

Projet de texte fondateur
Euro citoyens

*Lignes directrices pour les droits, l'engagement
et la confiance des citoyens européens*

Introduction

L'Union européenne a lancé l'Année des citoyens en 2013 pour fêter le 20^e anniversaire de l'inclusion de la citoyenneté dans le traité de Maastricht. Conséquence de la jurisprudence de la Cour de justice, un cadre juridique complet existe désormais en matière de libre circulation.

Il s'agit du premier droit de tout citoyen européen. La citoyenneté européenne est aujourd'hui un fait établi en Europe. Elle a « vocation à être le statut fondamental des ressortissants des États membres », pour reprendre les termes de la Cour de justice de l'Union européenne. Mais quel est son avenir en cette période de doute au sujet du projet européen ? Quelle relation existe-t-il entre une citoyenneté européenne élargie et la citoyenneté de l'UE ? Cette nouvelle forme de citoyenneté est-elle postnationale et autonome et, si ce n'est pas le cas, comment s'articule-t-elle avec la citoyenneté nationale ? Comment souder l'Europe, sinon au moyen d'une citoyenneté transnationale et, si ce constat se fait d'autant plus criant dans le sillage de la crise économique, comment une citoyenneté européenne à plus grande échelle peut-elle voir le jour ? L'objectif de ces lignes directrices est de stimuler le débat à ce sujet.

Les trois grands objectifs de ces lignes directrices :

- i. **Placer la citoyenneté européenne dans un contexte plus large.**
Seule une citoyenneté européenne s'appuyant non pas uniquement sur le territoire mais également sur des valeurs et se déployant à l'échelle du continent peut acquérir une force d'attraction suffisante pour unir des individus de cultures, de langues et d'histoires différentes. Les instruments dont nous disposons pour garantir les droits de l'homme européens sont l'expression la plus parlante de ces valeurs communes que sont la démocratie, les droits fondamentaux et l'État de droit. Toute citoyenneté transnationale possède des caractéristiques qui lui sont propres et elle ne doit pas être vue à travers le prisme de la citoyenneté nationale. Le droit à la libre circulation, à l'égalité de traitement et à la non-discrimination prend une dimension particulière puisqu'il permet d'accéder au territoire et aux services des autres États membres et d'exercer les responsabilités qui vont avec. Toute citoyenneté transnationale est fragile et se heurte au défi qui consiste à combler l'écart entre les nobles principes juridiques et le fait que nos concitoyens soient traités comme des étrangers sur le terrain. L'accent doit donc être mis sur l'exercice et la mise en œuvre de la citoyenneté européenne et sur des institutions ouvertes et démocratiques.

- ii. **Faire naître une citoyenneté plus cohérente au sein de l'Union européenne.** Nous avons besoin d'une approche plus cohérente si nous

voulons renforcer la citoyenneté européenne au sein de l'UE et faire en sorte que celle-ci soit mieux comprise et soutenue par le grand public. Qu'est-ce que la citoyenneté européenne ? Elle ne se limite certes pas aux articles 18 à 25 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Les éléments qui la constituent sont présents dans les différents traités européens et dans les institutions et les commissions européennes, si bien qu'elle relève à la fois de la responsabilité de tous et de personne. Conséquence : chaque citoyenneté signifie quelque chose de différent selon les individus et les disciplines universitaires, et cela ne fait que s'accroître. La citoyenneté devient donc une abstraction. Conformément au consensus selon lequel toute citoyenneté est faite de droits, d'engagement et de confiance, ces lignes directrices visent à recoller les morceaux de la citoyenneté de l'Union, si fragmentée. Ses composantes s'envisagent en effet ensemble ou pas du tout.

- iii. Lancer des réformes pour une citoyenneté européenne à grande échelle.** L'approche holistique présente l'avantage de souligner incohérences, ce qui pousse à se demander pourquoi certains droits et certaines mesures politiques sont en place et pas d'autres. Comment se fait-il que les citoyens européens qui résident dans un autre État membre puissent voter et se présenter aux élections locales et européennes et pas aux élections nationales ? Pourquoi les traités parviennent-ils mieux à combattre certaines formes de discrimination plutôt que d'autres ? Pourquoi, au sein de l'Union européenne, certaines procédures de participation citoyenne sont-elles bien encadrées et proposent un droit de recours, tandis que d'autres restent totalement facultatives ? Les voies de communication entre les citoyens et les institutions de l'UE peuvent-elles réellement fonctionner si les individus ne sont pas au préalable mieux (in)formés ? S'agit-il simplement de créer des institutions démocratiques ou bien de créer des citoyens plus européens ?

