8 juin 2008

Alain LAMASSOURE
Député européen

LE CITOYEN ET L'APPLICATION DU DROIT COMMUNAUTAIRE

Rapport au Président de la République

Comment dire «Vive l'Europe» ?

« Je suis enseignante à Montélimar (Drôme). Mon mari est allemand, commissaire de police et formateur, il travaille près de Stuttgart.

Depuis bientôt cinq ans, nous établissons des contacts avec le ministère de l'Intérieur afin qu'il obtienne un détachement de quelques années. Depuis cinq ans, je vis seule avec les enfants en France !

Quant à lui, il se trouve dans une chambre de caserne avec pour tout horizon un lit, une table, une chaise et une fenêtre de prison. (...) Je suis maintenant en arrêt maladie pour dépression : je dois quand même avancer pour assurer le quotidien auprès de nos enfants, qui sont encore jeunes. Ces petits Européens possédant la double nationalité n'ont même pas ce droit fondamental d'être entourés de leurs parents au quotidien ! Comment oser parler d'Europe et de conscience européenne ? Quelle honte, quand on pense que l'Allemagne et la France sont à l'origine de ce projet ! »

(Extrait du Courrier des lecteurs du *Nouvel Observateur* du 27 mars 2008)

LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

Paris, le 18 JAN. 2008

Monsieur le Ministre,

Les Européens attendent d'abord de l'Europe qu'elle ait un effet positif sur leur vie quotidienne, en leur permettant de voyager, de vivre, de travailler au sein de l'Union européenne sans se heurter à des obstacles indus.

Cette question est celle de l'application effective du droit communautaire aux citoyens, au-delà de la transposition formelle des directives, qui est évidemment un préalable indispensable.

L'application du droit communautaire reste en effet trop disparate.

Si le droit applicable aux entreprises ou les règles de la politique agricole sont généralement bien appliqués, il n'en va pas toujours de même pour les citoyens ordinaires : dans la pratique les textes de base sur la reconnaissance mutuelle des diplômes, le « portage » des droits sociaux, la liberté d'établissement, le remboursement des frais médicaux sont trop souvent mal appliqués.

Les millions d'Européens qui vivent, travaillent, fondent une famille dans un pays partenaire rencontrent trop souvent des difficultés concrètes. Cela concerne notamment le droit des contrats.

Monsieur Alain LAMASSOURE
Député au Parlement européen
Rue Wiertz
B-1047 BRUXELLES

Je souhaite que vous puissiez faire des propositions concrètes pour améliorer l'application effective du droit communautaire aux citoyens. Vous pourrez vous appuyer sur les services du Ministre des Affaires étrangères et européennes pour mener à bien votre mission. Il serait souhaitable de pouvoir disposer de vos conclusions avant la fin du premier trimestre de l'année 2008, afin qu'elles puissent nourrir utilement l'action de la Présidence française au second semestre de l'année 2008.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Nicolas SARKOZY

OUVERTURE

LA MISSION

La France met autant de passion à faire des lois que d'indifférence à les appliquer. Pour remédier à ce travers national, le Conseil des ministres du 13 février 2008 a adopté une série de mesures afin d'éviter la mauvaise application, voire l'inapplication, d'un nombre anormalement élevé de textes législatifs : sous la précédente législature, plus de 20% des lois n'ont pu entrer en vigueur faute de décrets d'application !

Coïncidence ? Contagion ? La situation n'est pas meilleure pour les lois européennes. Celles-ci ont même deux handicaps supplémentaires.

D'une part, la plupart des textes européens prennent la forme juridique de directives, voire de directives-cadres, qui ne sont applicables qu'après avoir été transposées dans le droit interne de chaque Etat membre : cohérente avec le principe de subsidiarité, cette pratique a l'inconvénient d'accroître les délais d'application, de donner l'occasion au perfectionnisme administratif – et parfois à la malignité politique – de donner une interprétation biaisée du droit européen, et d'aboutir à un paysage juridique fort accidenté à l'échelle du continent. Si les sédentaires s'en rendent peu compte, les nomades, c'est-à-dire les activités et les personnes pour qui l'espace de vie dépasse leurs frontières nationales, en sont les premières victimes.

D'autre part, il n'y a pas - et chacun souhaite qu'il n'y ait pas - d'administration territoriale européenne. Pour l'essentiel, la gestion des politiques communautaires et l'application du droit européen dépendent de chaque Etat membre. Or, il semble bien que très peu d'Etats se soient posé le problème globalement : comment bien faire connaître et appliquer les décisions que nous prenons ensemble à Bruxelles ? La réponse est généralement donnée au cas par cas, au fur et à mesure que sortent règlements et directives, c'est-à-dire … plusieurs dizaines par an !

Pour les citoyens, cela pose un problème majeur d'information, ce que les juristes appellent « l'accès au droit ». Il n'est pas exagéré de dire que **nul n'est censé connaître la loi européenne**.

Car, sans même évoquer son contenu, comment connaître son existence ? Autant les médias audiovisuels nationaux rapportent abondamment les débats politiques et parlementaires préparatoires à la loi nationale, autant ils ignorent la plupart des décisions adoptées à Bruxelles ou à Strasbourg. Malgré l'effort, encore perfectible, des chaînes françaises du service public, les dernières enquêtes disponibles montrent que, en moyenne, dans l'ensemble de l'Union, les médias audiovisuels nationaux consacrent à l'information européenne moins de 10% du temps accordé à la politique nationale. En outre, même en dehors des campagnes présidentielles d'outre-Atlantique, la vie politique américaine y tient une place plus grande que la politique européenne[1]. Dans le cas de la France, lorsque, par extraordinaire, la loi européenne est mentionnée en dehors des rubriques spécialisées, c'est plutôt pour mettre en valeur ceux qui ont le « courage » de ne pas l'appliquer – qu'il s'agisse des manifestations hostiles au programme « Natura 2000 » ou des destructions d'OGM, les unes et les autres émanant d'organisations concurrentes. L'audience y gagne ce qu'y perd le civisme : quand, par extraordinaire, la loi européenne est connue, nul n'est censé la respecter.

[1] Communication de la Commission du 24 avril 2008, *Communiquer sur l'Europe dans les médias audiovisuels*, présentée par Margot Wallström, vice-présidente.

Il serait faux de dire que les institutions européennes ignorent le problème. En 1997, il avait déjà fait l'objet d'une analyse approfondie de la part du Groupe de Haut Niveau sur la libre circulation des personnes, présidé par Simone Veil. Le Groupe insistait sur la nécessité de ne plus s'en tenir aux seuls droits des travailleurs mobiles, pour appliquer l'égalité en droit et en dignité de tous les ressortissants de l'Union dans les domaines couverts par les traités. Il invitait les Etats membres à développer systématiquement l'information mutuelle entre administrations compétentes et à « débusquer les résistances et les comportements minimalistes ».

Depuis lors, l'application du droit communautaire fait l'objet de rapports réguliers de la Commission européenne (nous en sommes au 23ème …), tout comme du Parlement, qui vient d'adopter une nouvelle résolution sur le rapport de Monica Frassoni. De son côté, à partir du rapport de Joost Van Iersel, il y a deux ans, le Comité économique et social européen (CESE) a rendu un avis très intéressant : « *Comment améliorer l'application de la législation communautaire ?* » Il faut savoir gré au Président Barroso d'en avoir fait une préoccupation permanente du collège qu'il dirige : c'est bien le sens de l'exercice « *Mieux légiférer* », qui a introduit un état d'esprit nouveau dans les travaux communautaires. La toute récente communication sur *La Stratégie politique annuelle de la Commission pour 2009* comporte un important paragraphe intitulé « le citoyen d'abord », tout comme la communication du 20 novembre 2007 « *Un marché unique pour l'Europe du XXIe siècle* » propose « d'exploiter les possibilités du marché au bénéfice du citoyen ». Pourtant ces exercices sont menacés de s'affadir dans la routine, et ils n'ont eu que des effets limités par rapport à une réalité très différente de ce que la plupart des dirigeants européens imaginent.

1 – Etendue de la mission :

L'esprit de la mission rejoint celui qui avait présidé, il y a onze ans, à la création du Groupe de Haut Niveau. Toutefois le cœur de cible est légèrement différent. **Il s'agit aujourd'hui de s'assurer que le droit communautaire profite au citoyen européen comme le souhaite le législateur.** L'enquête ne porte donc pas :

- sur le cas des entreprises et autres personnes morales, sauf, éventuellement, les TPE. Tout ce qui relève des normes techniques, du projet de « *Small Business Act* », du droit de la propriété intellectuelle, etc. est extérieur. C'est la grande nouveauté du sujet, la plupart des travaux sur la bonne application du droit communautaire étant plutôt centrés sur les problèmes des entreprises, ou sur les grandes politiques sectorielles de l'Union, telle la politique de l'environnement.

- Sur les ressortissants des pays tiers vivant dans l'Union, dont les difficultés relèvent d'une autre problématique.

- Sur les dispositions contenues dans les « lois » européennes. En revanche, on ne s'interdira pas d'évoquer les lacunes dans les sujets traités, qui gênent les citoyens, ou l'adaptation des lois à une application facile et homogène à travers l'Union.

La cible principale est le citoyen européen vivant dans l'Union.

2 – Objectif :

Il s'agit de permettre à la présidence française d'évoquer le sujet à haut niveau à Bruxelles et, à partir de là, de faire inscrire des propositions concrètes dans les formations compétentes du Conseil.

A cette fin, l'analyse principale porte sur le champ de vision français (cas des ressortissants européens en France et, symétriquement, des Français vivant en Europe), mais on a recueilli aussi les témoignages venant des institutions européennes (Commission européenne, commission des Pétitions du Parlement, Médiateur …).

3 – Esprit :

La démarche la plus simple et la plus logique d'une telle étude consiste à suivre la procédure d'élaboration et d'application des lois européennes : conception, transposition, information, application, médiation, contentieux.

Dans les propositions, il faut distinguer :

- Ce qui relève d'une action communautaire.

- Les initiatives à prendre en France même, avec le souci de montrer l'exemple et de susciter l'émulation auprès de nos partenaires. L'organisation administrative étant très différente entre les 27, les solutions efficaces pour mieux informer les citoyens de leurs droits et pour traiter leurs dossiers varieront selon les pays.

4 – Méthode :

Les nombreux travaux déjà réalisés par les institutions européennes, les Délégations pour l'Union européenne de l'Assemblée Nationale et du Sénat, ainsi que le Conseil économique et social ont fourni une base de départ solide.

Des réunions de travail ont été organisées avec certains services de la Commission européenne, du Parlement européen, et des Ministères français, ainsi qu'avec le Médiateur européen et avec le Médiateur national.

Par souci d'efficacité, mais aussi pour intéresser la société civile, l'occasion a été saisie de mobiliser les réseaux d'information ou de militants les plus divers.

Réunis par l'ambassadeur de Slovénie à Paris, les représentants consulaires de nos partenaires européens ont fait état de l'expérience de leurs ressortissants[2], tandis que la commission Europe de l'Assemblée des Français de l'étranger a fait de même pour ses membres.

Des étudiants de l'Institut d'Etudes Politiques de Paris et de la faculté pluridisciplinaire de Bayonne, un club européen de Bruxelles, les DRH de grandes entreprises réunis dans le Cercle Magellan, les jeunes animateurs de l'Atelier Europe de l'UMP, le réseau du Mouvement Européen France ont apporté des contributions ou des témoignages précieux.

A l'invitation du Préfet de la région Aquitaine, tous les services administratifs, organismes consulaires, organes d'information, associations spécialisées, représentants des communautés étrangères installés à Bordeaux et jouant un rôle dans la diffusion et l'application du droit européen ont pris part à une passionnante réunion de travail « sur le terrain »[3].

Elue le 29 mars dernier Présidente de la Fédération française des Maisons de l'Europe, Catherine Lalumière a bien voulu nous faire part des enseignements de sa vaste connaissance concrète de tous les aspects de la construction européenne. Il en a été de même pour Noëlle Lenoir, forte de sa double expérience de politique et de juriste.

Mes collègues du Parlement européen ont déjà beaucoup travaillé sur certains aspects du sujet – je pense notamment à Jacques Toubon, Françoise Grossetête, Monica Frassoni, Claire Gibault, Diana Wallis, Evelyne Gebhardt, Edward McMillan Scott et bien d'autres. En cours d'enquête, de nombreuses personnes, journalistes, fonctionnaires, ou simples particuliers ont tenu à nous apporter leur témoignage.

