurobaromètre spécial 486, 2019

⁴⁷ Flash Eurobaromètre 485, printemps 2020.

Les citoyens mobiles de l'UE et leurs familles peuvent trouver des informations sur leur droit de résider dans un autre État membre sur le portail «L'Europe est à vous»⁴⁸; ce portail permet également d'accéder à des informations par pays, remplissant son rôle de «portail numérique unique» de l'UE⁴⁹

Au cours de la période de référence, la Commission a instruit 950 plaintes de citoyens et répondu à 6 128 questions et 140 pétitions du Parlement européen concernant l'exercice de la libre circulation. Beaucoup concernaient les droits d'entrée et de séjour accordés à des ressortissants d'États tiers membres de la famille de citoyens de l'Union (conditions de délivrance de visas et de permis de séjour, formalités supplémentaires) et les conditions auxquelles les citoyens de l'Union peuvent exercer leur droit à la libre circulation.

Les citoyens mobiles de l'Union qui sont affectés négativement par l'application incorrecte du droit de l'Union par les autorités publiques peuvent s'adresser à SOLVIT⁵⁰, mis en place pour réagir rapidement et trouver des solutions au niveau national. Entre 2016 et 2018, SOLVIT a traité environ 1 930 cas concernant la libre circulation des personnes⁵¹.

Les citoyens peuvent également poser des questions sur leurs droits personnels dans l'UE auprès du service «L'Europe vous conseille»⁵² qui fournit gratuitement des conseils juridiques personnalisés. «L'Europe vous conseille» est géré par la Commission et fonctionne par l'intermédiaire de son contractant externe, le Service d'action des citoyens européens (ECAS). Entre 2016 et 2020, «L'Europe vous conseille» a reçu plus de 42 000 demandes d'information sur la question des procédures d'entrée et des droits de séjour et plus de 2 300 demandes d'information sur les droits politiques et judiciaires.

Les citoyens de l'Union peuvent également s'adresser au Centre d'information Europe Direct (CIED)⁵³ de la Commission, qui fournit des informations générales sur l'UE et des conseils sur les droits des citoyens de l'Union. Entre 2016 et 2019, le CIED a reçu au total 5 251 demandes d'information concernant la libre circulation des personnes.

En outre, les travailleurs mobiles de l'UE peuvent demander l'aide des organes nationaux établis en vertu de la directive 2014/54⁵⁴.

Afin de contribuer à la libre circulation des personnes handicapées, la Commission a mis en œuvre un projet pilote sur la carte européenne du handicap en 2016-2018⁵⁵.

⁴⁸ https://europa.eu/youreurope/citizens/residence/index_fr.htm

⁴⁹ Règlement (UE) 2018/1724 établissant un portail numérique unique pour donner accès à des informations, à des procédures et à des services d'assistance et de résolution de problèmes.

⁵⁰ SOLVIT est un service fourni par les administrations nationales dans l'ensemble de l'UE et de l'EEE. Les centres SOLVIT nationaux accueillent des plaintes de citoyens et coopèrent via une base de données en ligne pour aider ces derniers à résoudre leur problème par voie extrajudiciaire et gratuitement.

⁵¹ https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/solvit/index_en.htm.

⁵² https://europa.eu/youreurope/advice/index_fr.htm

⁵³ https://europa.eu/european-union/contact_fr.

⁵⁴ Directive 2014/54/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relative à des mesures facilitant l'exercice des droits conférés aux travailleurs dans le contexte de la libre circulation des travailleurs.

La Commission a élaboré un outil d'apprentissage en ligne sur le droit à la libre circulation, qui est destiné aux administrations locales afin d'approfondir leurs connaissances de la directive 2004/38 (la directive sur la libre circulation) et des droits qui en découlent. L'outil d'apprentissage en ligne est disponible dans 23 langues et comprend un test d'autoévaluation et un cours en ligne destiné aux débutants et aux utilisateurs avertis.

5.2. Évolution de la jurisprudence

5.2.1. Évolution de la jurisprudence sur les droits en matière de libre circulation et les droits de séjour (dérivés)

La Cour a rendu de nombreux arrêts en lien avec l'article 21 TFUE (notamment sa mise en œuvre au moyen de la directive sur la libre circulation) et a accordé des droits de séjour dérivés de la citoyenneté de l'UE sur la base de l'article 20 TFUE⁵⁶.

La première série d'affaires porte sur la question de savoir quels citoyens de l'UE et membres de leurs familles peuvent invoquer la directive 2004/38 pour les droits de séjour.

Dans l'affaire **Lounes**⁵⁷, la Cour a estimé qu'un citoyen de l'Union qui a eu recours à ses droits en matière de libre circulation pour résider dans un autre État membre de l'UE et qui a depuis lors obtenu la nationalité de l'État membre d'accueil, tout en conservant la nationalité de l'État membre d'origine, peut, même s'il n'est plus bénéficiaire au titre de la directive 2004/38, continuer de se prévaloir des droits découlant de l'article 21 TFUE⁵⁸. Les droits de résidence pour les membres de la famille dudit citoyen de l'UE (titulaire de la double nationalité) peuvent également découler directement de l'article 21 TFUE, dans des conditions qui ne doivent pas être plus strictes que celles prévues par la directive 2004/38⁵⁹. La Cour a précisé que le droit à la libre circulation comprend le droit de mener une vie familiale normale⁶⁰.

Dans l'affaire **Gusa**⁶¹, la Cour a fait valoir que le droit de conserver la qualité de «travailleur salarié ou de non salarié» après l'arrêt des activités économiques dans les cas précisés à l'article 7, paragraphe 3, de la directive 2004/38 [plus précisément, le point b) de cette directive, «s'il se trouve en chômage involontaire dûment constaté après avoir été employé pendant plus d'un an et s'est fait enregistrer en qualité de demandeur d'emploi auprès du

⁵⁵ Elle a mis en place une reconnaissance mutuelle volontaire du statut du handicap et a fait avancer l'accès des personnes handicapées à la culture, aux sports et aux loisirs dans huit pays participants: la Belgique, Chypre, l'Estonie, la Finlande, l'Italie, Malte, la Roumanie et la Slovaquie.

⁵⁶ La présente section ne traitera pas les arrêts de la CJUE qui reposent principalement sur le statut de «travailleur de l'Union» conformément à l'article 45 et suivants TFUE.

⁵⁷ Arrêt de la CJUE du 14 novembre 2017 dans l'affaire C-165/16, Toufik Lounes/Secretary of State for the Home Department, EU:C:2017:862.

⁵⁸ C-165/16, Lounes, points 45 à 58. Il convient de noter que la Cour a spécifiquement souligné que la directive 2004/38 cesse toutefois de s'appliquer aux citoyens mobiles de l'UE qui ont depuis lors obtenu la nationalité de l'État membre d'accueil; voir C-165/16, Lounes, points 31 à 44.

⁵⁹ C-165/16, Lounes, points 59 à 61.

⁶⁰ C-165/16, Lounes, point 52.

⁶¹ Arrêt de la CJUE du 20 décembre 2017 dans l'affaire C-442/16, Florian Gusa/Minister for Social Protection e.a., EU:C:2017:1004.

service de l'emploi compétent] s'applique également aux citoyens mobiles de l'UE qui étaient non salariés avant l'arrêt involontaire des activités économiques⁶².

