

L'arrêt van Gend & Loos et la citoyenneté de l'Union

Astrid Epiney

Dieser Beitrag wurde erstmals wie folgt veröffentlicht:

Astrid Epiney, L'arrêt van Gend en Loos et la citoyenneté de l'Union, in: Cour de Justice de l'Union européenne (Hrsg.), 50^{ème} anniversaire de l'arrêt van Gend en Loos 1963-2013, Luxembourg 2013, 135-154. Es ist möglich, dass die Druckversion – die allein zitierfähig ist – im Verhältnis zu diesem Manuskript geringfügige Modifikationen enthält.

I. Introduction

En 1963, il n'était probablement pas possible de prévoir le développement du concept de la citoyenneté européenne tel qu'il est aujourd'hui ancré dans le TFUE ni d'ailleurs de la jurisprudence y relative qui a précisé plusieurs aspects de la portée juridique de ce principe en général et des droits des individus en particulier.

Toutefois, le développement de la citoyenneté européenne, tant au niveau de son introduction dans les traités que dans la jurisprudence de la CJUE, n'est pas pensable sans les principes déjà consacrés dans l'arrêt *van Gend & Loos* ; cet arrêt est, en d'autres termes, une condition respectivement un premier pas vers la citoyenneté européenne et les droits qui en découlent. Dans ce sens, l'arrêt *van Gend & Loos* peut être considéré comme une sorte de matrice dans laquelle s'est inscrite la construction de la citoyenneté européenne, tant au niveau législatif qu'au niveau jurisprudentiel. Ainsi, l'on trouve déjà dans certains principes développés dans l'arrêt *van Gend & Loos* (en particulier ceux relatifs aux droits des individus) les racines de la citoyenneté européenne et des droits qui en découlent respectivement des droits des citoyens européens.

L'objectif du présent texte est ainsi précisément d'une part de préciser cette fonction de précurseur de l'arrêt *van Gend & Loos* en ce qui concerne le développement de la citoyenneté européenne tout en démontrant aussi en quoi le concept de la citoyenneté européenne va au-delà respectivement développe les principes déjà consacrés dans l'arrêt *van Gend & Loos* (II.), d'autre part d'essayer – sur cette base et en partant de la jurisprudence de la CJUE – de systématiser et de préciser la structure respectivement les principes de la citoyenneté européenne et des droits qui en découlent (III.). Nous terminerons avec une brève conclusion (IV.).

Toutefois, il n'est pas possible dans la présente contribution de prendre en considération tous les aspects relatifs à la citoyenneté européenne ; ainsi, nous nous limiterons à trois éléments clés, à savoir les conditions d'accès et de perte de la citoyenneté européenne, le droit à la libre circulation et au séjour dans les Etats membres et l'interdiction de discrimination d'après la nationalité en lien avec un tel séjour, en laissant de côté d'autres droits des citoyens

européens, à notre avis moins centraux d'un point de vue conceptionnel¹. Par ailleurs, nous renoncerons – déjà pour une raison de place – à des références bibliographiques détaillées².

II. Les éléments clés de l'arrêt *van Gend & Loos* en relation avec le développement de la citoyenneté européenne et des droits qui en découlent

L'arrêt *van Gend & Loos* se réfère à différents grands principes du droit constitutionnel de l'Union dont l'aspect des droits des individus est particulièrement important en lien avec la question de savoir dans quel sens la citoyenneté européenne puisse être considérée comme un développement de principes déjà formulés dans l'arrêt *van Gend & Loos*. Dans ce contexte du (possible) façonnement de la citoyenneté européenne déjà par l'arrêt *van Gend & Loos* trois aspects nous semblent être d'une importance particulière :

- Premièrement et comme point de départ, la Cour a affirmé déjà le principe selon lequel le traité constitue un nouvel ordre juridique dont les sujets sont non seulement les Etats membres mais également leurs ressortissants. Ainsi, le traité consacre (aussi) des droits individuels qui sont d'applicabilité directe, indépendants du droit national et qui découlent directement, sans passer par l'intermédiaire du droit national, du droit de l'Union. La citoyenneté européenne, quant à elle, n'est pas concevable sans ce fondement, son objectif, sa portée voir son essence étant précisément de conférer des

¹ Notamment le droit de vote et d'éligibilité aux élections du Parlement européen ainsi qu'aux élections municipales, le droit de bénéficier de la protection des autorités diplomatiques et consulaires de tout Etat membre et le droit d'adresser des pétitions aux organes de l'Union, cf. art. 20 al. 2 TFUE. Ces droits sont toutefois également d'une grande importance.

² La doctrine sur la citoyenneté européenne en général et certains aspects (p.ex. la question de l'accès à des prestations sociales) est entretemps très nombreuse, sans toutefois que l'aspect spécifique examiné dans cette contribution ait fait jusqu'à maintenant l'objet de contributions. Cf. en général dans la doctrine sur les questions de citoyenneté européenne p.ex. (toujours avec d'autres références encore) *Myriam Benlolo Carabot*, Les fondements juridiques de la citoyenneté européenne, Bruxelles 2007 ; *Patrick Dollat*, La citoyenneté européenne. Théorie et statuts, Bruxelles 2008 ; *Anastasia Iliopoulou*, Libre circulation et non-discrimination, éléments du statut de citoyen de l'Union européenne, Bruxelles 2008 ; *Luca Manigrassi*, Vers une citoyenneté européenne fédérale ? Quelques réflexions sur l'arrêt « Zambrano », RDUE 2011, 411 ss. ; *Jo Shaw*, Citizenship: Contrasting Dynamics at the Interface of Integration and Constitutionalism, in: Craig/de Burca (éd.), The Evolution of EU Law, 2ème éd., Oxford 2011, 575 ss. ; *Anne Pieter van der Mei*, The Outer Limits of the Prohibition of Discrimination on Grounds of Nationality: A Look Through the Lens of Union Citizenship, MJ 2011, 62 ss. ; *Floris de Witte*, The End of EU Citizenship and the Means of Non-Discrimination, MJ 2011, 86 ss. ; *Dimitry Kochenov/Richard Plender*, EU Citizenship : From an Incipient Form to an Incipient Substance ? The Discovery of the Treaty Text, ELR 2012, 369 ss. ; *Aline Tryfonidou*, Redefining the Outer Boundaries of EU Law : The *Zambrano*, *McCarthy* and *Dereci* trilogy, EPL 2012, 493 ff. ; *Danièle Gallo*, Développements récents en matière de citoyenneté européenne et regroupement familial, RDUE 2012, 101 ff. ; *Erik Sommer*, Der Einfluss der Freizügigkeit auf Namen und Status von Unionsbürgern, Jena 2009 ; *Ferdinand Wollenschläger*, Grundfreiheit ohne Markt, Tübingen 2007 ; *Christoph Schönberger*, Unionsbürger, Tübingen 2005 ; *David Rabenschlag*, Leitbilder der Unionsbürgerschaft, Baden-Baden 2009 ; *Rosmarie Höfler*, Die Unionsbürgerfreiheit. Ansprüche der Unionsbürger auf allgemeine Freizügigkeit und Gleichheit unter besonderer Berücksichtigung sozialer Rechte, Berlin 2009 ; Daniel Thym, Hindernisse auf dem Weg zur „wahrhaftigen“ Unionsbürgerschaft – Zu den strukturellen Grenzen der EuGH-Rechtsprechung, ZEuS 2012, 501 ss.

