



Commission  
européenne



# RAPPORT 2010 SUR LA CITOYENNETÉ DE L'UNION

Lever les obstacles à l'exercice  
des droits des citoyens de l'Union

*Justice*

**FR**

**FR**

**FR**



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 27.10.2010  
COM(2010) 603 final

**RAPPORT 2010 SUR LA CITOYENNETÉ DE L'UNION**

**Lever les obstacles à l'exercice des droits des citoyens de l'Union**

{COM(2010) 602 final}

{COM(2010) 605 final}

# RAPPORT 2010 SUR LA CITOYENNETÉ DE L'UNION

## Lever les obstacles à l'exercice des droits des citoyens de l'Union

### 1. INTRODUCTION

La notion de citoyenneté de l'Union européenne<sup>1</sup>, introduite par le traité de Maastricht en 1992, a ajouté une dimension politique nouvelle à la nature jusqu'alors essentiellement économique de l'intégration européenne. Désormais, toute personne ayant la nationalité d'un État membre de l'UE est aussi automatiquement un citoyen de l'Union européenne. La citoyenneté de l'Union ne remplace pas la citoyenneté nationale, mais confère à tous les citoyens de l'Union un ensemble supplémentaire de droits, garantis par les traités de l'UE, qui sont au cœur de leur vie quotidienne.

Comme la Cour de justice de l'Union européenne l'a déclaré à plusieurs reprises<sup>2</sup>, la citoyenneté de l'Union a vocation à être le statut fondamental des ressortissants des États membres, permettant à ceux qui se trouvent dans la même situation d'obtenir, indépendamment de leur nationalité et dans le domaine d'application du traité, le même traitement juridique. La citoyenneté de l'Union a donc amélioré considérablement les droits individuels. La Cour a jugé, en particulier, que les citoyens ont le droit de résider dans un autre État membre en leur seule qualité de citoyens de l'Union<sup>3</sup>, reconnaissant ainsi la citoyenneté de l'Union comme une source de droits de libre circulation<sup>4</sup>.

L'entrée en vigueur du traité de Lisbonne a renforcé de plusieurs manières la notion de citoyenneté de l'Union et les droits que celle-ci comporte. Les droits des citoyens de l'Union sont spécifiquement cités dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et il est précisé que la liste n'est pas exhaustive<sup>5</sup>. En outre, le droit des citoyens de l'Union de bénéficier, dans les pays tiers, de la protection des autorités consulaires et diplomatiques de tout État membre est consacré en tant que droit individuel clair à l'article 20, paragraphe 2, point c), TFUE et développé à l'article 23 TFUE, qui confère également à la Commission un pouvoir d'initiative législative en la matière. Qui plus est, le traité de Lisbonne complète les droits liés à la citoyenneté en introduisant un nouveau droit, l'initiative citoyenne, qui permet à un million de citoyens d'inviter la Commission à soumettre des propositions législatives<sup>6</sup>. La perspective des citoyens est réaffirmée dans la nouvelle définition des membres du Parlement européen en tant que «représentants des citoyens de l'Union»<sup>7</sup> et non simplement en tant que «représentants des peuples des États réunis dans la Communauté»<sup>8</sup>.

---

<sup>1</sup> La notion de «citoyenneté de l'Union», terme qui sera utilisé dans le présent rapport, est définie à l'article 20 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

<sup>2</sup> Voir notamment l'arrêt dans l'affaire C-184/99, Grzelczyk, Recueil 2001, p. I-6193, point 31.

<sup>3</sup> L'article 21, paragraphe 1, TFUE précise que ce droit peut être soumis à certaines limitations et conditions.

<sup>4</sup> Voir notamment les arrêts dans l'affaire C-413/99, Baumbast et R, Recueil 2002, p. I-7091, point 84, et dans l'affaire C-200/02, Zhu et Chen, Recueil 2004, p. I-9925, point 26.

<sup>5</sup> Article 20, paragraphe 2, TFUE.

<sup>6</sup> Article 11, paragraphe 4, TUE.

<sup>7</sup> Article 14, paragraphe 2, TUE.

<sup>8</sup> Article 189 du traité instituant la Communauté européenne.

Les droits inhérents à la citoyenneté de l'Union sont également consacrés dans la charte des droits fondamentaux de l'UE<sup>9</sup>. Cette charte, juridiquement contraignante, représente un grand pas en avant en ce qui concerne l'engagement politique de l'UE dans le domaine des droits fondamentaux. Selon le préambule de la charte, l'Union «place la personne au cœur de son action en instituant la citoyenneté de l'Union et en créant un espace de liberté, de sécurité et de justice».

Les droits attachés à la citoyenneté de l'Union sont fermement ancrés dans le droit primaire de l'UE et largement développés dans le droit dérivé. Les personnes qui tirent profit du projet européen en vivant certains moments de leur vie au-delà des frontières nationales, par les voyages, les études, le travail, le mariage, la retraite, l'acquisition ou l'héritage de biens immobiliers, le vote ou simplement les achats en ligne auprès de sociétés établies dans d'autres États membres, devraient pouvoir jouir pleinement des droits que leur confèrent les traités.

Pourtant, il reste un fossé entre les règles juridiques en vigueur et la réalité à laquelle les citoyens sont confrontés dans leur vie quotidienne, en particulier dans le cadre de situations transfrontalières. Le grand nombre de plaintes et de demandes de renseignements adressées chaque année à la Commission<sup>10</sup>, de récentes enquêtes Eurobaromètre, des discussions avec les parties intéressées, les résultats d'une consultation publique clôturée le 15 juin 2010 et une conférence sur les «Droits des citoyens de l'UE – Perspectives» qui s'est tenue les 1<sup>er</sup> et 2 juillet 2010 démontrent amplement les nombreux obstacles empêchant les citoyens de jouir de leurs droits.

L'importance d'accroître l'efficacité concrète de la citoyenneté de l'Union a été soulignée à plusieurs reprises. Dans son rapport du 8 juin 2008, intitulé «Le citoyen et l'application du droit communautaire»<sup>11</sup>, Alain Lamassoure, membre du Parlement européen, a très bien illustré les obstacles auxquels les Européens doivent faire face lorsqu'ils cherchent à exercer leurs droits. Ce rapport décrivait plusieurs barrières administratives, en concluant que les politiques européennes devraient s'articuler autour des droits et des besoins des citoyens de l'Union et fournir des résultats concrets.

En outre, le rapport du Parlement européen sur les «Problèmes et perspectives liés à la citoyenneté de l'Union» du 20 mars 2009<sup>12</sup> détaillait les obstacles persistants à la jouissance transfrontalière des droits, en invitant la Commission à répertorier ces obstacles et à soumettre des propositions concrètes pour y remédier, après avoir consulté la société civile. Enfin, le programme de Stockholm, le programme de travail de l'UE dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice pour la période 2010-2014, place le citoyen au cœur des politiques européennes en la matière.

---

<sup>9</sup> Titre V, «Citoyenneté».

<sup>10</sup> En 2009, le centre de contact Europe Direct avait reçu 25 721 demandes de renseignements de citoyens au sujet de questions transfrontalières (voyages, achat et vente, études, travail et vie dans d'autres États membres): voir le rapport d'activité annuel du centre pour l'année 2009, disponible à l'adresse suivante (en anglais uniquement): [http://ec.europa.eu/europedirect/docs/statistics/edcc-report\\_year\\_2009\\_light.pdf](http://ec.europa.eu/europedirect/docs/statistics/edcc-report_year_2009_light.pdf).

<sup>11</sup> <http://www.alainlamassoure.eu/liens/817.pdf>.

<sup>12</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2009-0204&language=FR&ring=A6-2009-0182>.

Les 27 États membres de l'Union européenne comptent environ 500 millions de citoyens. Cet objectif stratégique de la Commission consiste à faire progresser la citoyenneté de l'Union pour qu'elle devienne une réalité tangible dans leur vie quotidienne. C'est la raison pour laquelle le président José Manuel Barroso, dans ses orientations politiques pour la nouvelle Commission présentées le 3 septembre 2009, a souligné la nécessité de renforcer la citoyenneté de l'Union en redynamisant le lien entre les citoyens et l'UE et en donnant un effet concret à leurs droits. Il a déclaré que *«[les] citoyens de l'UE sont encore confrontés à de nombreux obstacles lorsqu'ils tentent de se procurer des biens et des services au-delà de leurs frontières nationales. Ils devraient pouvoir exercer leurs droits de citoyens européens aussi facilement que leurs droits de citoyens dans leur pays. Parallèlement au rapport sur les obstacles qui subsistent au sein du marché intérieur, la Commission rédigera un rapport complet sur les obstacles que rencontrent les citoyens et proposera des solutions pour les éliminer au mieux»*.

Le présent rapport concrétise l'engagement politique du président Barroso d'obtenir un aperçu complet des obstacles que rencontrent encore les citoyens et de proposer les meilleurs moyens d'y remédier. Il est publié parallèlement à la communication intitulée «Vers un pacte pour le marché unique – Pour l'économie sociale de marché» (ci-après dénommée la «communication relative au Pacte pour le marché unique»)<sup>13</sup>, qui, pour sa part, se concentre sur l'élimination des obstacles rencontrés par les Européens lorsqu'ils exercent les droits qui leur sont conférés par l'acquis dans le domaine du marché unique, c'est-à-dire lorsqu'ils agissent en qualité d'opérateurs économiques au sein du marché unique, par exemple en tant qu'entrepreneurs, consommateurs ou travailleurs.

Le rapport sur la citoyenneté de l'Union et la communication relative au Pacte pour le marché unique sont des initiatives complémentaires, conçues pour surmonter la fragmentation persistante de l'UE dans des domaines qui intéressent directement les citoyens et pour concrétiser l'engagement de construire une Europe des citoyens et un marché unique qui fonctionne bien, en phase avec les besoins et les attentes des citoyens.

La création du nouveau portefeuille «Justice, droits fondamentaux et citoyenneté» au sein de la Commission, doté de responsabilités couvrant la justice civile et la législation sur la protection des consommateurs, ainsi que les droits fondamentaux et les politiques de lutte contre les discriminations, souligne l'importance politique attachée à ces questions. L'accent mis sur les questions liées à la citoyenneté s'étend à l'ensemble de la Commission, car l'élimination des obstacles rencontrés par les citoyens dans leur vie quotidienne requiert une coopération étroite au sein de la Commission et avec les autres institutions et parties intéressées, y compris les parlements nationaux, ce qui impose d'aller au-delà de la «logique d'organigramme». La mise en œuvre de certaines des actions proposées sera assurée grâce aux mécanismes prévus dans les initiatives phares d'Europe 2020<sup>14</sup>.

En conséquence, le présent rapport montre en quoi la citoyenneté de l'Union – le lien essentiel avec l'UE – accorde des droits et des avantages aux citoyens. Il décrit les principaux obstacles que les citoyens rencontrent encore dans leur vie quotidienne lorsqu'ils exercent les droits que leur confère l'UE au-delà de leurs frontières nationales et expose les mesures envisagées pour leur permettre de jouir de leurs droits.

---

<sup>13</sup> COM(2010) 608.

<sup>14</sup> Communication de la Commission intitulée «EUROPE 2020 – Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive» [COM(2010) 2020 final du 3 mars 2010].

Le rapport 2010 sur la citoyenneté de l'Union est accompagné des deux documents suivants:

- le rapport concernant les progrès réalisés sur la voie de l'exercice effectif de la citoyenneté de l'Union pendant la période 2007-2010 (établi en application de l'article 25 TFUE)<sup>15</sup>;
- le rapport d'évaluation des élections au Parlement européen de 2009<sup>16</sup>.

