

LES PERSONNES PHYSIQUES ET L'UNION EUROPÉENNE : LE PASSAGE DE LA LIBRE CIRCULATION À LA CITOYENNETÉ EUROPÉENNE

Par Ercüment Tezcan *

Le *Traité instituant la Communauté économique européenne*¹ organise la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux dans le territoire des États membres. Parmi ces quatre libertés fondamentales, la libre circulation des personnes² occupe une place très importante. Cette liberté dont la base juridique a été créée de manière limitée (puisque le *Traité CEE* prévoyait simplement la libre circulation des travailleurs et des professionnels) a non seulement joué un rôle primordial pour l'effectivité des autres libertés organisées, mais a également «ouvert une brèche sans équivalent dans le dispositif mis en place par le droit international général»³. Quelle que soit la catégorie de personnes concernées, la libre circulation est assortie de principes fondamentaux communs, à savoir :

- l'application de la règle du traitement national en vertu de laquelle, 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 (art. 6 *Traité CEE*)⁴;
- la généralité du droit d'exercer une activité professionnelle, salariée ou indépendante; et,
- le libre accès au territoire de chaque État membre et le droit de séjourner sur ce territoire⁵.

* Maître assistant en Droit, Université Galatasaray (Turquie). Version modifiée de la communication présentée lors de la Conférence annuelle de l'Association canadienne droit et société, tenue dans le cadre du Congrès des sciences sociales et humaines du Canada à l'Université d'Ottawa (du 31 mai au 3 juin 1998).

¹ *Traité instituant la Communauté économique européenne*, 25 mars 1957 [ci-après *Traité CEE*].

² Sur la libre circulation des personnes au sein de la Communauté, voir notamment J.-Y. Carlier, «La libre circulation des personnes dans l'Union européenne» (1997) 43 J.T.D.E. 193; E. Cerexhe, *Le droit européen – la libre circulation des personnes et des entreprises*, Bruxelles, Nauwelaerts, 1982 à la p. 475; H. Labayle, «La libre circulation des personnes dans l'Union européenne, de Schengen à Amsterdam» A.J.D.A. 1997.923 [ci-après «La libre circulation»]; H. de Lasry, *La libre circulation des personnes dans l'Union européenne*, coll. Que sais-je?, Paris, Presses Universitaires de France, 1996; A. Lyon-Caen, «La libre circulation des travailleurs dans la Communauté économique européenne» (1989) 7-8 Droit Social 524 à la p. 526; T.L. Margue, «L'Europe des citoyens : des droits économiques à la citoyenneté politique» (1996) R.M.U.E. 177; J. Mégret, «La libre circulation des personnes, des services et des capitaux-Transports» dans *Commentaire Mégret*, Bruxelles, Presses de l'Université Libre de Bruxelles, 1991.

³ «La libre circulation», *ibid.* à la p. 924; Margue, *ibid.* à la p. 177.

⁴ *Traité CEE*, *supra* note 1, art. 6.

⁵ *Dictionnaire Joly communautaire*, 1996, s.v. «entrée» et «séjour».

Partant de ces principes fondamentaux, on peut affirmer que «le ressortissant d'un État membre n'a pu être appréhendé par le droit communautaire qu'en termes d'agent économique se déplaçant dans l'espace intra-communautaire»⁶. Or le concept même de «citoyenneté européenne» a un objectif beaucoup plus ambitieux, car il tend à assurer, comme l'affirme Yves Gautier, «l'insertion du ressortissant communautaire dans la vie sociale, économique, culturelle, voire politique de l'État membre dont il n'est pas ressortissant, mais sur le territoire duquel il réside»⁷. Dans ces conditions, la question de s'échapper du champ d'application du traité se pose bon gré mal gré, car il ne s'agit plus de motifs économiques, mais plutôt de conférer un véritable statut social au ressortissant d'un État membre qui se déplace à l'intérieur de la Communauté.