droits individuels aux citoyens européens (cf. art. 20 al. 2 TFUE). Ces droits sont définis – comme déjà dans l’arrêt *van Gend & Loos* – exclusivement sur la base du droit de l’Union et ils vont ainsi au-delà des droits conférés par le droit national à leurs nationaux. Ainsi, déjà l’arrêt *van Gend & Loos* laisse apparaître un concept propre de droits individuels qui se distingue des concepts nationaux.

Quant à la question de savoir si une disposition du traité (ou du droit dérivé) confère des droits individuels susceptibles d’être invoqués devant les juridictions nationales et de l’Union, il semble d’ailleurs que le concept des droits individuels développés par la Cour reprend des éléments connus dans différents ordres juridiques nationaux et les « marie » vers un nouveau concept du droit de l’UE (« normative Interessentenklage »): ainsi, le fait que l’existence d’un intérêt de particuliers soit nécessaire reflète un aspect du concept du droit français tandis que l’objectif de la protection d’un tel intérêt doit ressortir de la disposition en question est une idée ancrée p.ex. en droit allemand mais aussi italien³.

- Deuxièmement (et étroitement en lien avec le premier aspect), le particulier peut faire valoir les droits conférés par le droit de l’Union aussi devant les juridictions nationales « contre » les Etats membres, y inclus l’Etat membre dont il a la nationalité⁴. Ce principe a été affirmé par la Cour dans l’arrêt *van Gend & Loos* par rapport à l’art. 30 TFUE, et la citoyenneté européenne le reprend et l’élargit. En effet, il semble que la possibilité de faire valoir ses droits devant les juridictions nationales contre les Etats membres soit le corollaire nécessaire du droit individuel matériel, nécessaire pour garantir son effectivité.
- Troisièmement, la question, dans le droit de l’Union, de l’existence et du contenu respectivement étendu d’un droit individuel précis, directement applicable, est à répondre (aussi) en recourant à l’effet utile du droit de l’Union. Ainsi, il n’est notamment pas nécessaire que la disposition du droit de l’Union formule expressément un droit individuel mais il suffit qu’elle veuille clairement protéger un droit individuel respectivement qu’elle concerne un tel droit même si elle est formulée comme une interdiction à l’égard des Etats membres (comme c’est le cas pour l’art. 30 TFUE). La jurisprudence de la CJUE concernant la citoyenneté européenne reprend cet élément de l’effet utile notamment en reconnaissant l’effet direct de l’art. 21 TFUE (droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres)⁵ et en lien avec la question de savoir dans quelle mesure l’on peut déduire des droits de séjour de la

³ Cf. en détail par rapport à cette question *Astrid Epiney*, Primär- und Sekundärrechtsschutz im Öffentlichen Recht, VVDStRL 61 (2002), 362 (393 ff.).

⁴ Cf. par rapport à la citoyenneté européenne CJUE, aff. C-434/09 (McCarthy), arrêt du 5 mai 2011, point 48 ; CJUE, aff. C-256/11 (Dereci), arrêt du 15 novembre 2011, point 63.

⁵ CJUE, aff. C-413/99 (Baumbast), Rec. 2002, I-7091.

citoyenneté européenne pour des ressortissants d'Etats tiers⁶. La méthode et le fondement de ces précisions jurisprudentielles semblent être dans les grandes lignes parallèles aux principes déjà du moins sous-jacents dans l'arrêt *van Gend & Loos* (effet utile, effectivité du droit de séjour des citoyens européens).

Dans l'ensemble, l'on peut ainsi conclure de ce qui précède que les éléments clés qui façonnent le concept de la citoyenneté européenne – à savoir le fait que le droit de l'Union consacre des droits individuels précis qui sont d'applicabilité directe et qui peuvent être invoqués devant les juridictions des Etats membres et dont le contenu et l'étendu exact est à déterminer sur la base de leur effet utile – sont déjà présents dans l'arrêt *van Gend & Loos*. Ainsi, le concept de la citoyenneté européenne et des droits qui en découlent se basent sur une approche déjà présente dans l'arrêt *van Gend & Loos* et il n'aurait probablement pas été possible, d'un point de vue de la construction juridique, de concevoir la citoyenneté européenne telle qu'elle est ancrée aujourd'hui dans le traité sans la reconnaissance des principes évoqués de l'arrêt *van Gend & Loos*. Ainsi, l'introduction de la citoyenneté européenne et des droits qui en découlent dans le traité peut être considérée comme une suite ou un développement de l'arrêt *van Gend & Loos*.

Ceci dit, l'on ne saurait affirmer que la citoyenneté européenne et les droits qui en découlent (notamment le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres) soient déjà tels quels « inclus » dans l'arrêt *van Gend & Loos*. En effet, la citoyenneté européenne et les droits conférés aux citoyens européens vont de plusieurs points de vue au-delà des principes formulés dans l'arrêt *van Gend & Loos* bien qu'il s'agit au fond d'un développement de ces principes⁷. Dans ce sens, il était – au vu de cet élargissement surtout des droits conférés – nécessaire d'introduire la citoyenneté européenne respectivement les droits qui en découlent dans les traités.

Par ailleurs, la citoyenneté européenne – telle qu'introduite dans le Traité – soulève aussi de nouvelles questions.