## **2. CIBLAGE DES OBSTACLES RENCONTRES PAR LES CITOYENS DANS LEUR VIE QUOTIDIENNE**

Les citoyens de l'Union peuvent rencontrer des obstacles à l'exercice de leurs droits dans différents rôles de leur vie: en tant que particuliers, en tant que consommateurs de biens et de services, en tant qu'étudiants et professionnels ou en tant qu'acteurs de la vie politique. À partir des plaintes reçues, la Commission a relevé 25 grands obstacles que les citoyens sont susceptibles de rencontrer à un moment donné de leur vie.

### **2.1. Les citoyens en tant que particuliers**

#### *2.1.1. Incertitude quant aux droits de propriété des couples internationaux*

De plus en plus de citoyens franchissent les frontières nationales de pays de l'UE, où ils étudient, travaillent, vivent – et tombent amoureux. Un nombre croissant de couples vivent dans un État membre dont ils ne sont pas ressortissants. Sur environ 122 millions de mariages dans l'UE, quelque 16 millions (13 %) présentent une telle dimension transfrontalière. En 2007, sur les 2,4 millions de mariages célébrés dans l'UE, 300 000 couples relevaient de cette catégorie; tel était également le cas pour 140 000 divorces (13 %) sur les 1 040 000 prononcés dans l'UE cette même année.

Pour ces couples internationaux, il est souvent difficile de savoir quels tribunaux sont compétents et quelle législation est applicable à leur situation personnelle et à ses aspects financiers (par exemple en ce qui concerne une maison dont ils sont tous deux propriétaires ou des comptes bancaires communs). Dès lors, ils sont confrontés à des conséquences imprévues et fâcheuses dans la gestion quotidienne de leurs biens, en cas de séparation ou de décès de l'un des époux.

*Vicente, qui est espagnol, et Ingrid, qui est néerlandaise, sont mariés et vivent aux Pays-Bas. Ils souhaiteraient acheter une maison ensemble en France. Cependant, ils aimeraient tout d'abord savoir quelle législation s'appliquerait à cet achat et, plus généralement, aux biens qu'ils détiendraient conjointement en cas de séparation ou de décès de l'un d'entre eux: la législation espagnole, néerlandaise ou française? Pourraient-ils choisir la législation qu'ils aimeraient voir s'appliquer? Serait-il possible de faire en sorte que le tribunal qui, un jour, pourrait être appelé à statuer sur leur divorce ou sur leur succession soit également compétent pour statuer sur la division de leurs biens?*

La Commission:

---

<sup>15</sup> COM(2010) 602.

<sup>16</sup> COM(2010) 605.

- (1) permettra aux couples internationaux (mariés ou partenaires enregistrés) de savoir plus facilement quels tribunaux sont compétents et quelle législation s'applique à leurs droits de propriété (une maison dont ils sont tous deux propriétaires, par exemple) en proposant un instrument législatif en 2011.

2.1.2. *Formalités contraignantes et coûteuses concernant la reconnaissance transfrontalière de documents d'état civil et difficulté d'accès transfrontalier à la justice*

Il est capital pour les citoyens qui déménagent dans un autre État membre d'obtenir la reconnaissance des documents d'état civil concernant les «événements de leur vie» (comme la naissance, le mariage, le partenariat enregistré, le divorce, l'adoption ou le nom). Les registres et systèmes administratifs des États membres varient dans toute l'UE, ce qui cause des problèmes pour cette reconnaissance transfrontalière. Qui plus est, il se peut que ces événements ne soient pas reconnus par tous les États membres, de sorte que les citoyens sont obligés d'accomplir des formalités contraignantes et coûteuses (traduction, preuve supplémentaire de l'authenticité des documents), qui pourraient même les empêcher de jouir de leurs droits.

*Michal est un citoyen chypriote qui souhaite épouser Sanna, citoyenne finlandaise, mais il est tenu de produire un certificat de capacité de mariage, qui n'existe pas dans la législation chypriote.*

Les citoyens devraient pouvoir bénéficier du même accès à la justice civile et pénale dans d'autres États membres que dans leur propre pays. En 2007, quelque 9 millions de citoyens de l'Union étaient parties à des procédures transfrontalières dans le seul domaine de la justice civile<sup>17</sup>. Plus de la moitié des Européens interrogés en 2007 estimaient qu'il leur serait très ou relativement difficile de faire valoir leurs droits en justice dans un autre État membre du fait de leur manque de connaissance des règles de procédure.

*Daniel, qui est allemand, a trouvé en Roumanie une maison qu'il aimerait acheter. Son avocat doit trouver un notaire et un traducteur juré et déterminer la procédure pour effectuer une recherche dans le cadastre.*

La Commission:

- (2) facilitera la libre circulation des documents d'état civil (comme les actes de naissance) en proposant des instruments législatifs en 2013;
- (3) permettra aux citoyens et aux professionnels du droit de trouver facilement des informations multilingues sur la justice grâce au portail e-Justice européen<sup>18</sup>.

2.1.3. *Protection insuffisante des suspects et des personnes poursuivies dans le cadre des procédures pénales, ainsi que des victimes d'infractions*

Un nombre croissant de citoyens de l'Union sont parties à des procédures pénales dans un État membre autre que leur pays d'origine. Il est fréquent que ces citoyens ne comprennent pas ou ne parlent pas la langue de la procédure. En conséquence, ils peuvent rencontrer des

<sup>17</sup> Eurobaromètre Flash 292, «Civil justice», novembre – décembre 2008.

<sup>18</sup> <https://e-justice.europa.eu>.

difficultés supplémentaires pour se défendre et exercer leurs droits à un procès équitable. L'organisation des services d'interprétation et de traduction diffère selon les États membres.

*Martin, un supporter de football slovaque, a été arrêté au Portugal après un match et mis en examen pour violences. Comme il ne parlait pas le portugais, mais comprenait l'anglais, il a demandé une interprétation en anglais. Il a été assisté pendant le procès par un interprète désigné par le tribunal, qui ne possédait aucune qualification professionnelle, et représenté par un avocat qui ne connaissait pas l'anglais. En outre, l'interprète n'était pas présent lors des entrevues entre Martin et son avocat. Aucune pièce du dossier n'a été traduite en anglais.*

La Commission s'attache à faire en sorte que les droits des suspects et des personnes poursuivies dans le cadre des procédures pénales soient garantis dans toute l'Union européenne<sup>19</sup>.

Chaque année, plus de 30 millions de personnes en Europe déclarent avoir été victimes d'infractions<sup>20</sup>. Il est établi que ce nombre est nettement plus élevé, beaucoup de victimes ne portant pas plainte auprès de la police. L'Union européenne dispose déjà d'une législation établissant des normes minimales pour le traitement des victimes<sup>21</sup>, mais elle est mal appliquée et, compte tenu de sa nature intergouvernementale, son respect ne peut être assuré comme il se doit, ce qui a pour effet soit que les victimes n'ont pas accès à tous leurs droits, soit que les États membres accordent ces droits de différentes manières. Les victimes ne peuvent être certaines qu'elles bénéficieront des mêmes droits, de la même assistance et de la même protection lorsqu'elles voyagent ou déménagent à l'étranger. De manière plus générale, les personnes qui sont victimes d'infractions en Europe ne peuvent être certaines que leurs besoins – être reconnues comme victimes, être respectées et traitées avec dignité, bénéficier d'une assistance, avoir accès à la justice et obtenir réparation – seront satisfaits.

Par exemple, de nombreux États membres ne garantissent pas la séparation de la victime et de l'auteur présumé pendant le procès.

*Anna a été victime d'une agression et de coups dans la rue. Son agresseur a été attrapé et elle a trouvé le courage d'aller témoigner en justice. Cependant, alors qu'elle attendait au tribunal, son agresseur l'a vue et lui a adressé des gestes de menace. Trop effrayée, Anna n'a pas pu témoigner ce jour-là et l'affaire a été classée.*

La Commission:

- (4) améliorera davantage la protection des suspects et des personnes poursuivies dans le cadre des procédures pénales, en garantissant notamment leur accès à un avocat et la possibilité de communiquer avec le monde extérieur pendant la période de détention, via deux instruments législatifs qui seront proposés en 2011;
- (5) améliorera la protection des victimes d'infractions en proposant un ensemble de mesures, notamment un instrument législatif, en 2011.

<sup>19</sup> Directive du Parlement européen et du Conseil relative aux droits à l'interprétation et à la traduction dans le cadre des procédures pénales (directive 2010-801/UE) et proposition du 20 juillet 2010 de directive relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales – COM(2010) 392.

<sup>20</sup> Eurostat, Statistiques en bref – 36/2009.

<sup>21</sup> Décision-cadre 2001/22°/JAI du Conseil du 15 mars 2001 relative au statut des victimes dans le cadre de procédures pénales (JO L 82 du 22.3.2001, p. 1).

#### 2.1.4. *Problèmes fiscaux dans des situations transfrontalières, en particulier en ce qui concerne l'immatriculation de voitures*

Un nombre croissant d'Européens acquièrent des biens immobiliers en dehors de leur État membre d'origine. En 2007, le volume des ventes et des achats de biens immobiliers ayant une dimension transfrontalière était dix fois plus important que le chiffre de 2002, passant à une valeur de 55 milliards d'euros. L'application de certaines règles d'imposition nationales à ces transactions peut rendre l'acquisition transfrontalière de biens immobiliers, en particulier de maisons, plus difficile que les acquisitions limitées sous tous leurs aspects au territoire national.

Un autre phénomène qui prend de l'ampleur est celui des personnes qui héritent (ou reçoivent des donations) par-delà les frontières (par exemple, un testateur/donateur résidant dans un autre pays ou des biens situés dans un pays autre que celui où vit le bénéficiaire). Les héritages ou donations de biens étrangers sont souvent imposés plus lourdement que les héritages ou donations strictement nationaux. Il est aussi fréquent que de tels héritages ou de telles donations soient imposés par deux ou plusieurs États membres et que les mécanismes existants pour éviter la double imposition soient inadaptés.

*Hélène, qui réside en Belgique, hérite de biens situés en Irlande de son père belge, qui vivait et est décédé en Belgique. Les biens situés en Irlande ont fait l'objet d'une double imposition car la Belgique les a soumis à ses droits de succession et l'Irlande a prélevé une taxe sur leur valeur.*

Plus généralement, les problèmes fiscaux rencontrés par les citoyens de l'Union incluent également le traitement discriminatoire des travailleurs frontaliers (comme l'interdiction de déduire les abattements personnels) et des investissements transfrontaliers (la taxation des dividendes, par exemple), ainsi que des difficultés pour communiquer avec les administrations fiscales étrangères, l'absence d'informations claires sur les règles fiscales applicables aux situations transfrontalières, les très longues procédures pour obtenir un allègement de la double imposition et la nature compliquée des formulaires de réclamation.

La Commission examinera, en 2010, les solutions envisageables aux problèmes en matière d'imposition rencontrés par les citoyens de l'Union dans des situations transfrontalières, dans une initiative intitulée «Removing tax obstacles for EU citizens» («Lever les entraves fiscales rencontrées par les citoyens de l'Union»). Les éléments en question sont présentés en détail dans la communication relative au Pacte pour le marché unique.

Lorsqu'ils achètent une voiture dans un autre État membre ou la transfèrent vers un État membre différent de celui où ils l'ont achetée (par exemple à la suite d'un changement de domicile), les citoyens de l'Union sont fréquemment confrontés à de lourdes formalités administratives en vue de sa réimmatriculation ainsi que, le cas échéant, à un double paiement de la taxe d'immatriculation, les législations nationales sur la taxation de la première immatriculation étant appliquées sans aucune coordination.

*Aurel, qui vit aux Pays-Bas, atteint l'âge de la retraite et décide de fixer sa résidence permanente en Grèce, où il possède une maison de vacances. Il avait précédemment acheté et immatriculé sa voiture aux Pays-Bas. Lors de son déménagement en Grèce, il devra réimmatriculer sa voiture dans ce pays et y payer la taxe d'immatriculation. Le montant de la taxe due tiendra compte de l'âge du véhicule. Il ne pourra toutefois pas obtenir de*

*remboursement partiel de la taxe d'immatriculation déjà payée aux Pays-Bas, de sorte que sa voiture sera soumise deux fois à la taxe d'immatriculation.*

La Commission:

- (6) simplifiera les formalités et conditions liées à l'immatriculation de véhicules précédemment immatriculés dans un autre État membre en proposant un instrument législatif en 2011. Elle se penchera également sur les cas de traitement fiscal discriminatoire des véhicules et élaborera des solutions à la double imposition en matière d'immatriculation des véhicules, qui peut constituer un frein à la libre circulation des citoyens et des biens.