Dans l'affaire **Coman**⁶³, la Cour a interprété la notion de «conjoint» d'un citoyen de l'UE à l'article 2, paragraphe 2, point a), de la directive 2004/38⁶⁴ et a fait valoir qu'il s'agit d'une définition autonome du droit de l'Union, indépendante des législations des États membres. La Cour a jugé que si un citoyen de l'UE retournant dans son pays avait (précédemment) exercé ses droits à la libre circulation pour séjourner de manière effective dans un autre État membre de l'Union et a, dans l'État membre d'accueil, développé ou consolidé une vie de famille avec un ressortissant (d'un pays tiers) du même sexe par un mariage conclu légalement dans l'État membre d'accueil, le droit de l'Union s'oppose à ce que la législation nationale refuse d'octroyer des droits d'entrée et de séjour dérivés au conjoint du même sexe du citoyen de l'UE retournant dans son pays sur la base de la non-reconnaissance du mariage homosexuel dans l'État membre (d'origine) concerné⁶⁵. L'État membre concerné doit considérer cette personne comme son conjoint aux fins de l'exercice des droits que cette personne tire du droit de l'Union. Dans le même temps, cela n'implique pas, pour ledit État membre, de prévoir, dans son droit national, l'institution du mariage entre personnes de même sexe⁶⁶.

Dans l'affaire **Altiner et Ravn**⁶⁷, la Cour a fait valoir que le droit de l'Union ne s'oppose pas à une législation nationale qui n'accorde pas un droit de séjour dérivé à un membre de la famille d'un citoyen de l'UE retournant dans son pays lorsque ledit membre de la famille n'est pas entré sur le territoire de l'État membre d'origine de ce citoyen de l'UE «dans le prolongement naturel» du retour, dans cet État membre, du citoyen de l'UE en question⁶⁸. Toutefois, le droit de l'Union ne s'y oppose pas à la condition que cette législation nationale exige, dans le cadre d'une appréciation globale, de tenir compte également d'autres éléments pertinents, malgré le laps de temps qui s'est écoulé entre le retour du citoyen de l'UE dans ledit État membre et l'entrée du membre de sa famille, ressortissant d'un État tiers, la vie de famille développée et consolidée dans l'État membre d'accueil n'a pas pris fin⁶⁹.

L'affaire **Tarola**⁷⁰ portait sur le cas d'un citoyen de l'UE qui avait exercé son droit à la libre circulation en étant employé dans l'État membre d'accueil pendant une période de deux semaines, en vertu d'un contrat autre qu'un contrat de travail à durée déterminée, avant de se trouver en chômage involontaire. La Cour a interprété l'article 7, paragraphe 1, point a), et l'article 3, point c), de la directive 2004/38/CE et a considéré qu'un citoyen se trouvant dans une telle situation conserve le statut de travailleur (et, consécutivement, son droit de

⁶² C-442/16, Gusa, points 35 à 45.

⁶³ Arrêt de la CJUE du 5 juin 2018 dans l'affaire C-673/16, Relu Adrian Coman e.a./Inspectoratul General pentru Imigrări e.a., EU:C:2018:385.

⁶⁴ C-673/16, Coman, points 33 à 36.

⁶⁵ C-673/16, Coman, points 38 à 40 et 52 à 55.

⁶⁶ C-673/16, Coman, point 45.

⁶⁷ Arrêt de la CJUE du 27 juin 2018 dans l'affaire C-230/17, Erdem Deha Altiner et Isabel Hanna Ravn/Udlændingestyrelsen, EU:C:2018:497.

⁶⁸ C-230/17, Altiner et Ravn, points 30 à 34.

⁶⁹ C-230/17, Altiner et Ravn, point 35.

⁷⁰ Arrêt de la CJUE du 11 avril 2019 dans l'affaire C-483/17, Neculai Tarola/Minister for Social Protection, EU:C:2019:309.

séjour dans l'État membre d'accueil) pendant une période d'une durée d'au moins six mois, si la personne concernée avait effectivement eu la qualité de travailleur avant le chômage involontaire et s'était fait enregistrer en qualité de demandeur d'emploi auprès du service de l'emploi compétent⁷¹. En outre, la Cour a fait valoir qu'un droit au bénéfice des prestations de sécurité sociale ou des prestations d'assistance sociale en vertu de la législation nationale peut être subordonné à une période d'emploi spécifique, dans la mesure où, en vertu du principe d'égalité de traitement, la même condition s'applique aux ressortissants de l'État membre concerné⁷².

L'affaire **Bajratari**⁷³ porte sur l'interprétation de l'article 7, paragraphe 1, point b), de la directive 2004/38/CE - séjour sur la base de ressources suffisantes et assurance maladie complète. L'affaire concernait un parent, ressortissant d'un pays tiers, d'un citoyen de l'UE mineur, qui a tenté de recourir à son droit de séjour dérivé dans l'État membre d'accueil en tant que personne assurant effectivement la garde de son enfant mineur, un citoyen de l'UE séjournant sur la base de l'article 7, paragraphe 1, point b). La Cour a fait valoir qu'un citoyen de l'UE mineur dispose de ressources suffisantes afin de ne pas devenir une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil au cours de son séjour, si ces ressources proviennent des revenus tirés de l'emploi exercé de manière illégale par le parent de ce mineur, ressortissant d'un État tiers ne disposant pas d'un titre de séjour et d'un permis de travail dans cet État membre⁷⁴. La Cour a également estimé que les conditions pour restreindre droit de séjour du citoyen de l'UE mineur pour des raisons d'ordre public n'étaient pas remplies⁷⁵.

Une deuxième série d'arrêts de la CJUE concerne la restriction de droits de séjour et les éloignements au titre de la directive 2004/38.

Dans l'affaire **E/Subdelegación del Gobierno en Álava**⁷⁶, la Cour a réitéré que les décisions d'éloignement au titre de la directive 2004/38 doivent être fondées exclusivement sur le comportement personnel de l'individu concerné (citoyen de l'UE). Le fait que l'individu concerné était incarcéré au moment de l'adoption de la décision d'éloignement, sans perspective de libération dans un avenir proche, «n'exclut pas que son comportement représente [...] pour un intérêt fondamental de la société de l'État membre d'accueil, une menace au caractère réel et actuel»⁷⁷ aux fins de l'adoption de cette décision.

Dans l'affaire **Petrea**⁷⁸, la Cour a établi, entre autres, qu'un État membre peut retirer une attestation d'enregistrement délivrée à tort à un citoyen de l'UE qui avait été expulsé et est

⁷¹ C-483/17, Tarola, points 45 à 52.

⁷² C-483/17, Tarola, points 55 à 57.

⁷³ Arrêt de la CJUE du 2 octobre 2019 dans l'affaire C-93/18, Bajratari, EU:C:2019:809

⁷⁴ C-93/18, Bajratari, point 53

⁷⁵ C-93/18, Bajratari, point 52

⁷⁶ Arrêt de la CJUE du 13 juillet 2017 dans l'affaire C-193/16, E/Subdelegación del Gobierno en Álava, EU:C:2017:542.

⁷⁷ C-193/16, E/Subdelegación del Gobierno en Álava, points 19 à 26.

⁷⁸ Arrêt de la CJUE du 14 septembre 2017 dans l'affaire C-184/16, Ovidiu-Mihăiță Petrea/Ypourgos Esoterikon kai Dioikitikis Anasygrotisis, EU:C:2017:684. Certaines parties de l'arrêt dans l'affaire Petrea seront examinées à la section 5.2.3 du présent aperçu.

revenu tout en étant toujours sous le coup d'une interdiction du territoire (comme prévu par la directive 2004/38)⁷⁹. Le citoyen de l'UE concerné est en droit, en vertu de l'article 32 de la directive 2004/38, d'introduire une demande de levée de ladite interdiction du territoire; toutefois, ce citoyen ne bénéficie pas d'un droit de séjour (en vertu de la directive 2004/38) pendant l'examen de sa demande⁸⁰.