Ces lignes directrices formulent 12 propositions de réforme destinées à renforcer la citoyenneté européenne :

- Adopter une approche de l'exercice des droits européens davantage préventive, collective et tournée vers la résolution des problèmes ;
- Créer un fonds européen de solidarité pour la libre circulation ;
- Octroyer tous leurs droits politiques aux citoyens européens ;
- Adopter une approche plus inclusive de la citoyenneté européenne étendue aux ressortissants des pays tiers résidant légalement dans un État membre ;
- Garantir un meilleur accès des citoyens aux processus décisionnels de l'UE en rendant les dispositifs facultatifs obligatoires, conviviaux et multilingues ;

- Mieux réglementer les pratiques de lobbying et les rendre plus transparentes ;
- Établir une loi européenne garantissant le bon déroulement des pratiques citoyennes participatives en tant que pilier du processus décisionnel de l'UE ;
- Faciliter l'utilisation des initiatives citoyennes grâce auxquelles plus d'un million de citoyens peuvent réclamer le vote d'une loi européenne ;
- Développer le rôle de la société civile en faveur de la citoyenneté européenne ;
- Instaurer le droit d'être informé et introduire l'éducation à la citoyenneté européenne dans les écoles ;
- Créer, étape par étape, un droit pour tous les citoyens européens de participer à un programme d'échanges européen ;
- Instaurer une carte de citoyenneté européenne qui permettra de faire valoir ses droits et facilitera leur exercice, le soutien aux initiatives européennes et le vote aux élections européennes.

Les lignes directrices insistent pour finir sur la nature de la citoyenneté européenne : il s'agit d'un processus actif et non d'un statut fixe. La plupart des réformes proposées devraient pouvoir être introduites sans qu'il faille apporter de changements aux traités européens, moyennant une certaine volonté politique et des pressions de la part des citoyens eux-mêmes. La seule exception concerne la clause de révision – l'article 25 (TFUE) – qui est bien trop restrictive pour que cette citoyenneté commune puisse se développer : elle nécessite en effet une procédure spéciale et l'unanimité au Conseil des ministres. Nous préconisons de la remplacer par une procédure démocratique classique, avec le Parlement européen comme colégislateur et un vote à la majorité au Conseil. En étant mieux définie et accompagnée d'un ambitieux programme de réformes, une citoyenneté européenne à plus grande échelle peut avoir pour effet de faire perdurer une Union européenne différente et solidaire.

I. Vers une citoyenneté européenne à grande échelle

- 1.** La citoyenneté européenne s'ajoute à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas. Cette première citoyenneté transnationale des temps modernes a vocation à être le statut fondamental des citoyens d'Europe et repose sur les droits, l'engagement et la confiance. La citoyenneté européenne s'exprime dans le contexte de l'Union, tandis qu'être citoyen de l'Europe a une dimension géographique plus continentale. Cette citoyenneté ne peut reposer que sur des valeurs communes et non sur un État ou sur un territoire et des frontières fixes. C'est une citoyenneté ouverte sur le reste du monde, dans une Europe qui se doit d'accueillir les réfugiés et les demandeurs d'asile. Les droits dont jouissent les citoyens européens doivent, autant que faire se peut, s'appliquer également à tous ceux qui sont présents sur le territoire de l'Union européenne et dans les pays voisins.

- 2.** La citoyenneté européenne repose sur les valeurs européennes que sont la démocratie, les droits de l'homme et l'État de droit telles qu'elles sont exprimées dans les chartes internationales, la Convention européenne sur les droits de l'homme du Conseil de l'Europe et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. La citoyenneté s'envisage donc dans le cadre plus large des droits traditionnels et modernes à la dignité, la liberté, l'égalité, la solidarité et la justice.