- Ainsi, comme la Cour l'a souligné à maintes reprises, le statut de citoyen de l'Union a vocation à être le statut fondamental des ressortissants des Etats membres⁸. Il ressort de cette affirmation – qui ne se trouve pas telle quelle dans le traité mais que la Cour déduit en dernier lieu du concept de la citoyenneté – qu'il ne s'agit plus seulement d'un droit « isolé » mais en quelque sorte d'un droit plus « global », à savoir du « statut fondamental des ressortissants des Etats membres ». Il semblerait que cette qualification ait en particulier des implications pour la question de savoir si le champ d'application des traités au sens de l'art. 18 TFUE est ouvert, sous quelles conditions l'on peut perdre

⁶ Cf. notamment CJUE, aff. C-200/02 (Zhu et Chen), Rec. 2004, I-9925 ; CJUE, aff. C-34/09 (Ruiz Zambrano), arrêt du 8 mars 2011. Cf. par rapport à cette question encore les remarques sous III.

⁷ Cf. à ce propos encore les remarques sous IV.

⁸ CJUE, aff. C-184/99 (Grzelczyk), Rec. 2001, I-6193, point 31 ; CJUE, aff. C-135/08 (Rottmann), Rec. 2010, I-1449, point 43 ; CJUE, aff. C-256/11 (Dereci), arrêt du 15 novembre 2011, point 62 ; CJUE, aff. C-364/10 (Hongrie/Slovaquie), arrêt du 16 octobre 2012, point 40.

la citoyenneté européenne et sous quelles conditions l'on peut déduire du droit des citoyens européens de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres aussi un tel droit pour des ressortissants d'Etats tiers. Toutefois, la question se pose de savoir dans quel sens cette caractérisation de la citoyenneté apporte vraiment un « plus » aussi qualitatif par rapport aux droits conférés aux citoyens européens et, partant, aux principes déjà énoncés dans l'arrêt *van Gend & Loos*⁹.

- De plus, la citoyenneté a considérablement élargie les droits individuels du traité conçus dans un premier temps essentiellement comme des « droits économiques » : il ne semble pas exagéré d'affirmer qu'en tout cas le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres est un vrai droit fondamental – la CJUE le désigne d'ailleurs comme « liberté fondamentale »¹⁰ ce qui s'explique avant tout par le fait qu'une liberté fondamentale lie pleinement les Etats membres¹¹ – qui s'applique aussi (dans certaines constellations) sans qu'un lien d'extranéité soit nécessaire, ceci dans les situations dans lesquelles les mesures nationales ont pour effet de priver le citoyen de l'Union de la jouissance effective de l'essentiel des droits conférés par ce statut¹². Le caractère plus « global » des droits conférés aux citoyens européens par rapport à des droits de caractère plutôt économique et plus « isolé » implique par ailleurs – en recourant à l'effet utile – que des mesures nationales ne touchant qu'indirectement les citoyens européens puissent être considérées comme entravant les droits des citoyens européens, en particulier leurs droits de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres, pour autant qu'elles empêchent la jouissance effective de ces droits, comme – du moins dans certaines constellations – l'interdiction de séjour pour des membres de famille du citoyen européen¹³.

Ces élargissements soulèvent de (nouvelles) questions spécifiques telle que celle de savoir sous quelles conditions un citoyen européen peut être considéré comme privé de la jouissance effective de « l'essentiel des droits » conférés par le statut de citoyen européen ou celle de savoir sous quelles conditions une entrave à certains droits de citoyens (en particulier celui de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres et l'interdiction de discrimination d'après la nationalité) peut être tout de même justifiée par des raisons impérieuses d'intérêt général. Ces questions – qui semblent être essentielles pour la portée exacte du statut du citoyen européen – ne sont pas encore toutes clarifiées par la jurisprudence¹⁴.

⁹ Cf. à ce propos encore les remarques sous IV.

¹⁰ Cf. p.ex. CJUE, aff. C-375/98 (*Yiadom*), Slg. 2000, I-9265, points 23 s.

¹¹ Contrairement aux droits fondamentaux qui s'adressent aux Etats membres uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union, art. 51 al. 1 Charte des droits fondamentaux.

¹² CJUE, aff. C-34/09 (*Ruiz Zambrano*), arrêt du 8 mars 2011, point 42 ; CJUE, aff. C-256/11 (*Dereci*), arrêt du 15 novembre 2011, point 64.

¹³ Cf. déjà CJUE, aff. C-200/02 (*Zhu et Chen*), Rec. 2004, I-9925.

¹⁴ Certains aspects ont certes été abordés dans la jurisprudence mais sa portée exacte reste à préciser, d'autres questions n'ont pas encore fait l'objet d'arrêts de la Cour.

Par la suite, il semble utile de traiter quelques questions relatives à la portée de la citoyenneté européenne et des droits qui en découlent, ceci aussi en considérant dans quelle mesure les principes déjà développés dans l'arrêt *van Gend & Loos* peuvent être un élément pour préciser la portée exacte du statut de citoyens européen (III.). Sur cette base, nous aborderons, dans la conclusion (IV.) la question de savoir quels éléments nouveaux ont effectivement été apportés par l'introduction de la citoyenneté européenne dans le Traité par rapport aux principes déjà présents dans l'arrêt *van Gend & Loos*.

III. Aspects choisis de la portée du statut de citoyen européen sur fond de la jurisprudence *van Gend & Loos*

Si l'on considère la portée du statut du citoyen européen respectivement des droits qui en découlent, trois aspects (déjà mentionnés dans l'introduction) semblent d'une importance particulière : les conditions d'accès et de perte de la citoyenneté européenne (1.), le droit à la libre circulation et au séjour dans les Etats membres (2.) et l'interdiction de discrimination d'après la nationalité en lien avec un tel séjour (3.). Nous aborderons brièvement, aussi sur la base de la jurisprudence de la Cour, ces trois domaines en essayant autant que possible de les mettre en lien avec l'arrêt *van Gend & Loos*, tout en apportant aussi quelques précisions à leur sujet.

1. Les conditions d'accès et de perte du statut de citoyen européen

L'art. 20 al. 1 TFUE consacre le principe selon lequel la citoyenneté revête un caractère accessoire dans le sens qu'est citoyen de l'UE toute personne ayant la nationalité d'un Etat membre. Par conséquent, la citoyenneté est liée à la nationalité d'un Etat membre, ceux-ci étant en principe libre de déterminer sous quelles conditions une personne acquiert et perd la nationalité¹⁵. Toutefois, d'après la Cour, le droit de l'Union est aussi applicable et dès lors à respecter lorsqu'une réglementation nationale tombe dans le champ d'application des traités (la Cour se réfère ici à sa jurisprudence relative à l'art. 18 TFUE) ce qui peut aussi être le cas pour une décision concernant l'acquisition ou la perte de la nationalité d'une personne. Puisque la décision au moins sur la perte de la nationalité d'un Etat membre affecte les droits conférés et protégés par le droit de l'Union (en l'occurrence une telle perte entraîne aussi la

¹⁵ CJUE, aff. C-369/90 (Micheletti), Rec. 1992, I-4239, point 10 ; CJUE, aff. C-179/98 (Mesbah), Rec. 1999, I-7955, point 29; CJUE, aff. C-200/02 (Zhu et Chen), Rec. 2004, I-9925 ; CJUE, aff. C-135/08 (Rottmann), Rec. 2010, I-1449, point 39.

perte du statut de citoyen européen), les Etats membres doivent respecter les prérogatives du droit de l'Union lors de telles décisions¹⁶.