Dans l'affaire **B et Vomero**⁸¹, la Cour a précisé bon nombre de questions relatives aux dispositions de la directive 2004/38 concernant la protection renforcée contre l'éloignement en vertu de l'article 28, paragraphe 3, point a), de la directive et ses conditions préalables, en particulier dans le contexte de l'emprisonnement. La Cour a jugé qu'un citoyen de l'UE doit disposer d'un droit de séjour permanent pour bénéficier d'une protection renforcée contre l'éloignement⁸². En outre, la Cour a précisé que la période cumulée de séjour préalable (ininterrompu) nécessaire pour une protection renforcée contre l'éloignement doit être calculée à rebours, à partir de la date d'adoption de la décision d'éloignement initiale⁸³. La question de savoir si la durée de séjour nécessaire pour une protection renforcée était interrompue par une période de détention avant la décision d'éloignement doit être déterminée au moyen d'une appréciation globale visant à savoir si, nonobstant ladite détention, les liens d'intégration unissant le citoyen de l'UE à l'État membre d'accueil n'ont pas été rompus⁸⁴. Parmi les facteurs pertinents de cette appréciation globale figurent «la force des liens d'intégration tissés avec l'État membre d'accueil avant la mise en détention de l'intéressé, la nature de l'infraction ayant justifié la période de détention encourue et les circonstances dans lesquelles elle a été commise ainsi que la conduite de l'intéressé durant la période de détention»⁸⁵.

Dans l'affaire **K et HF**⁸⁶, la Cour a soutenu que le fait qu'un (membre de la famille d'un) citoyen de l'UE se soit précédemment vu refuser l'asile sur base de l'article 1F de la Convention de Genève ne peut *automatiquement* mener à la conclusion que leur simple présence représente une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société comme l'exige (l'article 27 de) la directive 2004/38⁸⁷. La nécessité de restreindre la liberté de circulation et de séjour d'un citoyen de l'UE ou d'un membre de sa famille doit être appréciée au cas par cas⁸⁸ et sur la base des règles en matière de libre circulation. Les autorités nationales compétentes doivent en outre examiner si i) l'adoption de telles mesures d'ordre public ou de sécurité publique est conforme au principe de

⁷⁹ C-184/16, Petrea, points 30 à 42.

⁸⁰ C-184/16, Petrea, points 43 à 48.

⁸¹ Arrêt de la CJUE du 17 avril 2018 dans les affaires jointes C-316/16 et C-424/16, B/Land Baden-Württemberg et Secretary of State for the Home Department/Franco Vomero, EU:C:2018:256.

⁸² Affaires jointes C-316/16 et C-424/16, B et Vomero, points 44 à 55.

⁸³ Affaires jointes C-316/16 et C-424/16, B et Vomero, points 64 et 65 et 85 à 94.

⁸⁴ Affaires jointes C-316/16 et C-424/16, B et Vomero, points 66 à 82.

⁸⁵ Affaires jointes C-316/16 et C-424/16, B et Vomero, point 83.

⁸⁶ Arrêt de la CJUE du 2 mai 2018 dans les affaires jointes C-331/16 et C-366/16, K/Staatssecretaris van Veligheid en Justitie et HF/Belgische Staat, EU:C:2018:296.

⁸⁷ Affaires jointes C-331/16 et C-366/16, K et HF, point 51.

⁸⁸ Affaires jointes C-331/16 et C-366/16, K et HF, points 39 à 49 et 52 à 60.

proportionnalité, compte tenu des droits des citoyens de l'UE et des membres de leur famille, et ii) d'autres mesures moins attentatoires à la liberté de circulation étaient possibles⁸⁹.

Une troisième série d'arrêts de la Cour au cours de la période de référence concerne les droits de circuler et de séjourner librement découlant des articles 20 et 21 TFUE.

Dans l'affaire **Rendón Marín**⁹⁰, la Cour a jugé que le droit de l'UE s'oppose au refus d'un droit de séjour dérivé à un ressortissant d'un État tiers ayant la garde exclusive de deux citoyens de l'UE mineurs, un «mobile» et un «statique», uniquement sur la base d'antécédents pénaux⁹¹. Cette opposition de refus automatique d'un droit de séjour dérivé pour un parent ressortissant d'un État tiers à l'égard duquel un citoyen de l'UE mineur est dépendant, uniquement sur la base des antécédents pénaux du parent, est également confirmée par la Cour dans l'affaire **CS**⁹². Toutefois, aussi bien dans **Rendón Marín** que dans **CS**, la Cour reconnaît la possibilité pour les États membres de restreindre les droits de séjour découlant des articles 20 et 21 TFUE, dans la mesure où toute restriction de ce type repose sur une appréciation au cas par cas et tout éloignement ou restriction du droit de séjour est fondé sur l'«existence d'une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour l'ordre public ou la sécurité publique»⁹³.

Dans l'affaire **Chavez-Vilchez e.a.**⁹⁴, la Cour a été invitée à préciser la mesure dans laquelle un droit de séjour découlant de l'article 20 TFUE (à la suite de la série d'arrêts à compter de l'arrêt **Ruiz Zambrano**⁹⁵) dépend de la possibilité du parent citoyen de l'UE, qui n'est pas le parent qui assume la garde effective du citoyen de l'UE mineur «statique», de s'occuper de cet enfant. La Cour a estimé que les autorités compétentes doivent déterminer, à la lumière notamment de l'article 7 (protection de la vie privée et familiale) et de l'article 24 (prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant) de la charte des droits fondamentaux de l'UE, quel est le parent qui assume la garde effective de l'enfant et s'il existe une relation de dépendance avec le parent ressortissant d'un pays tiers qui contraindrait l'enfant à quitter, dans la pratique, le territoire de l'UE en cas de refus d'un droit de séjour à ce parent⁹⁶. La Cour a fait valoir qu'aux fins d'une telle appréciation, la circonstance que l'autre parent, citoyen de l'UE, est réellement capable de et prêt à assumer seul la charge quotidienne et effective de l'enfant constitue un élément pertinent. Toutefois, cet élément n'est pas à lui seul suffisant pour pouvoir constater qu'il n'existe pas une relation de dépendance entre le parent ressortissant d'un pays tiers et l'enfant qui contraindrait ce dernier à quitter le territoire de

⁸⁹ Affaires jointes C-331/16 et C-366/16, K et HF, points 61 à 64.

⁹⁰ Arrêt de la CJUE du 13 septembre 2016 dans l'affaire C-165/14, Alfredo Rendón Marín/Administración del Estado, EU:C:2016:675.

⁹¹ C-165/14, Rendón Marín, points 63 à 67 et 81 à 87.

⁹² Arrêt de la CJUE du 13 septembre 2016 dans l'affaire C-304/14, Secretary of State for the Home Department/CS, EU:C:2016:674, point 41.

⁹³ Pour les droits de séjour découlant de l'article 20 TFUE, voir l'affaire C-165/14, Rendón Marín, points 83 à 86; C-304/14 CS, points 36 à 42; pour les droits de séjour découlant de l'article 21 TFUE, voir l'affaire C-165/14, Rendón Marín, points 55 à 62.

⁹⁴ Arrêt de la CJUE du 10 mai 2017 dans l'affaire C-133/15, HC Chavez-Vilchez e.a./Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank e.a., EU:C:2017:354.