[2] cf. Annexe
[3] cf. Annexe

Enfin, Marie-Cécile Milliat, mise à disposition de la mission par le Centre d'analyse stratégique, a apporté la plus précieuse des contributions dans l'organisation de l'enquête et la collecte des informations.

Que tous en soient remerciés.

QUAND LE RIDEAU SE LEVE …

Planté par le traité de Rome, chamarré par celui de Maastricht, encore enrichi le 13 décembre dernier à Lisbonne, le rideau d'apparat de l'Europe des citoyens a tout pour séduire le regard.

« Dans le domaine de l'application des traités (…), est interdite toute discrimination fondée sur la nationalité[4]. »

« *Il est institué une citoyenneté de l'Union. Est citoyen de l'Union toute personne ayant la citoyenneté d'un Etat membre. La citoyenneté de l'Union s'ajoute à la citoyenneté nationale, elle ne la remplace pas[5]. »*

« Tout citoyen de l'Union a le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres[6]. »

« *L'Union offre à ses citoyens un espace de liberté, de sécurité et de justice sans frontières intérieures, au sein duquel est assurée la libre circulation des personnes[7]. »*

« Tout citoyen a le droit de participer à la vie démocratique de l'Union. Les décisions sont prises aussi ouvertement et aussi près que possible des citoyens[8]. »

Mais quand le rideau se lève, il révèle un décor très différent.

Quels que soient les critères retenus, le territoire de l'Union européenne est loin d'être un espace de vie suffisamment accueillant et homogène pour tous ses citoyens. La suppression des contrôles des personnes aux frontières internes semble avoir créé autant de problèmes qu'elle en a résolus.

1. La faible mobilité des travailleurs.

Nous avons fêté récemment les cinquante ans des premières directives sur les droits sociaux des travailleurs mobiles. A cette occasion, 2006 a été proclamée « année européenne de la mobilité des travailleurs ». Le bilan dressé par la Commission lors de la Conférence consacrée à ce sujet à Varsovie le 24 septembre 2007 reste pourtant en demi-teinte.

Quantitativement, **la mobilité professionnelle reste anormalement faible : autour de 2%** des Européens vivent dans un pays de l'Union différent de leur pays d'origine. Selon Eurostat, au 1er janvier 2006, ils étaient 8,2 millions dans ce cas (dans l'Union à 25 membres). Mis à part le cas particulier du petit Luxembourg, dont un tiers de la population est constitué d'étrangers européens (notamment de Portugais), Chypre (7%), la Belgique (près de 6%), l'Irlande (5,1%) l'Allemagne (3,2%), l'Autriche (2,8%), la Suède (2,4%) et le Royaume-Uni (2,1%) sont les pays les plus accueillants pour leurs partenaires.

Autre trait frappant : sur les 25 pays recensés dans cette étude, **les ressortissants des pays tiers étaient plus nombreux que les étrangers européens dans 21 des Etats**

[4] Art. 18 du traité de Lisbonne sur le Fonctionnement de l'Union européenne (FUE)
[5] Art. 20 du traité sur l'Union européenne (UE).
[6] Art. 21 UE.
[7] Art. 3-2 UE.
[8] Art. 10-3 UE.

membres ! Dans ce domaine, la « préférence européenne » n'existe qu'en Irlande et dans les plus petits pays, dont chacun est un cas exceptionnel (Luxembourg, Chypre, Malte). C'est vrai pour les salariés comme pour les professions indépendantes : les craintes d'invasion de plombiers polonais paraissent ridicules quand on constate qu'après trente ans de libre circulation des médecins, les ressortissants européens représentent à peine 1,6% de l'ensemble des professionnels de santé dans notre pays.

Le profil des travailleurs concernés par la mobilité évolue. Ils sont maintenant plus jeunes et plus qualifiés, ils s'expatrient pour des périodes plus courtes correspondant à un moment de leur carrière. Ils recherchent souvent une solution au chômage : 59% des intéressés ont trouvé un emploi dans les 12 mois suivant leur déménagement, contre 33% pour les chômeurs qui restent dans leur pays.

Le phénomène de « non-préférence européenne » se retrouve aussi pour les étudiants et les chercheurs. Le programme Erasmus, qui a fêté ses vingt ans, ne concerne encore que 2,3% des étudiants européens chaque année. Dans la recherche, l'attrait des universités et des laboratoires d'outre-Atlantique est souvent irrésistible pour les jeunes cerveaux du vieux continent : sur un total de 1,3 millions de chercheurs recensés dans l'Union, seuls 3% travaillent dans un pays différent de leur pays d'origine, alors que les USA accueillent 100 000 chercheurs venus d'Europe – soit plus de 7,5%[9]. C'est ce qui a conduit le Conseil européen du 14 mars dernier à lancer l'objectif de la « cinquième liberté », la liberté de circulation des hommes de sciences en Europe.

Certes, les freins à la mobilité ne sont pas tous dus aux difficultés d'application du droit communautaire, loin de là ! La langue, le logement, l'emploi du conjoint, la scolarité des enfants, la myopie de beaucoup de responsables des relations humaines qui pénalisent les « nomades » au lieu de les promouvoir à leur retour, sont autant d'obstacles puissants. Encore faut-il que l'Union fasse ce qui dépend d'elle, son « *homework ».*

2. Les mariages mixtes.

Selon les informations disponibles, il y aurait chaque année 2,2 millions de mariages dans l'Union européenne, dont 350 000 concernent des couples mixtes.

Il ne s'agit que d'ordres de grandeur. Le sujet intéresse si peu l'Union et les Etats membres que les seuls chiffres disponibles au printemps 2008 remontent à 2003 ![10] Ils montrent que, dans la plupart des Etats membres, **les mariages entre un national et un non européen sont bien plus nombreux qu'avec un Européen**: 37 500 contre 18 700 en Allemagne, 4 200 contre 3 000 en Belgique, 1 500 contre 300 en Hongrie, 8 300 contre 2 600 aux Pays-Bas ...

La situation est évidemment très différente selon les pays. Les Chypriotes sont irrésistiblement attirés par des Ukrainiennes, les Belges par les Marocaines, les Suédoises par les Finlandais, les Tchèques par les Slovaques - revanche sentimentale du divorce politique ? Les Portugais divorcent des Brésiliennes pour épouser des Cap-Verdiennes, tandis que les Allemandes quitteraient leurs maris italiens pour succomber au charme russe.

On notera qu'aucune donnée comparative entre mariages « européens » et « extra-européens » n'a pu être collectée dans 9 Etats membres, dont la France et le Royaume-Uni.

Les mariages mixtes intéressent trop peu les historiens et les sociologues. Ils ne se commandent pas : l'exemple d'Alexandre le Grand a-t-il convaincu les peuples grecs et perses au-delà du cercle étroit de ses généraux ? Pourquoi les peuples se sont-ils si bien mélangés en Europe de l'ouest et au Royaume-Uni, alors qu'en Europe centrale l'endogamie

[9] Communication de la Commission du 23 mai 2008 *Favoriser les carrières et la mobilité : un partenariat européen pour les chercheurs,* COM(2008)317.

[10] Ces chiffres ont été recueillis par l'*European Policy Evaluation Consortium,* sollicité par la Commission pour une étude d'impact sur le projet de règlement "Bruxelles II bis".

est restée plus fréquente ? Or, une proportion relativement élevée de mariages mixtes serait sans doute la meilleure garantie du caractère irréversible de l'éradication du nationalisme. Pour le moment**, nous en sommes à un nombre trop faible pour garantir la réussite du rêve européen, mais pourtant trop élevé pour pouvoir traiter les problèmes que celui-ci engendre avec les méthodes séculaires du droit international privé.**

3. L'absence de véritable espace européen de la consommation.

Pour tous les citoyens, l'euro est incontestablement le signe le plus fort et le plus tangible de l'appartenance à un même espace de vie. En même temps, son usage facilite des comparaisons de prix qui montrent la faible homogénéité du « marché commun ».

Etabli par la Commissaire Meglena Kuneva, le premier « *Tableau de bord de la consommation* » montre qu'après cinquante ans de Marché commun, les consommateurs ne sont toujours pas placés dans une situation identique, ni même comparable. Les prix des appareils photos numériques peuvent varier de 30% entre pays limitrophes. A l'intérieur même du Benelux, la téléphonie fixe est 20% plus cher en Belgique qu'aux Pays-Bas. De même, l'électricité est deux fois plus coûteuse en Italie qu'en Finlande ou en Grèce. D'un Etat membre à l'autre, les frais de gestion des comptes bancaires varient entre zéro et quatre-vingts euros. En matière de crédit à la consommation, les prêts transfrontaliers représentent moins de 1% des encours, avec des taux d'intérêt moyens allant du simple au double : au début de 2008, ils étaient de 6% en Finlande et de 12% au Portugal.

De telles différences sont troublantes dans des pays voisins, de niveaux de vie comparables, utilisant la même monnaie. Prenons les mêmes produits du panier de la ménagère des deux côtés du Rhin. Le pack de six petits Gervais est facturé 1,76 euro sur la rive ouest, et 1,16 à l'est. La demi-douzaine d'œufs coûte 1,46 euro à la ménagère française et 1,21 à sa consœur allemande. La boîte de haricots verts extra fins égouttés de 440 g se digère à 1,21 euro dans les supermarchés allemands, et reste en travers de la bourse du consommateur français pour 1,63. Le matou germanique peut abuser des croquettes de poisson Félix pour 2,68 euro, laissant son congénère gaulois contraint de se serrer le collier à 2,94. En revanche, notre minou tricolore pourra se prélasser sur sa litière « Hygiène plus » pour 4,64 euro, la sachant hors d'atteinte pour le félin Teuton à 4,96.[11] Quelle Lorelei vient-elle donc perturber de ses charmes les échanges débonnaires au-dessus du Rhin ?

Pour tenter de le savoir, le Ministère de l'Agriculture et de la Consommation du Land de Bade-Wurtemberg a confié, en mai 2007, au *Centre Euro-Info-Consommateurs* de Kehl une enquête portant sur 5 000 produits et services dans plus de 300 magasins de 14 villes frontalières.[12] Las ! Le mystère n'a fait que s'épaissir. Il est apparu que, malgré la hausse de 3 points de TVA en Allemagne, et malgré l'importance de la grande distribution en France, les prix allemands restaient globalement inférieurs aux prix français. Le Centre de Kehl estime qu'un consommateur virtuel parfaitement informé pourrait économiser chaque semaine 12% du prix du contenu de son caddy, en le remplissant pour l'essentiel sur la rive droite du Rhin[13]. Hélas, ce consommateur ne semble pas exister.

Encore plus surprenante est l'impossibilité pratique de commander certains produits par correspondance, les catalogues internet de certains organismes de vente par correspondance précisant même que la livraison à l'étranger est impossible : ainsi, **le consommateur européen ne peut pas bénéficier pleinement des progrès de la**

[11] Source : Centre *Euro-Info-Consommateurs* de Kehl.

[12] Freiburg, Karlsruhe, Kehl et Offenburg côté allemand ; Colmar, Haguenau, Horbourg Wihr, Houssen, Illzach, Kingersheim, Mulhouse, Schweighouse sur Moder, Strasbourg et Wittenheim côté français. 5 210 prix ont été relevés.

[13] Un an plus tard, en mai 2008, le Secrétaire d'Etat à la Consommation, Luc Chatel, a fait la même constatation lors d'une enquête sur place, qui a permis de constater les effets de la différence des règles de concurrence existant dans les deux pays.

concurrence en Europe, alors que le consommateur « global » achète tous les jours, sur la Toile, des produits « déterritorialisés ».

4. L'ignorance de leurs droits par les citoyens.

La citoyenneté européenne a été instituée en 1992 par le traité de Maastricht. La Commission fait un point périodique de ses progrès. Selon son 5ème rapport, en 2007, **85% des Européens continuent d'ignorer l'existence d'une citoyenneté européenne**, et 70% estiment être mal informés des droits qu'ils ont acquis grâce à l'Union. Le niveau d'information est le plus élevé dans les nouveaux Etats membres comme l'Estonie, la Roumanie et la Hongrie, et le plus bas dans des pays fondateurs tels que la Belgique, les Pays-Bas et l'Allemagne ! Cette méconnaissance a été confirmée par un sondage *Gallup* effectué pour la Commission (DG Justice, Liberté, Sécurité) en janvier 2008.