Cette approche est particulièrement intéressante au vu du caractère en principe accessoire du statut de citoyen européen : en effet, elle relativise ce caractère accessoire dans le sens que suite au fait que la nationalité d'un Etat membre « entraîne » aussi la citoyenneté européenne, les prérogatives du droit de l'Union s'appliquent pour autant que les mesures nationales déploient un effet sur les droits conférés et protégés par le droit de l'Union. Ainsi, et l'arrêt *Rottmann* illustre parfaitement cet aspect, les Etats membres ne sont précisément pas totalement libre pour décider de la question de savoir sous quelles conditions leur nationalité s'acquiert ou se perd mais le droit de l'Union est à respecter. Dans ce sens, la citoyenneté européenne est bel et bien elle-même – et ce en dépit de son caractère accessoire – source de droits individuels et non pas seulement une sorte de « symbole » de l'Union politique.

Ce point de vue semble être parfaitement dans la ligne de l'arrêt *van Gend & Loos* : en effet, déjà dans cet arrêt, la Cour a mis en évidence que la portée des droits conférés par le droit de l'Union doit nécessairement être déterminée selon le droit de l'Union lui-même (qui est nécessairement lui-même la source de ces droits), une approche qui se justifie aussi par le principe de l'effet utile. Par conséquent, dès que le droit de l'Union confère un droit, et *a fortiori* s'il s'agit du statut fondamental des ressortissants des Etats membres accordé et défini justement par le droit de l'Union, toute mesure qui affecte ces droits doit respecter les prérogatives du droit de l'Union ; ainsi, non seulement le contenu d'un droit mais aussi les ayants-droits doivent être déterminés en appliquant les dispositions pertinentes du droit de l'Union. Toute autre approche permettrait en dernière conséquence aux Etats membres de restreindre de manière arbitraire la portée des droits conférés par l'Union. Le fait que le droit de l'Union – interprétée à la lumière du droit international – confère aux Etats membres le droit de déterminer sous quelles conditions une personne acquiert et perd la nationalité ne contredit pas cette approche car cette compétence doit justement – comme le relève la Cour – s'exercer dans le respect du droit de l'Union.

Jusqu'à maintenant la CJUE a fait référence à cette approche seulement dans une situation dans laquelle il s'agissait de la perte de la nationalité entraînant ainsi aussi par ricochet (en principe) la perte de la citoyenneté européenne. L'arrière-fond du raisonnement de la Cour, aussi à la lumière de l'arrêt *van Gend & Loos*, plaide cependant en faveur de l'application de ces principes aussi pour l'acquisition de la nationalité : certes, dans ce cas de figure la personne concernée ne perd pas de droits mais on lui permet pas d'accéder au statut fondamental des ressortissants des Etats membres (consacré par le droit de l'Union) de sorte qu'il s'agit aussi d'une mesure qui affecte les droits conférés et protégés par l'ordre juridique

¹⁶ CJUE, aff. C-135/08 (*Rottmann*), Rec. 2010, I-1449, point 43 ss. Toutefois, le droit de l'Union permet en principe de prendre une décision de retrait de nationalité en raison de manœuvres frauduleuses; en tout cas, le principe de proportionnalité est à respecter.

de l'Union puisque suite à cette acquisition la personne devient « automatiquement » aussi citoyen de l'Union.

Quant à la question de savoir quelles dispositions du droit de l'Union sont à respecter dans ce genre de situation, il nous semble que l'art. 51 al. 1 de la Charte des droits fondamentaux peut être appliqué car l'on se trouve dans une situation dans laquelle les Etats membres mettent en quelque sorte en œuvre le droit de l'Union, ceci en prenant des mesures qui entraînent (aussi) l'acquisition ou la perte du statut de citoyen européen. Ainsi, les Etats membres doivent appliquer des critères qui respectent les principes généraux d'un Etat de droit, en particulier les droits fondamentaux et le principe de proportionnalité. De bonnes raisons plaident cependant en faveur de l'approche que la marge de manœuvre à accorder aux Etats membres lorsqu'ils prennent des mesures concernant l'acquisition ou la perte de la nationalité doit être plus large quand il s'agit de l'acquisition que quand il s'agit de la perte, car dans la deuxième hypothèse, l'on retire un statut ; ainsi, la personne concernée perd son statut fondamental de ressortissant d'Etat membre.

2. *Quant à l'étendu du droit de circuler et de séjourner des citoyens de l'Union*

Le droit des citoyens de l'Union de circuler et de séjourner sur le territoire des Etats membres constitue sans aucun doute le droit le plus important conféré aux citoyens et partant du statut de citoyen européen¹⁷. Il est ancré à l'art. 21 al. 1 TFUE. A l'instar de sa jurisprudence relative à l'art. 30 TFUE dans l'arrêt *van Gend & Loos*, la Cour a reconnu l'applicabilité directe de cette disposition dans l'arrêt *Baumbast*¹⁸. Elle développe toutefois cette approche les conditions de l'applicabilité directe plus loin dans le sens qu'elle admet l'applicabilité directe et, partant, la possibilité des citoyens européens de se prévaloir de l'art. 21 TFUE malgré le fait que cette disposition se réfère aux « conditions prévues par les traités et par les dispositions prises pour leur application », ces dispositions pouvant précisément contenir des limitations de ce droit. L'argument central de la Cour est au fond double : tout d'abord, elle souligne – après avoir fait référence au statut fondamental des ressortissants des Etats membres que constitue la citoyenneté européenne – que le droit conféré aux citoyens européens à l'art. 21 TFUE est clair et précis et dès lors d'applicabilité directe. Deuxièmement, la « réserve » des dispositions notamment du droit dérivé ne saurait altérer ce droit, car elles sont soumises au contrôle de la Cour. En d'autres termes, le droit conféré à l'art. 21 TFUE est pleinement un droit en vertu du droit originaire, les éventuelles limitations

¹⁷ Toutefois, la Cour a constaté que l'art. 21 TFUE ne s'applique pas à des chefs d'Etat (du moins qu'ils entreprennent une visite dans cette fonction), le droit international pouvant justifier une telle entrave aux droits conférés par cet article, cf. CJUE, aff. C-364/10 (Hongrie/Slovaquie), arrêt du 16 octobre 2012.