- 3.** Une citoyenneté transnationale n'est pas synonyme de droit à des services de base fournis par l'État, mais d'accessibilité de ses services à tous en vertu d'une solidarité mutuelle et partagée. Pour fonctionner correctement, la citoyenneté européenne dispose de ses propres droits et priorités :
 - Les citoyens européens doivent pouvoir se déplacer librement partout en Europe sans en être empêchés par des législations différentes en matière de résidence, de sécurité sociale ou de reconnaissance des diplômes universitaires ou des qualifications professionnelles. L'obligation de visa pour les individus vivant à la périphérie de l'Europe doit être supprimée ;
 - Pour pouvoir se déplacer librement en Europe, les citoyens doivent jouir d'un droit transférable à l'égalité de traitement qui doit être étayé par une solide interdiction de toute discrimination fondée sur la nationalité ou de toute autre forme de discrimination dans tous les secteurs de la vie ;
 - L'égalité de traitement implique d'accorder une attention particulière aux personnes les plus vulnérables de la société. Il peut s'agir de membres de minorités tels que les Roms, d'enfants ou de personnes fragiles, âgées ou handicapées. Il est dans la nature de la citoyenneté européenne de s'attacher tout particulièrement à intégrer les travailleurs migrants et leurs familles.

- 4.** Les citoyens, qui bénéficient de l'égalité de traitement, sont en droit d'attendre que les décisions les concernant soient prises ouvertement et au niveau le plus proche d'eux. Toute personne est en droit d'exiger que son cas soit traité de façon impartiale et juste et dans un délai raisonnable par des représentants gouvernementaux ou par des organisations internationales. Cela signifie :

 - Qu'elle a le droit d'être entendue avant que toute mesure individuelle pouvant lui nuire ne soit prise ;
 - Que l'administration est tenue de lui donner les raisons qui ont motivé sa décision.

- 5.** Toute personne dont les droits et libertés garantis par le droit de l'Union ont été violés a droit à un recours effectif, ce qui signifie :

 - À un premier niveau de conseil gratuit, à une voie de recours et à une représentation efficace ;
 - À ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial ;
 - À une aide juridictionnelle en cas de ressources insuffisantes pour assurer l'effectivité de l'accès à la justice ;
 - À une procédure d'appel, à condition que les autres voies de recours aient été épuisées, auprès du Conseil de l'Europe, de la Cour européenne des droits de l'homme de Strasbourg ou la Cour de justice de l'Union européenne de Luxembourg.

- 6.** Les citoyens européens ont des droits et donc aussi des devoirs :

 - De se conformer aux constitutions et aux législations de leurs concitoyens et de défendre leurs valeurs communes ;
 - De reconnaître le droit des autres citoyens d'agir de façon autonome dans le cadre de la loi et de prendre leur intérêt en compte dans leurs propres réclamations ;
 - D'apprendre et de respecter, au même titre que les leurs, les langues et la culture des autres pays ;
 - D'agir conjointement afin de combattre les grands problèmes qu'affrontent l'Europe et la planète et qui dépassent les capacités des citoyens nationaux dans les États européens de petite et de moyenne taille. Ces problèmes sont les suivants : creusement des inégalités, montée du racisme et de la xénophobie, violations systématiques des droits de l'homme, catastrophes naturelles et menaces pour la sécurité au sein de l'Europe ou en dehors.

- 7.** Tous les citoyens européens et toutes les personnes résidant légalement en Europe ont le droit :

 - D'être informés de leurs droits et des politiques de leurs représentants élus, bénéficiant tout à la fois des lois sur la liberté de l'information et de celles de la protection de leur vie privée ;

- D'être entendus par les autorités publiques avant les prises de décision grâce à des mécanismes de consultation et à des mécanismes délibératifs et participatifs faciles à utiliser auxquels une réponse pondérée doit être apportée ;
- De voter, de faire campagne et de se présenter à toutes les élections, qu'elles soient locales, régionales, nationales ou européennes, dans leur pays de résidence ou dans leur pays d'origine, et de participer à des référendums et des initiatives citoyennes ;
- D'adresser des pétitions aux parlements et à l'exécutif et de présenter des initiatives en faveur de lois ou de politiques nouvelles qui auront recueilli un nombre minimum de signatures ; les institutions publiques doivent donner suite à ces initiatives ou les refuser pour des raisons juridiques, budgétaires ou pratiques valables.