Aujourd'hui, le problème de la libre circulation des personnes à l'intérieur de l'Union européenne n'est plus économique, il se pose plutôt dans une perspective politique et juridique. Conscients de cette situation, les auteurs du *Traité de Maastricht*⁸ ont créé la citoyenneté européenne⁹ qui constitue un nouveau statut pour les ressortissants de l'Union européenne. C'est également la raison pour laquelle le maintien et le développement d'un « espace de liberté, de sécurité et de justice » au sein duquel la libre circulation des personnes est assurée constituaient un nouvel objectif de l'Union européenne à la veille du *Traité d'Amsterdam*¹⁰ signé le 2 octobre 1997. Avant de faire l'analyse de ces dispositions relatives à la citoyenneté (II), il convient de voir la naissance progressive du statut communautaire des ressortissants des États membres (I).

I. La naissance du statut communautaire des ressortissants des États membres

Les ressortissants des États membres de l'Union européenne avaient au début un statut vis-à-vis du droit communautaire en tant que bénéficiaires de la libre circulation à l'intérieur de la Communauté. Le législateur communautaire a, dans un premier temps, dessiné les contours de ce statut dans la perspective de la réalisation d'un marché intérieur par une réglementation croissante. On peut qualifier cette série de réglementations comme la réglementation de « première génération », laquelle considère le ressortissant communautaire comme agent économique. Le *Règlement*

⁶ Y. Gautier, «Commentaire de l'article 8 du *Traité sur l'Union européenne*» dans V. Constantinesco, R. Kovar et D. Simon, dir., *Traité sur l'Union européenne (signé à Maastricht le 7 février 1992) – Commentaire article par article*, Paris, Economica, 1995, 129.

⁷ *Ibid.*

⁸ *Traité instituant la Communauté européenne*, 7 février 1992, J.O.C.E. n° C224 du 31 août 1992, en ligne : Europa <<http://europa.eu.int/eur-lex/fr/treaties/index.html>> [ci-après *Traité de Maastricht*].

⁹ *Ibid.*, art. 8.

¹⁰ *Traité sur l'Union européenne*, 17 juin 1997, J.O.C.E. n° C340 du 10 novembre 1997, en ligne : Europa <<http://europa.eu.int/eur-lex/fr/treaties/index.html>> [ci-après *Traité d'Amsterdam*].

relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté¹¹, la *Directive* relative à la suppression des restrictions au déplacement et au séjour des travailleurs des États membres et de leur famille à l'intérieur de la Communauté¹², le *Règlement* relatif au droit des travailleurs de demeurer sur le territoire d'un État membre après y avoir occupé un emploi¹³, la *Directive* relative à la suppression des restrictions au déplacement et au séjour des ressortissants des États membres à l'intérieur de la Communauté en matière d'établissement et de prestation de services¹⁴ et la *Directive* relative au droit des ressortissants d'un État membre de demeurer sur le territoire d'un autre État membre après y avoir exercé une activité non salariée¹⁵ entrent dans cette catégorie de réglementation.

Par une série de réglementations que l'on peut qualifier de réglementation de « deuxième génération » et qui commence le 28 juin 1990, ce statut a été libéré des motifs économiques, et il a été conçu dans la perspective de la création d'une union politique. Trois directives du 28 juin 1990 marquent cette nouvelle étape. Il s'agit de la *Directive* relative au droit de séjour¹⁶, de la *Directive* relative au droit de séjour des travailleurs salariés et non salariés ayant cessé leur activité professionnelle¹⁷ et de la *Directive* relative au droit de séjour des étudiants¹⁸. La dernière *Directive* ayant été annulée par la Cour de Justice¹⁹ dans la mesure où le Conseil s'était fondé sur l'article 235 et non sur l'article 8A, paragraphe 2²⁰, elle est remplacée par la *Directive* du 29 octobre 1993²¹.