Le moins que l'on puisse dire est que le *programme d'action communautaire pour promouvoir une citoyenneté européenne active*, exécuté entre 2004 et 2006, n'a rempli qu'une partie de ses objectifs …

5. L'exercice des droits électoraux et la citoyenneté européenne.

Après chaque élection européenne, la Commission rend compte de la manière dont les citoyens européens exercent les droits civiques ouverts par les traités. Elle s'appuie sur les données chiffrées fournies par les Etats membres, et sur des *Eurobaromètres* spécialement commandés à cet effet.

Là encore, les résultats sont mitigés.

- La participation générale aux élections européennes est passée, en moyenne, de 56% en 1994 à 50% en 1999 et 45% en 2004. Pour ces dernières élections, le taux de participation n'a dépassé les 50% que dans sept Etats membres. Encore trois d'entre eux connaissent-ils le vote obligatoire, tandis que le Luxembourg organise systématiquement ses élections nationales le jour des élections européennes.

- En revanche, la proportion des résidents étrangers enregistrés pour voter dans le pays de résidence a augmenté, il est vrai à partir d'un départ très modeste : 6% en 1994, 9% en 1999, 12% en 2004. Mais le nombre de candidats reste très faible : il a même baissé de 62 en 1999 à 57 en 2004, où 3 seulement ont été élus.

Il est vrai que l'ignorance des citoyens sur l'existence de ce droit ne facilite pas la mobilisation. Un *Eurobaromètre* réalisé en novembre 2007 a montré que, alors que trois élections européennes ont eu lieu depuis que le traité de Maastricht a créé ce droit, plus de la moitié des citoyens européens continuent d'ignorer qu'ils peuvent participer à l'élection européenne, comme électeurs et même comme candidats, dans leur pays d'accueil. Pire: 26% croyaient qu'ils avaient aussi le droit de vote aux élections nationales ! Une majorité de citoyens déclarent n'avoir jamais rien lu ni vu dans les médias sur le Parlement européen. Ils sont également plus de la moitié à croire que, dans l'hémicycle de Strasbourg, les députés européens sont placés selon leur pays, et non par groupes politiques. Encore pire: les 2/3 répondent qu'ils n'ont aucun avis, ni positif, ni négatif, sur le Parlement Européen. Indifférence ou neutralité bienveillante ?

En France, en 2007, environ 200 000 ressortissants communautaires s'étaient inscrits sur les listes électorales, chiffre bien décevant par rapport aux 1,2 millions de résidents évalués par le Ministère de l'Intérieur. Les inscrits les plus nombreux étaient les Portugais (63 400), devant les Italiens (37 700), les Belges (22 700), les Britanniques (21 300), les Espagnols (20 200) et les Allemands (17 600). Depuis, la Coordination des collectivités portugaises de France estime que sa campagne « Dans ma ville, je m'inscris » a convaincu 10 000 de ses ressortissants. De fait, l'augmentation des inscriptions a été forte à

Paris : + 58% par rapport à 2001, pour atteindre 14 000 personnes. En revanche, malgré leur nombre croissant dans le sud-ouest, les ressortissants venus du nord s'inscrivent peu : dans le canton d'Eymet, qui compte la plus importante communauté britannique de Dordogne, les Européens ne représentent que moins de 4% des électeurs inscrits. Le consulat portugais de Bordeaux estime qu'à peine 10% des membres de l'importante communauté lusitanienne locale, évaluée à 5 000 personnes, s'étaient inscrits sur les listes.

Faible consolation, le Mouvement Européen relève que, lorsqu'ils s'inscrivent, le taux de participation est plus élevé que celui des nationaux : dans les trois arrondissements de Charente il a été de l'ordre de 75%, avec plusieurs villages où il atteignait même les 100%.

Variable selon les régions, l'engagement des Européens dépend aussi des pratiques de leur pays d'origine : le vote des étrangers, européens ou non, est habituel aux Pays-Bas, en Suède, en Finlande, au Danemark et, depuis peu, en Belgique. A Londres, où les ressortissants du Commonwealth ont le droit de vote à toutes les élections, 180 000 nouveaux résidents européens se sont inscrits depuis 2004 dans la perspective des élections municipales du 1er mai 2008. De son côté, la France n'a pas fait le maximum pour intéresser ses invités européens : elle a mis six ans avant de mettre sa législation électorale en conformité avec l'article 8B du traité de Maastricht, et elle continue d'interdire à tous les étrangers l'accès aux fonctions de maire ou même d'adjoint.

Au moins la France a-t-elle mis fin à une tradition séculaire en admettant beaucoup plus largement la double nationalité au profit de ses partenaires. **En 2008, 9 Etats de l'Union refusent encore le principe de la double nationalité.** Et depuis 2000, une majorité d' « anciens » Etats membres (dont l'Allemagne, le Royaume-Uni, la France, les Pays-Bas, la Finlande, le Danemark, le Luxembourg) ont durci les conditions de naturalisation. Certes, les critères culturels ou financier exigés sont plus faciles à remplir pour des Européens que pour des ressortissants de pays tiers. Il n'en reste pas moins que ces législations n'instituent pas de « préférence européenne » au profit de citoyens de l'Union, alors qu'elles n'hésitent pas toujours à être discriminantes : le Danemark se montre plus généreux envers les enfants des pays nordiques, tout comme les Pays-Bas envers les Belges … néerlandophones !

*

Au total, le paysage est celui d'un espace de liberté encore très inégalement réalisé au niveau des individus. **L'espace des citoyens en est encore au stade où en était celui de marchandises avant l'Acte unique de 1985 : les frontières sont abolies mais d'innombrables obstacles réglementaires rendent difficile une vie harmonieuse dans cet espace commun**. L'Union a suscité plus de rêves que de projets, plus de projets que de lois, plus de lois que de réalités concrètes. Il est temps de partir des réalités pour concevoir des lois plus adéquates, au risque de revoir les projets et les rêves.

CHAPITRE I

AU COMMENCEMENT ETAIT LA LOI

Les lois européennes sont-elles conçues pour une bonne compréhension et une application aisée ? L'expérience montre-t-elle qu'elles répondent bien aux problèmes posés ?

Les principales initiatives de simplification ont concerné d'abord les entreprises. C'est le cœur de la démarche « *Mieux légiférer* », et de la « *Stratégie de simplification de l'environnement réglementaire* » : toutes les propositions de la Commission font maintenant l'objet d'études d'impact des répercussions du projet sur l'économie, la société et l'environnement. Le cas échéant, la facilité d'application pour les administrations, les juridictions et le citoyen lui-même est prise en compte. Un *Comité d'analyses d'impact* indépendant a été mis en place fin 2006 pour donner un avis sur les méthodes.

Un 2ème rapport intérimaire sur l'application de cette stratégie a été publié le 30 janvier 2008. D'humeur résolument optimiste, la Commission évalue à 500 millions d'euros la réduction des charges administratives obtenues en 2007, à laquelle s'ajoutent la « zone de paiements unique » qui pourrait économiser jusqu'à 28 milliards par an (sic) et le nouveau Code des douanes électronique (économies annuelles potentielles chiffrées à 2,5 milliards). Les actions 2008 vont concerner les transports, l'agriculture et la marine marchande.

Il s'agit de s'assurer que cette belle philosophie inspire pleinement les textes relatifs aux droits des citoyens. Où en est-on ?

I – LA MOBILITE DES PERSONNES ET LES DROITS SOCIAUX

La mobilité des citoyens est un enjeu majeur de la construction européenne. Or, plus de vingt ans après l'Acte unique qui a posé **le principe de la libre circulation des personnes, le problème reste mal posé, mal compris et mal traité**. **C'est un domaine où la loi européenne est en retard sur une réalité qui évolue très vite.**

1. Le retard du droit communautaire.

1.1. Un droit positif antédiluvien.

A l'origine, sur ce sujet, les traités n'évoquaient que le droit du travail et la sécurité sociale, et les seules personnes prises en considération étaient les travailleurs. Faciliter leur mobilité, c'était contribuer à la bonne allocation de la main d'œuvre dans le cadre du grand marché. Chaque Etat gardant la compétence sur son droit du travail, son système de protection sociale, et la réglementation des activités professionnelles, l'Union devait veiller à la non-discrimination des citoyens européens par les législations nationales, à la « portabilité » des droits sociaux des travailleurs par-delà les frontières et à la neutralité des migrations internes sur les budgets sociaux des Etats concernés. Puis, avec les programmes Erasmus, l'intérêt s'est porté sur les étudiants.

Mais les migrations ne se sont pas réalisées comme on le pensait initialement. Les expatriations durables, voire définitives, de travailleurs ont fait place à des détachements temporaires dans une succession de pays différents. Un phénomène inédit s'est même développé avec les « sans domicile proche », ces cadres qui, grâce au TGV et aux

compagnies aériennes à bas coûts, continuent à travailler dans leur pays d'origine tout en résidant dans un pays voisin où ils ont installé leur famille.

Pourtant, ces mouvements liés à l'emploi ont été moins importants que les raz de marée du tourisme, des résidents secondaires et des seniors. Les prix de l'immobilier, l'ensoleillement méridional et la douceur de vivre attirent un nombre croissant de seniors nord-européens vers le sud du continent. Or, si la législation communautaire est conçue essentiellement pour les travailleurs, le traité de Maastricht donne à toutes les personnes les droits d'une « citoyenneté européenne ». Ces citoyens qui ont décidé librement de s'installer dans un autre pays européen ont-ils les mêmes droits sociaux que les nationaux de leur pays d'accueil, où ils n'ont pas cotisé ? Peuvent-ils bénéficier des prestations familiales de leur pays d'origine, ou du pays d'accueil, voire du pays de la naissance de l'enfant ? Qu'en est-il pour des prestations telles que l'aide sociale, le RMI, la CMU ? Fortement organisés, des retraités britanniques installés dans le sud-ouest de la France ont obtenu le bénéfice de la couverture maladie universelle, normalement réservée à des indigents : s'agit-il vraiment d'un progrès social européen ? En sens inverse, sommes-nous sûrs que nous aurions le cœur de renvoyer dans leur pays d'origine des travailleurs européens qui auraient perdu leur emploi en France ou/et qui pourraient constituer « une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale » ? Ce ne serait pourtant que l'application à la lettre du droit communautaire …

L'enjeu budgétaire n'est pas négligeable : en 2005, dernière année connue, les créances de santé de la France sur ses partenaires étaient de 445 millions, contre 208 millions de dettes liées aux soins reçus par des Français dans d'autres pays de l'Union. Mais, au-delà des chiffres, c'est la conception de la citoyenneté et de la solidarité qui est en jeu.

Malheureusement, **la législation européenne sur la coordination des régimes de sécurité sociale actuellement applicable date de plus de trente-cinq ans** (1971) ! Voilà dix ans que la Commission a proposé une mise à jour des directives majeures sur les droits sociaux des travailleurs migrants, aboutissant notamment au règlement 883/2004. Mais ce règlement de base n'est pas entré en vigueur, dans l'attente d'un règlement d'application en cours de négociation au Conseil.

1.2. Une jurisprudence particulièrement audacieuse.

Le droit de la sécurité sociale, et notamment de la santé, est l'un des domaines où la Cour de Justice européenne s'est montrée la plus audacieuse, en interprétant l'esprit des traités de manière à compenser les lenteurs d'adaptation du droit secondaire de l'Union.

Couronnant une construction jurisprudentielle récente[14], la Cour a saisi l'occasion des tribulations médicales d'une citoyenne britannique pour inviter les Etats membres à tirer toutes les conséquences du principe de non discrimination nationale à l'intérieur de l'Union[15]. Les circonstances de l'affaire méritent d'être rappelées : des milliers de patients s'y retrouveront aujourd'hui, et probablement, ils seront demain des millions.