II. Renforcer la citoyenneté dans le contexte de l'Union européenne

A. Les droits des citoyens

- 8.** Les citoyens de l'Union ont le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres selon les limites fixées par les traités. La libre circulation est un droit fondamental dont l'objectif n'a pas besoin d'être précisé, que ce soit pour le travail, pour chercher un emploi, pour étudier, pour se former ou pour passer sa retraite. Ce droit s'étend aux membres de la famille et à l'époux/épouse ou partenaire reconnu(e) du citoyen, y compris lorsqu'ils sont ressortissants de pays tiers.

La liberté de circulation est donc le premier droit du citoyen européen. Les limites évoquées ont trait à une menace imminente pour l'ordre public ou la sécurité, et au fait que le citoyen doit avoir souscrit une assurance maladie complète et disposer de ressources suffisantes pour ne pas être une charge pour le pays hôte (directive 2004/38 sur le droit de circuler et de séjourner librement).

- 9.** Afin que les citoyens européens puissent pleinement exercer leurs droits, l'Union adoptera un plan d'action obligeant les États membres à :
- Renforcer l'application de la législation européenne au moyen de mesures préventives parmi lesquelles figure l'obligation pour les États membres de notifier à la Commission tout projet de loi ou toute pratique administrative susceptible d'empêcher les personnes de circuler librement ;
 - Garantir un accès plus rapide et plus efficace à la justice en acceptant que les citoyens européens puissent mener une action collective pour défendre leurs droits, y compris lorsque les autres voies de recours ont été épuisées à la Cour de justice de l'Union européenne ;
 - Établir dans chaque État membre une antenne polyvalente destinée à fournir des informations et des conseils aux citoyens européens en déplacement et à les aider à résoudre leurs problèmes, tout en veillant à ce que le même niveau de service et les mêmes délais soient appliqués aux services d'aide européens et nationaux ;
 - Le fonds peut également servir à faciliter l'intégration des migrants issus de pays extérieurs à l'Union. Il doit travailler en partenariat avec des organisations de la société civile ;
 - Faire en sorte que si un État membre a clairement violé les droits fondamentaux ou européens des citoyens, la Commission puisse faire une demande de mesures provisoires pour mettre immédiatement fin à ces pratiques ;

- Créer un fonds de solidarité pour la liberté de circulation en Europe qui puisse fournir une aide d'urgence aux citoyens vulnérables de l'UE et des ressources supplémentaires localement aux services de santé, éducatifs et de logement.

L'objectif doit être de réduire l'écart entre les principes vertueux du droit européen et leur application sur le terrain.

« Mieux vaut prévenir que guérir » et les négociations ou les actions en justice, interminables et destinées à s'assurer que les États membres appliquent les directives européennes ne servent à rien. Il est également important d'empêcher que de nouvelles barrières ne soient mises en place.

Il en existe des équivalents européens avec Europe Direct, L'Europe vous conseille et SOLVIT. Ce même type de service doit être mis en place dans chaque État membre et proposer des services de niveau européen.

Les probabilités que la Commission agisse suite à une plainte individuelle sont faibles, c'est pourquoi les actions conjointes, y compris devant la Cour de justice, sont nécessaires.

La Commission dispose déjà de ce pouvoir en vertu des traités. L'UE étudie à l'heure actuelle les moyens de faire appliquer de façon efficace la Charte des droits fondamentaux.

Il s'agit d'une idée nouvelle. Ce fonds doit fonctionner grâce aux contributions du pays d'origine, du pays hôte et du budget européen, et pourrait être intégré aux fonds sociaux et régionaux européens.

- 10.** Les citoyens de l'Union ont le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen et aux élections municipales dans leur État membre de résidence. Ce droit doit être étendu aux élections nationales et régionales et aux référendums.

Les citoyens européens doivent jouir de l'intégralité de leurs droits politiques et ne pas être privés du droit de voter aux élections nationales, par exemple, du fait qu'ils ont exercé leur droit de circuler librement.

- 11.** Toutes les personnes issues de pays tiers résidant légalement dans l'Union doivent pouvoir obtenir la nationalité de leur État membre d'accueil, ce qui ferait d'elles des citoyens européens. Avant l'obtention de la nationalité d'un État membre, elles doivent jouir des mêmes droits que les citoyens européens.