¹⁸ CJUE, aff. C-413/99 (*Baumbast*), Rec. 2002, I-7091. Cf. aussi CJUE, aff. C-456/02 (*Trojani*), Rec. 2004, I-7573.

ancrées dans les dispositions du droit dérivé devant non seulement être interprétées à la lumière du droit originaire mais doivent découler déjà du droit originaire, l'art. 21 TFUE contenant en d'autres termes des limitations inhérentes et non-écrites pour lesquelles le législateur de l'Union a une compétence de concrétisation. Cette approche peut convaincre : car elle seule permet de garantir qu'un droit formulé de manière claire et nette dans le Traité ne puisse pas être anéanti par des dispositions du droit dérivé. Dans ce sens, l'argument de l'effet utile joue aussi un rôle dans ce contexte.

Par ailleurs et sur cette base, la Cour a précisé et appliqué le droit des citoyens de l'Union de circuler et de séjourner sur le territoire des Etats membres dans plusieurs arrêts dans lesquels la considération de l'effet utile joue régulièrement (implicitement ou explicitement) un rôle important. Ainsi, elle a notamment précisé les aspects suivants :

- La CJUE – comme déjà mentionné¹⁹ – considère le droit des citoyens de circuler et de séjourner librement dans les Etats membres comme une « liberté fondamentale » et a aussi affirmé que les Etats membres ne doivent pas prendre de mesures portant atteinte à la « substance même du droit de séjour » conféré par le droit de l'Union ; tel est, selon la Cour, p.ex., le cas pour une mesure d'éloignement automatique qui suit, dans un délai déterminé, le défaut de production par un ayant droit au séjour des justificatifs nécessaires à la délivrance d'une carte de séjour²⁰. L'on peut déduire de cette argumentation qu'en cas d'atteinte à la substance même du droit de l'art. 21 TFUE, la mesure nationale est en tout cas non compatible avec le traité. Il s'agit en d'autres termes d'une limitation générale et abstraite de la possibilité d'entraver le droit conféré par l'art. 21 TFUE et non pas d'un principe applicable au niveau de la justification d'une entrave (dans le cadre de laquelle par définition une pesée des intérêts a lieu dans le cadre de l'examen de la proportionnalité). Cette construction rappelle celle des droits fondamentaux : ainsi, l'art. 52 al. 1 Charte des droits fondamentaux précise que le « contenu essentiel » des droits doit en tout cas être respecté. Il est intéressant de relever qu'en allemand la CJUE recourt au terme de « Wesensgehalt », terme qui est aussi utilisé en allemand dans l'art. 52 al. 1 de la Charte des droits fondamentaux.
- Des mesures qui peuvent rendre moins attractif l'exercice du droit de séjour dans un autre Etat membre (telles que des mesures fiscales ou une obligation de séjour régulier dans un Etat comme condition pour une prestation étatique) sont à considérer comme une entrave au droit des citoyens de l'Union de circuler et de séjourner sur le territoire des Etats membres qui peut toutefois être justifiée, la CJUE appliquant pour l'essentiel les mêmes principes que dans le cadre des libertés fondamentales²¹.

¹⁹ Ci-dessus, II.

²⁰ CJUE, aff. C-408/03 (Commission/Belgique), Rec. 2006, I-2547, points 67 s.

²¹ Cf. p.ex. CJUE aff. C-406/04 (de Cuyper), Rec. 2006, I-6947 ; CJUE, aff. C-520/04 (Turpeinen), Rec. 2006, I-10685 ; CJUE, aff. C-345/05 (Commission/Portugal), Rec. 2006, I-10633 ; CJUE, aff. jtes C-11/06, C-12/06 (Morgan), Rec. 2007, I-9161 ; CJUE, aff. C-544/07 (Rüffler), Rec. 2009, I-3389 ; CJUE, aff. C-522/10 (Reichel-Albert), arrêt du 19 juillet 2012 ; cf. aussi CJUE, aff. C-33/07 (Jipa), Rec. 2008, I-5157,

- Mais aussi de manière générale, des mesures nationales qui peuvent d'une manière ou d'une autre rendre plus difficile l'exercice du droit des citoyens de l'Union de circuler et de séjourner sur le territoire des Etats membres tombent dans le champ d'application de l'art. 21 TFUE. Ainsi, la CJUE a p.ex. examiné une réglementation concernant le nom d'une personne²².

De plus, la Cour a en quelque sorte élargi la portée du droit des citoyens de l'Union de circuler et de séjourner sur le territoire des Etats membres, ceci avant tout dans deux directions toutefois intimement liées entre elles :

- Tout d'abord, la Cour a affirmé déjà dans l'arrêt *Zhu et Chen*²³ que le droit de séjour d'un citoyen peut impliquer aussi un droit de séjour pour d'autres personnes (ressortissants d'Etats tiers) pour autant que leur séjour soit nécessaire afin que le citoyen européen puisse effectivement exercer son droit de séjour découlant de l'art. 21 TFUE, comme dans la situation d'un enfant ressortissant d'un Etat membre qui a besoin d'une personne qui s'occupe de lui. Le droit de séjour dans un autre Etat membre n'est par ailleurs pas dépendant du fait que l'ayant droit ait déjà exercé son droit de libre circulation, de sorte qu'il suffit d'être titulaire de la nationalité d'un (autre) Etat membre. Cet aspect souligne une fois de plus le caractère de droit fondamental du droit des citoyens de l'Union de circuler et de séjourner sur le territoire des Etats membres. La CJUE déduit dès lors en recourant à l'effet utile du droit consacré à l'art. 21 TFUE un droit de séjour dérivé de personnes ressortissantes d'Etats tiers. Dans ce sens, une approche déjà amorcée dans l'arrêt *van Gend & Loos* a été reprise. Reste à savoir sous quelles conditions le séjour d'une autre personne est effectivement nécessaire pour l'effectivité du droit de séjour d'un enfant et celle de savoir si un tel droit de séjour dérivé est aussi imaginable dans d'autres situations que celle d'un enfant mineur (p.ex. une personne majeure non capable de discernement ou d'une personne majeure nécessitant l'aide d'une tierce personne).
- En prolongeant cette approche, la Cour a admis que des mesures nationales ayant pour effet de priver les citoyens de l'Union de la jouissance effective de l'essentiel des droits conférés par leur statut de citoyen européen sont incompatibles avec les art. 20, 21 TFUE ; tel est le cas, d'après la Cour, pour le refus de séjour opposé à une personne, ressortissant d'un Etat tiers, dans l'Etat membre où résident ses enfants en bas âge, ressortissants dudit Etat membre, dont elle assume la charge, ainsi que le refus d'octroyer à cette personne un permis de travail²⁴. Par la suite, la Cour a précisé que le critère relatif à la privation de l'essentiel des droits conférés par le statut de citoyen