⁹⁵ Affaire C-34/09

⁹⁶ C-133/15, Chavez-Vilchez e.a., point 70.

l'UE si un droit de séjour était refusé à ce ressortissant d'un pays tiers⁹⁷. La Cour a rappelé a considéré comme éléments pertinents dans l'appréciation par les autorités compétentes «*la question de la garde de l'enfant ainsi que celle de savoir si la charge légale, financière ou affective de cet enfant est assumée par le parent ressortissant d'un pays tiers*»⁹⁸. La Cour a ensuite ajouté que, lors de l'appréciation de ces facteurs, «*une telle constatation doit être fondée sur la prise en compte, dans l'intérêt supérieur de l'enfant concerné, de l'ensemble des circonstances de l'espèce, notamment de son âge, de son développement physique et émotionnel, du degré de sa relation affective tant avec le parent citoyen de l'Union qu'avec le parent ressortissant d'un pays tiers, ainsi que du risque que la séparation d'avec ce dernier engendrerait pour l'équilibre de cet enfant*»⁹⁹.

L'affaire **Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real**¹⁰⁰ portait sur l'article 20 TFUE. La Cour a fait valoir que l'article 20 s'oppose à ce qu'un État membre rejette une demande de regroupement familial, introduite par le conjoint, ressortissant d'un pays tiers, d'un citoyen de l'UE qui possède la nationalité de cet État membre et qui n'a jamais exercé sa liberté de circulation, au seul motif que ce citoyen de l'UE ne dispose pas, pour lui et son conjoint, de ressources suffisantes afin de ne pas devenir une charge pour le système national d'assistance sociale, sans qu'il ait été examiné s'il existe une relation de dépendance entre ce citoyen de l'UE et son conjoint d'une nature telle que, en cas de refus d'octroi d'un droit de séjour dérivé à ce dernier, le citoyen de l'UE serait contraint de quitter le territoire de l'UE et serait ainsi privé des droits conférés par son statut. Partant, lorsque l'autorité nationale compétente est saisie, par un ressortissant d'un pays tiers, d'une demande d'octroi d'un droit de séjour aux fins d'un regroupement familial avec un citoyen de l'UE, ressortissant de l'État membre concerné, cette autorité doit apprécier, sur le fondement d'éléments que le ressortissant d'un pays tiers et le citoyen de l'UE concernés doivent pouvoir apporter et en procédant, si besoin est, à des recherches, s'il existe, entre ces deux personnes, une relation de dépendance, de telle sorte qu'un droit de séjour dérivé doit, en principe, être accordé à ce ressortissant, au titre de l'article 20 TFUE.

5.2.2. *Évolution de la jurisprudence en matière de droits d'entrée et de séjour d'«autres membres de la famille» de citoyens de l'UE*

En ce qui concerne le droit d'entrée, la Cour a précisé, dans l'affaire **Ryanair Designated Activity Company**¹⁰¹, que les membres de la famille qui n'ont pas la nationalité d'un État membre de citoyens de l'UE qui sont en possession d'une carte de séjour permanent délivrée au titre de l'article 20 de la directive 2004/38/CE par un État membre sont également exemptés en vertu de l'article 5, paragraphe 2, de l'obligation de posséder un visa enfin de

⁹⁷ C-133/15, Chavez-Vilchez e.a., point 71.

⁹⁸ C-133/15, Chavez-Vilchez e.a., point 68.

⁹⁹ C-133/15, Chavez-Vilchez e.a., point 71.

¹⁰⁰ Arrêt de la CJUE du 27 février 2020 dans l'affaire C-836/18, Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real/RH_EU:C:2020:119

¹⁰¹ Arrêt de la CJUE du 18 juin 2020, dans l'affaire C-754/18, Ryanair Designated Activity Company/Országos Rendőr-főkapitányság, EU:C:2020:478

pénétrer sur le territoire d'un autre État membre. La dispense de visa s'applique également lorsque cette carte a été délivrée par un État membre qui ne fait pas partie de l'espace Schengen. L'arrêt conclut que le porteur d'une telle carte dispose du droit d'entrer sans visa sur le territoire d'un État membre sur présentation de la carte, sans qu'une vérification supplémentaire de sa qualité de membre de la famille ou qu'une justification supplémentaire soit nécessaire.

En outre, au cours de la période de référence, la Cour a rendu deux arrêts qui précisent davantage l'application par analogie de l'article 3, paragraphe 2, de la directive 2004/38 et sa décision antérieure dans l'affaire Rahman¹⁰².

Dans l'affaire **Banger**¹⁰³, la Cour a jugé que l'article 21 TFUE exige des États membres qu'ils favorisent l'entrée et le séjour de membres de la famille élargie de leurs propres ressortissants de retour dans leur pays, en vertu des conditions de l'article 3, paragraphe 2, de la directive 2004/38 appliquées par analogie¹⁰⁴. L'appréciation d'une demande de résidence en vertu de l'article 3, paragraphe 2, est également soumise aux exigences visant à conférer un certain avantage à une telle demande par rapport aux demandes de ressortissants d'États tiers qui n'ont pas de tels liens familiaux, et visant à procéder à un examen approfondi de la situation personnelle du demandeur. Toute décision négative par rapport à des demandes de ce type doit être justifiée¹⁰⁵. En outre, la Cour a jugé que les membres de la famille élargie dont l'autorisation de séjour a été refusée doivent avoir accès à une voie de recours devant un juge national. Le juge national doit pouvoir «*vérifier si la décision de refus repose sur une base factuelle suffisamment solide et si les garanties procédurales ont été respectées Parmi ces garanties figure l'obligation, pour les autorités nationales compétentes, de procéder à un examen approfondi de la situation personnelle du demandeur et de motiver tout refus d'entrée ou de séjour*»¹⁰⁶.

Dans l'affaire **SM**¹⁰⁷, la Cour a tout d'abord précisé (de la même manière qu'elle l'a fait pour la notion de «conjoint» dans l'affaire Coman) que la notion de «descendant direct» à l'article 2, paragraphe 2, point c), de la directive 2004/38 est une définition autonome du droit de l'Union, indépendante des législations des États membres¹⁰⁸. En outre, elle a constaté qu'une telle notion devrait être interprétée de manière large et couvre «tout lien de filiation, qu'il soit de nature biologique ou juridique» (y compris, dès lors, les enfants biologiques et les enfants adoptés). En revanche, elle ne couvre pas les enfants placés sous un régime de tutelle légale qui ne crée pas de relation parent-enfant entre l'enfant et le tuteur (y compris les

¹⁰² Arrêt de la CJUE du 5 septembre 2012 dans l'affaire C-83/11, Secretary of State for the Home Department/Muhammad Sazzadur Rahman e.a., EU:C:2012:519.

¹⁰³ Arrêt de la CJUE du 12 juillet 2018 dans l'affaire C-89/17, Secretary of State for the Home Department/Rozanne Banger, EU:C:2018:570.

¹⁰⁴ C-89/17, Banger, points 27 à 34.

¹⁰⁵ C-89/17, Banger, points 36 à 41.

¹⁰⁶ C-89/17, Banger, points 42 à 52.

¹⁰⁷ Arrêt de la CJUE du 26 mars 2019 dans l'affaire C-129/18, SM/Entry Clearance Officer, UK Visa Section, EU:C:2019:248.