Acte premier. Nous sommes le 1er octobre 2002. Patiente du *Bedford Primary Care Trust,* dépendant du service national de santé britannique (*National Health Service,* NHS), la Dame Yvonne Watts consulte le médecin spécialiste de son centre médical pour des douleurs insupportables liées à une arthrite aiguë de la hanche. Elle doit attendre un mois pour obtenir, le 28 octobre, la confirmation du diagnostic, l'attestation écrite de son « état de mobilité réduite et de souffrance constante », et la conclusion peu charitable du médecin, la considérant comme un « cas de routine » (sic). Un verdict d'une sécheresse toute judiciaire,

[14] Cf. notamment les arrêts *Smits et Peerbooms* C-157/99 du 12 juillet 2001, *Müller-Fauré et Van Riet* C-385/99 du 13 mai 2003 et *Inizan* C-56/01 du 23 octobre 2003.
[15] Arrêt *Watts* C-372/04 du 16 mai 2006.

qui justifie l'inscription de Mme Watts sur une liste d'attente comportant déjà un an de travail pour le centre de Bedford.

Acte II. Ses douleurs s'aggravant, Mme Watts, citoyenne disciplinée, dépose devant le centre de Bedford une demande d'autorisation de se faire soigner à l'étranger. Le 21 novembre, le formulaire correspondant, dit E 112, lui est platement refusé. La réponse écrite du NHS est un bijou d'anthologie de la prose bureaucratique : « *Le traitement requis pour Mme Watts peut être dispensé dans un hôpital local dans un délai conforme aux objectifs du plan de sécurité sociale du gouvernement, et donc sans retard injustifié.* »

Acte III. L'indignation fait perdre sa patience, mais non sa malice, à Mme Watts : tout en attaquant cette décision devant le tribunal local, elle va consulter ostensiblement un spécialiste français en janvier 2003.

Acte IV. Le ministère de la Santé britannique commence à s'émouvoir. Il demande au centre de Bedford de réexaminer le cas de Mme Watts. Dans une grande tradition plus diplomatique que médicale, celui-ci conclut que, l'état de la patiente s'étant aggravée, il est possible désormais de la classer dans une catégorie intermédiaire entre les cas urgents et les cas de routine. Ce qui lui laisse espérer une opération dans un délai de trois à quatre mois. La face du NHS est sauve. Mais pas la hanche de Mme Watts.

Acte V. Après s'être vue opposer un nouveau refus de formulaire E112, Mme Watts finit par prendre la mouche et le ferry-boat, pour se faire poser une prothèse de la hanche à Abbeville le 7 mars 2003. Il lui en a coûté 3 900 £, dont elle a immédiatement demandé le remboursement au NHS.

Epilogue. En interprétant l'article 49 CE du traité et l'article 22 du règlement de 1971, la Cour de Justice n'a pas seulement soulagé la douleur financière de la gentille Mme Watts et sanctionné la non-conformité du comportement du service local du NHS avec le serment d'Hippocrate. Elle a affirmé avec force deux principes sur lesquels doit être fondée une véritable Europe de la santé :

- tout citoyen européen a le droit d'aller se faire soigner dans n'importe quel Etat membre ;

- si une institution nationale de santé n'est pas en mesure de traiter un patient dans les délais et selon les soins qu'exige son état, elle doit, non seulement l'autoriser à chercher un traitement ailleurs dans l'Union, mais rembourser celui-ci des frais qui auraient été laissés à sa charge dans le pays d'accueil.

Ce faisant, **la Cour invite implicitement les Etats membres à une coordination beaucoup plus fine et rigoureuse de leurs systèmes d'assurance maladie** que celle qui a été réalisée jusqu'à présent.

2. L'état des lieux.

Voilà pour le droit. Qu'en est-il sur le terrain ? Nous disposons de deux principales analyses, d'origine différente.

1.1. Le diagnostic du réseau trESS.

Un bilan annuel est dressé par un réseau d'experts nationaux sur les problèmes de sécurité sociale, financé par la Commission, le trESS *Training and Reporting on European Social Security Project.* Le dernier, commandé par la DG Emploi à l'Université de Gand, a été publié en décembre 2007. Il constate que, depuis 50 ans :

- non seulement le nombre d'Etats membres – et de législations nationales à rendre « eurocompatibles » - a été multiplié par 4, mais le concept même de « sécurité sociale » s'est beaucoup étendu : tout est-il « transportable » ? Les allocations chômage liées à l'exercice d'une activité d'intérêt général ? Les allocations logement ? Le remboursement

des soins dentaires, de la chirurgie esthétique ? De même, le droit familial s'est considérablement compliqué et diversifié : divorce, unions civiles, droits des homosexuels. Dans l'attente d'une solution législative, on se débrouille avec la jurisprudence et certaines solutions ponctuelles. Pour l'assurance santé, les arrêts *Kohll* et *Decker,* puis *Watts,* ont joué un rôle clef. De son côté, par exemple, Solvit a obtenu gain de cause pour une anglaise de plus de 60 ans, vivant entre le Royaume-Uni et l'Espagne, à qui la RENFE avait refusé le bénéfice de la « carte dorée »[16].

- La subsidiarité dans l'application d'une directive dont le but n'est pas *d'harmoniser* mais de *coordonner* donne des résultats peu satisfaisants. Les règles nationales sur le droit applicable sont souvent contradictoires. Les régimes spécifiques aux travailleurs frontaliers sont-ils justifiés à l'intérieur de ce qui se veut un marché unique ? Et que dire de la coordination administrative entre les Etats membres !

- Il arrive aussi que des directives européennes soient elles-mêmes difficiles à combiner entre elles : c'est le cas de celle-ci avec la 2004/38 sur le droit de résidence.

1.2. L'expérience du Cercle Magellan

Le Cercle Magellan est une association rassemblant les Directeurs des relations humaines d'une centaine d'entreprises multinationales représentées à Paris. Sous son impulsion, la gestion des « ressources humaines internationales » est devenue un métier, désormais enseigné depuis 1995 en France dans le cadre d'un mastère spécialisé à l'ENSAM/ENS de Cachan. Travaillant en liaison étroite avec le Quai d'Orsay, le Cercle a apporté sa contribution à l'année de la mobilité des travailleurs en établissant en 2006 un *Livre Bleu de la mobilité internationale.*

Ce document constate que les grandes entreprises ont désormais une stratégie « globale », mondiale, d'attraction et d'emploi des ressources humaines. La nationalité d'origine des cadres compte de moins en moins, le lieu de recrutement et d'implantation dépendant plutôt de l'attractivité du système de formation et de l'environnement juridique, fiscal et social. Une fois qu'ils sont recrutés, la mobilité des managers (cadres et techniciens spécialisés) est requise, moins comme politique des ressources humaines, que dans le cadre d'un développement des activités du groupe à l'étranger.

Le Cercle confirme que la durée moyenne des transferts internationaux a tendance à se réduire, pour se stabiliser entre trois et cinq ans. Pour une telle durée, il est difficile de choisir entre l'expatriation et le détachement. Faute de pouvoir rendre l'un ou l'autre suffisamment attractifs, l'entreprise est souvent contrainte d'accepter des formules, plus coûteuses, de missions de courte durée, ou de « *commuting* » (multiplicité des lieux de travail d'un même cadre) ou de « rotationnel » (période de travail suivie d'un temps de repos dans un autre pays)[17].

Le détachement reste la formule la plus intéressante, tant pour l'entreprise que pour le cadre mobile, mais il n'est ni assez reconnu, ni assez flexible. La multiplicité des législations nationales implique un changement important des conditions de travail du salarié à chacun de ses déménagements : durée du travail, conditions de rupture du contrat, clause de non-concurrence, etc. Or le salarié, déjà souvent préoccupé par les problèmes familiaux liés à son exil (logement, emploi du conjoint, scolarité des enfants), a besoin que l'entreprise lui garantisse un « paquet global » identique, quelles que soient ses affectations

[16] Affaire *Solvit* 862/2006/BM

[17] Cette analyse est corroborée par les enquêtes faites par certaines ambassades de France auprès de nos ressortissants expatriés en Europe. Voir, par exemple, dans la *Note de veille* du 1er octobre 2007 du *Centre d'analyse stratégique* les conclusions de l'enquête qu'a faite notre ambassade à Dublin auprès des Français inscrits sur leur registre consulaire. En dix ans, le nombre des Français installés en Irlande a quadruplé. Leur âge moyen est de trente et un ans à peine. Un gros tiers d'entre eux travaillent dans les nouvelles technologies de l'information et des biosciences. 90% sont satisfaits de leur insertion professionnelle ! Au point que plus de la moitié envisagent de s'installer définitivement dans la verte Erin.

successives. Cela oblige les entreprises concernées à connaître à fond les droits nationaux et à accepter de prendre à leur charge d'éventuelles « mauvaises surprises », notamment en matière fiscale ou parafiscale. Pour plus de sûreté, certains groupes ont même entrepris d'établir un contrat-type compatible avec les principales dispositions du droit du travail et de la sécurité sociale en Europe.

Au total, le Cercle estime que le coût d'un collaborateur en mobilité internationale, *à l'intérieur d'un même groupe,* est **2 à 6 fois plus élevé que dans son pays d'origine** !

Marché unique du travail, vraiment ?

2. Propositions.

2.1. De toute façon, le règlement de base 883/2004 ne peut entrer en vigueur sans un **règlement d'application**, exhaustif et très complexe, qui chemine laborieusement au Conseil : **un fort coup d'accélérateur devra être donné pendant la présidence française**.

Ce texte pose un problème redoutable de part sa technicité extrême : seul un petit nombre d'experts sont en mesure d'en comprendre les subtilités. Compte tenu de son importance, il est essentiel que les autorités françaises s'organisent pour orienter la négociation dans le sens de l'intérêt général.

2.2. Le 10 décembre 2007, la Commission a adopté un *plan d'action pour la mobilité des travailleurs 2007-2010***.** Les mesures proposées concernent plus la tuyauterie administrative (consolidation du réseau d'observation trESS, pratiques administratives, amplification de la collecte d'informations stratégiques ….) que la solution des problèmes concrets des salariés. Il faudra aller plus loin si, comme le souhaite Xavier Bertrand, on veut faire de la mobilité des travailleurs, au niveau national comme dans toute l'Union, un axe fort de la présidence française. **Une conférence de la présidence est prévue sur ce sujet les 11 et 12 septembre 2008 au Centre de conférences internationales de l'avenue Kléber.**

2.3. Parmi les idées plus novatrices, le Cercle Magellan a lancé celle d'un **statut spécifique européen** pour faciliter la mobilité intra-groupe, et celle d'une « **carte européenne d'assurance sociale ».** Plus large que l'actuelle carte européenne d'assurance maladie, elle couvrirait les trois champs de la maladie/maternité, retraite et chômage.

De telles formules méritent à tout le moins une étude sérieuse. Indice révélateur de l'existence d'un véritable « marché » de l'assurance sociale de l'expatrié : plus réactives que les organismes publics de sécurité sociale, des compagnies d'assurances anglo-saxonnes commencent à démarcher cette clientèle potentielle.[18]

2.4. A défaut ou en attendant, les points suivants pourraient être améliorés.

2.4.1. La portabilité des droits à pension.

Le Conseil est en cours d'examen du projet de **directive sur la portabilité des droits à pension complémentaire** ; l'Allemagne est réticente parce qu'elle a peur qu'un texte trop exigeant décourage les employeurs de mettre en place de tels régimes qui, outre-Rhin, n'ont pas de caractère obligatoire ; au contraire, les Pays-Bas sont très allants.

Ce texte pourrait permettre de régler le problème créé par la non coordination entre les conventions bilatérales de sécurité sociale et les règlements communautaires. Ainsi, un

[18] L'annonce publicitaire de l'une d'elles offre « *a unique health-insurance policy that adapts itself to the region in which you live, your social security, and your status. And this, throughout your entire working life. In a nutshell: a single, all-in, whole-life policy, expressly tailored to the needs of you and your family."*

citoyen français qui aurait travaillé 18 ans en France, 12 ans en Espagne et 10 ans aux Etats-Unis, devra choisir entre le droit européen, qui lui ouvre une retraite basée sur 30 ans d'activité (France + Espagne), et la convention bilatérale France-USA, qui lui vaudrait une pension basée sur 28 années (France + USA), sans avoir la possibilité de faire prendre en compte la totalité des quarante années travaillées en tout : ce faisant, il n'aura pas acquis les années nécessaires pour obtenir une pension complète en France, et se retrouvera pénalisé du fait de sa carrière internationale. Une solution pourrait consister à amender le règlement européen pour permettre de totaliser les périodes travaillées en Europe et hors d'Europe pour le calcul de la pension théorique.