#### *2.1.5. Les citoyens européens ne profitent pas pleinement des soins de santé transfrontaliers et des services de santé en ligne*

Les citoyens de l'Union qui tombent malades ou se blessent lorsqu'ils voyagent à des fins professionnelles ou d'agrément ou lorsqu'ils séjournent dans un autre État membre, pour leurs études par exemple, doivent pouvoir accéder aux soins de santé dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État membre. L'accès aux soins de santé pendant les séjours temporaires à l'étranger est facilité par la carte européenne d'assurance maladie, dont disposent à présent 188 millions de citoyens européens, soit environ 37 % de la population totale de l'UE.

De plus, les citoyens de l'Union peuvent se prévaloir des règles de l'UE concernant la coordination de la sécurité sociale afin de recevoir des soins programmés à l'étranger, moyennant une autorisation préalable qui ne peut être refusée que dans certaines circonstances spécifiques. Dans ce dernier cas, le citoyen peut bénéficier de soins de santé dans un autre État membre s'il y a déjà été assuré. De surcroît, un autre régime de remboursement des soins de santé programmés à l'étranger peut être appliqué par l'invocation directe de la libre prestation des services.

De manière générale, cependant, les soins de santé transfrontaliers dans l'UE sont limités, ne représentant qu'environ 1 % des dépenses publiques en matière de soins de santé, soins d'urgence compris<sup>22</sup>. Les patients n'ont pas toujours accès aux informations pertinentes sur les aspects essentiels des soins de santé transfrontaliers, notamment leurs droits au remboursement des soins de santé prodigués dans d'autres États membres. Cette situation est source d'incertitude et de méfiance, ce qui empêche les patients d'exercer leur droit de bénéficier de soins de santé dans un autre pays de l'UE.

De plus, les services de santé en ligne peuvent garantir la continuité des soins à l'intérieur et au-delà des frontières nationales, ce qui contribue à l'amélioration des soins de santé. Toutefois, de nombreuses barrières juridiques et organisationnelles (comme la fragmentation des règles en matière de protection des données à caractère personnel dans l'UE, les régimes

---

<sup>22</sup> Document de travail des services de la Commission accompagnant la proposition de directive relative à l'application des droits des patients en matière de soins de santé transfrontaliers – Analyse d'impact (2 juillet 2008) [http://wcmcom-ec-europa-eu-wip.wcmvue.cec.eu.int:8080/health/archive/ph\\_overview/co\\_operation/healthcare/docs/impact\\_assessment\\_en.pdf](http://wcmcom-ec-europa-eu-wip.wcmvue.cec.eu.int:8080/health/archive/ph_overview/co_operation/healthcare/docs/impact_assessment_en.pdf) (en anglais uniquement – résumé en français: [http://wcmcom-ec-europa-eu-wip.wcmvue.cec.eu.int:8080/health/archive/ph\\_overview/co\\_operation/healthcare/docs/impact\\_assessment\\_exs\\_fr.pdf](http://wcmcom-ec-europa-eu-wip.wcmvue.cec.eu.int:8080/health/archive/ph_overview/co_operation/healthcare/docs/impact_assessment_exs_fr.pdf)).

de remboursement et l'absence d'interopérabilité paneuropéenne) font obstacle au déploiement des services de santé en ligne en Europe, ce qui empêche les citoyens de l'Union de profiter des avantages des services de santé en ligne lorsqu'ils ont besoin d'une assistance médicale à l'étranger. Les services de santé en ligne peuvent réduire les inégalités en matière d'accès aux traitements, améliorer la qualité des soins, faciliter et rendre plus sûr l'accès des patients à leurs données de santé personnelles, minimiser le risque d'erreurs médicales ou contribuer à la détection précoce de problèmes de santé. Par exemple, la télésurveillance à domicile des patients cardiaques peut accroître de 15 % leur taux de survie et les prescriptions électroniques peuvent réduire de 15 % les erreurs de posologie.

*Dorota, une citoyenne polonaise, apprend qu'elle doit subir une opération du cœur. Elle préférerait subir cette opération en Lettonie, pour que son fils puisse prendre soin d'elle pendant sa convalescence. Toutefois, elle ne sait pas si elle a droit à des soins de santé dans ce pays et, dans l'affirmative, comment elle pourra obtenir le remboursement de l'opération et de la télésurveillance à domicile dont elle aura besoin par la suite.*

La Commission propose d'assurer un meilleur accès aux soins de santé transfrontaliers en prévoyant des règles plus claires en matière de remboursement, des garanties de procédure et des informations transparentes sur les soins de santé disponibles dans d'autres pays, en améliorant la confiance dans la sécurité et la qualité des soins transfrontaliers et en aidant les patients à exercer leurs droits au remboursement des traitements médicaux dans tous les pays de l'UE<sup>23</sup>. Ainsi qu'elle a annoncé dans sa stratégie numérique pour l'Europe<sup>24</sup>, la Commission soutient le déploiement à grande échelle des services de télémédecine ainsi que de l'échange transfrontalier d'informations issues de dossiers médicaux sous format électronique et de prescriptions électroniques, dans le respect des règles de l'UE en matière de protection des données à caractère personnel.

La Commission:

- (7) propose de faciliter l'accès aux soins de santé transfrontaliers et met également en place des actions pilotes afin de fournir aux Européens un accès en ligne sécurisé à leurs données médicales et de généraliser les services de télémédecine d'ici 2020<sup>25</sup>. La Commission recommandera également un ensemble minimal de données communes sur les patients afin de garantir l'interopérabilité des dossiers médicaux qui devront être électroniquement accessibles ou échangeables dans tous les États membres d'ici 2012<sup>26</sup>.

<sup>23</sup> Proposition de la Commission de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'application des droits des patients en matière de soins de santé transfrontaliers (2 juillet 2008): [http://wcmcom-ec-europa-eu-wip.wcmvue.cec.eu.int:8080/health/archive/ph\\_overview/co\\_operation/healthcare/docs/com\\_%20fr.pdf](http://wcmcom-ec-europa-eu-wip.wcmvue.cec.eu.int:8080/health/archive/ph_overview/co_operation/healthcare/docs/com_%20fr.pdf).

<sup>24</sup> Communication de la Commission intitulée «Une stratégie numérique pour l'Europe» [COM(2010) 245 final/2 du 26 août 2010].

<sup>25</sup> Action clé n° 13 de la stratégie numérique pour l'Europe; voir aussi la communication relative au Pacte pour le marché unique.

<sup>26</sup> Action clé n° 14 de la stratégie numérique pour l'Europe; voir aussi la communication relative au Pacte pour le marché unique.

### 2.1.6. *Le droit à la protection consulaire des citoyens de l'Union en difficulté dans des pays tiers n'est pas pleinement efficace*

Les citoyens de l'Union qui se rendent dans un pays non membre de l'UE où leur État membre d'origine ne possède pas d'ambassade ou de consulat ont droit à la protection consulaire de tout autre État membre. L'ambassade ou le consulat de cet État membre de l'UE devrait les traiter de la même manière que s'il s'agissait de ses propres ressortissants. Le nombre de voyages effectués par des citoyens de l'Union vers des pays tiers est passé de plus de 80 millions en 2005 à plus de 90 millions en 2008<sup>27</sup>. Plus de 30 millions de citoyens de l'Union résident de manière permanente dans un pays tiers, mais seuls trois pays (les États-Unis, la Chine et la Russie) abritent des représentations de la totalité des 27 États membres. L'augmentation du nombre d'Européens qui se rendent dans des pays tiers à des fins professionnelles ou d'agrément<sup>28</sup> s'accompagne d'un besoin croissant d'assistance consulaire des citoyens de l'Union non représentés.

L'efficacité du droit des citoyens de l'Union à la protection consulaire reste à démontrer. En dépit du manque de données systématiques, il ressort clairement des plaintes et des cas signalés que les citoyens de l'Union et, parfois, les agents consulaires ne sont pas encore suffisamment informés du droit qu'ont les citoyens de l'Union de s'adresser à d'autres ambassades ou consulats et ne savent pas précisément quelle aide peut être apportée. Les citoyens de l'Union ont des attentes élevées: lors d'une récente enquête<sup>29</sup>, une majorité d'entre eux (62 %) ont déclaré qu'ils s'attendraient à la même aide quel que soit l'État membre sollicité, tandis que près d'un tiers (28 %) s'attendent au moins à un niveau minimal d'assistance de la part de tout État membre.

À l'heure actuelle, les règles juridiques en vigueur sont encore peu nombreuses. Le traité de Lisbonne habilite la Commission à proposer des directives sur les mesures de coordination et de coopération nécessaires pour faciliter le droit à la protection consulaire. Les crises récentes (comme les séismes en Haïti et au Chili ou le nuage de cendres du volcan islandais) ont démontré la nécessité d'une coordination efficace et d'un certain partage des charges entre les États membres. Pendant une crise, les ressortissants des États membres non représentés doivent être aidés aussi rapidement et aussi efficacement que les citoyens des États membres qui procèdent aux évacuations.

*Natasha, une citoyenne slovène, a été victime d'un vol à main armée pendant ses vacances dans les Caraïbes. Elle a été blessée et s'est fait dérober son passeport et de l'argent. Elle se demande comment trouver rapidement un médecin sachant parler anglais et comment se procurer les fonds et documents de voyage nécessaires pour s'acheter un billet retour lorsqu'elle sera rétablie.*

La Commission:

- (8) donnera véritablement corps au droit des citoyens de l'Union d'être assistés dans les pays tiers, y compris en temps de crise, par les autorités diplomatiques et consulaires de tous les États membres, en proposant des mesures législatives en 2011 et en

<sup>27</sup> Base de données d'Eurostat relative à la population, partie consacrée au tourisme; ces données concernent les voyages d'agrément et professionnels de plus d'un jour.

<sup>28</sup> L'Organisation mondiale du tourisme prévoit une nouvelle croissance importante au cours de la période 2010-2020.

<sup>29</sup> Eurobaromètre Flash 294, «EU Citizenship», mars 2010.

informant mieux les citoyens grâce à un site web consacré à la question et à des mesures de communication ciblées.

## 2.2. Les citoyens en tant que consommateurs

### 2.2.1. *Manque d'information et application insuffisante des droits des citoyens lors de l'achat de vacances à forfait, en tant que passagers et en tant que touristes*

De nombreux citoyens de l'Union vont en vacances dans d'autres pays de l'UE. Par exemple, en 2009, 37 % des Allemands, 34 % des Britanniques et 16 % des Italiens ont passé leurs vacances principales dans un autre pays de l'UE (pour, respectivement, 23 %, 30 % et 13 % en dehors de l'UE)<sup>30</sup>. En conséquence, c'est souvent lorsqu'ils sont en vacances que les citoyens de l'Union ont connaissance des droits que leur confère l'UE, ou des lacunes dans leur application.

Cinquante-six pour cent des Européens organisent leurs vacances eux-mêmes, en tirant parti de l'internet et de l'essor des compagnies aériennes à bas prix<sup>31</sup>. Ils ne sont toutefois pas couverts par les règles de l'UE en vigueur en matière de protection des acheteurs de voyages à forfait. Le recours de plus en plus fréquent à des «forfaits dynamiques»<sup>32</sup> a créé des zones d'ombre juridiques, dans lesquelles les consommateurs ne savent pas si le voyage qu'ils ont organisé est protégé ou non. Soixante-sept pour cent des consommateurs interrogés ayant acheté un «forfait dynamique» croyaient, à tort, qu'ils étaient protégés. On estime à 1 milliard d'euros le préjudice annuel subi par les personnes qui achètent des forfaits dynamiques<sup>33</sup>. En outre, les législations nationales qui transposent ces règles varient et causent des problèmes aux consommateurs qui souhaitent acheter leurs vacances à forfait dans un autre État membre.