¹⁰⁸ C-129/18, SM, points 50 et 51.

enfants placés sous le régime de la *kafala* algérienne)¹⁰⁹. La Cour précise expressément que ces enfants relèvent de l'article 3, paragraphe 2, de la directive 2004/38¹¹⁰. Lors de la mise en œuvre de leur obligation, en vertu de l'article 3, paragraphe 2, de favoriser l'entrée et le séjour des «autres membres de la famille»¹¹¹, les États membres doivent exercer leur marge d'appréciation «à la lumière et dans le respect» des dispositions de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, notamment le droit (au respect) de la vie familiale (article 7) et l'intérêt supérieur de l'enfant (article 24)¹¹². Ils sont également tenus de «procéder à une appréciation équilibrée et raisonnable de l'ensemble des circonstances actuelles et pertinentes de l'espèce, en tenant compte de l'ensemble des intérêts en jeu et, en particulier, de l'intérêt supérieur de l'enfant concerné»¹¹³. Cette appréciation prend notamment en considération i) l'âge de l'enfant au moment où la tutelle légale a été établie et de la question de savoir si l'enfant vit avec son tuteur depuis lors, ii) le degré des relations affectives, iii) le degré de dépendance de l'enfant à l'égard de son tuteur, ainsi que iv) les éventuels risques concrets et individualisés que l'enfant concerné soit victime d'abus, d'exploitation ou de traite. Si l'appréciation mène à la conclusion que l'enfant et le tuteur sont appelés à mener une vie familiale effective et que le premier dépend du dernier, le droit fondamental au respect de la vie familiale et l'intérêt supérieur de l'enfant requièrent, en principe, qu'un État membre d'accueil octroie à l'enfant concerné le droit d'entrée et de séjour en tant qu'«autre membre de la famille»¹¹⁴.

5.2.3. *Évolution de la jurisprudence sur les aspects procéduraux des droits de circuler et de séjourner librement*

Au cours de la période de référence, la Cour a également rendu trois arrêts pertinents en matière de droits fondamentaux et de normes applicables au titre de la directive sur la libre circulation.

Dans l'affaire **Petrea**, la Cour a (également) été invitée à prendre en considération un certain nombre de questions relatives aux aspects procéduraux de la directive 2004/38. L'affaire concernait un citoyen de l'UE qui était revenu sur le territoire d'un État membre malgré qu'il ait fait l'objet d'une interdiction de territoire émise par ce pays. Dans l'affaire Petrea, la Cour a fait valoir que les États membres sont en droit de prévoir l'éloignement d'un citoyen mobile de l'Union au moyen d'une procédure nationale de transposition de la directive 2008/115 (pour le retour de ressortissants de pays tiers), dès lors que sont appliquées des mesures de transposition de la directive 2004/38 qui seraient plus favorables aux citoyens de l'UE¹¹⁵. En outre, la Cour a soutenu que les États membres peuvent imposer que les individus ne peuvent pas se prévaloir de l'illégalité d'une décision d'interdiction du territoire prise à leur encontre afin de contester une décision de retour ultérieure, pour autant que l'intéressé a disposé de

¹⁰⁹ C-129/18, SM, points 52 à 56.

¹¹⁰ C-129/18, SM, points 57 à 59.

¹¹¹ C-129/18, SM, points 60 à 63 et 68.

¹¹² C-129/18, SM, points 64 à 67.

¹¹³ C-129/18, SM, point 68.

¹¹⁴ C-129/18, SM, points 69 à 72.

¹¹⁵ C-184/16, Petrea, points 50 à 56.

manière effective «la possibilité de contester en temps utile [la décision d'interdiction du territoire] au regard des dispositions de la directive 2004/38»¹¹⁶. La Cour a également fait valoir que, si l'article 30 de la directive 2004/38 impose aux États membres de notifier une décision adoptée en vertu de l'article 27 (à savoir une décision d'éloignement) à l'intéressé «dans des conditions lui permettant d'en saisir le contenu et les effets», cette notification ne contraint pas les États membres à notifier la décision dans une langue que la personne comprend ou dont il est raisonnable de supposer qu'elle la comprend, alors qu'il n'a pas introduit de demande en ce sens¹¹⁷.

Dans l'affaire **Chenchooliah**¹¹⁸, la Cour a fait valoir que l'article 15 de la directive 2004/38/CE s'applique à l'éloignement d'un ressortissant d'un État tiers qui est le conjoint d'un citoyen de l'UE et qui a cessé de disposer d'un droit de séjour dans un État membre en vertu de la directive 2004/38/CE en raison du départ du citoyen de l'UE de cet État membre¹¹⁹. La Cour a considéré que si le conjoint ne bénéficie plus d'un droit de séjour dans l'État d'accueil au titre de la directive 2004/38/CE en raison du départ du citoyen de l'UE, l'éloignement est régi par la directive 2004/38/CE¹²⁰. Cela signifie que l'État membre d'accueil ne peut en aucun cas imposer une interdiction d'entrée sur le territoire dans le cadre d'un tel éloignement et que les garanties procédurales pertinentes établies aux articles 30 et 31 de la directive 2004/38/CE s'appliquent dans un tel cas¹²¹.

Dans l'affaire **Diallo**¹²², la Cour a précisé que l'article 10, paragraphe 1, de la directive 2004/38 impose non seulement aux États membres d'adopter et de notifier la décision relative à la demande de carte de séjour par un membre de la famille d'un citoyen mobile de l'Union dans un délai de six mois, mais contraint également les États membres à adopter une décision refusant la délivrance de la carte de séjour au titre de la directive (et à notifier l'intéressé) dans le même délai de six mois¹²³. La Cour a précisé encore que le droit de l'UE, précisément la directive 2004/38, empêcherait les États membres de prévoir, en vertu du droit national, que l'expiration du délai de six mois entraîne automatiquement la délivrance de la carte de séjour sans conclusion, préalablement, que l'intéressé remplit effectivement les conditions pour résider dans l'État membre en vertu du droit de l'UE¹²⁴. En outre, la Cour a soutenu que, à la suite de l'annulation juridictionnelle d'une décision refusant la délivrance d'une carte de séjour, les autorités nationales compétentes doivent adopter une décision concernant la demande de carte de résidence dans un délai raisonnable, lequel ne saurait, en tout état de cause, dépasser le délai visé à l'article 10, paragraphe 1, de la directive 2004/38. À la lumière du principe d'effectivité et de l'«objectif de célérité inhérent à la directive 2004/38», et compte tenu du fait que le ressortissant d'un État tiers demeure

¹¹⁶ C-184/16, Petrea, points 57 à 65.

¹¹⁷ C-184/16, Petrea, points 66 à 71.

¹¹⁸ Arrêt de la CJUE du 10 septembre 2019 dans l'affaire C-94/18, Nalini Chenchooliah/Minister for Justice and Equality, EU:C:2019:693.

¹¹⁹ C-94/18, Chenchooliah, points 73 à 79.

¹²⁰ C-94/18, Chenchooliah, points 73 à 79.

¹²¹ C-94/18, Chenchooliah, points 80 à 88.

¹²² Arrêt de la CJUE du 27 juin 2018 dans l'affaire C-246/17, Ibrahim Diallo/État belge, EU:C:2018:499.

¹²³ C-246/17, Diallo, points 33 à 42.

¹²⁴ C-246/17, Diallo, points 45 à 56.

dans une situation d'incertitude juridique jusqu'à la délivrance d'une carte de séjour, la Cour a explicitement rejeté l'idée selon laquelle, à la suite de l'annulation juridictionnelle d'une décision refusant la délivrance d'une carte de séjour, les autorités compétentes disposent de l'entière responsabilité d'un nouveau délai de six mois pour adopter une nouvelle décision¹²⁵.

5.2.4. Évolution de la jurisprudence de la CJUE sur les droits liés à l'exercice des droits de circuler et de séjourner librement

Au cours de la période de référence, la Cour a en outre rendu un arrêt relatif à des problèmes ayant comme effet potentiel d'entraver la libre circulation des citoyens de l'UE, tel que consacré à l'article 21 TFUE.