Parmi ces trois directives, la *Directive* n° 90/365 « permet aux ressortissants communautaires de s'installer n'importe où dans la Communauté, à condition que

¹¹ CE, *Règlement 1612/68 du Conseil, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté*, [1968] J.O. L. 257/2.

¹² CE, *Directive 68/360 du Conseil, du 15 octobre 1968, relative à la suppression des restrictions au déplacement et au séjour des travailleurs des États membres et de leur famille à l'intérieur de la Communauté*, [1968] J.O. L. 257/13.

¹³ CE, *Règlement 1251/70 de la Commission, du 29 juin 1970, relatif au droit des travailleurs de demeurer sur le territoire d'un État membre après y avoir occupé un emploi*, [1970] J.O. L. 142/24. Voir G. Druesne, *Code européen des personnes*, Paris, Dalloz, 1996 aux pp. 169-196.

¹⁴ CE, *Directive 73/148/CEE du Conseil, du 21 mai 1973, relative à la suppression des restrictions au déplacement et au séjour des ressortissants des États membres à l'intérieur de la Communauté en matière d'établissement et de prestation de services*, [1973] J.O. L. 172/14.

¹⁵ CE, *Directive 75/34 du Conseil, du 17 décembre 1974, relative au droit des ressortissants d'un État membre de demeurer sur le territoire d'un autre État membre après y avoir exercé une activité non salariée*, [1974] J.O. L. 14/10.

¹⁶ CE, *Directive 90/364 du Conseil, du 28 juin 1990, relative au droit de séjour*, [1990] J.O. L. 180/26.

¹⁷ CE, *Directive 90/365 du Conseil, du 28 juin 1990, relative au droit de séjour des travailleurs salariés et non salariés ayant cessé leur activité professionnelle*, [1990] J.O. L. 180/28.

¹⁸ CE, *Directive 90/366 du Conseil, du 28 juin 1990, relative au droit de séjour des étudiants*, [1990] J.O. L. 180/30.

¹⁹ C.J.E. *Parlement c. Conseil*, C-295/90, [1992] Rec. C.E. I-4193.

²⁰ Alors que sur la base de l'article 235 une simple consultation du Parlement est suffisante, dans le cadre de l'article 8A, paragraphe 2, l'avis conforme du Parlement est nécessaire : *Traité de Maastricht*, supra note 8.

²¹ CE, *Directive 93/96 du Conseil, du 29 octobre, relative au droit de séjour des étudiants*, [1993] J.O. L. 317/59. L. Cartou, *Union européenne*, Paris, Dalloz, 1994 aux pp. 263-265.

l'activité qu'ils ont exercée leur donne droit à une pension d'invalidité ou de retraite suffisante »²². Pour ce qui est des deux autres textes, la *Directive* n° 93/96 concerne une catégorie spéciale de personnes – à savoir les étudiants – et définit la durée de séjour; la *Directive* n° 90/364 étend le droit de libre circulation et de séjour à l'ensemble des personnes non actives. La *Directive* exige toutefois que ces personnes concernées disposent de ressources financières suffisantes et d'une assurance maladie couvrant l'ensemble des risques dans l'État membre d'accueil²³. La tendance générale de ces trois *Directives* est, comme on l'a déjà dit, la généralisation du droit de libre circulation et de séjour des personnes, en supprimant si nécessaire la restriction tenant aux motifs économiques.

À vrai dire, cette tendance existait déjà, fusse de façon embryonnaire. C'est ainsi qu'il faut comprendre l'article 48, paragraphe 3, sous d) du *Traité CEE*²⁴ ainsi que certains textes spécifiques²⁵ et diverses dispositions générales ou accessoires aux libertés économiques comme des mesures administratives ou techniques²⁶, des mesures destinées à faciliter et à accélérer la circulation intracommunautaire²⁷, et encore des initiatives nouvelles de la Communauté pour des activités qui ne sont que partiellement économiques^{28, 29}, puis enfin certains arrêts de la Cour de Justice des Communautés européennes³⁰.