D'autre part, les différences entre les régimes de retraite (de base et complémentaires) entre les Etats membres créent des inégalités pour les travailleurs mobiles, même lorsqu'ils font toute leur carrière en Europe. En effet, chaque pays dans lequel le citoyen européen aura travaillé calculera sa retraite selon ses propres critères nationaux et paiera la retraite proportionnellement à la période travaillée sur son territoire. Il ne peut y être remédié qu'en offrant au nomade le choix du pays de cotisation ou l'option d'un « 28ème régime », à concevoir (cf. infra).

Il y a enfin le problème des interruptions de carrière subies par les conjoints – généralement les femmes – qui démissionnent pour suivre leur conjoint migrateur. A tout le moins faudrait-il leur permettre de cotiser volontairement aux régimes de retraite de base et complémentaires du pays d'origine ou du pays d'accueil, en attendant de retrouver un emploi.

2.4.2. L'assurance chômage. Les difficultés relevées concernent :

- là aussi, les personnes amenées à quitter volontairement leur emploi pour suivre leur conjoint muté à l'étranger ;

- et les expatriés eux-mêmes : le règlement 883/2004 limite à 6 mois la période de transfert de droits, alors que les salariés concernés souhaitent souvent chercher un nouvel emploi dans leur pays d'origine, où la réinstallation prend du temps.

2.4.3. L'assurance santé : les salariés ne sont qu'un cas particulier d'un problème plus vaste. Mais signalons notamment :

- la situation des travailleurs détachés, dont, en principe, les prestations en espèces sont versées par le pays d'origine et les prestations en nature par le pays d'accueil, système dont l'application est complexe ;

- le régime des soins programmés. Bizarrement, un travailleur français détaché en Slovaquie qui a prévu une opération chirurgicale dans ce pays doit attendre l'autorisation des autorités françaises, même si le coût en Slovaquie est sensiblement inférieur à celui que l'assurance maladie aurait à rembourser en France.

Sur les problèmes de santé dans l'espace européen, le premier choix qu'aura à faire la présidence française portera sur la base juridique. Faut-il traiter un maximum des problèmes dans le règlement d'application du règlement de base de 2004 sur la sécurité sociale, ou, au contraire, tout concentrer dans une directive spéciale sur les services de santé ? A la suite de l'adoption de la directive générale sur les services, qui excluait expressément le domaine de la santé, la Commission a lancé le 26 septembre 2006 une consultation sur ce dernier sujet. Le Parlement européen a exprimé sa position dans une résolution du 23 mai 2007. Lors de sa première audition devant le Parlement européen, le 1er avril dernier, la nouvelle Commissaire à la Santé, Androula Vassiliou, a exprimé l'intention de faire adopter une proposition de directive par la Commission dans le courant du mois de juin.

2.4.4. Problème complémentaire : la fiscalité.

Peut-on envisager une harmonisation – ou l'accord pour ouvrir aux expatriés l'option d'un « 28ème régime » ? – du traitement fiscal et social de la partie de la rémunération correspondant à un sursalaire destiné à compenser les coûts propres à l'expatriation : différentiel du coût de la vie, différentiel fiscal, frais de scolarité, éventuellement frais de maintien des droits à la retraite dans le pays d'origine, etc. ?

2.5. Un cas particulier : les sportifs professionnels et la jurisprudence Bosman.

Le 15 décembre 1995 un coup de tonnerre a fait trembler le ciel, qui se voulait serein, du football professionnel en Europe : ce jour-là, après cinq ans de litiges l'opposant à l'Union royale belge des sociétés de football, le joueur professionnel Jean-Marc Bosman obtenait de la Cour de Justice des Communautés européennes la condamnation du régime des transferts entre les clubs des Etats membres, ainsi que des clauses de nationalité introduites dans les règles de la FIFA et de l'UEFA, comme contraires au principe de libre circulation des personne consacré par l'article 48 du traité CEE.

Jusque là, les autorités responsables du football national, européen (UEFA), et international (FIFA) avaient édicté des règles visant à concilier le maintien de l'identité locale des clubs, l'encouragement aux écoles locales de formation des jeunes, et l'élévation du niveau de jeu, par la possibilité d'embaucher quelques joueurs de talent venus d'ailleurs. En 1991, à la suite d'un *gentleman's agreement* passé avec le vice-président de la Commission Martin Bangemann, l'UEFA avait adopté la règle dite du « 3 + 2 » : une fédération nationale était autorisée à limiter à 3 le nombre de joueurs étrangers qu'un club professionnel pouvait aligner dans un match de première division, plus 2 joueurs ayant joué pendant une période ininterrompue de cinq ans dans le pays concerné, dont trois ans en tant que junior. Cette limitation s'appliquait également aux matches de clubs organisés par l'UEFA (du type du championnat européen).

L'arrêt Bosman a fait voler en éclats ce compromis qui se voulait équilibré. La Cour a jugé que le sport professionnel était une activité économique de droit commun : le principe de non-discrimination à l'égard des ressortissants de l'Union européenne devait donc s'y appliquer sans restriction. Qui plus est, la portée juridique et pratique de l'arrêt Bosman a été considérablement étendue par la jurisprudence ultérieure : les juridictions administratives françaises, puis la Cour de Justice de Luxembourg, ont estimé que les sportifs professionnels des pays signataires d'un accord de coopération avec l'U.E. devaient bénéficier également du même principe de non-discrimination. D'un coup, le droit à la libre circulation a été reconnu pour les sportifs des pays de l'ex-URSS, du Maghreb, de Turquie et des pays ACP signataires de l'accord de Cotonou, soit 94 pays supplémentaires ![19]

Dans les années qui ont suivi, l'économie du football a été profondément transformée. Quelle a été la part respective du prodigieux succès médiatique de ce sport, du pactole consécutif apporté par les droits de retransmission télévisée, de la popularité, personnelle et publicitaire, ainsi acquise par les joueurs vedettes, de l'extension de la pratique du football aux cinq continents, et des effets du seul arrêt Bosman ? La question divise les économistes, mais tous les acteurs s'accordent pour essayer de faire prendre en compte par le droit communautaire la spécificité incontestable du sport. C'est d'ailleurs en pensant à la jurisprudence Bosman que la Convention pour l'avenir de l'Europe avait proposé de donner à l'Union une « compétence d'appui » sur les problèmes du sport, suggestion retenue dans le traité de Lisbonne. En outre, les autorités françaises n'ont pas caché leur intention de rouvrir le dossier à l'occasion de leur présidence du second semestre 2008.

[19] Arrêts *Malaja* rendus successivement par la Cour administrative de Nancy (3 février 2002) et le Conseil d'Etat français (30 décembre 2002), arrêt *Kolpak* de la CJCE (C-438/00 du 8 mai 2003 *Deutscher Handballbund eV c/ Maros Kolpak*).

Pour tenir compte de ces nouveaux développements politiques et juridiques, plusieurs initiatives ont été prises récemment. L'UEFA a adopté une nouvelle règle sur « les joueurs formés localement »[20]. Puis, la Commission a publié un *Livre Blanc sur le sport* en juillet 2007.[21] Elle y propose de reconnaître que « *les règles imposant un quota de joueurs formés au niveau local pourront être jugées compatibles avec les dispositions du traité (…) si elles n'entraînent aucune discrimination directe fondée sur la nationalité et si les éventuels effets discriminatoires indirects qui en résultent peuvent être considérés comme proportionnés à l'objectif légitime poursuivi. »* Cette démarche a reçu l'appui explicite du Parlement européen.[22] Enfin, le 28 mai 2008, la Commission a publié les conclusions d'une étude indépendante, qui apprécie favorablement la nouvelle règle de l'UEFA, à la différence des propositions dites « 6 + 5 » mises en avant par la FIFA.

La reconnaissance de la spécificité du sport le plus populaire de la planète ne peut que contribuer à améliorer l'image de l'Union européenne auprès des citoyens. **Ce dossier semble assez avancé pour donner lieu, pendant la présidence française, à un accord politique qui pourrait s'appliquer d'ici au prochain Mondial de football.**

II – LA RECONNAISSANCE DES DIPLÔMES ET DES QUALIFICATIONS PROFESSIONNELLES :

« L'économie de la connaissance » est au cœur de la stratégie de Lisbonne. Le 18 février 2008, l'Agence de Thessalonique pour le développement de la formation professionnelle (Cedefop) a présenté ses premières prévisions sur les besoins de compétences à l'horizon 2015. Elle prévoit que, d'ici là, l'Europe verra la création de 12,5 millions d'emplois au niveau de qualification le plus élevé et 9,5 millions de niveau intermédiaire, alors que les emplois destinés aux travailleurs peu qualifiés devraient diminuer de 8,5 millions ! C'est dire l'importance des capacités de formation, et aussi de la mobilité des travailleurs pour faire une utilisation optimum de ces capacités. Ce qui suppose, évidemment, que les qualifications obtenues dans un pays soient reconnues dans tous les autres.

Là aussi, on croit le problème réglé, au moins sur le papier. Or il ne l'est pas.

Il se pose à trois niveaux :

- au sein même de l'Université : un diplôme donne-t-il droit à poursuivre des études ultérieures ? C'est le problème de la reconnaissance *académique* des diplômes.

- Pour les professions réglementées : le diplôme vaut-il droit d'exercer la profession ? C'est le problème de la reconnaissance *professionnelle* des qualifications.

- Dans les autres professions, où les employeurs privés sont *de facto* les seuls juges, au cas par cas : est-ce à dire qu'ils se désintéressent des attestations de formation ?

Reprenons ces divers cas.

1. La reconnaissance mutuelle des *diplômes* : un nid de malentendus.

1.1. Des chiffres propres à nourrir l'autosatisfaction.

Heureux symbole ? En 2007, la relance politique de l'Europe a coïncidé avec les vingt ans du programme Erasmus. Voilà au moins un domaine où l'intégration européenne fonctionnait, qui plus est au service des jeunes et de la préparation de l'avenir ! Et chacun de

[20] Cette règle s'applique par étapes : chaque club devait aligner 4 joueurs formés localement sur 25 pour la saison 2006/07 et 8 sur 25 à partir de 2008/09.
[21] Livre Blanc du 11 juillet 2007, COM (2007) 391.
[22] Résolution du 8 mai 2008 sur le Livre Blanc sur le sport.

citer le savoureux film de Cédric Klapisch, *L'auberge espagnole*, montrant, sous un mode léger, la dimension humaine de cette aventure universitaire.

« Erasmus » est devenu l'appellation générique d'un ensemble de programmes contribuant à « l'éducation et la formation tout au long de la vie » (EFTLV) dans un cadre européen. En France, ces programmes sont gérés par l'Agence Europe-Education-Formation située à Bordeaux. Ils comprennent :

- *Erasmus* proprement dit, pour l'enseignement supérieur. En France, 679 établissements d'enseignement supérieur y participent, 22 000 étudiants partent en mobilité Erasmus chaque année, ainsi que plus de 2 200 enseignants.

- *Comenius*[23] pour les écoles primaires et secondaires. Les chiffres sont nettement plus modestes : 1 258 partenariats scolaires signés par des établissements français en 2006, avec la délivrance d'un petit millier de bourses.

- *Leonardo da Vinci* pour la formation et l'enseignement professionnels. Plus de 8 500 bourses de mobilité ont été délivrées en 2006. Elles permettent aux jeunes en formation initiale, aux apprentis et aux demandeurs d'emplois d'effectuer un stage à l'étranger dans une entreprise européenne. 700 formateurs ont pu aussi se déplacer pour confronter leurs pratiques pédagogiques avec celles de leurs collègues européens.

- *Grundtvig*[24] pour la formation des adultes. Ce programme s'adresse aux formateurs des divers services de formation permanente, quel qu'en soit le statut : associations, syndicats, universités populaires, organisations de parents, musées, hôpitaux, prisons, etc. Les stages à l'étranger durent de 1 jour à 6 semaines. La montée en puissance est cependant très lente : une centaine de bourses de mobilité individuelle ont été accordées en France en 2006.