*Dagmara achète des vacances (vol, quatre nuits à l'hôtel et location d'un véhicule) sur l'internet. Elle découvre que la salle de bains n'a pas d'eau et se plaint à la réception. Le réceptionniste lui dit qu'il n'y a plus de chambres disponibles. Elle appelle la société internet auprès de laquelle elle a effectué la réservation, qui lui dit qu'elle doit résoudre ce problème elle-même avec l'hôtel. Elle perd trois heures à tenter de résoudre le problème et paie un supplément de 500 euros pour une chambre dans un autre hôtel. Elle découvre par la suite que, si ses vacances à forfait avaient été couvertes par la réglementation de l'UE, l'organisateur aurait été financièrement responsable et tenu de lui offrir une assistance, par exemple une autre chambre ou un autre hôtel.*

En dépit de l'existence d'une législation de l'UE qui accorde des droits aux passagers aériens, ferroviaires et des transports par voie d'eau, ces derniers à compter de 2012, et malgré des efforts continus de sensibilisation<sup>34</sup>, rares sont les voyageurs européens qui connaissent leurs droits et savent comment et où exercer des voies de recours. Le nombre total de plaintes et de

<sup>30</sup> Eurobaromètre Flash 281 «Survey on the attitudes of Europeans towards tourism», octobre 2009.

<sup>31</sup> Eurobaromètre Flash 258 «Survey on the attitudes of Europeans towards tourism», février 2009.

<sup>32</sup> Mode d'organisation de voyages dans lequel plusieurs éléments ou services afférents à un seul voyage, comme les vols, le logement ou la location d'un véhicule, sont proposés en même temps et par la même société ou par des sociétés économiquement liées (par exemple, des compagnies aériennes, des sociétés de location de véhicules et des hôtels), mais excluant les forfaits qui sont déjà proposés en tant que tels, c'est-à-dire élaborés avant d'être proposés au client.

<sup>33</sup> Étude sur le préjudice subi par les consommateurs dans le domaine des forfaits dynamiques, élaborée par London Economics pour le compte de la DG Santé et consommateurs de la Commission, novembre 2009.

<sup>34</sup> Voir également <http://ec.europa.eu/transport/passenger-rights/fr/index.html>.

demandes de renseignements introduites par les passagers aériens s'élève à environ 68 000 chaque année<sup>35</sup> et témoigne des difficultés rencontrées par les passagers qui souhaitent déposer des réclamations auprès des compagnies aériennes.

D'autres difficultés naissent des pratiques commerciales divergentes des compagnies aériennes – comme les nouvelles limitations de taille et de poids des bagages enregistrés et des bagages à main – et de leurs différentes procédures de traitement des plaintes, ce qui est susceptible de déconcerter les passagers, ou encore de pratiques commerciales qui peuvent être perçues comme déloyales (telles que la procédure dite de «non-présentation», par laquelle les compagnies aériennes imposent aux passagers d'utiliser de manière consécutive les vols achetés dans le cadre d'un même contrat de voyage, à défaut de quoi ils ne sont plus autorisés à embarquer à bord du vol ultérieur). Une certaine frustration peut également résulter de l'absence d'une autorité unique dans chaque État membre auprès de laquelle les passagers peuvent se plaindre.

*Alessandro avait informé la compagnie aérienne qu'il s'était cassé la jambe et aurait besoin d'assistance. Or, cette assistance n'a été organisée que devant son insistance sur place et il a dû attendre plus d'une heure pour l'obtenir. Son vol a subi un retard considérable et il n'a pas récupéré ses bagages à son arrivée. Il a dû se plaindre auprès de trois organismes différents et a reçu très peu d'explications sur ses droits.*

Les citoyens de l'Union atteints de handicaps rencontrent des obstacles supplémentaires en ce qui concerne l'accès, entre autres, à l'environnement bâti, aux transports, aux informations et à une série de biens et de services, notamment lorsqu'ils se déplacent dans leur pays ou dans d'autres États membres. Un citoyen de l'Union sur six est atteint d'un handicap, proportion amenée à augmenter avec le vieillissement de la population: 35% des personnes de plus de 65 ans font déjà part d'une certaine gêne dans leur vie quotidienne et 15 % des personnes entre 65 et 74 ans se disent fortement gênées.

*Tibor, qui vit en Hongrie, a besoin d'un fauteuil roulant pour se déplacer en raison de l'aggravation de son diabète. Il aime beaucoup visiter d'autres pays de l'UE, mais rencontre de nombreux obstacles. Par exemple, la plupart des hôtels n'ont pas de chambres adaptées ou n'en ont que très peu et de nombreux endroits qu'il souhaite visiter ne disposent pas d'un accès aisé pour les usagers de fauteuils roulants. Avant d'entamer un voyage, il doit déterminer où il rencontrera le moins de problèmes et s'il peut être couvert par une assurance voyage.*

Comme la Commission l'a mentionné plus haut, le tourisme constitue un aspect de plus en plus important de la vie des citoyens européens: ils sont de plus en plus nombreux à voyager, à des fins d'agrément ou professionnelles. Les Européens ont effectué environ 1,4 milliard de voyages en 2008<sup>36</sup>, dont 90 % à l'intérieur de l'UE. Cependant, les Européens ont tendance à partir moins loin de chez eux, à réserver des séjours plus courts et à maîtriser leurs dépenses. La Commission s'attache à réaliser des actions visant à renforcer le tourisme européen, en créant des conditions plus attrayantes et en augmentant la confiance et la satisfaction des consommateurs.

La Commission:

<sup>35</sup> En 2008, environ 68 000 questions et plaintes officielles de passagers ont été traitées par la Commission et le réseau des organismes nationaux chargés de l'application du règlement.

<sup>36</sup> Eurostat, Statistiques du tourisme, 2008.

- (9) modernisera les règles actuelles en matière de protection des consommateurs qui achètent des voyages à forfait, en particulier sur l'internet, et facilitera l'achat de voyages à forfait dans d'autres États membres en présentant une proposition législative en 2011;
- (10) s'efforcera d'achever la mise en place du cadre législatif permettant de garantir un ensemble de droits communs aux usagers de tous les modes de transport dans l'UE et de veiller de manière adéquate au respect de ces droits, y compris de ceux des passagers aériens (notamment en cas de longs retards et d'annulations). La Commission s'efforcera également de faire en sorte que les plateformes de transport (telles que les aéroports, les gares et les ports) deviennent progressivement des lieux où les citoyens peuvent accéder facilement aux informations sur les droits que leur confère l'UE, en particulier lorsqu'ils voyagent à l'intérieur de celle-ci;
- (11) proposera d'autres manières de veiller à ce que les passagers à mobilité réduite puissent accéder plus facilement à tous les moyens de transport et aux infrastructures, décernera, à partir de l'année 2010, un prix annuel aux villes européennes les plus accessibles, favorisera un meilleur accès à des services tels que l'assurance voyage et, enfin, développera et encouragera l'utilisation de normes européennes en matière d'accessibilité à l'environnement bâti en proposant, en 2010, une stratégie de l'UE en faveur des personnes handicapées pour la période 2010-2020;
- (12) proposera des pistes d'amélioration de la confiance des consommateurs dans les produits du tourisme en organisant des campagnes de sensibilisation destinées aux touristes européens et en contrôlant la satisfaction des consommateurs à l'égard de différents services touristiques (comme les transports, le logement, les voyages, etc.).

### 2.2.2. *Absence de règles uniques en matière de protection des consommateurs, absence d'information quant aux voies de recours existantes et voies de recours insuffisantes*

Lorsqu'ils achètent des biens et des services, les citoyens n'osent pas, par méfiance, quitter leur marché national et profiter du choix énorme et des prix compétitifs proposés dans toute l'Europe. L'une des raisons pourrait être l'absence d'un ensemble unique de règles en matière de protection des consommateurs: plus d'un consommateur sur trois (37 %) estime qu'il pourrait être moins bien protégé en achetant dans un autre pays de l'UE, dans le cadre d'une vente à distance ou en voyage, qu'en achetant dans son propre pays<sup>37</sup>. Deux ménages de l'UE sur trois possèdent une connexion internet<sup>38</sup>, mais seulement 12 % des internautes de l'UE estiment qu'ils ne courent aucun risque lorsqu'ils effectuent des transactions en ligne<sup>39</sup>. Un tiers des consommateurs envisageraient de faire des achats en ligne dans un autre pays où l'objet qu'ils recherchent est moins cher ou de meilleure qualité<sup>40</sup>, mais 8 % seulement sautent effectivement le pas<sup>41</sup>.

<sup>37</sup> Document de travail des services de la Commission: «Rapport sur le commerce électronique transfrontalier dans l'Union européenne», SEC(2009) 283, p. 11.

<sup>38</sup> Eurostat: le niveau d'accès à l'internet – ménages (tsiir040; date de publication 18 juin 2010) s'élevait à 65 % en 2009.

<sup>39</sup> Eurobaromètre Flash 250 «Confidence in the Information Society», mai 2009.

<sup>40</sup> Document de travail des services de la Commission: «Rapport sur le commerce électronique transfrontalier dans l'Union européenne», SEC(2009) 283, p. 2.

<sup>41</sup> Tableau de bord des marchés de consommation – Les consommateurs chez eux dans le marché intérieur – SEC(2010) 385, p. 18.

*Chiara, qui vit en Italie, a trouvé un appareil photo numérique sur le site web d'un vendeur bulgare de matériel électronique, à un prix considérablement moins élevé que dans la ville où elle habite. Elle hésite cependant à l'acheter sur un site internet bulgare. Elle se demande: que se passera-t-il si l'appareil photo est perdu ou endommagé pendant la livraison? Pourra-t-elle le renvoyer au vendeur s'il ne lui plaît pas, comme elle pourrait le faire en Italie? De combien de temps dispose-t-elle pour le renvoyer?*

Pour remédier à ce manque de confiance, la Commission a proposé d'harmoniser davantage les règles relatives aux consommateurs et recherche des pistes pour informer plus facilement ces derniers au sujet de leurs droits<sup>42</sup>. Par ailleurs, dans sa «Stratégie numérique pour l'Europe»<sup>43</sup>, la Commission propose plusieurs actions concrètes visant à résoudre les principaux problèmes empêchant les citoyens européens de profiter des avantages d'un marché unique du numérique et des services numériques transfrontaliers. À la fin de l'année 2010, la Commission publiera également une étude sur les moyens d'action des consommateurs, qui décrira le niveau d'information et d'assertivité des consommateurs en ce qui concerne leurs droits et cerner les consommateurs désavantagés ou certaines vulnérabilités spécifiques dans la population, l'objectif étant d'améliorer de 10 à 15 % les moyens d'action des consommateurs à l'horizon 2020.

En cas de problème, il est fréquent que les consommateurs ne bénéficient pas de recours efficaces. Cinquante-et-un pour cent des consommateurs qui adressent une réclamation à un commerçant et ne sont pas satisfaits du traitement réservé à leur plainte n'entreprennent aucune autre action. Quarante-sept pour cent des citoyens n'intentent pas d'action en justice pour des préjudices inférieurs à 200 euros. Ils sont encore plus réticents à entreprendre quoi que ce soit dans des situations transfrontalières. En outre, les consommateurs ne connaissent pas ou n'exploitent pas pleinement le potentiel des autres systèmes de règlement des litiges et des possibilités de médiation existant au niveau national, qui sont des solutions de substitution moins chères (gratuites ou moins de 50 euros) et plus rapides que les procédures judiciaires ordinaires. Pour que les citoyens puissent recourir plus rapidement et plus facilement au régime de recouvrement des créances de moins de 2 000 euros (procédure européenne de règlement des petits litiges), la Commission prévoira, d'ici 2013, le traitement en ligne à l'échelle de l'UE du recouvrement des petites créances et examinera en même temps si les créances inférieures à 5 000 euros devraient entrer dans le cadre de la procédure européenne de règlement des petits litiges. D'autres mesures sont présentées en détail dans la communication relative au Pacte pour le marché unique.