Dans l'affaire **Freitag**¹²⁶, la Cour a été invitée à examiner si l'article 21 TFUE, à la lumière des décisions judiciaires antérieures (de Grunkin et Paul à Bogendorff von Wolffersdorff), s'oppose à un refus de reconnaître, sur la base d'une disposition légale nationale (en l'espèce, la loi allemande), un changement de nom (allemand/roumain) d'une personne possédant la double nationalité effectué dans l'autre État membre de nationalité de ce citoyen de l'UE (à savoir la Roumanie), lorsque le citoyen de l'UE concerné n'a pas sa résidence habituelle dans l'autre État membre au moment du changement de nom. En substance, la Cour a jugé que l'article 21 TFUE s'oppose à ce que les autorités d'un État membre refusent de reconnaître le nom d'un de ses ressortissants qui a été légalement adopté dans un autre État membre, dont il possède également la nationalité. C'est dû au fait qu'une restriction à la reconnaissance d'un changement de nom serait «susceptible d'entraver l'exercice du droit [...] de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres», étant donné qu'il existe un risque concret que le citoyen de l'UE possédant la double nationalité concerné soit tenu de dissiper des doutes en ce qui concerne son identité ainsi que l'authenticité des documents qu'il présente ou à la véracité des données contenues dans ceux-ci¹²⁷.

5.2.5. Accès de résidents de pays de l'UE qui séjournent dans un autre État membre aux allocations et/ou à l'assistance sociale

Dans l'affaire **A.**¹²⁸, la Cour a rappelé que la compétence d'un État membre pour organiser ses systèmes éducatifs doit être exercée conformément à l'article 21 TFUE et les modalités d'allocation de fonds pour les études supérieures ne créent pas une restriction injustifiée à la libre circulation¹²⁹. La Cour a souligné que des modalités nationales qui désavantagent certains ressortissants d'un État membre du seul fait qu'ils ont exercé leur liberté de circuler constituent une restriction à la liberté reconnue par l'article 21, paragraphe 1, TFUE¹³⁰. Dès lors, elle a conclu que les articles 20 et 21 TFUE s'opposent à ce qu'un résident d'un État membre gravement handicapé se voie refuser, par sa commune de résidence, une prestation

¹²⁵ C-246/17, Diallo, points 58 à 69.

¹²⁶ Arrêt de la CJUE du 8 juin 2017 dans l'affaire C-541/15, Mircea Florian Freitag, EU:C:2017:432.

¹²⁷ C-541/15, Freitag, points 35 à 39.

¹²⁸ Arrêt de la CJUE du 25 juillet 2018 dans l'affaire C- 679/16, A, EU:C:2018:601

¹²⁹ C-679/16, A, points 58 et 59.

¹³⁰ C-679/16, A, point 60.

telle que l'aide à la personne concernée au principal, au motif que la personne séjourne dans un autre État membre pour y poursuivre ses études supérieures¹³¹.

5.3. Action de la Commission

5.3.1. Facilitation de l'exercice de la libre circulation

Dans le domaine de la libre circulation des citoyens (mobiles) de l'Union, la Commission européenne a récemment pris un certain nombre de mesures visant à garantir que les États membres se conforment pleinement au droit de l'Union, notamment au moyen de procédures d'infraction en cas d'incompatibilité de la législation nationale avec le droit de l'Union.

La Commission européenne a également adopté des mesures dans d'autres domaines du droit de l'Union avec des effets potentiels pour la libre circulation des citoyens mobiles de l'Union. Par exemple, en février 2019, la Commission européenne a adopté une recommandation visant à faciliter l'accès (transfrontière) des citoyens de l'UE à leurs propres données relatives à la santé.

5.3.2. Renforcement de la sécurité des cartes d'identité et des titres de séjour

La directive sur la libre circulation (2004/38/CE) définit les conditions d'exercice, par les citoyens de l'Union et les membres de leur famille, du droit de circuler et de séjourner librement (de façon temporaire ou permanente) dans l'Union. Cette directive prévoit que, s'ils disposent d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité, les citoyens de l'Union et les membres de leur famille peuvent entrer et vivre dans un autre État membre et demander les titres de séjour appropriés. Toutefois, elle ne régit ni le modèle ni les normes des cartes d'identité à utiliser pour entrer dans les États membres de l'UE ou en sortir. De même, elle ne prévoit pas de normes spécifiques pour les titres de séjour délivrés aux citoyens de l'Union et aux membres de leur famille qui n'ont pas la nationalité d'un État membre, à l'exception de leur dénomination, à savoir «Carte de séjour de membre de la famille d'un citoyen de l'Union» (voir article 10, paragraphe 1, de la directive 2004/38).

L'UE offre à ses citoyens un espace de liberté, de sécurité et de justice sans frontières intérieures, au sein duquel est assurée la libre circulation des personnes, en liaison avec des mesures appropriées en matière de gestion des frontières extérieures, d'asile, d'immigration ainsi que de prévention de la criminalité et du terrorisme et de lutte contre ces phénomènes.

De nombreuses mesures de sécurité de l'UE, telles que les contrôles systématiques établis par le code frontières Schengen dans le système d'information Schengen, nécessitent des documents d'identité et de voyage sûrs¹³².

¹³¹ C-679/16, A, point 79.

¹³² Règlement (UE) 2017/458 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 modifiant le règlement (UE) 2016/399 en ce qui concerne le renforcement des vérifications dans les bases de données pertinentes aux frontières extérieures.

Ces dernières années, des normes de l'Union ont été introduites pour plusieurs documents d'identité et de voyage utilisés en Europe.

Le plan d'action sur la sécurité des documents de 2016 aborde le risque lié aux cartes d'identité et aux titres de séjour frauduleux¹³³, et le rapport 2017 sur la citoyenneté s'est engagé à analyser les options stratégiques permettant d'améliorer la sécurité des cartes d'identité et des titres de séjour. La Commission a effectué une analyse d'impact qui a pris en compte un certain nombre de possibilités pour les cartes d'identité et les titres de séjour par rapport au statu quo, notamment des mesures non contraignantes, des exigences communes minimales et une harmonisation plus large. Il a été estimé que le statu quo n'était pas satisfaisant et qu'une harmonisation plus large n'était pas proportionnée.

Voilà toutes les raisons qui font que, en avril 2018, la Commission a proposé, dans le cadre de son action visant à mettre en place une union de la sécurité réelle et effective¹³⁴, des améliorations des éléments de sécurité des cartes d'identité des citoyens de l'Union et des titres de séjour des membres de la famille qui n'ont pas la nationalité d'un État membre.

En juin 2019, le Parlement européen et le Conseil ont adopté le règlement 2019/1157 relatif au renforcement de la sécurité des cartes d'identité des citoyens de l'Union et des documents de séjour délivrés aux citoyens de l'Union et aux membres de leur famille exerçant leur droit à la libre circulation¹³⁵. Le règlement a introduit des normes de sécurité communes minimales visant à rendre les cartes d'identité et les documents de séjour plus sûrs et plus fiables. Le règlement sera d'application à compter d'août 2021.

6. DROIT DE VOTE ET D'ÉLIGIBILITÉ AUX ÉLECTIONS MUNICIPALES ET AUX ÉLECTIONS AU PARLEMENT EUROPÉEN [ARTICLE 20, PARAGRAPHE 2, POINT B), ET ARTICLE 22 TFUE]

6.1. Introduction

En vertu de l'article 20, paragraphe 2, point b), et de l'article 22 TFUE, tous les citoyens de l'UE résidant dans un État membre dont ils ne sont pas ressortissants ont le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen et aux élections municipales dans leur État membre de résidence, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État.

La Commission a instruit 43 plaintes et a répondu à 57 lettres/demandes individuelles, à 74 questions parlementaires et à 21 pétitions sur ce point, portant principalement sur la perte du droit de vote ou du droit de participer à un référendum.

¹³³ COM(2016) 790 final.