Selon la déclaration faite par le Conseil européen de Tampere en 1999 : « Le Conseil européen fait sien l'objectif d'offrir aux ressortissants de pays tiers résidant

légalement depuis longtemps dans l'Union la possibilité d'obtenir la nationalité de l'Etat membre dans lequel ils résident. »

- 12.** Les citoyens européens jouissent du droit fondamental de voir leurs données personnelles bénéficier du plus haut niveau de protection. Étant donné le développement de l'Internet et la multiplication des données accessibles aux entreprises commerciales et aux autorités publiques, l'Union européenne adoptera des lois pour que la protection de la vie privée ne prenne pas de retard sur les progrès technologiques.

L'article 8 de la Charte des droits fondamentaux accorde une importance particulière à la protection des données.

B. L'engagement

- 13.** Tout citoyen de l'Union et toute personne physique ou morale résidant ou étant établie professionnellement dans un État membre ont le droit de :
- Écrire à l'une des institutions, agences ou organes de l'Union dans une des langues officielles et recevoir une réponse dans un délai raisonnable dans la même langue ;
 - Soumettre une réclamation individuelle ou collective pour une violation de la législation ou des droits européens et être informés des suites qui lui sont données ;
 - Être entendus par la commission parlementaire compétente lorsque leur pétition dépasse les 100 000 signatures recueillies dans au moins sept États membres ;
 - Adresser une plainte pour mauvaise administration de la part des autorités de l'Union au médiateur européen ou, lorsque le préjudice touche directement les intérêts individuels, à la Cour de justice de l'Union européenne ;
 - Bénéficier d'une protection diplomatique et consulaire de la part de n'importe quel État membre dans un pays tiers où leur État ou pays de résidence n'est pas représenté.

L'Union européenne votera une loi fixant les délais de réponse aux plaintes et réclamations des citoyens, ainsi que d'autres normes de bonnes pratiques administratives pour toutes les institutions et agences de l'UE. Ces délais et normes s'appliqueront également aux administrations et agences des États membres dans leurs relations avec les citoyens européens.

Cet article s'appuie sur l'article 24 TFUE qui porte sur le droit d'adresser des pétitions au médiateur européen.

Nous proposons toutefois ici une extension de cet article. Nous suggérons notamment d'étendre ces droits aux résidents (non citoyens) des États membres.

Le deuxième point vise à accroître la responsabilité de la Commission vis-à-vis des plaignants.

Ce point a pour but de combler l'écart entre une pétition classique, qui peut ne recueillir qu'une seule signature, et les initiatives citoyennes qui doivent en recueillir un million.

Il existe un certain nombre de points d'accès gratuits à l'UE pour les citoyens. Dans certains cas mais pas dans tous, des délais sont fixés pour leur répondre ou traiter leur demande. Certaines lois doivent être révisées ou adoptées pour harmoniser les normes en la matière.

- 14.** La liberté de l'information est primordiale dans la pratique de la citoyenneté de l'UE. Tout citoyen de l'Union et toute personne physique ou morale résidant ou étant établis dans un État membre ont un droit d'accès aux documents des institutions et agences de l'Union, dans les limites prévues et quel que soit leur support. Ils ont notamment le droit de :
- Connaître la position de leur gouvernement dans les négociations européennes ;
 - Accéder à tout document de nature législative ou pouvant donner lieu à une législation ;
 - Accéder aux documents liés aux accords ou traités internationaux ayant des répercussions sur les normes européennes.

Chaque institution et agence nommera un commissaire indépendant chargé de l'information qui aura pour tâche d'aider les citoyens dans leur recherche de documents.

À l'image de la proposition ci-dessus concernant la protection des données, l'objectif est d'accorder plus d'importance au droit. Cette proposition s'appuie sur l'article 15 TFUE et sur l'article 42 de la Charte des droits fondamentaux et les renforce.

« Dans les limites prévues » fait référence aux exemptions obligatoires et facultatives prévues par le règlement 1049/2001 sur l'accès aux documents. Le médiateur européen estime par exemple que les négociations entre l'UE et les États-Unis au sujet du partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (PTCI) doivent être plus transparentes.