²² *Répertoire communautaire Dalloz*, «Citoyenneté», 1995, par A. Pliakos, au para. 33.

²³ *Ibid.*

²⁴ *Traité CEE*, *supra* note 1, art. 48(3)(d); à ce propos voir Cartou, *supra* note 21 à la p. 261.

²⁵ Comme l'*Accord de Schengen*, qui n'avait pas un caractère communautaire jusqu'au *Traité d'Amsterdam*; depuis, il a été intégré dans le cadre de l'Union européenne. Voir à ce propos le *Protocole* numéro 2 annexé au *Traité d'Amsterdam*, *supra* note 10.

²⁶ Telles l'harmonisation de l'heure d'été (CE, *Directive 97/44 du Parlement européen et du Conseil, du 22 juillet 1997, concernant les dispositions relatives à l'heure d'été*, [1997] J.O. L. 206/62); l'harmonisation des unités de mesures (CE, *Directive 89/617 du Conseil, du 27 novembre 1989, concernant l'harmonisation des unités de mesure*, [1989] J.O. L. 357/28); la création d'un permis de conduire commun (CE, *Directive 80/1263 du Conseil, du 4 décembre 1980, relative à l'instauration d'un permis de conduire communautaire*, [1980] J.O. L. 375/1) et enfin la création d'un passeport européen (CE, *Résolution du Conseil, du 10 juillet 1995, complémentaire aux résolutions du 23 juin 1981, du 30 juin 1982 et du 14 juillet 1986, relatives à l'introduction du passeport de présentation uniforme*, [1995] J.O. C. 200/1). Voir Cartou, *supra* note 21 à la p. 262.

²⁷ Telles les mesures destinées à faciliter, à accélérer la libre circulation. Voir, CE, *Résolution 84/C 159/01 du Conseil, du 19 juin 1984, relatif aux communications*, [1984] J.O. C. 159/1; CE, *Résolution 84/C 137/01 du Conseil, du 15 mai 1984, sur l'informatisation des procédures administratives dans les échanges intracommunautaires*, [1984] J.O. C. 137/1; CE, *Règlement 4283/88 du Conseil, du 21 décembre 1988, relatif à la suppression de certaines formalités à la sortie lors du franchissement des frontières intérieures de la Communauté*, [1988] J.O. L. 382/1; Cartou, *ibid.*

²⁸ Comme des initiatives en matière de tourisme (voir, CE, *Résolution 84/C 115/01 du Conseil, du 10 avril 1984, concernant une politique communautaire de tourisme*, [1984] J.O. C. 115/1); en matière d'audiovisuel (voir, CE, *Résolution 84/C 204/01 du Conseil, du 24 juillet 1984, concernant la lutte contre la piraterie audiovisuelle*, [1984] J.O. C. 204/1; CE, *Résolution 84/C 204/02 du Conseil, du 24 juillet 1984, concernant la diffusion rationnelle des œuvres cinématographiques sur l'ensemble des médias audiovisuels*, *ibid.*, à la p. 2; et CE, *Résolution 84/C 204/03 du Conseil, du 24 juillet 1984, concernant les mesures pour assurer une place adéquate aux programmes audiovisuels d'origine européenne*, *ibid.*); en matière de trafic de stupéfiants (voir, CE, *Règlement 3677/90 du Conseil, du 13 décembre 1990, relatif aux mesures à prendre afin d'empêcher le détournement de*

Ainsi, à la suite de cette politique des petits pas, le ressortissant communautaire a été en quelque sorte intégré dans « la vie économique, sociale, culturelle et politique de l'État membre sur le territoire duquel il se trouve, qu'une activité économique soit déployée ou non »³¹.

II. La consécration de la citoyenneté par le *Traité de Maastricht*

Le statut communautaire des ressortissants des États membres étant arrivé à une certaine maturité juridique, il ne manquait plus que sa consécration au niveau constitutionnel. C'est le *Traité de Maastricht*³², signé le 7 février 1992, qui l'a réalisée.