où il s'agissait d'une interdiction de quitter le pays prononcée par l'Etat d'origine afin de protéger l'ordre et la sécurité publique, une mesure qui semble seulement très difficilement pouvoir être justifiée.

²² CJUE, aff. C-208/09 (Sayn-Wittgenstein), arrêt du 22 décembre 2012.

²³ CJUE, aff. C-200/02 (Zhu et Chen), Rec. 2004, I-9925 ; cf. aussi CJUE, aff. C-408/03 (Commission/Belgique), Rec. 2006, I-2547.

²⁴ CJUE, aff. C-34/09 (Ruiz Zambrano), arrêt du 8 mars 2011, points, 42 s.

européen se réfère à des situations caractérisées par le fait que le citoyen de l'Union se voit obligé, de fait, de quitter le territoire de l'Union dans son ensemble²⁵. Cette condition n'est pas remplie, p.ex., dans une situation dans laquelle l'on refuse une autorisation de séjour au conjoint (ressortissant d'un Etat tiers) dans son pays d'origine (puisque ce refus n'implique pas une obligation pour le citoyen européen de quitter le territoire de l'Union) ou dans une situation dans laquelle il s'agit de l'autorisation de séjour de membres de famille de citoyens européens n'ayant jamais exercés leur droit à la libre circulation²⁶, dans ce dernier cas, un séjour dans l'Etat membre en question pour toute la famille étant seulement « souhaitable » (pour des raisons économiques ou d'autres raisons) sans pour autant que le citoyen européen se voit vraiment contraint de quitter le territoire de l'Union. La Cour précise par ailleurs que le critère relatif à la privation de l'essentiel des droits conférés par le statut de citoyen européen revêt un caractère « très particulier » en ce qu'il couvre (seulement) des situations dans lesquelles le refus d'un droit de séjour pour un ressortissant d'un Etat tiers (membre de la famille d'un citoyen européen) implique la méconnaissance de l'effet utile de la citoyenneté européenne²⁷.

Dès lors, si « l'essentiel des droits conférés » (« Kernbestand ») par la citoyenneté européenne est touchée, le droit des citoyens européens de circuler et de séjourner sur le territoire des Etats membres est un véritable droit fondamental applicable indépendamment d'un quelconque lien d'extranéité (une question qui a pu être laissée ouverte dans l'arrêt *Zhu et Chen* dans lequel l'enfant avait la nationalité d'un autre Etat membre que celui de résidence). Reste à savoir sous quelles conditions l'essentiel des droits conférés par la citoyenneté européenne est effectivement touché, la Cour semblant considérer comme déterminant qu'il y ait une obligation de fait de quitter le territoire de l'Union. Le cas d'enfants mineurs, ressortissants d'un Etat membre, et de leurs parents, ressortissants d'Etats tiers, constitue certes le cas d'application le plus clair et le plus fréquent. Toutefois, d'autres situations ne semblent pas d'emblée exclues, comme p.ex. celle d'une personne dépendante de soins prodigués par un proche. Par ailleurs, la question de savoir à partir de quel âge l'on peut raisonnablement partir de l'idée qu'un enfant (mineur) n'a plus besoin de ses parents reste aussi ouverte. Si le point de départ pour la réponse à ces questions est – comme la Cour l'a souligné – l'effet utile des droits conférés par la citoyenneté européenne, il semble que la formulation de critères généraux et abstraits ne sauraient satisfaire aux exigences du droit de l'Union ; il convient plutôt de se demander si dans une situation concrète la mesure nationale entraîne une obligation de fait de quitter le territoire de l'Union.

²⁵ CJUE, aff. C-434/09 (McCarthy), arrêt du 5 mai 2011, point 48 ss. ; CJUE, aff. C-256/11 (Dereci), arrêt du 15 novembre 2011, points 64 ss. ; cf. aussi CJUE, aff. C-40/11 (Iida), arrêt du 8 novembre 2012.

²⁶ Raison pour laquelle le droit dérivé (notamment la directive 2004/38) n'est pas applicable.

²⁷ CJUE, aff. C-256/11 (Dereci), arrêt du 15 novembre 2011, point 67.

La CJUE n'avait pas à se prononcer sur la question de savoir si le droit de séjour d'un ressortissant d'Etat tiers, membre de la famille d'un citoyen européen, peut être refusé – même si ce refus implique que le citoyen européen aussi serait obligé de quitter le territoire de l'Union – pour des raisons d'ordre et de sécurité publics. Puisqu'une telle limitation est aussi possible dans le cadre des droits fondamentaux, de bonnes raisons plaident dans le sens d'une réponse positive à cette question, la mesure nationale devant toutefois respecter le principe de proportionnalité et prendre en compte le fait que l'essentiel des droits conférés par la citoyenneté européenne est en jeu. Par contre, des raisons économiques (p.ex. l'impossibilité du citoyen européen et des ses parents de subvenir à leurs besoins) ne sauraient à notre sens pouvoir être alléguées comme des raisons pouvant limiter « l'essentiel des droits conférés par la citoyenneté européenne », cette possibilité entravant l'effet utile de ces droits.