- 15.** Les citoyens européens sont en droit de savoir quelles organisations, publiques ou privées, exercent des pressions sur les institutions de l'UE, sur quels sujets et avec quelles ressources. Ils sont ainsi en mesure de juger si le processus est juste et équilibré. La loi européenne doit donc :
- Obliger toutes les organisations souhaitant exercer une influence sur les institutions européennes à s'enregistrer au registre de transparence ;

- Faire en sorte que les entrées soient exactes, exhaustives et à jour grâce à des contrôles réguliers, et que des sanctions adéquates soient prévues dans le cas contraire ;
- Faire en sorte que le registre couvre l'ensemble des institutions, organes et agences de l'UE.

Il ne peut y avoir de transparence des processus législatifs et décisionnels que si elle ne s'applique pas uniquement aux institutions de l'UE mais aussi aux pratiques de lobbying.

L'actuel registre des intérêts organisés est facultatif et incomplet et les entrées sont souvent inexactes, si bien que les citoyens ne peuvent se faire qu'une idée générale de l'étendue des pratiques de lobbying, qui se sont développées ces dernières années. On compte au moins 30 000 lobbyistes autour des institutions de l'UE.

Dans son discours du 15 juillet 2014 devant le Parlement européen, le futur président de la Commission Jean-Claude Juncker s'était engagé à rendre le registre de transparence légalement contraignant et l'étendre au Conseil des ministres afin qu'il ne concerne plus seulement la Commission et le Parlement.

16. Les citoyens européens ont le droit d'être entendus par les institutions. Les consultations publiques sont un moyen d'accéder aux centres d'intérêt de la majorité d'entre eux et de garantir les contributions les plus larges possible au processus décisionnel. Les normes de la Commission en matière de consultation doivent devenir obligatoires et s'appliquer aux autres institutions et aux États membres lorsqu'ils élaborent une réponse aux initiatives citoyennes. Plus précisément :

- Les consultations doivent être largement annoncées et ce de façon plus attractive, afin notamment de toucher les intérêts minoritaires et les groupes difficiles d'accès ;
- Les objectifs et les questions doivent être formulés afin d'être accessibles aux non-spécialistes et rédigés dans toutes les langues officielles ;
- Un retour d'informations adéquat doit être fourni, ainsi que des explications sur l'acceptation ou le rejet de certains points de vue.

Les normes de consultation doivent être obligatoires, largement utilisées, multilingues et accessibles, et doivent constituer un moyen d'établir un dialogue avec les citoyens. Selon l'article 11 du Traité sur l'Union européenne, ces normes doivent s'appliquer non seulement à la Commission lorsqu'elle lance un projet de loi, mais également aux autres institutions et aux États membres.

C. La confiance

- 17.** Tous les citoyens de l'Union et toutes les personnes physiques résidant dans un État membre doivent être informés de leurs droits européens et des activités de l'Union européenne afin de pouvoir participer dans de meilleures conditions au processus de prises de décisions de l'Europe. Les institutions et les États membres de l'Union s'engagent à :
- Écouter les citoyens ;
 - Produire des informations factuelles, objectives et exprimées dans un langage clair et compréhensible sur les activités de l'Union européenne ;
 - Fournir et diffuser l'information par tous les moyens dont ils disposent, dans toutes les langues officielles et dans un souci d'équilibre social ;
 - Remettre à tous les citoyens européens en âge de voter un guide des droits européens et des moyens de s'informer sur l'Union européenne. Voir également le point 22 sur l'éducation à la citoyenneté européenne.

Un droit d'être informé a été proposé pour la première fois lorsque la Convention sur l'avenir de l'Europe a examiné le projet de traité constitutionnel. La proposition a reçu à l'époque le soutien de la Commission et du Parlement européen, mais elle n'est toujours pas inscrite au calendrier de réforme des traités.

- 18.** Les processus participatifs et délibératifs doivent devenir un pilier des prises de décisions de l'Union européenne afin de réellement permettre aux citoyens de se prononcer sur la définition des priorités et les moyens d'améliorer la qualité et la mise en œuvre de la législation. Une loi européenne doit être adaptée pour faire en sorte que ces pratiques sont régulièrement utilisées et qu'elles répondent à des normes justes et démocratiques. Elles doivent être appliquées dans tous les États membres, un échantillon représentatif de la population faisant des suggestions sur la façon de renforcer la citoyenneté européenne.

Le Plan D comme Démocratie, Dialogue et Débat a montré que des processus tels que les consultations et les jurys citoyens et les assemblées publiques locales fonctionnent au niveau européen. Ils doivent devenir plus systématiques et répondre aux normes en vigueur.