¹³⁴ https://ec.europa.eu/commission/news/security-union-2017-jun-29_fr

¹³⁵ Règlement (UE) 2019/1157 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relatif au renforcement de la sécurité des cartes d'identité des citoyens de l'Union et des documents de séjour délivrés aux citoyens de l'Union et aux membres de leur famille exerçant leur droit à la libre circulation (JO L 188 du 12.7.2019, p. 67)

À la suite des élections au Parlement européen de 2019, la Commission a reçu bon nombre de plaintes relatives à la possibilité pour les citoyens mobiles de l'Union d'exercer effectivement leurs droits de vote au Royaume-Uni¹³⁶, ainsi que des plaintes émanant de citoyens roumains concernant les difficultés qu'ils ont rencontrées en votant dans des consulats roumains à l'étranger¹³⁷.

6.2. Évolution de la jurisprudence

Dans son arrêt sur l'affaire **Junqueras Vies** du 19 décembre 2019¹³⁸, à la suite d'une demande de décision préjudicielle émanant de la Cour suprême espagnole (Tribunal Supremo), la Cour a décidé que l'article 9 du protocole (n° 7) sur les privilèges et immunités de l'Union européenne doit être interprété en ce sens que:

- une personne qui a été officiellement proclamée élue au Parlement européen alors qu'elle faisait l'objet d'une mesure de placement en détention provisoire dans le cadre d'une procédure pour infractions pénales graves, mais qui n'a pas été autorisée à se conformer à certaines exigences prévues par le droit interne à la suite d'une telle proclamation ainsi qu'à se rendre au Parlement européen en vue de prendre part à la première session de celui-ci, doit être regardée comme bénéficiant d'une immunité en vertu du deuxième alinéa de cet article;
- cette immunité implique de lever la mesure de placement en détention provisoire imposée à la personne concernée, afin de lui permettre de se rendre au Parlement européen et d'y accomplir les formalités requises. Cela étant, si la juridiction nationale compétente estime qu'il y a lieu de maintenir cette mesure après l'acquisition, par ladite personne, de la qualité de membre du Parlement européen, elle doit demander dans les plus brefs délais la levée de ladite immunité au Parlement européen, sur le fondement de l'article 9, troisième alinéa, du même protocole.

6.3. Faits marquants dans le domaine du droit de vote et mesures prises par la Commission

Dans son rapport de 2017 sur la citoyenneté de l'Union¹³⁹, la Commission a demandé aux États membres de promouvoir la participation à la vie démocratique en informant mieux les citoyens de leurs droits électoraux et en supprimant les obstacles à leur participation. Cela a été étayé dans les conclusions publiées par le Conseil le 11 mai 2017¹⁴⁰.

En février 2018, la Commission a publié son dernier rapport sur la mise en œuvre du droit de l'Union dans le cadre des élections locales et municipales et des manières de promouvoir les

¹³⁶ https://ec.europa.eu/info/files/letter-concerning-voter-registration-system-mobile-eu-citizens-united-kingdom_fr

¹³⁷ https://ec.europa.eu/info/files/letter-concerning-difficulties-encountered-voting-romanian-consulate_fr

¹³⁸ C-502/19

¹³⁹ https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-is-new/news/news/20170124_eu_citizenship_report_2017_en.pdf

¹⁴⁰ <https://www.consilium.europa.eu/media/22130/st09008en17.pdf>

droits électoraux¹⁴¹. Les citoyens de l'Union se déplaçant et séjournant de plus en plus dans d'autres États membres, les principales préoccupations émanant du rapport étaient le faible taux de participation des citoyens mobiles et la nécessité d'améliorer la collecte de données.

En septembre 2018, la Commission a présenté une série de mesures visant à soutenir des élections européennes libres et équitables, notamment i) une communication¹⁴²; ii) une recommandation sur les réseaux de coopération électorale, la transparence en ligne, la protection contre les incidents de cybersécurité et la lutte contre les campagnes de désinformation à l'occasion des élections au Parlement européen; iii) un document d'orientation¹⁴³ sur l'application du droit de l'UE en matière de protection des données dans le contexte électoral; et iv) une proposition législative¹⁴⁴ visant à prévoir des sanctions en cas d'utilisation abusive intentionnelle de données à caractère personnel par les partis politiques européens et les fondations politiques européennes afin d'influencer le résultat des élections.

Conformément à ces mesures, la Commission a soutenu les États membres en établissant et en organisant des réunions du réseau européen de coopération concernant les élections¹⁴⁵. Ce réseau réunit des représentants des autorités des États membres compétentes en matière électorale, et permet des échanges concrets et pratiques sur un éventail de sujets pertinents pour garantir des élections libres et équitables, notamment la protection des données, la cybersécurité, la transparence, la sensibilisation et la participation inclusive et équitable.

7. DROIT À LA PROTECTION OFFERTE PAR LES AUTORITÉS CONSULAIRES OU DIPLOMATIQUES [ARTICLE 20, PARAGRAPHE 2, POINT C), ET ARTICLE 23 TFUE]

7.1. Introduction

En vertu de l'article 20, paragraphe 2, point c), et de l'article 23 TFUE, dans un pays tiers où l'État membre d'origine n'est pas représenté, les citoyens de l'UE ont le droit d'être protégés par les autorités diplomatiques et consulaires de tout autre État membre dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État. Ce droit est connu de 76 % des citoyens de l'UE¹⁴⁶.

Au cours de la période de référence, la Commission a instruit dix plaintes et répondu à huit lettres/demandes individuelles et à huit questions parlementaires sur ce point. Elles portaient principalement sur la délivrance de documents de voyage provisoires pour rentrer chez soi, sur l'absence de protection consulaire ou sur une discrimination à l'accès à la protection consulaire.

¹⁴¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52018DC0044>

¹⁴² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?qid=1561131040319&uri=CELEX:52018DC0637>

¹⁴³ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-data-protection-law-electoral-guidance-638_en.pdf

¹⁴⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?qid=1561130736830&uri=CELEX:52018PC0636>

¹⁴⁵ https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship/electoral-rights/european-cooperation-network-elections_fr

¹⁴⁶ Flash Eurobaromètre 485, printemps 2020.

7.2. Faits marquants dans le domaine de la protection consulaire

Le 18 juin 2019, le Conseil a adopté une directive établissant un titre de voyage provisoire de l'Union européenne, actualisant les règles, le format et les dispositifs de sécurité du document utilisé actuellement¹⁴⁷. Cette directive simplifie les formalités pour les citoyens de l'UE non représentés dans des pays tiers en cas de perte, de vol ou de destruction de leur passeport ou titre de voyage pour veiller à ce qu'un document de voyage provisoire leur soit fourni par un autre État membre de l'UE, afin qu'ils puissent rentrer chez eux. Après l'adoption des spécifications techniques nécessaires, les États membres disposent d'un délai de deux ans pour transposer la directive dans le droit national.

La Commission continue en parallèle à inclure et à négocier des clauses de consentement dans les accords bilatéraux avec des pays tiers pour que ces pays acceptent que des États membres de l'UE représentés prêtent assistance aux citoyens de l'UE non représentés.

8. DROIT DE PÉTITION DEVANT LE PARLEMENT EUROPÉEN ET DROIT DE S'ADRESSER AU MÉDIATEUR EUROPÉEN [ARTICLE 20, PARAGRAPHE 2, POINT D), ET ARTICLE 24, DEUXIÈME, TROISIÈME ET QUATRIÈME ALINÉAS, TFUE]

8.1. Introduction

L'article 20, paragraphe 2, point d), et l'article 24, deuxième, troisième et quatrième alinéas, TFUE couvrent d'autres droits permettant aux citoyens de l'Union de s'adresser aux institutions de l'UE, notamment le droit de pétition devant le Parlement européen et le droit de s'adresser à la Médiatrice européenne. Tout citoyen de l'Union peut écrire à toute institution, organe, bureau ou agence dans l'une des langues officielles de l'UE¹⁴⁸ et recevoir une réponse rédigée dans la même langue¹⁴⁹.