En fait, la notion de citoyenneté européenne n'est pas apparue avec le *Traité de Maastricht*. Elle date de bien avant ce traité. On trouve en effet l'idée d'un tel concept dans la déclaration des chefs d'États et de gouvernements lors du sommet de Paris, les 10 et 11 décembre 1974, qui affirme « qu'un groupe de travail serait chargé d'étudier les conditions et les délais dans lesquels on pourrait attribuer aux citoyens des neuf États membres des droits spéciaux comme membres de la Communauté »³³. Par le *Rapport* élaboré par la Commission³⁴ sur cette affirmation, les premières bases d'une citoyenneté européenne avaient déjà été jetées. Par ailleurs, le Parlement européen a entrepris, dès 1975, d'élaborer une charte des droits des citoyens de la Communauté européenne. Par cette charte, le Parlement européen visait à adopter des mesures pratiques non seulement pour contribuer à la formation de la conscience communautaire, mais aussi pour « donner aux citoyens de la Communauté le sentiment de leur communauté de destin »³⁵.

C'est le Conseil européen de Fontainebleau de 1984 qui a donné naissance à ce concept. À cet effet, la constitution même d'un Comité *ad hoc* Europe des citoyens nommé « Comité Adonnino » avait été demandée³⁶. Les chefs d'États et de gouvernements affirmaient qu'il est indispensable que « la Communauté réponde à l'attente des peuples européens en adoptant les mesures propres à renforcer et à

certaines substances pour la fabrication illicite de stupéfiants ou de substances psychotropes, [1990] J.O. L. 357/1.; Cartou, *ibid*.

²⁹ Selon Louis Cartou, «[...] certaines de ces mesures ont été, en quelque sorte, les premiers éléments d'une politique du citoyen»; *ibid* à la p. 263.

³⁰ C.J.E. *Luisi et Carbone c. Ministero del Tesoro*, C-286/82 et C-26/83, [1984] Rec. C.E. I-377; C.J.E. *Gullung c. Barreau de Colmar*, C-292/86, [1988] Rec. C.E. I-111; C.J.E. *Blaizot c. Université de Liège*, C-24/86, [1988] Rec. C.E. I-379; C.J.E. *Di Léo c. Land Berlin*, C-308/89, [1990] Rec. C.E. I-4185; C.J.E. *Commission c. France*, C-307/89, [1991] Rec. C.E. I-2903; C.J.E. *Micheletti*, C-369/90, [1992] Rec. C.E. I-4239.

³¹ Y. Gautier, « Citoyenneté européenne » dans A. Barav et C. Philip, *Dictionnaire juridique des Communautés européennes*, Paris, Presses Universitaires de France, 1993, 129 à la p. 161.

³² *Supra* note 8.

³³ Conseil de l'Europe, *La réunion des chefs de gouvernement* (1974) 12 Bull. Inf. 8.

³⁴ Conseil de l'Europe, *Vers l'Europe des citoyens* (1975) 7 Bull. Inf. 13.

³⁵ CE, *Droits des citoyens de la Communauté européenne*, [1975] J.O. C. 179.

³⁶ Conseil de l'Europe, *Rapport du Comité Adonnino*, (1985) 7 Bull. Inf. 21.

promouvoir son identité et son image auprès de ses citoyens et dans le monde »³⁷. Toutefois, cette déclaration du Conseil européen de Fontainebleau n'a pas abouti à une réalisation concrète.