En vingt ans, 1 500 000 étudiants ont bénéficié d'Erasmus. 60% étaient des filles. 80% d'entre eux étaient les premiers de leur famille à étudier en dehors de leur pays d'origine, et, pour la même proportion de 80%, il s'agissait d'un premier long séjour à l'étranger. Dans au moins 60% des cas, la maîtrise d'une langue étrangère a facilité ensuite l'accès à l'emploi. Le succès est tel qu'en 2008 90% des universités européennes ont rejoint le programme. Il est difficile d'imaginer un bilan plus flatteur.

Apparemment, le seul reproche que l'on peut faire au programme est son insuffisant rayonnement. Les chiffres absolus ne doivent pas faire trop illusion : à peine 2,3% des étudiants européens en bénéficient chaque année. D'où d'inévitables inégalités : si, seule, une frange des étudiants est concernée, il n'est pas surprenant que les plus favorisés socialement soient ceux qui parviennent à en bénéficier le mieux. On constate que les deux tiers de ces étudiants ont au moins l'un de leurs parents qui occupe des fonctions de cadre ou de technicien. A ce phénomène général s'ajoutent les conséquences du dynamisme inégal des établissements. La proportion des étudiants parisiens bénéficiant d'une bourse Erasmus varie entre 0,75% pour la très sélective université Paris I Panthéon-Sorbonne, 1,4% pour Paris V, et jusqu'à 100% à Sciences Po Paris, qui envoie systématiquement ses étudiants de troisième année à l'étranger, en Europe ou dans le reste du monde.[25]

Et là, le malentendu commence.

1.2. **Les étudiants circulent, mais pas leurs diplômes**.

Pour le profane, pour l'étudiant lui-même, et même pour le député européen non spécialiste, Erasmus signifie libre circulation des étudiants, donc reconnaissance

[23] Nom latin de Jan Amos Komensky (1592-1670), humaniste et évêque morave, précurseur de la pédagogie moderne.
[24] Ecrivain et héros national danois du XIXe siècle.
[25] Source : groupe d'étudiants de l'I.E.P. de Paris.

automatique des diplômes obtenus dans ce cadre. Cette interprétation est d'autant plus compréhensible que les toutes premières directives sur le sujet, remontant aux années 1970, se fixaient comme objectif l'harmonisation des diplômes dans toute l'Union. Elles se fondaient sur l'article 12 CE, posant le principe de la non-discrimination entre ressortissants des Etats membres, et l'article 149-2, qui fait de l'éducation une compétence d'appui de l'Union.

Hélas ! **C'est un domaine où les ambitions initiales ont été fortement revues à la baisse.** Elles se sont heurtées au principe fondamental de la compétence des Etats membres en matière d'enseignement[26], et au principe encore plus ancien, de l'autonomie des universités : les universités sont nées en Europe, elles sont nées libres, et elles entendent bien le rester. Dans un second temps, l'objectif de *l'harmonisation* a été abandonné pour celui de la correspondance entre diplômes : l'idée était de parvenir à un grand tableau facilitant la *reconnaissance mutuelle* automatique. Nouvel échec. Nouvelle révision à la baisse. Si la reconnaissance générale n'est pas possible, essayons au moins d'assurer la *transparence*, qui facilitera des accords directs entre universités conservant leur pleine autonomie. En adoptant ce profil bas, une directive de 1989 s'est contentée de donner une définition commune du diplôme : il s'agit de l'équivalent du suivi, avec succès, d'un cycle d'étude post-secondaires d'une durée minima de 3 ans ou, pour les professions réglementées, d'une durée équivalente à temps partiel[27]. Trois ans plus tard, une autre directive a fait de même pour les formations professionnelles[28] (suivi avec succès d'un cycle d'études post-secondaires d'au moins 1 an ou, pour les professions non réglementées, d'une durée équivalente à temps partiel).

Résultat pratique : en 2008, une université française qui accorde une bourse Erasmus s'engage seulement à valider la formation reçue à l'étranger pour l'obtention du diplôme français, mais ne reconnaîtra un diplôme obtenu par l'étudiant dans son université d'accueil qu'après un accord bilatéral ad hoc[29].

1.3. Que peut-on attendre d'autres démarches incitatives ?

De nouvelles initiatives ont été entreprises à deux niveaux.

1.3.1. Au sein de l'Union européenne, la Commission a contribué à la mise en place d'un système européen des transferts de « crédits » (unités de valeurs), ECTS, qui répond aux besoins d'équivalence des boursiers Erasmus. Mais il reste parfaitement facultatif.

D'autre part, le programme Erasmus a été complété par *Erasmus Mundus.* Celui-ci apporte deux innovations majeures. La première consiste à étendre le système de bourses et de validation d'unités de valeurs à des universités de pays tiers. La seconde est plus originale : elle invite les universités à passer des accords à trois, quatre ou plus pour délivrer des diplômes conjoints, ce qui est la manière la plus efficace de garantir la reconnaissance mutuelle. Plus d'une centaine de diplômes « internationaux », associant des universités européennes, existent désormais dans le cadre de scolarités se déroulant dans plusieurs pays différents.

1.3.2. Plus ambitieux a été, en 1999, le lancement du *processus de Bologne.* La déclaration signée alors dans la plus ancienne université d'Europe n'a pas valeur juridique, mais elle constitue au moins un engagement politique solennel : fournir un cadre commun aux systèmes éducatifs nationaux des 45 pays engagés dans le processus. Les études

[26] Article 149 §1 CE
[27] Directive 89/48 du 21 décembre 1989 sur l'enseignement supérieur.
[28] Directive 92/51 du 18 juin 1992 sur les formations professionnelles.
[29] Encore le boursier Erasmus peut-il s'estimer heureux s'il obtient la pleine validation en France de ses « crédits » de formation acquis à l'étranger. Le mouvement des Jeunes Européens nous a donné des témoignages navrants de cas contraires.

supérieures seraient organisés en trois phases : premier cycle de trois ans (licence) correspondant à un niveau de qualification approprié pour l'insertion sur le marché du travail européen ; second cycle court menant au master au bout de cinq ans d'études supérieures ; second cycle long débouchant sur le doctorat après un total de huit ans. Un système de validation de « crédits », comparable à l'ECTS communautaire, doit faciliter la circulation inter-universitaire, sur la base d'une année académique de 60 crédits.

Comme ses partenaires, la France a adapté son système universitaire autour de cette référence partagée du LMD. Mais cette architecture semblable n'emporte pas automatiquement la reconnaissance mutuelle des diplômes, qui reste à la discrétion des universités. Ainsi, un boursier Erasmus a la garantie que son université d'origine acceptera de valider en « crédits » son séjour dans une université d'accueil, mais il ne bénéficiera pas forcément du diplôme délivré par celle-ci. De son côté, un étudiant qui part sans bourse Erasmus – cas le plus fréquent – doit d'abord faire valider son niveau français dans le pays d'accueil puis, une fois le diplôme étranger obtenu, il lui faut le faire valider en France. Ce qui exige, à chaque fois, de fournir des copies des relevés de notes, des diplômes et du détail des programmes étudiés. Dans certains cas, une traduction assermentée est même nécessaire. Ajoutons que la recherche d'information depuis l'étranger s'avère difficile, en raison de la non harmonisation de présentation des sites internet des universités et des lacunes de beaucoup de ceux-ci.

En outre, l'application du LMD laisse à l'écart certaines de nos spécificités nationales, pourtant très performantes. C'est le cas du BTS et du DUT, qui ne s'étalent que sur deux ans d'études et n'octroient que 120 « crédits », là où 180 seraient nécessaires pour atteindre le premier degré reconnu en Europe. Il en va de même pour des formations non diplômantes, telles que les classes préparatoires aux grandes écoles, dont le mérite en terme de « crédits » reste à l'appréciation du chef d'établissement.[30]

A défaut de reconnaissance mutuelle des diplômes, le *Centre international d'études pédagogiques* (CIEP) de Sèvres délivre des attestations de niveau d'études aux titulaires de diplômes étrangers. Dénué de valeur juridique, ce document est une recommandation destinée aux employeurs et aux universités afin d'aider l'insertion professionnelle et académique des étrangers en France. En 2006, le CIEP a délivré 17 000 attestations, dont 22% à des ressortissants étrangers de l'Union Européenne.

En pratique, les malentendus et litiges sont très nombreux. Le courrier reçu, tant à Paris que par toutes les institutions européennes (Commission, Parlement, Médiateur), sans oublier les nombreux blogs ouverts par des journalistes spécialisés[31], témoignent d'une profonde incompréhension de l'opinion publique et de la déception des publics directement concernés.

2. Pour les qualifications *professionnelles*, la situation est encore moins avancée.

2.1. Le texte de base est ici la directive 2005/36 sur la reconnaissance des qualifications professionnelles exigées pour l'exercice de *professions réglementées*.

La encore, le point de départ est la compétence nationale. Il appartient à chaque Etat membre de réglementer certaines professions de son choix comme il l'entend, sous la seule réserve de la non-discrimination et du principe de proportionnalité : en tout, il existe 800 professions réglementées dans au moins un Etat membre. La directive propose trois voies de reconnaissance des qualifications :

[30] Informations et témoignages des étudiants de l'I.E.P. de Paris et de la faculté interdisciplinaire de Bayonne.
[31] Cf. parmi beaucoup d'autres exemples, les commentaires envoyés sur le blog de François Beaudonnet le 14 avril 2008, après une brève interview qui évoquait le problème.

- la « voie royale », la plus simple, s'applique à 7 professions : les 5 grandes professions de santé, plus les vétérinaires et les architectes. Les formations ayant été harmonisées, la reconnaissance est automatique. Malheureusement, cette liste ne pourra guère s'allonger car, en la matière, l'unanimité du Conseil est requise.

- Une seconde voie, relativement favorable, concerne les métiers de l'artisanat. La reconnaissance est fondée sur une expérience professionnelle de 6 ans. La question majeure porte donc sur la définition des autorités habilitées à valider cette expérience. La liste est encore en cours d'élaboration.

- Les autres professions réglementées, les plus nombreuses, relèvent du « système général », beaucoup moins favorable : on s'en remet à la reconnaissance mutuelle, pays par pays et profession par profession, selon un système commun de grille de comparaison. Les exigences de qualification sont divisées en 5 niveaux, du primaire au doctorat. Les Etats membres classent arbitrairement le dossier d'un demandeur à l'un de ces niveaux, au cas par cas, et ils ont 4 mois pour répondre. Si le niveau est jugé insuffisant, l'Etat membre doit proposer un choix entre test d'aptitude et stage d'adaptation.

Sur les deux années 2005-2006, 19 798 demandes de reconnaissance, au titre du « système général » ont été reçues, dont 84% acceptées. On observe une augmentation de 5% par rapport aux deux années précédentes. Mais ces chiffres globaux relativement satisfaisants ne doivent pas dissimuler de grosses difficultés pratiques, notamment, de manière paradoxale, dans les Etats très décentralisés, où les autorités locales n'ont qu'un tout petit nombre de cas à traiter chaque année et manquent d'expertise : dans de telles situations, la désignation d'un bureau spécialisé serait sans doute nécessaire.

Comme pour l'enseignement supérieur, un autre moyen de favoriser la mobilité et d'inciter à la reconnaissance mutuelle des qualifications est la bourse de formation. C'est l'objet du programme *Leonardo*, pendant d'Erasmus pour l'enseignement professionnel. Le lien entre la bourse et la reconnaissance du diplôme est facilité par la création du livret *Europass*. Cette appellation ambitieuse, qui évoque un « passeport européen », décrit mal l'objectif, plus modeste, qui consiste à normaliser les attestations de formation à l'étranger, qu'il s'agisse de cours universitaires type Erasmus, ou de formation en alternance dans le cadre du programme Leonardo. Malheureusement, là encore, il ne s'agit que d'une option facultative. La France est un des rares pays à avoir décidé d'assurer la délivrance systématique d'*Europass*.

2.2 Un exemple intéressant : le cas des avocats.

La Cour de Justice a reconnu très tôt l'effet direct des articles 49 et 50 TCE sur la libre prestation de services[32], ainsi que de l'article 43 sur la liberté d'établissement[33]. Mais les avocats n'ont pas manqué d'éloquence pour retarder l'application de ce principe à leur profession, non sans arguments de fond. Ainsi, pour l'inscription au barreau, la France exige un diplôme de master 1 de droit, puis l'entrée par concours dans une école d'avocats, tandis qu'en Espagne il suffit de la licence pour s'inscrire dans une école sans se soumettre au concours. En outre, selon les pays, la profession comporte le conseil ou/et la plaidoirie.