3. *Droit de séjour, interdiction de discrimination d'après la nationalité et justification*

Le droit des citoyens de l'Union de circuler et de séjourner sur le territoire des Etats membres joue enfin un grand rôle dans le cadre de l'application de l'art. 18 TFUE (interdiction de discrimination d'après la nationalité) : en effet, la Cour affirme dans une jurisprudence constante que les citoyens européens résidant légalement sur le territoire d'un autre Etat membre peuvent se prévaloir de l'art. 18 TFUE dans toutes les situations relevant du domaine d'application *ratione materiae* du droit de l'Union, ces situations comprenant notamment celles relevant de l'exercice des libertés fondamentales garanties par le traité y compris celle de l'art. 21 TFUE²⁸. Sur cette base, la Cour a examiné la compatibilité, avec l'art. 18 TFUE, de différentes mesures nationales opérant une discrimination formelle ou matérielle dans des domaines relevant en principe de la compétence des Etats membres. Ainsi, faisaient l'objet d'arrêts de la Cour, p.ex., des réglementations relatives à l'obtention d'une aide accordée aux étudiants, au droit à une prestation sociale telle que le *Minimex* belge, aux conditions d'obtention d'une vignette pour l'utilisation de certaines routes nationales ou encore au nom de famille²⁹. La question centrale pour la compatibilité des ce genre de réglementations – pour autant qu'elles opèrent directement ou indirectement une distinction selon la nationalité – est alors régulièrement celle de savoir si la distinction peut être justifiée, c'est-à-dire si elle est fondée sur des considérations objectives indépendantes de la nationalité.

²⁸ Cf. déjà CJUE, aff. C-85/96 (Martinez Sala), Rec. 1998, I-2691, point 63 ; CJUE, aff. C-184/99 (Grzelczyk), Rec. 2001, I-6193, point 32 s. ; CJUE, aff. C-274/96 (Bickel et Franz), Rec. 1998, I-7637, point 15 s. ; CJUE, aff. C-148/02 (Garcia Avello), Rec. 2003, I-11613 ; CJUE, aff. C-209/03 (Bidar), Rec. 2005, I-2119, points 32 s. ; CJUE, aff. C-224/98 (D'Hoop), Rec. 2002, I-6191, points 29 ss. ; CJUE, aff. C-158/07 (Förster), Rec. 2008, I-8507 ; CJUE, aff. C-103/08 (Gottwald), Rec. 2009, I-9117.

²⁹ Cf. les références dans la note 28.

Cette jurisprudence paraît en effet judicieuse et tenir compte de l'effet utile non seulement de l'art. 18 TFUE mais aussi et surtout de celui de l'art. 21 TFUE : car, la garantie d'un droit de libre circulation et de séjour ne peut être effective que si les citoyens européens ressortissants d'autres Etats membres – en exerçant ce droit – ne soient pas traités moins favorable que les nationaux ; en d'autres termes, le concept de la citoyenneté européenne qui confère (entre autres) un droit de circuler et de séjourner librement dans tous les Etats membres implique l'idée d'une certaine égalité des citoyens européens et, partant, une telle interdiction de discrimination. Dans ce sens, il est non seulement cohérent mais nécessaire que l'exercice de ce droit ouvre en principe le champ d'application des traités au sens de l'art. 18 TFUE.

Toutefois, certaines questions dans l'application de l'art. 18 TFUE ne semblent pas encore être entièrement clarifiées dans la jurisprudence de la Cour. Deux aspects nous semblent d'une importance particulière :

- Premièrement, les conditions exactes de l'ouverture du champ d'application de l'art. 18 TFUE ne sont pas totalement claires : l'affirmation de la Cour selon laquelle les situations tombant dans le champ d'application des traités au sens de l'art. 18 TFUE « comprennent notamment celles relevant de l'exercice des libertés fondamentales garanties par le traité et celles relevant de l'exercice de la liberté de circuler et de séjourner sur le territoire des Etats membres telle que conférée par l'art. 18 CE »³⁰ laisse penser que le seul fait qu'un citoyen européen qui a exercé son droit de libre circulation suffit pour que le champ d'application de l'art. 18 TFUE soit ouverte, sans qu'il soit nécessaire d'examiner en détail si le domaine dans lequel une distinction selon la nationalité est opérée tombe, lui aussi, dans le champ d'application *rationae materiae* des traités. Dans ce sens peuvent aussi être interprétés certains arrêts qui se contentent – lors de l'examen de l'ouverture du champ d'application des traités – de constater qu'il s'agit d'une situation dans laquelle un citoyen européen ait exercé son droit de libre circulation³¹. Dans d'autres arrêts, par contre, la CJUE examine aussi – parfois même après avoir constaté que le champ d'application du traité est ouvert suite à l'exercice de la liberté de circuler et de séjourner sur le territoire des Etats membres – si le domaine dans lequel une distinction selon la nationalité est opérée relève du champ d'application matériel des traités ou se prononce sur la question de savoir si le domaine en question entre (aussi) dans le champ d'application des traités³². Ce procédé a été repris par un arrêt récent dans lequel une réduction de tarifs pour les transports publics pour étudiants était en cause³³. L'on doit alors conclure que, pour la Cour, seul l'exercice du droit de

³⁰ CJUE, aff. C-209/03 (Bidar), Rec. 2005, I-2119, point 33; cf. dans le même sens déjà CJUE, aff. C-184/99 (Grzelczyk), Rec. 2001, I-6193, point 33.

³¹ Cf. p.ex. CJUE, aff. C-524/06 (Huber), Rec. 2008, I-9705; CJUE, aff. C-103/08 (Gottwald), Rec. 2009, I-9117; CJUE, aff. C-158/07 (Förster), Rec. 2008, I-8507.

³² CJUE, aff. C-209/03 (Bidar), Rec. 2005, I-2119, points 38 ss.; CJUE, aff. C-224/98 (D'Hoop), Rec. 2002, I-6191, points 34 s.

³³ CJUE, aff. C-75/11 (Commission/Autriche), arrêt du 4 octobre 2012, points 42 ss.

libre circulation par un citoyen européen ne saurait suffire pour ouvrir le champ d'application des traités ; il est de plus nécessaire que le domaine en question soit aussi couvert par le champ d'application des traités, les arrêts pouvant être interprétés dans un autre sens s'expliquant probablement par le fait que la réponse à cette question était dans les cas concrets clairs (du moins au vue de la Cour). Toutefois, ce dernier critère (supplémentaire) ne saurait pas vraiment limiter de manière significative le champ d'application des traités, puisqu'il semble qu'un lien quelconque avec le séjour légal soit suffisant³⁴, exception faite de domaines ne relevant clairement pas des traités, tels que les élections aux Parlements nationaux. Cette définition très large du champ d'application des traités au sens de l'art. 18 TFUE est convaincante aussi au vue du concept de citoyenneté et de son effet utile : car la reconnaissance d'un tel « statut fondamental » des ressortissants des Etats membres en général et le droit de libre séjour et de circulation en particulier impliquent largement un droit de non-discrimination si l'on vise l'effectivité de la jouissance de ces droits.