Le débat a été relancé en 1990 par le Conseil européen de Dublin. Lors du sommet, les chefs d'États et de gouvernements ont proposé explicitement « d'instituer une citoyenneté communautaire et de conférer des droits politiques et sociaux aux citoyens communautaires »³⁸. Sur le fondement d'une proposition espagnole³⁹, les travaux sont commencés et ont abouti à la rédaction de l'article 8 du *Traité de Maastricht*⁴⁰. Selon cet article, « toute personne ayant la nationalité d'un État membre est citoyen de l'Union. Les citoyens de l'Union jouissent des droits et sont soumis aux devoirs prévus par le traité ». Comme on peut le voir facilement, il s'agit d'une citoyenneté de superposition⁴¹ ou d'attribution⁴² qui n'affecte en rien les droits nationaux de la nationalité. De plus, la question de savoir si une personne a la nationalité de tel ou tel État membre sera réglée uniquement par référence au droit national de l'État membre concerné. À ce propos, la *Déclaration* n° 2 « relative à la nationalité d'un État membre » jointe au *Traité de Maastricht*⁴³ est suffisamment claire. Selon cette *Déclaration*, « La conférence déclare que, chaque fois que le *Traité instituant la Communauté économique européenne*⁴⁴ fait référence aux ressortissants des États membres, la question de savoir si une personne a la nationalité de tel ou tel État membre sera réglée uniquement par référence au droit national de l'État membre concerné. Les États membres peuvent préciser, pour information, quelles sont les

³⁷ Conseil de l'Europe, *Conseil européen de Fontainebleau – Règlement du contentieux budgétaire communautaire*, (1984) 6 Bull. Inf. 11.

³⁸ Gautier, *supra* note 6 à la p. 130.

³⁹ Voir P. Solbes Mira, « La citoyenneté européenne » (1991) *Revue du Marché commun* 168; C. Blumann, « L'Europe des citoyens » (1991) *Revue du Marché Commun* 283.

⁴⁰ À propos des débats sur la citoyenneté européenne lors de l'élaboration du *Traité de Maastricht*, voir J. Cloos et al., *Le Traité de Maastricht, genèse, analyse, commentaires*, Bruxelles, Bruylant, 1993 aux pp. 162-168.

⁴¹ Il s'agit d'une citoyenneté qui se superpose sur la nationalité de l'État membre. Cette notion trouve sa consécration dans la formulation « est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre ». C'est-à-dire, pour devenir citoyen européen, il faut d'abord avoir la nationalité d'un État membre. De la même façon, on ne perd ce statut qu'après avoir perdu la nationalité de l'État membre. Évidemment, la citoyenneté étatique est plus large que celle de l'Union du point de vue des droits, mais géographiquement parlant, la citoyenneté de l'Union est plus vaste que la citoyenneté étatique, qui est limitée par le territoire étatique. Pour plus de détails sur la citoyenneté de superposition qui existait dans les États membres comme la France, le Portugal ou le Royaume-Uni, voir Gautier, *supra* note 6 aux pp. 134-135.

⁴² L'expression « citoyenneté d'attribution » est très proche de l'expression « citoyenneté de superposition ». Toutefois, dans l'expression citoyenneté d'attribution, le centre de gravité glisse vers la dichotomie citoyenneté de droit commun – citoyenneté d'attribution. C'est dire que ce qui est essentiel, c'est la citoyenneté étatique. La citoyenneté européenne est une citoyenneté d'attribution dans la mesure où elle permet de bénéficier seulement des droits prévus expressément dans les articles 8A, 8B, 8C et 8D du *Traité de Maastricht*. Il ne s'agit donc pas d'une citoyenneté qui permet d'accéder à la citoyenneté des États membres. Pour plus de détails, voir R. Kovar et D. Simon, « La citoyenneté européenne » (1993) *Cahiers de droit européen* 285.

⁴³ *Traité de Maastricht*, *supra* note 8.

⁴⁴ *Traité CEE*, *supra* note 1.

personnes qui doivent être considérées comme leurs ressortissants aux fins poursuivies par la Communauté en déposant une déclaration auprès de la présidence; ils peuvent, le cas échéant, modifier leur déclaration ».

Les autres articles relatifs à la citoyenneté peuvent être regroupés en deux catégories : ceux qui réglementent la liberté fondamentale de circuler et de séjourner des citoyens européens et les droits politiques dont jouissent ces derniers⁴⁵; et ceux qui prévoient les mécanismes de protection diplomatique et non-juridictionnelle⁴⁶.