Une première directive de 1977 n'a traité que de la *libre prestation de services*, dans laquelle l'avocat intervient de manière ponctuelle dans un pays étranger. Il a fallu attendre onze ans de plus pour que le Conseil adopte une seconde directive régissant la *liberté d'établissement*, c'est-à-dire d'installation professionnelle dans un autre pays. Mais en pratique, les avocats français du barreau de Bayonne interviennent peu au sud de la Bidassoa : l'intervention ponctuelle n'est possible qu'avec l'assistance d'un collègue espagnol qui, indépendamment du problème de la langue, est indispensable pour maîtriser le droit local. Quant à la libre prestation, elle se heurte à des petites discriminations

[32] Arrêt *Van Binsbergen* du 3 décembre 1974
[33] Arrêt *Reyners* du 21 juin 1974

mineures : l'avocat doit continuer de cotiser dans son barreau d'origine tout en cotisant dans le barreau d'accueil ; et il peut avoir à se soumettre à un examen d'aptitude.

C'est là que les difficultés commencent. En 1994, une avocate espagnole, Mme W., ayant décidé d'exercer en France s'est inscrite au CRFPA[34] de Strasbourg. Alors que pour les nationaux français, l'inscription est gratuite, elle s'est vue demander des frais de 10 000 F. Ensuite, elle a dû faire une demande au Conseil national des Barreaux pour obtenir les formulaires d'un dossier dans lequel elle devait faire état des matières étudiées pendant son cursus espagnol. Les frais du traducteur assermenté étaient à sa charge[35].

Quelques années plus tard, l'auteur de ce rapport a dû saisir le Garde des Sceaux d'un cas de refus pur et simple d'inscription, par un barreau de province, d'un couple français d'avocats titulaires d'un diplôme belge, alors même que la Cour de Justice venait de trancher dans un cas identique.

2.3. Un exemple mélancolique: le cas des artistes.

Où est l'époque du "voyage à Rome" des peintres, des architectes et des poètes ? Où est le temps des galants troubadours du Moyen Age, du divin Mozart à la Cour de Vienne, de l'austère Van Dyck à Londres, du grand Léonard de Vinci à Amboise, du mystique Greco à Tolède ? Réglementée ou non, la condition d'artiste ne se prête plus aussi facilement au nomadisme dans un espace des Muses désormais cloisonné par trop de règles différentes.

L'absence d'une obligation de contrat écrit pour des prestations de très courte durée (en Allemagne, en Autriche, Suède, Finlande, Danemark, aux Pays-Bas) ou l'absence de toute sanction de cette obligation (Espagne, Grèce) pèsent sur des personnes qui, de par la nature de leur activité, peuvent être très rapidement remplacées.

De même, la limitation légale de l'usage des contrats à durée déterminée n'existe pas en Allemagne, en Autriche, au Danemark, en Espagne, en Finlande, ni en Suède, où des orchestres permanents peuvent fonctionner en enchaînant les CDD. Qui plus est, la profession d'artiste est considérée comme relevant du salariat dans beaucoup de pays, et d'une activité libérale dans d'autres : quand on s'expatrie, les problèmes d'assurances pour accidents du travail (fréquents dans certaines professions), de congés payés, de cotisations pour les retraites sont alors redoutables.

Dans les domaines artistiques, la reconnaissance des diplômes n'a aucun caractère automatique. Elle exige un nouvel examen pour entrer dans une école de musique en Grèce. Les Portugais ne peuvent pas être professeurs de conservatoire aux Pays-Bas, tandis que les danseurs britanniques sont interdits d'entrechats en Allemagne, en Italie et en France.

Le Parlement européen s'est ému de cette situation. Elue députée en 2004, la grande musicienne Claire Gibault y a intéressé la commission de la Culture. Une résolution d'ensemble sur le statut social des artistes a été adoptée le 7 juin 2007. Un projet pilote *Mobilité des Artistes* est prévu dans le budget 2008. Des crédits sont ainsi ouverts pour poser la problématique et préparer un programme d'action. Lors d'un colloque organisé le 2 avril 2008, le Commissaire Jan Figel s'est déclaré prêt à proposer une base juridique inspirée par les propositions du Parlement.

La France avait présenté un premier Mémorandum sur ce sujet en janvier 2004. **La cause paraît mûre pour être reprise en 2008.**

[34] Centre Régional de Formation Professionnelle des Avocats
[35] Enquête des étudiants de Bayonne, mise en annexe.

3. Les qualifications professionnelles dans les *professions non réglementées*.

L'enjeu est ici moins grave, puisque la qualification n'est pas une condition d'accès à la profession, mais il intéresse un public beaucoup plus vaste, et notamment l'immense majorité des salariés qui entendent que leur qualification soit reconnue et prise en compte par leur employeur.

Dans ce domaine, l'Union n'a pas été en mesure de faire autre chose que de proposer une référence commune, pour favoriser au moins les comparaisons et les équivalences. Même cet objectif modeste s'est heurté à un mur de réticences. Une décision du Conseil du 16 juillet 1985 faisait obligation aux Etats membres de classer leurs formations professionnelles selon une grille type commune : vingt ans plus tard, l'objectif restait impossible à atteindre, l'évolution des qualifications et des métiers dépassant la vitesse de l'administration. L'ambition a été revue à la baisse. Un *Cadre européen de certification* vient d'être adopté le 23 avril 2008. Mais ce n'est qu'une Recommandation du Conseil et du Parlement, qui a tenu compte des enseignements des projets pilotes mis en place depuis le dépôt de la proposition de la Commission. Il comporte en annexe un tableau de huit niveaux, chacun de ceux-ci étant défini par un ensemble de « descripteurs » (sic) indiquant « quels sont les acquis de l'éducation et de la formation attendus d'une certification de ce niveau, quel que soit le système de certification[36]. »

Parallèlement, le 10 avril 2008, le Commissaire à l'éducation et à la formation, Jan Figel, a présenté un projet qui revient à transposer, dans le domaine de la formation professionnelle, le système de « crédits » ECTS qui a fait ses preuves dans l'enseignement supérieur : c'est ECVET, ou *système européen de crédits d'apprentissage pour l'enseignement et la formation professionnels.* Initiative ambitieuse qui s'adresse notamment aux 30 000 établissements d'enseignement professionnel existant dans les 27 Etats membres !

La France a eu ici le mérite d'avancer plus vite que la musique communautaire. Une Commission nationale de la Certification Professionnelle travaille depuis 2002 à l'élaboration d'un *répertoire national des qualifications professionnelles* – pas moins de 18 000, que l'on fait entrer dans la « grille » communautaire. Il ne reste plus … qu'à attendre que tous nos partenaires aient fait de même ! **Cela ne mériterait-il pas de relever d'une coopération renforcée, simplement pour faire plus vite, avec nos premiers voisins ?**

Il faut hélas admettre qu'en pratique, **en matière de reconnaissance des qualifications, plus de la moitié du chemin reste à faire.**

4. Suggestions pour la présidence française.

4.1. Pour la mobilité des étudiants.

Si l'on veut obtenir un changement d'échelle des échanges universitaires, il faut réfléchir au-delà du seul programme Erasmus.

Tous les Etats membres accordent des bourses à leurs étudiants aux ressources modestes : pourquoi cela coûterait-il plus cher, hormis le voyage, d'étudier dans un pays voisin que dans le pays d'origine ? Il est amusant d'observer que la jurisprudence de la Cour tourne autour de l'idée. Dans les arrêts *Grzelczyck* de 2001 et *Bidar* de 2005, elle a estimé qu'un étudiant étant suffisamment intégré dans le pays d'accueil doit avoir le même droit d'accès aux bourses d'entretien et autres aides financières que les étudiants nationaux. L'arrêt *Morgan,* encore tout chaud, du 23 octobre 2007 a admis la possibilité, pour un étudiant réalisant une mobilité spontanée, d'obtenir une assistance financière de son pays

[36] Pour mobiliser aussitôt les Etats membres, la Commission a organisé, les 3 et 4 juin 2008, une conférence d'information à laquelle ont été conviés 230 représentants des administrations nationales, partenaires sociaux et organisations patronales.

d'origine[37]. La jurisprudence ne se limite d'ailleurs pas à l'enseignement supérieur : la même année, les autorités allemandes ont été condamnées à faire bénéficier de l'abattement fiscal pour frais de scolarité les résidents allemands qui envoient leurs enfants dans des écoles privées d'un autre Etat membre[38]. **Bref, pourquoi ne pas envisager, au moins sur la base d'accords bilatéraux, entre pays voisins ou comparables, des échanges d'étudiants, voire d'enseignants, à coût relativement faible, voire quasi nul ?**

4.2. Pour la mobilité des chercheurs. La période devrait se prêter à une relance forte d'un objectif essentiel, l'aménagement d'un espace européen de la recherche.

Depuis le premier diagnostic, sans complaisance, dressé dans le cadre de la stratégie de Lisbonne[39], la situation ne s'est guère améliorée. Alors que l'U.E. compte davantage de diplômés en sciences et ingénierie et de titulaires de doctorat que les Etats-Unis et le Japon, la part des chercheurs dans la population active y reste trois fois plus faible que chez celui-ci et deux fois moindre que chez ceux-là. La part des pays de l'Union dans les 10% de publications scientifiques les plus citées dépasse à peine un tiers, contre la moitié aux Etats-Unis. Sur les 76 universités les plus renommées dans le monde, 67 se trouvent outre-Atlantique et seulement 8 dans l'U.E. Le cloisonnement des institutions, en particulier dans la recherche publique, est l'une des causes majeures de ce retard très préoccupant.

Toutefois, la période récente a vu se multiplier les initiatives. Le tout nouveau Conseil européen de la Recherche va attribuer dès cette année 335 millions d'aides à des laboratoires de pointe. L'Institut européen de Technologie met en place son réseau. Les crédits du programme-cadre recherche ont été majorés de 75% pour la période 2007-2013. Le Livre vert de la Commission a débouché sur les orientations adoptées par le Conseil européen de mars 2008, suivies d'une nouvelle Communication de la Commission le 23 mai.[40] Après le Royaume-Uni, l'Allemagne et les Pays-Bas, la France a engagé une réforme majeure de son organisation universitaire et de son système de recherche, qui vaut à Valérie Pécresse l'éloge rare de la meilleure presse d'outre-Manche[41]. D'autres pays, comme l'Espagne, se lancent dans un même effort de modernisation[42].

Dans ces conditions, l'élan peut et doit être entretenu et amplifié au second semestre. Toutefois, le Conseil « Compétitivité » est-il le mieux placé, comme l'estime la Commission, pour porter la révolution au cœur de nos systèmes de recherche archaïques ?

4.3. Xavier Darcos a inscrit la mobilité des jeunes en formation professionnelle comme un objectif de la présidence française. Trois thèmes pourraient être abordés.

- la promotion du projet ECVET (cf. supra), système européen de transferts de crédits pour la formation professionnelle comparable à l'ECTS existant pour les étudiants ;

- l'augmentation de la dotation budgétaire des programmes Leonardo et Comenius, notoirement sous-dotés par rapport à Erasmus ;

---

[37] Affaires jointes *Morgan et Bucher* C-11/06 et C-12/06 du 23 octobre 2007.
[38] Arrêt *Schwartz et Gootjes-Schwartz* de 2007.
[39] Communication de la Commission *Stratégie en faveur de la mobilité au sein de l'Espace européen de la recherche,* COM(2001)331 du 20 juin 2001.
[40] Livre vert *L'Espace européen de la recherche : nouvelles perspectives,* COM(2007)161 du 4 avril 2007. Communication *Favoriser les carrières et la mobilité : un partenariat européen pour les chercheurs,* COM(2008)317 du 23 mai 2008.
[41] Cf. *The Economist* du 7 juin 2008, p. 35. « *Slowly, but surely, universities in France – and across all of Europe – are reforming. »*
[42] Cf., pour l'Espagne, l'interview de la nouvelle Ministre de la Science et de la Recherche Cristina Garmendia dans *El Pais* du 7 juin 2008.