Ces normes ont trait au recrutement représentatif des citoyens, à l'accès au savoir-faire, au dialogue avec les décideurs et aux informations relatives aux résultats.

- 19.** Les initiatives citoyennes européennes (ICE), qui doivent recueillir plus d'un million de signatures dans au moins sept États membres, doivent être plus simples à utiliser. Les institutions de l'UE doivent donc :

- Faire de la mise à disposition, pour les organisateurs d'ICE, d'un serveur sécurisé pour la collecte en ligne des signatures, une mesure non plus provisoire mais permanente ;
- Simplifier et harmoniser les exigences en matière de collecte des signatures dans les États membres ; le nom et l'adresse doivent être suffisants ;
- Inciter à la création d'un fonds européen indépendant auprès duquel il sera possible de demander une subvention de démarrage et le remboursement d'une partie des dépenses pour les ICE qui aboutissent ;
- Autoriser tous les citoyens européens et les ressortissants de pays tiers résidant légalement dans l'UE à apporter leur soutien à une ICE dès l'âge de 16 ans.

Au vu des trois premières années d'existence des ICE et de leur taux d'échec élevé, des réformes s'imposent pour simplifier le régime et l'harmoniser. Sa révision était prévue pour 2015.

Ce type de soutien financier est indispensable si l'on veut que les ICE deviennent un droit citoyen à part entière et qu'elles ne soient pas récupérées par les lobbyistes et les groupes d'intérêts puissants.

- 20.** Le Parlement européen, élu au suffrage universel direct, représente les citoyens européens et il est le principal porte-voix de leurs préoccupations dans le processus décisionnel de l'Union. C'est pourquoi :
- Chaque parti politique européen doit présenter un candidat au poste de président de la Commission européenne afin que les électeurs aient le choix ;
 - Les citoyens doivent également pouvoir voter pour des listes transnationales afin de renforcer la dimension européenne de ces élections ;
 - Le Parlement européen doit proposer des moyens d'organiser des référendums à l'échelle européenne afin que les citoyens puissent s'exprimer sur les choix décisifs pour l'avenir de l'Europe.

Cet article s'appuie sur l'article 14 TFUE tout en préconisant des réformes pour européeniser les élections européennes. Il faut pour cela introduire davantage de compétition entre les candidats à la présidence de la Commission et aux autres fonctions de haut rang, et faire avancer l'idée de circonscription européenne. Le Parlement pourrait au moins étudier la question des référendums à l'échelle de l'UE.

- 21.** Afin de développer la citoyenneté européenne comme moyen de relier différentes cultures et différentes langues, les institutions européennes s'engagent en vertu de l'article 11 (TUE) à :
- Fournir aux citoyens leur propre espace public européen pour échanger des points de vue sur tous les domaines de l'action transnationale. Les institutions

doivent mettre à disposition des outils de participation électronique et des équipements pour les dialogues en face-à-face ;

- Inciter les citoyens à jouer leur rôle dans la construction de l'Europe grâce à l'adoption d'un statut d'association européenne et à la signature d'un pacte pour un dialogue ouvert entre les institutions européennes et la société civile ;
- Continuer à développer les programmes d'échanges transnationaux de bonnes pratiques et de projets dans les domaines de la culture, de la consommation, de l'environnement, de la santé, de la protection sociale et de la cohésion territoriale, qui sont étroitement liés à la citoyenneté européenne.

Cette ligne directrice est semblable à l'article 11 (TUE) qui réclame la création d'un espace public européen. Le reste de cet article reprend des demandes effectuées de longue date en vue d'une « européanisation » de la société civile, condition *sine qua non* du renforcement de la citoyenneté européenne.

22. Il ne peut y avoir de citoyenneté européenne à grande échelle sans éducation. Tous les citoyens européens ont droit dès leur plus jeune âge à une éducation à la citoyenneté européenne. Après de larges consultations, la Commission proposera :

- Un modèle de manuel d'enseignement dans toutes les langues destiné à un usage scolaire et périscolaire ;
- Des recommandations aux États membres afin qu'ils incluent une dimension européenne à leurs propres programmes d'éducation à la citoyenneté, notamment lorsqu'ils touchent à l'histoire et aux langues.