Selon l'article 8A, « 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 le traité et par les dispositions prises pour son application ». Le texte, comme on peut le voir, ne définit pas de manière précise les notions de « droit de circuler » et de « droit de séjourner ». De plus, cette nouvelle disposition indique expressément que le droit de circuler et celui de séjourner librement s'exercent sous réserve de certaines limitations d'une part, et conditions d'autre part. Or, les trois directives du 28 juin 1990 étudiées ci-dessus prévoyaient déjà un tel droit assorti de certaines conditions à l'ensemble des ressortissants communautaires. Dans ces conditions, on peut s'interroger sur l'apport de cet article. Certes, il faut bien l'admettre, l'article 8A n'a pas apporté une « amélioration concrète à la condition des personnes au niveau européen »⁴⁷, mais il ne faut pas oublier d'une part que cette amélioration est « susceptible de permettre de rapprocher le statut juridique des ressortissants communautaires de celui des nationaux d'un État membre »⁴⁸ et, d'autre part, qu'elle « rationalise et éclaire le problème de la base juridique »⁴⁹ pour la réglementation ultérieure en la matière.

Une dernière remarque avant de passer à l'étude des modifications apportées par le *Traité d'Amsterdam* concerne la place de ces dispositions dans le traité. Comme on peut le voir, ces dispositions prennent place non pas en dehors du *Traité de Maastricht*, mais parmi les articles liminaires de celui-ci. De plus, en raison de leur contenu concret, elles ne figurent pas dans la première partie relative aux principes du *Traité de Maastricht*. Toutefois, les rédacteurs ont fait attention à ce qu'elles figurent avant les dispositions relatives aux quatre libertés. Finalement, elles ont trouvé leur place entre deux parties, c'est-à-dire entre « Les principes » et « Les Politiques » de la Communauté⁵⁰.

La citoyenneté européenne a également fait l'objet de développements récents par la signature du *Traité d'Amsterdam*⁵¹, le 2 octobre 1997⁵². Les

⁴⁵ *Traité de Maastricht*, *supra* note 8, art. 8A, 8B.

⁴⁶ *Traité de Maastricht*, *supra* note 8, art. 8C, 8D.

⁴⁷ Pliakos, *supra* note 22 au para. 34.

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ Gautier, *supra* note 6 à la p. 138.

⁵⁰ Voir notamment Cloos *et al.*, *supra* note 40 aux pp. 165-166. La même approche a été suivie lors de la rédaction du *Traité d'Amsterdam*.

⁵¹ *Supra* note 10.

changements ou les ajouts au *Traité d'Amsterdam* (qui n'est pas encore entré en vigueur), même s'ils ne modifient pas la règle en la matière, sont importants à souligner.

La première de ces modifications consiste dans la précision « la citoyenneté de l'Union complète la citoyenneté nationale et ne la remplace pas » ajoutée au paragraphe 1 de l'article 8 (art. 17 du *Traité de Maastricht*⁵³ dans la nouvelle numérotation). Par cette modification, on accentue encore le caractère superposé ou subordonné de la citoyenneté européenne.

La deuxième modification (la modification apportée à l'art. 8A, paragraphe 2; art. 18, paragraphe 2 du *Traité de Maastricht* dans la nouvelle numérotation) est relative à la procédure applicable pour la réglementation des droits de circuler et de séjourner des citoyens de l'Union sur le territoire des États membres. À partir de l'entrée en vigueur du *Traité d'Amsterdam*, c'est la procédure de codécision (art. 189B du *Traité CEE*; art. 251 dans la nouvelle numérotation) qui sera applicable dans ce cadre⁵⁴, alors que dans l'ancienne version de cet article, c'est le Conseil qui statuait à l'unanimité tout seul sur proposition de la Commission et après avis conforme du Parlement européen. Cette modification constitue, comme beaucoup d'autres, un exemple de concrétisation de l'accentuation du pouvoir législatif du Parlement européen.