La Commission:

- (13) exposera de façon compréhensible les droits des utilisateurs de services en ligne en publiant, d'ici 2012, un code des droits en ligne dans l'UE<sup>44</sup>;
- (14) facilitera la résolution rapide, peu onéreuse et extrajudiciaire des problèmes rencontrés par les consommateurs dans l'UE en proposant, en 2011, un instrument législatif sur les autres systèmes de règlement des litiges, en étudiant des propositions en vue de la

<sup>42</sup> Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux droits des consommateurs, présentée le 8 octobre 2008, COM(2008) 614.

<sup>43</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée «Une stratégie numérique pour l'Europe» – COM(2010) 245.

<sup>44</sup> Comme elle l'a annoncé dans sa stratégie numérique pour l'Europe.

mise en place d'un système de règlement des litiges en ligne à l'échelle de l'UE pour les transactions de commerce électronique d'ici 2012<sup>45</sup> et en favorisant le recours plus fréquent à la médiation d'ici 2013.

## **2.3. Les citoyens en tant que résidents, étudiants et professionnels**

### *2.3.1. Le droit à la libre circulation est entravé par l'application divergente et incorrecte de la réglementation de l'UE et par la lourdeur des procédures administratives*

Le principe de la libre circulation des personnes n'a cessé de prendre de l'ampleur au cours de ces quarante dernières années, pour inclure l'ensemble des citoyens de l'Union. Il s'agit d'un des droits individuels les plus importants et les plus chers aux yeux des citoyens de l'Union. Des enquêtes réalisées en 2010 ont montré que près de neuf citoyens sur dix savent qu'ils possèdent ce droit<sup>46</sup> et qu'ils le «considèrent comme allant de soi», partant du principe qu'il fait partie de leurs droits fondamentaux en tant que citoyens de l'Union<sup>47</sup>. D'après les estimations, 11,7 millions de citoyens de l'Union vivaient dans un autre État membre en 2009, diverses études révélant que le nombre de personnes susceptibles d'exercer ce droit à un moment donné de leur vie pourrait être sensiblement plus élevé. Alors qu'une majorité (54 %) des personnes sondées en 2009 n'étaient pas intéressées par l'exercice d'une activité professionnelle dans un autre État membre ou estimaient que ce chemin était parsemé de trop nombreuses embûches<sup>48</sup>, près d'un Européen sur cinq (17 %) envisageait réellement de partir travailler à l'étranger<sup>49</sup>.

En 2009, les questions de résidence constituaient la plus grande proportion (38 %) des plaintes déposées à l'encontre du fonctionnement du marché unique<sup>50</sup>. Ce chiffre montre que les citoyens de l'Union sont informés de ce droit, mais rencontrent de nombreux obstacles.

Les citoyens de l'Union restent confrontés à des difficultés et à des retards inadmissibles lorsqu'ils tentent d'obtenir des attestations d'enregistrement: il leur est souvent demandé de soumettre des documents supplémentaires (tels que des factures d'électricité), alors que la réglementation de l'UE ne le prévoit pas. La réglementation européenne impose aux citoyens de l'Union qui n'exercent aucune activité économique de disposer de «ressources économiques suffisantes» pour pouvoir séjourner dans un autre État membre pendant plus de trois mois. Plusieurs États membres appliquent ces règles de façon incorrecte en ayant recours à des montants déterminés comme critère de résidence ou en ne tenant pas compte de circonstances particulières.

Les citoyens de l'Union résidant dans un État membre autre que le leur sont eux aussi trop souvent confrontés à des problèmes d'accès aux divers avantages et prestations dès lors qu'ils font l'objet de discriminations fondées sur leur nationalité. Il arrive également qu'ils rencontrent des problèmes avec le patronyme qu'ils souhaitent donner à leurs enfants conformément à la législation de leur État membre d'origine.

---

<sup>45</sup> Comme elle l'a annoncé dans sa stratégie numérique pour l'Europe.

<sup>46</sup> Eurobaromètre Flash 294, «EU Citizenship», mars 2010.

<sup>47</sup> Enquête qualitative Eurobaromètre «European citizenship – Cross-border mobility», août 2010.

<sup>48</sup> Eurobaromètre Flash 263 «Marché intérieur – Notoriété, perceptions et impacts», février-mars 2009.

<sup>49</sup> Eurobaromètre Flash 337 «Geographical and labour market mobility», novembre-décembre 2009.

<sup>50</sup> Données extraites de la base de données SOLVIT.

Parmi les obstacles au droit d'entrée et à la délivrance d'une carte de séjour aux membres de la famille originaires de pays tiers qui accompagnent ou rejoignent des citoyens de l'Union s'installant dans un autre État membres figurent les trop nombreux documents à transmettre, la lourdeur des procédures administratives et les retards à endurer. Il arrive également que d'autres membres de la famille de citoyens de l'Union (tels que les partenaires de facto) ne bénéficient pas de formalités plus simples concernant leur droit d'entrée et de séjour, contrairement à ce qui est prévu. D'autres problèmes surgissent lorsque la notion des «autres membres de la famille» soit ne figure pas dans la législation nationale, soit est interprétée d'une manière contraire au droit de l'UE.

*Christian, de nationalité luxembourgeoise, a rencontré Natalia, une ressortissante espagnole, lors d'un échange Erasmus en Suède. Ayant terminé ses études universitaires, Christian souhaite partir s'installer avec elle en Espagne. Toutefois, il se demande comment faire. En effet, il ne parle pas espagnol et doute qu'il puisse trouver rapidement un travail dans le petit village où vit Natalia. Lorsqu'il devra s'enregistrer après ses trois premiers mois de résidence en Espagne, les autorités seront-elles réceptives à l'explication qu'il leur donnera, à savoir qu'il vit des 600 euros que lui versent ses parents chaque mois? Ou l'obligeront-elles à prouver qu'il dispose d'un revenu plus élevé ou moins volatil?*

La Commission:

(15) facilitera la libre circulation des citoyens de l'Union et des membres de leur famille issus de pays tiers en veillant à la stricte application de la réglementation de l'UE<sup>51</sup>, notamment dans le domaine de la lutte contre les discriminations, en favorisant les bonnes pratiques, en améliorant la connaissance de la réglementation de l'UE sur le terrain et en renforçant la diffusion, aux citoyens de l'Union, d'informations sur leurs droits en matière de libre circulation<sup>52</sup>.

### 2.3.2. Procédures lourdes et aléatoires en matière de reconnaissance des diplômes universitaires et des qualifications professionnelles

Les citoyens de l'Union ont le droit de suivre des études ou une formation dans un autre État membre, et d'y avoir accès à l'enseignement dans les mêmes conditions que les étudiants du pays. D'après les estimations, 4 % des étudiants européens bénéficient d'une bourse Erasmus à un moment donné de leurs études. Depuis le lancement du programme Erasmus en 1987, plus de deux millions d'étudiants ont pu y prendre part. Chaque année, quelque 555 000 étudiants partent suivre des études à l'étranger. Sur les étudiants de l'enseignement supérieur européen interrogés en 2009, un tiers d'entre eux ont fait part de leur intention d'étudier dans un autre pays de l'UE<sup>53</sup>. Toutefois, les étudiants désireux d'étudier à l'étranger en faisant valoir le diplôme obtenu dans leur pays d'origine ou de rentrer travailler

<sup>51</sup> La Commission prend en ce moment des mesures visant à garantir la transposition et la mise en œuvre complètes des dispositions relatives à la libre circulation dans tous les États membres.

<sup>52</sup> La Commission vient de publier un guide mis à jour et simplifié à l'intention des citoyens de l'Union sur leur droit de circuler et de séjourner librement en Europe, qui expose, de manière lisible, les droits et possibilités qui s'offrent à eux: [http://ec.europa.eu/justice/policies/citizenship/docs/guide\\_free\\_movement\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/justice/policies/citizenship/docs/guide_free_movement_fr.pdf). De même, la Commission a récemment adopté la communication intitulée «Réaffirmer la libre circulation des travailleurs: droits et principales avancées» [COM(2010) 373], dont l'objectif est de promouvoir les droits des travailleurs migrants de l'UE et de sensibiliser l'opinion publique à cette question.

<sup>53</sup> Eurobaromètre Flash 260 «Students and Higher Education Reform», mars 2009.

dans leur pays au terme d'études effectuées à l'étranger continuent de rencontrer de nombreuses difficultés pour obtenir la reconnaissance de leurs diplômes ou périodes d'études à l'étranger. La reconnaissance de diplômes peut prendre du temps et donner lieu à des litiges. Trente-six pour cent des étudiants font part de difficultés pour obtenir la reconnaissance de périodes d'études à l'étranger, les considérant comme un grand, voire très grand, obstacle aux études à l'étranger<sup>54</sup>.

La Commission s'efforce de donner à tous les jeunes Européens la chance de passer une partie de leurs études dans un autre État membre dans le cadre de l'initiative «Jeunesse en mouvement», en leur prodiguant des conseils sur les droits prévus dans la réglementation de l'UE pour les étudiants qui participent aux programmes de mobilité, ainsi qu'en œuvrant, conjointement avec les États membres, à la réalisation de l'objectif fixé à l'horizon 2020, à savoir qu'au moins 20 % des diplômés de l'enseignement supérieur aient suivi une partie de leurs études ou de leur formation à l'étranger. La Commission s'attache également à faciliter les études à l'étranger en favorisant la comparabilité des diplômes universitaires grâce au cadre européen des qualifications.

Si les citoyens s'attendent à une reconnaissance rapide et automatique de leurs qualifications professionnelles, ils sont souvent déçus: à l'échelon européen, seulement 70 % des demandes de reconnaissance en moyenne trouvent une issue rapide et favorable.

*Jonathan, de nationalité britannique, hésite à accepter une offre d'emploi intéressante en Autriche. Sa femme, infirmière de profession, pourra-t-elle travailler? Son fils, qui souhaite suivre des études de médecine, pourra-t-il fréquenter l'université?*

Dans le cadre juridique actuel, la reconnaissance automatique des qualifications ne concerne que sept professions sur plus de 800 au total. Les citoyens n'ont pas systématiquement la possibilité de déposer, par voie électronique, une demande d'accès à une profession réglementée et doivent attendre entre trois et quatre mois pour qu'une décision soit prise concernant leur demande.

Sans compter que, parfois, les pratiques administratives, les retards dans les procédures de reconnaissance et les résistances au niveau national s'ajoutent au coût et à la difficulté de travailler à l'étranger et, dans les faits, compliquent encore plus l'accès aux professions réglementées. La réglementation de l'UE qui a harmonisé les conditions de formation pour les professions bénéficiant d'une reconnaissance automatique (notamment les professionnels de la santé et les architectes) est aujourd'hui dépassée.

La Commission œuvrera à une reconnaissance plus rapide et moins lourde des qualifications professionnelles au moyen d'un instrument législatif qu'elle proposera en 2012. Les problèmes qui freinent la mobilité sur le marché européen du travail et les solutions envisagées par la Commission sont évoqués en détail dans la communication relative au Pacte pour le marché unique.

---

<sup>54</sup> Eurobaromètre Flash 260 «Students and Higher Education Reform», mars 2009.

### 2.3.3. *La coexistence de différents systèmes de sécurité sociale entrave la mobilité des travailleurs*

Ainsi que l'a démontré une récente enquête Eurobaromètre<sup>55</sup>, les travailleurs transfrontaliers européens se sentent frustrés, notamment, par les différences entre les droits conférés par les systèmes nationaux de sécurité sociale. Ces différences se conjuguent à la coopération difficile entre les organismes nationaux de sécurité sociale, la conséquence étant des retards et des difficultés dans les échanges de données de sécurité sociale des citoyens.