- En ce qui concerne la justification d'une distinction selon la nationalité respectivement la question de savoir si la distinction est fondée sur des considérations objectives indépendantes de la nationalité, la Cour part – en ce qui concerne l'accès à des prestations (financières) étatiques – de l'idée que les Etats membres (malgré une certaine solidarité financière dont ils doivent faire preuve) peuvent veiller à ce que l'octroi de prestations (financières) ne devienne pas un charge déraisonnable qui pourrait avoir des conséquences sur le niveau global des prestations. Partant, il est, selon la Cour, « légitime » pour un Etat membre de n'octroyer une certaine prestation qu'à la condition que le bénéficiaire ait démontré un « certain degré d'intégration dans la société de cet Etat », la proportionnalité de la mesure étant toujours requise³⁵. La Cour part alors de l'idée qu'en principe les Etats peuvent accorder certaines faveurs aux personnes démontrant un lien respectivement une intégration dans la société de l'Etat en question. Toutefois, la jurisprudence semble partir de l'idée que le souci de l'intégration en tant que telle ne peut pas constituer une raison justificative respectivement une considération objective ; il est plutôt nécessaire que l'Etat membre puisse invoquer une autre raison (p.ex. l'équilibre financier de la prestation en cause) et qu'alors l'intégration dans l'Etat membre puisse constituer un critère objectif pour limiter les ayant-droits à la prestation. Cette approche est convaincante : car au vue du statut de citoyen européen et des droits qui en découlent, il est difficilement concevable que l'intégration puisse être un objectif en soi qui peut fonder une discrimination selon la nationalité. Un tel point de vue signifierait en dernier lieu qu'un traitement moins

³⁴ Cf. p.ex., par rapport à une aide aux victimes de crimes CJUE, aff. C-164/07 (Wood), Rec. 2008, I-4143.

³⁵ Cf. CJUE, aff. C-209/03 (Bidar), Rec. 2005, I-2119, points 56 ss.; cf. également CJUE, aff. C-158/07 (Förster), Rec. 2008, I-8507; CJUE, aff. C-103/08 (Gottwald), Rec. 2009, I-9117; CJUE, aff. C-75/11 (Commission/Autriche), arrêt du 4 octobre 2012, points 57 ss.

favorable de ressortissants d'autres Etats membres pourrait en principe toujours être justifié puisque par définition ils sont souvent moins bien intégrés dans l'Etat d'accueil que les nationaux, une approche qui est diamétralement opposée au concept de la citoyenneté européenne.

IV. Conclusion

Les réflexions ci-dessus ont pu démontrer que l'arrêt *van Gend & Loos* constitue effectivement un point de départ pour le développement de la citoyenneté européenne, telle qu'elle est ancrée aujourd'hui dans le traité et telle que ce statut et sa portée ont été précisés par la jurisprudence de la Cour. Toutefois, si le développement du concept de la citoyenneté n'est pas pensable sans les bases – notamment quant aux droits individuels conférés par le droit de l'Union – déjà façonnées par l'arrêt *van Gend & Loos*, il reste nécessaire de les appliquer et de les concrétiser justement (aussi) lors de l'interprétation des dispositions régissant la citoyenneté européenne. Cette application – notamment le recours à l'effet utile pour déterminer la portée des droits individuels – conduit aussi à un développement considérable de sorte que les droits individuels conférés par le statut de citoyens européens s'appuient certes dans leur conception initiale sur les principes déjà développés dans l'arrêt *van Gend & Loos*, tout en franchissant aussi des pas qualitatifs supplémentaires, notamment en ce qui concerne le caractère de droit fondamental du droit des citoyens européens de circuler et de séjourner sur le territoire des Etats membres qui, lui, a de son côté différentes implications (notamment l'applicabilité du droit de l'Union pour les règles régissant l'acquisition et la perte de la nationalité d'un Etat membre, protection de « l'essentiel des droits » conférés par le statut du citoyen européen, interdiction d'une atteinte à la substance même du droit de l'art. 21 TFUE).

Il reste une question : l'arrêt *van Gend & Loos* a déjà développé le concept selon lequel le traité a institué un nouvel ordre juridique dont les sujets sont non seulement les Etats membres mais également leurs ressortissants et que le traité consacre ainsi (aussi) des droits individuels qui sont d'applicabilité directe, indépendants du droit national et qui découlent directement, sans passer par l'intermédiaire du droit national, du droit de l'Union. Si la citoyenneté a certes élargi les droits, l'on peut se poser la question de savoir si le concept de la citoyenneté – qui est « institué » (art. 29 al. 1 TFUE, « eingeführt ») – apporte un plus par rapport aux différents droits consacrés dans le traité ou si la citoyenneté se résume et se limite aux droits conférés aux citoyens par le traité. Il semble que déjà le traité lui-même part de l'idée que la citoyenneté franchit un pas de plus : non seulement, on « institue » la citoyenneté mais les droits qui en découlent sont mentionnés à l'art. 20 al. 2 TFUE de manière non-exhaustive, et selon l'art. 20 al. 1 TFUE la citoyenneté européenne « s'ajoute » à la citoyenneté nationale.

Aussi la Cour semble partir de l'idée que la citoyenneté est un « plus » en formulant que le statut de citoyen de l'Union a vocation à être le statut fondamental des ressortissants des Etats membres, ceci tout en se référant à chaque fois aussi aux droits conférés aux citoyens européens par la Traité (notamment le droit de libre circulation). Ainsi, ce « plus » reste encore quelque peu énigmatique : certes, la Cour se réfère au droit du citoyen de l'Union d'avoir la jouissance effective de l'essentiel des droits conférés par ce statut et à la « substance même du droit de séjour » ; toutefois, ces concepts sont en principe aussi pensables par rapport aux différents droits conférés. Ceci illustre encore une fois le fait que l'essentiel du concept de citoyenneté a déjà été fondé par l'arrêt *van Gend & Loos*. Il ne reste pas moins que l'institution d'une citoyenneté européenne peut être considérée comme l'expression explicite d'un lien spécifique entre les citoyens et l'Union respectivement le droit de l'Union qui déploie des effets sur l'interprétation et, partant, le contenu et la portée des droits conférés aux citoyens européens ce qui est illustré par les développements jurisprudentiels esquissés dans cette contribution. Dans ce sens, et probablement que dans ce sens, la citoyenneté européenne ne se limite pas à la somme de tous les droits mais déploie – suite à sa finalité tournée vers des développements futurs – des effets juridiques spécifiques.