La troisième modification (le nouvel ajout apporté à l'art. 8D; art. 21, alinéa 3 du *Traité de Maastricht* dans la nouvelle numérotation) concerne le droit d'écrire et de recevoir la réponse. Par ce nouvel ajout, désormais, « tout citoyen de l'Union peut écrire à toute institution ou organe (comme médiateur du Parlement européen visé dans ce cadre) dans l'une des langues officielles⁵⁵ et recevoir une réponse rédigée dans la même langue ». Dans cet ajout, on voit très clairement le souci de transparence et celui d'être proche du citoyen de la part de l'Union.

En dehors de ces modifications relatives à la citoyenneté à proprement parler, le *Traité d'Amsterdam* a également prévu la mise en place des politiques liées à la libre circulation des personnes. Réalisée par la communautarisation d'une partie du troisième pilier⁵⁶ du *Traité de Maastricht* et insérée dans le *Traité CEE* sous le titre IIIA (Titre IV dans la nouvelle numérotation), cette nouveauté constitue l'un des apports essentiels du *Traité d'Amsterdam*⁵⁷.

⁵² À propos des discussions sur la citoyenneté dans le cadre de la Conférence intergouvernementale réunie pour la préparation du *Traité d'Amsterdam*, voir Parlement européen, *La citoyenneté européenne*, Fiche thématique n° 10 (20 février 1997).

⁵³ *Supra* note 8.

⁵⁴ Notons qu'en vertu de la dernière phrase de la nouvelle version de ce paragraphe, le Conseil statuera à l'unanimité tout au long de cette procédure.

⁵⁵ Par ordre alphabétique, il s'agit de l'allemand, de l'anglais, du danois, de l'espagnol, du finnois, du français, du grec, de l'irlandais, de l'italien, du néerlandais, du portugais et du suédois prévus par l'article 314 du *Traité d'Amsterdam* (ancien art.248).

⁵⁶ Relatif à la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures.

⁵⁷ Sur ce nouveau titre, voir notamment H. Labayle, « Un espace de liberté, de sécurité et de justice » (1997) 4 *Revue trimestrielle de droit européen* 813 [ci-après «Un espace de liberté»]; E. Tezcan, « La

* * *

De l'étude relative au processus du passage de la libre circulation à la citoyenneté européenne, il convient de tirer les conclusions qui suivent.

Tout d'abord, il faut souligner le changement du statut du ressortissant communautaire. Alors qu'au début, celui-ci n'avait qu'un statut d'agent économique, il est ensuite devenu citoyen communautaire. À côté de libre circulation, il a acquis d'autres droits.

Ensuite, c'est le dynamisme juridique ayant réalisé ce processus qui attire l'attention. Grâce à ce dynamisme, la liberté de circuler et celui de séjourner ont été étendues à tous les citoyens européens alors qu'au début, elles n'étaient reconnues qu'aux travailleurs et aux professionnels.

Aujourd'hui, des nouvelles orientations se dessinent pour le couple « libre circulation et citoyenneté », et on parle de la reconnaissance rapide et effective du droit au déplacement et du droit au séjour pour tous les citoyens de l'Union⁵⁸. C'est dire que le débat n'a pas encore touché à sa fin.

Pour finir, il faut dire que l'aboutissement de la libre circulation des personnes, en trente années de progression vers la citoyenneté⁵⁹ constitue un formidable outil d'observation de la maturation juridique de l'intégration européenne; il y a fort à parier que le couple « libre circulation et citoyenneté » continuera encore à faire parler de lui.

coopération en matière de justice et des affaires intérieures dans le cadre de l'Union européenne et le *Traité d'Amsterdam* » (1998) 5-6 Cahiers de droit européen 661.

⁵⁸ CE, *Agence Europe – Recommandations du Groupe Veil* (1997) n° 2030.

⁵⁹ «Un espace de liberté», *supra* note 57 à la p. 935.