*Zeta, citoyenne grecque, a déménagé en Allemagne pour y travailler, mais son mari et ses deux enfants sont restés en Grèce. En raison d'un retard dû à l'échange de données de sécurité sociale entre les organismes grecs et allemands, il a fallu longtemps pour déterminer quel pays devait verser les allocations familiales.*

En outre, la réglementation de l'UE en matière de coordination de la sécurité sociale ne couvre que les régimes légaux. Dans le domaine des retraites, par exemple, cette réglementation ne couvre pas les retraites complémentaires (professionnelles par exemple), tandis que les règles distinctes qui s'en préoccupent<sup>56</sup> ne proposent qu'un niveau de protection de base. La Commission a récemment lancé une large consultation sur la manière de supprimer les obstacles empêchant les travailleurs mobiles d'acquiescer, de préserver et d'exercer leurs droits à pension dans le pays où ils prennent leur retraite<sup>57</sup>. Ces obstacles et les solutions envisagées par la Commission sont évoqués en détail dans la communication relative au Pacte pour le marché unique.

La Commission:

- (16) s'attache à améliorer les informations fournies aux citoyens et à élaborer un nouveau système d'échange électronique de données afin de réduire les retards et les difficultés dans l'échange de données de sécurité sociale.

## 2.4. **Les citoyens en tant qu'acteurs politiques**

Le taux de participation aux élections n'a cessé de diminuer depuis les premières élections européennes au suffrage direct, en 1979. Le taux de participation général était de 43 % lors des dernières élections de juin 2009, confirmant cette tendance. Une enquête récente a révélé que plus de huit citoyens de l'Union sur dix estiment que le taux de participation augmenterait si les partis politiques leur transmettaient davantage d'informations sur leurs programmes et l'impact de l'UE sur leur vie de tous les jours<sup>58</sup>.

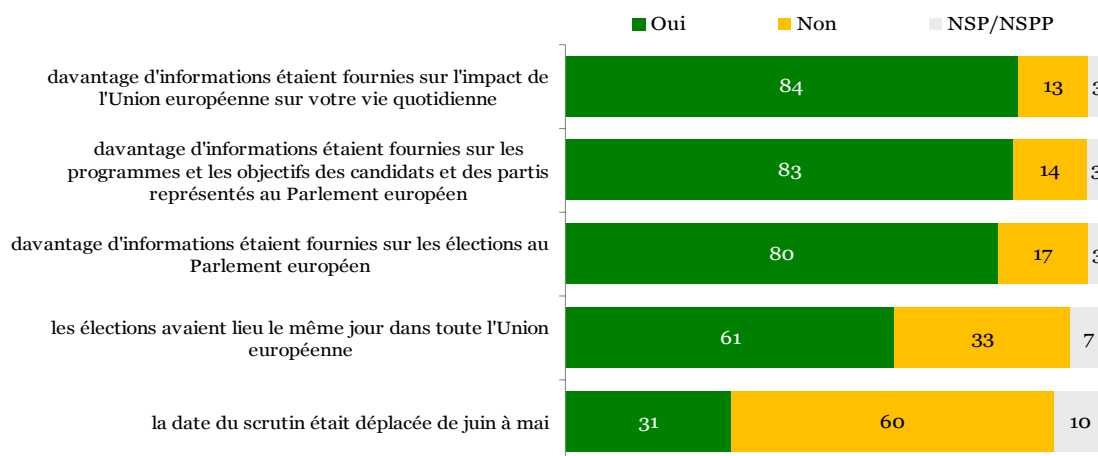
<sup>55</sup> Enquête qualitative Eurobaromètre «European Citizenship – Cross-border mobility», août 2010.

<sup>56</sup> Directive 98/49/CE du Conseil du 29 juin 1998 relative à la sauvegarde des droits à pension complémentaire des travailleurs salariés et non salariés qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté (JO L 209 du 25.7.1998, p. 46).

<sup>57</sup> Livre vert – Vers des systèmes de retraite adéquats, viables et sûrs en Europe, COM(2010) 365.

<sup>58</sup> Eurobaromètre flash 292 «Electoral rights of citizens of the EU», mars 2010. Ces résultats ont été confirmés par ceux de l'enquête qualitative Eurobaromètre d'août 2010 intitulée «European Union citizenship –cross-border mobility».

## À l'avenir, la participation aux élections européennes serait plus élevée si ...



Q6. À l'avenir, la participation aux élections européennes serait plus élevée si ...  
Base: tous les répondants, % EU27

Lorsqu'ils doivent organiser les élections au Parlement européen, les États membres doivent tous respecter les mêmes principes: ils doivent veiller à ce que les élections soient libres, secrètes et au suffrage universel direct. La publication précoce des résultats dans un État membre<sup>59</sup>, c'est-à-dire plusieurs jours avant la clôture du scrutin dans d'autres États membres, est contraire à la réglementation de l'UE et empêche les citoyens de voter en toute liberté, sans être influencés par ces résultats électoraux.

La Commission:

(17) demande aux États membres de faire en sorte qu'à l'avenir, la publication des résultats des élections au Parlement européen ait lieu en même temps dans tous les États membres.

Les citoyens de l'Union qui vivent dans un État membre autre que leur État membre d'origine ont le droit de voter et de se présenter aux élections européennes<sup>60</sup>. Or il semble que certains États membres n'informent pas correctement les citoyens de l'Union de ce droit<sup>61</sup>. Au moment d'inscrire les citoyens sur les listes électorales, certains États membres imposent aux ressortissants d'un autre État membre de l'UE des conditions qui les empêchent d'exercer leur droit de vote au même titre que les ressortissants du pays (possession d'une carte d'identité

<sup>59</sup> La Commission étudie en ce moment le cas des Pays-Bas.

<sup>60</sup> Article 22, paragraphe 2, TFUE et directive 93/109/CE du Conseil du 6 décembre 1993 fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils ne sont pas ressortissants (JO L 329 du 30.12.1993, p. 34).

<sup>61</sup> La Commission analyse en ce moment le cas de la Bulgarie, de Malte, de la Hongrie, de la Lettonie, de la Slovaquie, de la Pologne, de la Slovénie et de la Roumanie.

nationale, obligation de renouveler l'inscription avant chaque élection européenne, etc.)<sup>62</sup>. Or de telles conditions semblent contraires au droit de l'Union.

*Ruta, une Lituanienne qui vit à Malte, souhaite voter pour des candidats maltais aux élections européennes. Ce droit lui est refusé parce qu'elle ne possède pas de carte d'identité maltaise, comme l'exige la législation nationale.*

Un certain nombre d'États membres restreignent à leurs propres ressortissants le droit d'adhérer à des partis politiques ou de fonder un parti<sup>63</sup>. Les citoyens de l'Union originaires d'autres États membres qui y vivent ne peuvent dès lors pas participer pleinement à la vie politique et exercer leurs droits électoraux.

*Charlotte, une ressortissante danoise installée en République tchèque, souhaite adhérer à un parti tchèque dont elle partage les opinions politiques. La législation nationale ne l'y autorise actuellement pas; tel est également le cas en Pologne et en Lituanie.*

En vertu de la réglementation actuelle de l'UE, les citoyens de l'Union qui sont partis vivre dans un autre État membre et qui souhaitent se présenter aux élections européennes doivent obtenir de leur État membre d'origine un document prouvant qu'ils n'ont pas été déchus de leurs droits électoraux. En outre, la réglementation actuelle de l'UE prévoit des procédures destinées à éviter les doubles candidatures et le double vote. Ces procédures peuvent souvent se transformer en une formalité inutilement lourde. Il est donc nécessaire de les simplifier, tout en garantissant leur efficacité dans la prévention des abus.

La Commission:

- (18) demande aux États membres de veiller au respect absolu des droits de vote des citoyens de l'Union dans leur État membre de résidence et de leur droit d'adhérer ou de fonder des partis politiques dans leur État membre de résidence, et d'informer comme il se doit les citoyens de l'Union de leurs droits électoraux;
- (19) proposera de simplifier la procédure que doivent suivre les citoyens de l'Union désireux de se présenter comme candidats dans leur État membre de résidence, et améliorera le mécanisme actuel visant à prévenir le double vote aux élections européennes, en tenant compte de l'échéancier et des résultats d'une future réforme des élections au Parlement européen<sup>64</sup>.

Par ailleurs, il arrive que certains citoyens de l'Union qui partent vivre dans un autre État membre perdent leur droit de voter aux élections nationales dans leur État membre d'origine. La législation de plusieurs États membres<sup>65</sup> prive leurs ressortissants de leurs droits électoraux s'ils résident dans un autre État membre pendant une certaine période. De nombreux citoyens

---

<sup>62</sup> La Commission étudie en ce moment les cas maltais et slovène. En ce qui concerne la Slovaquie, une nouvelle loi a été notifiée à la Commission le 15 juillet 2010; celle-ci examine actuellement si cette loi assure la pleine conformité avec le droit de l'Union.

<sup>63</sup> La Commission examine en ce moment le cas de la Bulgarie, de la République tchèque, de la Finlande, de l'Allemagne, de la Grèce, de la Lettonie, de la Lituanie, de la Slovaquie, de l'Espagne et de la Pologne.

<sup>64</sup> Projet de rapport sur la proposition de modification de l'acte du 20 septembre 1976 portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct  
<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5806882>.

<sup>65</sup> Irlande, Hongrie, Danemark, Malte, Autriche et Royaume-Uni.

de l'Union ont informé la Commission et le Parlement européen qu'ils ne pouvaient pas participer aux élections nationales, ni dans leur État membre d'origine, ni dans leur État membre de résidence.

La Commission:

- (20) engagera un débat afin d'identifier des options politiques visant à éviter que les citoyens de l'Union perdent leurs droits politiques du fait de l'exercice de leur droit de circuler librement.

## 2.5. Manque d'informations facilement accessibles et d'assistance aux citoyens

Trop peu informés au sujet de leurs droits, les citoyens ne peuvent les exercer pleinement. On trouve une mine d'informations et de réseaux de résolution des problèmes au niveau de l'UE. D'ailleurs, chaque jour, quelque 700 000 personnes consultent en premier lieu des sites de l'UE pour y trouver des renseignements. Toutefois, une enquête réalisée en 2006 a montré que quelque 70 % des Européens ne connaissaient pas ces réseaux, tandis que ceux qui en avaient connaissance ne savaient pas vraiment où ils devaient envoyer leurs questions ni ce qu'ils devaient en attendre. Les citoyens perdaient confiance et de leur temps à force d'être renvoyés d'un réseau à l'autre<sup>66</sup>. Une enquête réalisée en 2010 a montré que seuls 42 % des Européens connaissent leurs droits et que 72 % aimeraient en savoir plus<sup>67</sup>, alors qu'une autre enquête récente<sup>68</sup> a révélé que les citoyens traversant les frontières sont souvent frustrés de devoir consulter de multiples sources pour trouver toutes les informations dont ils ont besoin. Interrogés sur des moyens qui auraient rendu leurs expériences transfrontalières plus faciles, les citoyens répondent qu'il conviendrait de créer un «guichet unique» qui leur permettrait de trouver toutes les informations pertinentes au même endroit et contiendrait des informations très pratiques et spécifiques au pays concerné.

Les citoyens doivent disposer d'un accès facile et direct aux informations sur l'Union européenne. Ils doivent connaître les droits que leur donne l'UE et les possibilités qui s'offrent à eux au sein de l'UE. L'Europe doit être littéralement à portée de clavier, ou être accessible en un seul coup de fil.

De plus, l'exercice de droits conférés par l'UE requiert souvent le respect de règles et procédures nationales, régionales ou locales. La Commission s'efforcera donc d'obtenir la pleine coopération des autorités nationales de manière à pouvoir fournir des informations sur tous les pays de l'UE.