Les compétences de l'Union européenne en matière d'éducation sont limitées, mais elle est en mesure de recommander que la citoyenneté européenne fasse désormais partie des thèmes étudiés en éducation civique dans chaque pays.

23. Tous les citoyens européens doivent bénéficier de l'égale possibilité de prendre part, une fois dans leur vie, à un programme européen éducatif ou d'échanges de jeunes dans un autre pays européen. La Commission européenne doit formuler des propositions sur :

- Les moyens de développer ce droit en se référant au programme européen Erasmus et aux programmes d'apprentissage tout au long de la vie ;
- Les conditions liées à ce droit, ainsi qu'un calendrier de mise à disposition des ressources nécessaires ;
- La création d'une carte de citoyenneté européenne qui serait à la fois un symbole et un moyen de faire valoir ses droits ainsi que les autres droits européens, de signer les initiatives citoyennes, d'adresser des pétitions et de voter aux élections européennes.

Le droit d'être informé et éduqué à la citoyenneté européenne ne signifie pas grand-chose si on n'a que peu de chances de mettre cette citoyenneté en pratique. Un droit universel pourrait obtenir le soutien de la Commission, qui avait d'abord baptisé le programme Erasmus « Erasmus pour tous », et celui des États membres qui ont gonflé le budget de 40 % pour la période 2014-2020. Ce droit ne pourra toutefois être introduit qu'étape par étape et parallèlement à la création d'une carte de citoyenneté européenne.

III. La mise en œuvre et le renforcement de la citoyenneté européenne

24. La citoyenneté européenne est un concept en constante évolution. L'objectif est d'inciter les institutions de l'UE à appuyer ces lignes directrices qui doivent, à terme, devenir légalement contraignantes.

Ces lignes directrices doivent s'accompagner de guides accessibles et compréhensibles sur les droits des citoyens européens et les normes qui ont un impact sur la vie quotidienne des individus. Ces guides peuvent être destinés aux :

- Voyageurs
- Consommateurs de biens et de services
- Groupes spécifiques de la société

On peut également imaginer des guides portant sur des domaines de la politique européenne tels que la gouvernance économique et monétaire, l'environnement, les services d'intérêt économique général du marché intérieur ou la politique de cohésion.

Pour que ces lignes directrices soient appliquées, un commissaire européen senior doit être nommé et prendre en charge la communication et l'ensemble des aspects de la citoyenneté européenne, les droits et la participation aux institutions de l'UE, ainsi que les politiques destinées à stimuler un sentiment d'appartenance à l'Europe.

Nous nous appuyons ici sur le constat que de nombreuses questions du quotidien traitées par la législation dérivée sont parfois aussi importantes, sinon plus, que les grands textes issus des traités ou de la Charte des droits fondamentaux.

La création par la Commission Barroso du poste de commissaire chargé de la justice, des droits fondamentaux et de la citoyenneté allait dans la bonne direction, mais un commissaire spécial en charge de la citoyenneté est néanmoins nécessaire. Il ou elle doit être connu(e), être responsable de la communication et être appuyé(e) par une solide équipe de juristes qui puissent recevoir les demandes et les plaintes et coordonner les réponses entre les différents services spécialisés. Ce commissaire doit avoir le rang de vice-président.

25. Des processus participatifs devraient être lancés dans tous les pays et au-delà des frontières afin d'impliquer les citoyens dans le modelage de cette citoyenneté européenne qui est la leur. À cet effet, la Commission européenne doit présenter un rapport exposant les points de vue et les demandes des citoyens tout en prenant en considération les activités de l'Union européenne dans tous les domaines politiques, ainsi que celles des autres institutions européennes et notamment du Conseil de l'Europe. Tous les trois ans, ce processus participatif qui débouche sur un rapport sur la citoyenneté est renouvelé. Ce rapport peut donner naissance à des droits ou des programmes

européens nouveaux qui devront être adoptés selon la procédure législative ordinaire.

Il s'agit là d'une version plus exigeante de l'actuelle clause de révision (article 25 TFUE) qui n'exige pas d'implication des citoyens ni même de rôle législatif propre au Parlement européen. En outre, les décisions du Conseil des ministres doivent être prises à l'unanimité et non à la majorité qualifiée comme le veut la procédure législative ordinaire. Il s'agit de l'une des rares propositions de ces lignes directrices qui nécessitent une révision des traités.