8.2. Droit de pétition devant le Parlement européen

En vertu de l'article 24, deuxième alinéa, TFUE, tout citoyen a le droit de pétition devant le Parlement européen, dans toute langue du traité, sur des questions européennes qui le concernent, et a le droit de recevoir une réponse dans la même langue. En 2018, la commission des pétitions du Parlement européen a reçu 1 220 pétitions (contre 1 271 en 2017 et 1 569 en 2016). Toutefois, en 2019, le nombre de pétitions a augmenté, passant à 1 357, dont 938 ont été déclarées recevables. En 2018, l'environnement est devenu le sujet principal des pétitions, et c'était également le cas en 2019.

¹⁴⁷ Directive (UE) 2019/997 du Conseil du 18 juin 2019 établissant un titre de voyage provisoire de l'Union européenne et abrogeant la décision 96/409/PESC (JO L 163 du 20.6.2019, p. 1).

¹⁴⁸ Voir article 55, paragraphe 1, du traité UE.

¹⁴⁹ Cette disposition est mise en œuvre dans l'ensemble des institutions, organes et organismes de l'UE, dans le cadre de leurs travaux.

Depuis 2014, un «portail des pétitions»¹⁵⁰ est disponible afin de permettre la soumission en ligne des pétitions d'une manière conviviale. Si, en 2014, les pétitions étaient traitées par voie électronique dans 80 % des cas et par voie postale dans les 20 % des cas restants, 73,9 % des pétitions reçues en 2019 ont été introduites par l'intermédiaire du portail¹⁵¹.

8.3. Droit de s'adresser à la Médiatrice européenne

En vertu de l'article 24, troisième alinéa, TFUE, tout citoyen de l'Union peut s'adresser à la Médiatrice européenne, qui instruit les plaintes émanant de citoyens relatives aux institutions, organes ou organismes de l'Union. Les situations examinées vont de litiges contractuels à des violations des droits fondamentaux, en passant par un manque de transparence dans le processus décisionnel ou le refus d'accès à des documents.

Au cours de la période 2017-2019, le bureau du Médiateur a enregistré plus de 6 000 plaintes, dont environ 2 500 relevaient de son mandat, et a ouvert 1 395 enquêtes. La majorité des plaintes concernaient un prétendu manque de transparence et de responsabilité. Les institutions de l'Union se sont conformées aux suggestions de la Médiatrice dans 85 % des cas en 2016 et dans 77 % des cas en 2018. La baisse est relativement constante depuis 2014, lorsque la conformité avait atteint 90 %. Le bureau du Médiateur est venu en aide à plus de 50 000 citoyens au cours des trois années de la période de référence, ouvrant des enquêtes, répondant à des demandes d'information ou prodiguant des conseils par l'intermédiaire de son guide interactif en ligne.

Au traitement des plaintes, qui constitue son cœur de métier, sont venues s'ajouter des enquêtes stratégiques lancées d'initiative, qui, en portant sur des questions qui s'avèrent systémiques et non ponctuelles, devraient aider un maximum de citoyens. Au cours de la période de référence, les enquêtes portaient notamment sur la transparence du processus législatif du Conseil (2017)¹⁵².

En 2016, la Médiatrice européenne a adopté de nouvelles règles internes régissant la manière dont elle traite les plaintes et les enquêtes pour rendre le bureau plus effectif et efficace.

En 2018, la Médiatrice européenne a mis en place une nouvelle procédure accélérée pour les plaintes relatives à l'accès public aux documents, ce qui lui permet de rendre une décision dans les deux mois suivant la réception de la plainte¹⁵³.

9. INITIATIVE CITOYENNE EUROPÉENNE (ICE) [ARTICLE 11, PARAGRAPHE 4, DU TRAITÉ UE]

¹⁵⁰ <https://www.europarl.europa.eu/petitions/fr/home>

¹⁵¹ https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/PETI/PR/2020/09-03/1197378FR.pdf

¹⁵² <https://www.ombudsman.europa.eu/en/special-report/fr/94921>

¹⁵³ https://www.ombudsman.europa.eu/en/press-release/fr/89910?utm_source=web_EO&utm_medium=scrollie_organic&utm_campaign=scrollie_25

En vertu de l'article 11, paragraphe 4, du traité UE, mis en œuvre par le règlement (UE) n° 211/2011, des citoyens au nombre d'un million au moins, provenant d'au moins sept États membres, peuvent s'associer pour inviter la Commission, dans le cadre de ses attributions, à soumettre une proposition appropriée sur des questions pour lesquelles ces citoyens considèrent qu'un acte de l'UE est nécessaire aux fins de l'application des traités.

Depuis 2011, 75 initiatives¹⁵⁴ ont été lancées, sur différentes questions, et, selon les estimations, neuf millions de déclarations de soutien ont été recueillies par leurs organisateurs dans toute l'Union européenne. Cinq initiatives sont parvenues à atteindre le seuil d'un million de signatures, dont une au cours de la période de référence.

L'initiative «Interdire le glyphosate»¹⁵⁵ invite les États membres à interdire le glyphosate, à réformer la procédure d'approbation des pesticides et à fixer à l'échelle de l'UE des objectifs obligatoires de réduction de l'utilisation des pesticides. En décembre 2017, la Commission a adopté une communication¹⁵⁶ pour expliquer qu'elle n'avait pas l'intention de présenter une proposition législative, car l'évaluation scientifique du glyphosate par l'Autorité européenne de sécurité des aliments est favorable en ce qui concerne la santé humaine et animale et l'environnement.

À la suite de l'examen de la manière dont le règlement est appliqué depuis le 31 mars 2015¹⁵⁷, la Commission a adopté une proposition de nouveau règlement relatif à l'initiative citoyenne le 13 septembre 2017¹⁵⁸. Le règlement a été adopté le 17 avril 2019¹⁵⁹ et est appliqué depuis le 1^{er} janvier 2020. Le règlement révisé apporte aux citoyens et aux organisateurs des simplifications et des améliorations sensibles à chaque étape du processus de l'ICE afin de pouvoir libérer pleinement le potentiel de l'ICE en la rendant plus accessible, moins lourde et plus facile à utiliser pour les organisateurs et les personnes qui apportent leur soutien.

La Commission a procédé à un deuxième examen de l'application du règlement et, le 28 mars 2018, elle a adopté un autre rapport¹⁶⁰, qui a conclu que la Commission a examiné minutieusement les obstacles qui subsistent et y a remédié dans sa proposition de règlement du 13 septembre 2017. La Commission est déterminée à continuer de suivre de près un certain nombre de questions relatives aux ICE et d'en débattre, en étroite coopération et coordination avec les différentes parties prenantes et institutions, et d'améliorer cet instrument.

Au cours de la période de référence, le groupe d'experts sur l'initiative citoyenne européenne s'est réuni à sept reprises¹⁶¹. Il est composé de représentants des autorités nationales

¹⁵⁴ Registre ICE: https://europa.eu/citizens-initiative/home_fr

¹⁵⁵ https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2017/000002_fr

¹⁵⁶ C(2017) 8414 final

¹⁵⁷ COM(2015) 145 final.

¹⁵⁸ COM(2017) 482

¹⁵⁹ Règlement (UE) 2019/788 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 relatif à l'initiative citoyenne européenne (JO L 130 du 17.5.2019, p. 55).

¹⁶⁰ COM(2018) 157 final.

¹⁶¹ https://europa.eu/citizens-initiative/expert-group-meetings_fr

compétentes et son rôle consiste à coordonner avec les pays de l'UE la manière dont l'ICE est mise en œuvre.