Il est également demandé aux pays candidats proches de l'adhésion de veiller à impliquer davantage leurs citoyens dans le processus d'adhésion et à les informer des droits que leur conférera leur future qualité de citoyens de l'Union.

La Commission:

- (21) transforme le portail web «L'Europe est à vous» en guichet unique d'information sur les droits des citoyens et des entreprises au sein de l'UE, convivial et facile d'accès sur

<sup>66</sup> Eurobaromètre Spécial 254 «Le marché intérieur — Opinions et expériences des citoyens dans l'UE-25», octobre 2006.

<sup>67</sup> Eurobaromètre Standard 73 «L'opinion publique dans l'Union européenne», mai 2010.

<sup>68</sup> Enquête qualitative Eurobaromètre «European Citizenship – Cross-border mobility», août 2010.

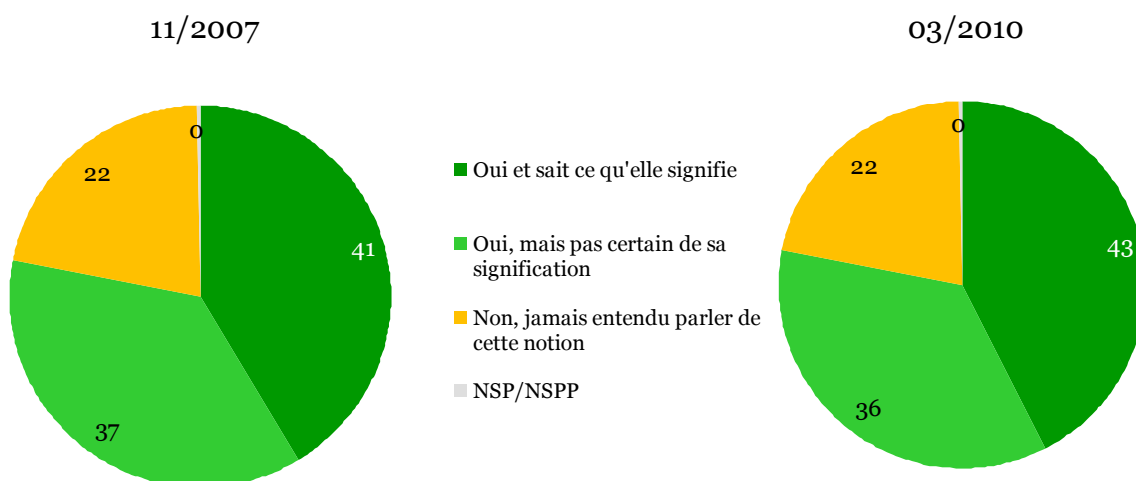
l'internet (<http://ec.europa.eu/youreurope>) et via une ligne d'appel gratuite (centre de contact Europe Direct). Il fournira des informations claires et pratiques et, en tant que centre d'appels («guichet»), transmettra les demandes aux différents services d'assistance spécialisés («arrière-guichets»);

- (22) rationalise ses réseaux d'information nationaux de sorte que les citoyens trouvent facilement le point de contact adéquat aux niveaux national, régional et local. Les représentations de la Commission dans les États membres, ainsi que les 500 centres d'information Europe Direct, œuvreront à la promotion des droits des citoyens d'ici 2012, en améliorant la coopération et les interactions avec les services d'aide et de résolution des problèmes déjà en place au niveau de l'UE.

## 2.6. Méconnaissance de la notion de citoyenneté de l'Union

La majorité des citoyens européens (79 %) affirment avoir déjà rencontré l'expression «citoyen de l'Union»<sup>69</sup>. En revanche, ils sont seulement 43 % à en connaître la signification et 48 % se disent «mal informés» de leurs droits en tant que citoyens de l'Union. En effet, la proportion des personnes interrogées se disant «bien» ou «très bien informées» de leurs droits en tant que citoyens de l'Union était inférieure à un tiers (32 %).

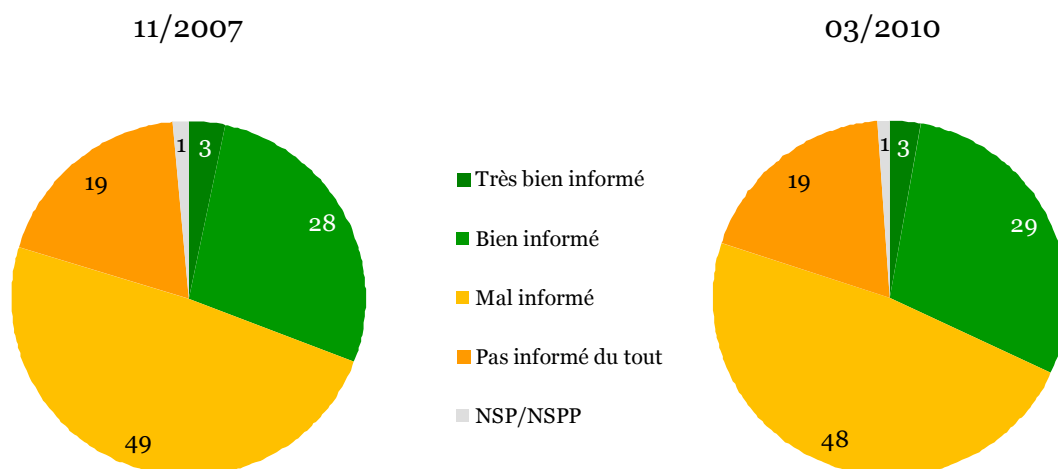
### Connaissance de la notion de «citoyen de l'Union européenne», 2007-2010



Q1. La présente enquête porte sur la citoyenneté de l'Union européenne.  
Connaissez-vous la notion de «citoyen de l'Union européenne»?  
Base: tous les répondants, % EU27

<sup>69</sup> Eurobaromètre Flash 294, «EU Citizenship», mars 2010.

## Être informé de ses droits en tant que citoyen de l'Union européenne, 2007-2010



Q2. Comment vous estimez-vous informé de vos droits en tant que citoyen de l'Union européenne?  
Base: tous les répondants, % EU27

Si l'on veut que la citoyenneté de l'Union acquière une réelle signification pour les citoyens, il convient de les sensibiliser davantage à leurs droits et à leurs responsabilités.

Divers programmes financiers peuvent servir à promouvoir la citoyenneté de l'Union, tels les programmes «Citoyens pour l'Europe» 2007-2013, doté d'un budget de 215 millions d'euros et axé sur la promotion de la participation civique, et «Droits fondamentaux et citoyenneté» 2007-2013, pour lequel une enveloppe de 93,8 millions d'euros a été dégagée et qui s'efforce de promouvoir les droits attachés à la citoyenneté de l'Union, tels que les droits de vote aux élections municipales et européennes dans l'État membre de résidence, la libre circulation et la protection consulaire. Les citoyens de l'Union et les parties prenantes doivent être orientés vers ces programmes et vers les autres possibilités de financement prévues au niveau de l'UE, sans compter qu'ils doivent pouvoir bénéficier des économies d'échelle.

Le traité de Lisbonne est porteur d'un grand potentiel en matière de nouveaux objectifs, possibilités et responsabilités en vue d'une participation accrue des citoyens et de la société civile au projet européen, notamment en introduisant l'initiative citoyenne. Pour donner corps à cet outil clé de la démocratie participative, la Commission a proposé un instrument législatif destiné à mettre en place les procédures et conditions d'utilisation de ce mécanisme<sup>70</sup>. Il est en outre possible d'encourager davantage l'action citoyenne au niveau de l'UE en renforçant la dimension européenne des activités des fondations d'utilité publique. Les quelque 110 000 fondations actuellement actives dans les États membres de l'UE traitent de questions à caractère général telles que la recherche, l'environnement, la santé et l'emploi, qui se trouvent au cœur des préoccupations des citoyens de l'Union. Or, les fondations désireuses d'étendre leurs activités par-delà les frontières rencontrent un certain nombre d'obstacles relevant des droits administratif, civil et fiscal (concernant, par exemple, les procédures à

<sup>70</sup> Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'initiative citoyenne – COM(2010) 119.

suivre pour être reconnues en tant que fondations, les exonérations fiscales dont elles bénéficient dans les différents États membres, etc.) qui entravent le développement de leurs activités transnationales et sont synonymes de frais plus élevés, lesquels réduisent à leur tour l'enveloppe totale qui peut être allouée aux activités d'utilité publique. Ainsi qu'elle le présente en détail dans la communication relative au Pacte pour le marché unique, la Commission proposera en 2011, afin de remédier à ces problèmes, un règlement relatif au statut des fondations européennes.

Les médias indépendants qui rendent compte des affaires européennes jouent un rôle prédominant dans l'information des citoyens de l'Union et la réflexion publique européenne. Cependant, le chemin sera encore long avant que l'on puisse parler d'un véritable paysage médiatique européen qui suscite des débats approfondis sur les politiques de l'UE. Ainsi que le soulignait le rapport de M. Lamassoure, les actualités concernant la politique américaine sont considérées, dans de nombreux États membres, comme plus importantes que l'actualité européenne. À cela s'ajoute qu'à la suite de la crise économique qui sévit actuellement, le nombre de correspondants de l'UE est en diminution dans de nombreux médias, ces derniers se recentrant sur la politique nationale. Euronews est pour l'heure la seule chaîne de télévision qui propose un angle journalistique européen et qui réserve un temps d'antenne considérable aux affaires européennes. Elle devrait améliorer son format en vue d'avoir un impact et une réputation comparables à ceux d'autres grandes chaînes d'information internationales; Euronews ne possède pas encore de studio à Bruxelles qui lui permettrait de rendre directement compte de l'actualité depuis la capitale de l'Union européenne.

La Commission:

- (23) sensibilisera davantage les citoyens au statut que leur confère la citoyenneté de l'Union, à leurs droits et à ce que ceux-ci signifient pour leur vie de tous les jours, et ce en proposant de désigner 2013 «Année européenne des citoyens» et en organisant durant cette année des événements ciblés sur la citoyenneté de l'Union et les politiques de l'UE qui concernent ses citoyens;
- (24) rendra l'aide financière qu'elle alloue à la promotion de la citoyenneté de l'Union plus accessible aux citoyens et aux parties intéressées de l'UE, en exploitant les synergies entre les instruments de financement européens existants et en prenant des mesures de rationalisation;
- (25) examinera des pistes pour renforcer davantage encore les informations sur les affaires européennes, qui doivent se distinguer par un journalisme indépendant, professionnel et de haute qualité; dans ce cadre, la Commission étudiera également des options en vue d'un financement plus durable d'Euronews. La mise en place d'un studio bruxellois pour Euronews sera encouragée.

### 3. CONCLUSIONS

Dans nombre des domaines du présent rapport, l'absence de législation européenne n'est pas la principale raison pour laquelle les citoyens rencontrent des obstacles à l'exercice de leurs droits. Dans certains cas, les règles existantes doivent être étoffées, mises à jour, voire carrément révisées afin d'intégrer l'évolution socioéconomique et technologique. Les actions entreprises pour lever les obstacles se répartissent principalement en trois grandes catégories: les mesures visant à veiller à l'application effective des droits conférés par l'UE, celles visant

à rendre leur exercice plus facile dans la pratique et, enfin, les mesures destinées à sensibiliser davantage l'opinion publique à leur sujet.

La première catégorie vise à **garantir l'application pleine et entière des droits des citoyens** sur le terrain, par les États membres. De telles mesures prennent toute leur importance dans des domaines où la législation de l'UE se décline essentiellement en directives, qui, contrairement aux règlements, doivent être transposées en lois nationales ou dispositions administratives dans le système juridique de chaque État membre. Figurent parmi ces actions le suivi étroit des mesures nationales, la formulation de recommandations par le biais de la coopération administrative, ou encore la publication de lignes directrices et le lancement de procédures d'infraction, le cas échéant.

La deuxième catégorie a pour but de **faciliter la vie quotidienne des citoyens en rendant l'exercice de leurs droits plus simple**, par l'élimination des complications inutiles, ce qui passe par la recherche de solutions au cas par cas et par la réduction des coûts et des charges administratives générées par les procédures et pratiques nationales. Pour ce faire, des instruments non contraignants, tels que des recommandations et des codes de conduite, sont adoptés, les bonnes pratiques sont diffusées, la confiance est renforcée et les administrations nationales sont encouragées à coopérer plus étroitement et efficacement, de sorte que les citoyens puissent mieux exercer leurs droits dans toute l'Europe. Les lacunes dans la législation de l'UE devraient également être comblées.

La troisième catégorie cherche à **sensibiliser les citoyens à leurs droits** afin qu'ils puissent mieux tirer parti de leurs possibilités. Parallèlement, les administrations nationales, les juges et les professionnels du droit devraient également être informés de ces droits afin de pouvoir aider les citoyens. Les mesures recensées comportent le guichet unique d'information et d'orientation, ainsi que l'organisation de campagnes d'information.

L'UE doit actionner tous ces leviers pour veiller à ce que les droits des citoyens soient une réalité tangible. Le présent rapport énumère 25 initiatives à court et à moyen terme destinées à supprimer les obstacles qui empêchent les citoyens d'exercer leurs droits.

La Commission estime qu'il ne s'agit que du début d'un processus d'identification plus précise des obstacles auxquels les citoyens sont toujours confrontés et des solutions qui peuvent leur être proposées. À la suite de ce rapport s'engagera un débat avec d'autres institutions de l'UE, notamment le Parlement européen et le Conseil, le Comité économique et social européen et le Comité des régions, de même qu'avec la société civile. Il importe également d'impliquer les parlements nationaux dans ce débat, non seulement en ce qui concerne l'application du principe de subsidiarité, mais aussi pour qu'ils communiquent leurs points de vue à la Commission dans le cadre de l'initiative sur le dialogue politique<sup>71</sup>.

La participation des citoyens européens est cruciale pour que ces efforts aboutissent, afin qu'ils ne soient pas seulement des bénéficiaires passifs de droits, mais également des acteurs du projet européen. La gamme d'outils participatifs destinés à impliquer les citoyens dans le

---

<sup>71</sup> La Commission a lancé, en 2006, un nouveau dialogue informel avec les parlements nationaux, communément appelé le «dialogue politique» ou l'«initiative Barroso». Ce «dialogue» consiste à transmettre directement les propositions et les documents de consultation de la Commission aux parlements nationaux, en les invitant à réagir, de façon à améliorer le processus d'élaboration des politiques et à associer plus étroitement les parlements nationaux aux affaires européennes.

processus décisionnel est vaste. De tels outils peuvent améliorer, tant en profondeur que sur le plan qualitatif, la compréhension des préoccupations des citoyens.

Le présent rapport vise à puiser dans les idées, les craintes et les attentes des citoyens de l'Union, tout en les rapprochant. Il a pour but de susciter le débat et l'échange de vues sur la manière d'exploiter le potentiel de la citoyenneté de l'Union pour ce qui est d'améliorer les chances offertes à chaque Européen, en proposant des avantages concrets qui auront un impact visible. Cette «approche ascendante» défendue par M. Lamassoure, qui la présente comme un moyen de donner naissance à une véritable «package citoyen» et de lancer un dialogue ouvert et constructif, comptera pour beaucoup dans la construction d'une Europe qui protège les droits des citoyens et répond à leurs besoins.

La Commission devrait ainsi pouvoir présenter en 2013, une année européenne qui sera dédiée aux citoyens, une évaluation de son engagement et de l'impact initial des actions figurant dans le présent rapport. Elle sera ensuite en mesure d'annoncer un plan d'action exhaustif et ambitieux visant à supprimer, définitivement, les obstacles qui empêchent encore les citoyens d'exercer leurs droits.

**RAPPORT 2010 SUR LA CITOYENNETÉ DE L'UNION**  
**25 ACTIONS DESTINÉES À AMÉLIORER LA VIE QUOTIDIENNE DES**  
**CITOYENS DE L'UNION**

La Commission:

- (1) permettra aux couples internationaux (mariés ou partenaires enregistrés) de savoir plus facilement quels tribunaux sont compétents et quelle législation s'applique à leurs droits de propriété (une maison dont ils sont tous deux propriétaires, par exemple) en proposant un instrument législatif en 2011;
- (2) facilitera la libre circulation des documents d'état civil (comme les actes de naissance) en proposant des instruments législatifs en 2013;
- (3) permettra aux citoyens et aux professionnels du droit de trouver facilement des informations multilingues sur la justice grâce au portail e-Justice européen;
- (4) améliorera davantage la protection des suspects et des personnes poursuivies dans le cadre des procédures pénales, en garantissant notamment leur accès à un avocat et la possibilité de communiquer avec le monde extérieur pendant la période de détention, via deux instruments législatifs qui seront proposés en 2011;
- (5) améliorera la protection des victimes d'infractions en proposant un ensemble de mesures, notamment un instrument législatif, en 2011;
- (6) simplifiera les formalités et conditions liées à l'immatriculation de véhicules précédemment immatriculés dans un autre État membre en proposant un instrument législatif en 2011. Elle se penchera également sur les cas de traitement fiscal discriminatoire des véhicules et élaborera des solutions à la double imposition en matière d'immatriculation des véhicules, qui peut constituer un frein à la libre circulation des citoyens et des biens;
- (7) propose des pistes pour faciliter l'accès aux soins de santé transfrontaliers et met également en place des actions pilotes afin de fournir aux Européens un accès en ligne sécurisé à leurs données médicales et de généraliser les services de télémédecine d'ici 2020. La Commission recommandera également un ensemble minimal de données communes sur les patients afin de garantir l'interopérabilité des dossiers médicaux qui devront être électroniquement accessibles ou échangeables dans tous les États membres d'ici 2012;
- (8) donnera véritablement corps au droit des citoyens de l'Union d'être assistés dans les pays tiers, y compris en temps de crise, par les autorités diplomatiques et consulaires de tous les États membres, en proposant des mesures législatives en 2011 et en informant mieux les citoyens grâce à un site web consacré à la question et à des mesures de communication ciblées;

- (9) modernisera les règles actuelles en matière de protection des consommateurs qui achètent des voyages à forfait, en particulier sur l'internet, et facilitera l'achat de voyages à forfait dans d'autres États membres en présentant une proposition législative en 2011;
- (10) s'efforcera d'achever la mise en place du cadre législatif permettant de garantir un ensemble de droits communs aux usagers de tous les modes de transport dans l'UE et de veiller de manière adéquate au respect de ces droits, y compris de ceux des passagers aériens (notamment en cas de longs retards et d'annulations). La Commission s'efforcera également de faire en sorte que les plateformes de transport (telles que les aéroports, les gares et les ports) deviennent progressivement des lieux où les citoyens peuvent accéder facilement aux informations sur les droits que leur confère l'UE, en particulier lorsqu'ils voyagent à l'intérieur de celle-ci;
- (11) proposera d'autres manières de veiller à ce que les passagers à mobilité réduite puissent accéder plus facilement à tous les moyens de transport et aux infrastructures, décernera, à partir de l'année 2010, un prix annuel aux villes européennes les plus accessibles, favorisera un meilleur accès à des services tels que l'assurance voyage et, enfin, développera et encouragera l'utilisation de normes européennes en matière d'accessibilité à l'environnement bâti en proposant, en 2010, une stratégie de l'UE en faveur des personnes handicapées pour la période 2010-2020;
- (12) proposera des pistes d'amélioration de la confiance des consommateurs dans les produits du tourisme en organisant des campagnes de sensibilisation destinées aux touristes européens et en contrôlant la satisfaction des consommateurs à l'égard de différents services touristiques (comme les transports, le logement, les voyages, etc.);
- (13) exposera de façon compréhensible les droits des utilisateurs de services en ligne en publiant, d'ici 2012, un code des droits en ligne dans l'UE;
- (14) facilitera la résolution rapide, peu onéreuse et extrajudiciaire des problèmes rencontrés par les consommateurs dans l'UE en proposant, en 2011, un instrument législatif sur les autres systèmes de règlement des litiges, en étudiant des propositions en vue de la mise en place d'un système de règlement des litiges en ligne à l'échelle de l'UE pour les transactions de commerce électronique d'ici 2012 et en favorisant le recours plus fréquent à la médiation d'ici 2013;
- (15) facilitera la libre circulation des citoyens de l'Union et des membres de leur famille issus de pays tiers en veillant à la stricte application de la réglementation de l'UE, notamment dans le domaine de la lutte contre les discriminations, en favorisant les bonnes pratiques, en améliorant la connaissance de la réglementation de l'UE sur le terrain et en renforçant la diffusion, aux citoyens de l'Union, d'informations sur leurs droits en matière de libre circulation;

- (16) s'attache à améliorer les informations fournies aux citoyens et à élaborer un nouveau système d'échange électronique de données afin de réduire les retards et les difficultés dans l'échange de données de sécurité sociale;
- (17) demande aux États membres de faire en sorte qu'à l'avenir, la publication des résultats des élections au Parlement européen ait lieu en même temps dans tous les États membres;
- (18) demande aux États membres de veiller au respect absolu des droits de vote des citoyens de l'Union dans leur État membre de résidence et de leur droit d'adhérer ou de fonder des partis politiques dans leur État membre de résidence, et d'informer comme il se doit les citoyens de l'Union de leurs droits électoraux;
- (19) proposera de simplifier la procédure que doivent suivre les citoyens de l'Union désireux de se présenter comme candidats dans leur État membre de résidence, et améliorera le mécanisme actuel visant à prévenir le double vote aux élections européennes, en tenant compte de l'échéancier et des résultats d'une future réforme des élections au Parlement européen;
- (20) engagera un débat afin d'identifier des options politiques visant à éviter que les citoyens de l'Union perdent leurs droits politiques du fait de l'exercice de leur droit de circuler librement;
- (21) transforme le portail web «L'Europe est à vous» en guichet unique d'information sur les droits des citoyens et des entreprises au sein de l'UE, convivial et facile d'accès sur l'internet (<http://ec.europa.eu/youreurope>) et via une ligne d'appel gratuite (centre de contact Europe Direct). Il fournira des informations claires et pratiques et, en tant que centre d'appels («guichet»), transmettra les demandes aux différents services d'assistance spécialisés («arrière-guichets»);
- (22) rationalise ses réseaux d'information nationaux de sorte que les citoyens trouvent facilement le point de contact idoine aux niveaux national, régional et local. Les représentations de la Commission dans les États membres, ainsi que les 500 centres d'information Europe Direct, œuvreront à la promotion des droits des citoyens d'ici 2012, en améliorant la coopération et les interactions avec les services d'aide et de résolution des problèmes déjà en place au niveau de l'UE;
- (23) sensibilisera davantage les citoyens au statut que leur confère la citoyenneté de l'Union, à leurs droits et à ce que ceux-ci signifient pour leur vie de tous les jours, et ce en proposant de désigner 2013 «Année européenne des citoyens» et en organisant durant cette année des événements ciblés sur la citoyenneté de l'Union et les politiques de l'UE qui concernent ses citoyens;

- (24) rendra l'aide financière qu'elle alloue à la promotion de la citoyenneté de l'Union plus accessible aux citoyens et aux parties intéressées de l'UE, en exploitant les synergies entre les instruments de financement européens existants et en prenant des mesures de rationalisation;
- (25) examinera des pistes pour renforcer davantage encore les informations sur les affaires européennes, qui doivent se distinguer par un journalisme indépendant, professionnel et de haute qualité; dans ce cadre, la Commission étudiera également des options en vue d'un financement plus durable d'Euronews. La mise en place d'un studio bruxellois pour Euronews sera encouragée.
- (26)