- et l'idée chère au ministre d'un « Erasmus des professeurs », du primaire comme du secondaire. Pour cette catégorie d'enseignants, les échanges ne se font actuellement qu'à dose homéopathique, alors que, s'ils se font dans un parfait esprit de réciprocité, il n'y a pas de raison pour qu'ils entraînent des surcoûts notables.

4.4. La période de présidence française devrait être l'occasion de mettre fin à la situation délicate dans laquelle se trouve notre pays, pour le recrutement de ses fonctionnaires, depuis l'arrêt *Burbaud*[43].

En France, la fonction publique constitue un cas particulier. Certes, les concours de recrutement des trois fonctions publiques sont ouverts aux ressortissants de l'U.E. et un décret du 2 mai 2002 permet l'accueil en détachement de fonctionnaires d'un Etat membre. Mais la Cour de Luxembourg considère que l'obligation de se soumettre au concours, formule inconnue dans la moitié des Etats membres, empêche abusivement des travailleurs pleinement qualifiés dans leur pays d'origine d'accéder à la fonction publique française. **Un projet de loi pourrait être déposé au second semestre 2008, ne serait-ce que pour faciliter le recrutement de professeurs de langues** : il est proprement scandaleux sur le plan communautaire et absurde quant à l'efficacité de notre système d'enseignement que la France continue de se faire gloire d'interdire à des étrangers des pays voisins d'enseigner leur langue maternelle chez nous[44] !

4.5. Evoquons aussi un problème ponctuel. L'Assemblée des Français de l'étranger signale une situation incongrue en République tchèque : trois écoles bilingues franco-tchèques, entièrement financées par Prague, donnent une formation en français jusqu'à l'équivalent local du baccalauréat. Mais celui-ci n'étant pas reconnu en France, les élèves ne peuvent pas s'inscrire, par exemple, en classe préparatoire à HEC ouverte à Vienne.

4.6. En sens inverse, une **initiative privée**, accompagnée par la DG Emploi, mériterait d'être mise en valeur pendant la période. Il s'agit de ***HProcard*** : projet de **carte européenne des professionnels de santé**, inspiré par la directive 2005/36 sur la reconnaissance des qualifications professionnelles. Le but est d'harmoniser les cartes des professionnels qui disposent d'une reconnaissance automatique des diplômes. Il s'agit à la fois de rassurer les patients sur la qualification du professionnel et de faciliter le suivi de l'activité de l'intéressé par l'administration du pays d'origine comme par celle du pays d'accueil. **L'entrée en vigueur est prévue en France pour le printemps 2008 et dans l'Union en 2009.**

III – LES TRANSPORTS

1. La libre circulation … des automobiles !

C'est un des sujets les plus fréquemment mentionnés par les consuls en poste à Paris : les problèmes pratiques concernent tant les immatriculations que l'exportation. Ainsi, le correspondant *d'Eurojus* à Paris a été saisi du cas de 25 voitures américaines, entrées par l'Allemagne, qui n'ont pas été admises à la circulation en France. Le consulat polonais signale que, lorsque des Polonais veulent exporter un véhicule français dans leur pays d'origine, certaines préfectures accordent le « WW » sans difficultés, mais d'autres n'accordent qu'une immatriculation « circulation interdite » (sic !) - un oxymore qui témoigne

[43] Arrêt C-285/01

[44] Cela ne signifie pas que tous nos partenaires soient irréprochables. Il nous a été signalé que dans la Communauté autonome de Navarre, les étrangers sont certes habilités à être recrutés dans l'enseignement régional mais, par un fâcheux concours de circonstance, la convocation des candidats pour l'épreuve d'espagnol nécessaire à l'habilitation arrive postérieurement à la date de celle-ci …

de la créativité de l'administration française, mais aussi, hélas, de son insuffisante disposition à comprendre les problèmes des citoyens.

Sur l'immatriculation, il apparaît que les bases légales sont anormalement nombreuses, avec des directives particulières pour les diverses parties du véhicule (freinage, rétrovision, etc.) auxquelles s'ajoute l'interprétation que la jurisprudence a donnée des articles 38 et 39 du traité. Le SGAE[45] constate que les véhicules d'origine extra-communautaire (américains et japonais) font face à de nombreux obstacles, du fait de l'absence de reconnaissance ou de confiance dans les documents émis par les Etats membres. Mais le problème s'étend aussi aux véhicules européens, y compris français, dont les propriétaires demandent l'immatriculation en France lorsqu'ils gagnent, ou regagnent notre pays. Un sénateur des Français de l'étranger qui a voulu faire l'expérience a mis six mois pour obtenir le changement de plaques d'immatriculation de son automobile Citroën. Un haut diplomate du Quai d'Orsay, pourtant fort d'une longue expérience consulaire, a reconnu avoir préféré garder sa plaque étrangère depuis quatre ans, par découragement devant la complexité, la longueur et le coût des formalités exigées par le service des Mines.

Il est d'autres mauvais élèves. En Grèce et en Roumanie l'entrée de voitures venues de l'étranger donne lieu à une « taxe de première immatriculation » fixée à un niveau rédhibitoire. Une déclaration écrite a été déposée sur le cas roumain le 18 février 2008 au Parlement européen. Le 3 avril dernier, un problème de même nature a conduit la Commission à engager une procédure d'infraction à l'égard de Malte.

Il y a donc matière à légiférer. Pourquoi ne saisirait-on pas l'occasion pour envisager un système d'immatriculation commun à tous les Etats membres ? Quand on constate combien les Espagnols regrettent leur ancien système, qui permettait d'identifier facilement les provinces, et comment réagissent les Français à la perspective de la disparition des bons vieux numéros de département sur leurs plaques, on mesure l'importance de ce symbole. **Avoir un système unique, tout en permettant d'identifier les Etats membres ou les régions aiderait à populariser l'image de l'Europe « une et diverse ».**

2. Le permis de conduire.

Peu de sujets sont aussi sensibles à l'opinion, et peu ont une force symbolique aussi grande, dans nos sociétés contemporaines qui ont mis l'automobile au centre de la vie familiale, professionnelle et collective.

Pour ce qui concerne les véhicules individuels, la situation se caractérise par une joyeuse pagaïe, dont les conducteurs apprécient les avantages (facilité d'échapper aux contrôles de police à l'étranger) plus qu'ils ne se plaignent des inconvénients (tracasseries administratives variées pour renouveler un permis ou le repasser à l'étranger). Ainsi, le permis français est reconnu partout dans les 27 pays de l'Union, mais 110 formats différents sont en vigueur sur le territoire communautaire, ce qui correspond à un niveau de luxuriance bureaucratique élevé, même selon les standards européens habituels.

Cette situation devrait changer avec le **permis de conduire européen** décidé en 2006[46] pour application en 2012. Ce document aura le format d'une carte de crédit en plastique. Il sera renouvelable tous les dix ans. Dans les Etats membres qui le souhaitent, il pourra intégrer une puce électronique reprenant des informations standardisées. Les autorités compétentes pourront même mener des « filatures électroniques », comme la RATP est en mesure de le faire à partir du « *Pass Navigo* ». **L'idée à étudier serait ici de voir si l'on peut combiner l'entrée en vigueur de ce permis avec celle d'un système d'immatriculation européen.**

[45] Secrétariat général pour les Affaires européennes, successeur du SGCI. Placé sous l'autorité directe du Premier Ministre, ce service prépare et organise les arbitrages interministériels sur les dossiers européens.
[46] Directive 2006/126 du 20 décembre 2006.

3. Le suivi des infractions routières.

Sujet directement lié au précédent, mais qui appelle des réformes plus urgentes.

Même si l'aspect répressif n'est pas spontanément populaire, la sécurité routière est un enjeu majeur pour toute l'Europe : malheureusement, avec 43 000 tués en 2007, nous sommes loin de l'objectif de réduction de moitié, d'ici 2010, des 54 000 victimes de 2001. Or, l'expérience du Royaume-Uni, de la Suède, des Pays-Bas, de la Finlande et, plus récemment, les résultats spectaculaires de la France montrent l'efficacité des sanctions.

Dans son rapport annuel 2006, le Médiateur européen fait état du cas d'un ressortissant espagnol qui avait loué une voiture aux Pays-Bas pour la journée. Rentré chez lui, il reçoit un avis de contravention de la police néerlandaise pour une infraction qu'il aurait commise à Rotterdam, ville où il ne s'était jamais rendu. Ne vivant pas aux Pays-Bas, et ne connaissant ni la langue, ni le droit de ce pays, il n'était pas en mesure de contester l'amende. La question a été réglée par *Solvit* (cf. infra).

Des cas de ce genre restent l'exception : en pratique, les conducteurs luxembourgeois qui dépassent les vitesses autorisées sur les routes belges ne sont jamais sanctionnés. Seuls quelques pays ont signé des accords bilatéraux permettant aux amendes de franchir les frontières, tels les Pays-Bas avec leurs voisins. Or, les conducteurs étrangers, qui ne représentent que 5% du trafic routier, commettent en moyenne 15% des infractions. Non seulement leur impunité est source d'injustice, mais elle nuit à l'acceptation, par les citoyens nationaux, des sanctions dont s'exonèrent une partie des contrevenants.

D'où l'intérêt d'assurer une « libre circulation des amendes ». Un excellent travail a été fait par le réseau *Eurosparks*, aidé par la Commission et créé à l'initiative des Britanniques. Sur cette base, le Commissaire Jacques Barrot a présenté le 19 mars 2008 un **projet de directive sur la poursuite transfrontalière des infractions au code de la route**. Dans un souci de simplicité et d'efficacité, il se concentre sur les quatre infractions majeures, responsables de 75% des victimes : l'excès de vitesse, l'alcool au volant, le non-respect du port de la ceinture de sécurité et le franchissement des feux rouges. Le texte ne propose, ni harmonisation des codes nationaux de la route, ni harmonisation des sanctions nationales. Il n'implique pas de nouvelle structure bureaucratique : il s'agit seulement de permettre la circulation de l'information entre les administrations nationales, avec un système d'échanges de données entre celles-ci. Les Etats membres auront deux ans pour mettre en place ce système et le rendre opérationnel.

La 2ème « Journée européenne de la sécurité routière » sera organisée le 13 octobre prochain à Paris. Ce pourrait être l'occasion d'annoncer un consensus politique pour faire adopter ce projet de directive dans les meilleurs délais.

IV – LES CONSOMMATEURS :

On l'oublie, et on ne cesse même de dire le contraire dans les discours publics : avant même d'être celui des producteurs, le « marché commun » était celui des consommateurs. C'est sa première, et sa principale, dimension sociale. La libre circulation des produits, stimulant la concurrence, profite d'abord aux consommateurs, à commencer par les bas revenus.

Toutefois, pour que le bénéfice économique et social soit maximum, les innombrables obstacles qui freinent la concurrence doivent être éliminés, et la loi doit protéger le consommateur contre la mauvaise information, la publicité mensongère, les discriminations diverses et les pratiques commerciales abusives. C'est l'objet du droit européen de la consommation, qui s'est beaucoup développé sous la pression des associations de consommateurs représentées dans le B.E.U.C. et, plus récemment, grâce à la saine

émulation entre le Commissaire en charge du marché intérieur et la Commissaire chargée de la Consommation.

1. Les principaux points inscrits à l'agenda pour l'année 2008 sont les suivants.

1.1. Le 31 janvier 2008 la Commissaire Meglena Kuneva a lancé un Observatoire des marchés de biens et de services (*Consumer Market Watch)*, chargé d'étudier le fonctionnement des marchés dans les secteurs sensibles. Trois domaines d'action ont été choisis pour l'année 2008 : les services financiers de détail, le commerce transfrontalier des biens de consommation et les voies de recours des consommateurs.

1.2. La Commission prépare une réforme de **la protection juridique des consommateurs.** Prévue au programme législatif de 2008, il s'agit d'une directive-cadre qui reprendra plusieurs directives relatives au contrat à distance, aux clauses abusives et au démarchage.

En effet, le régime actuel est insuffisant. D'une part, conçue comme un filet de protection minimum, la règle commune européenne est insuffisamment protectrice, incitant les Etats membres à fixer leur règle nationale systématiquement plus haut, mais aboutissant à une protection très disparate dans l'Union : par exemple, pour le droit de rétractation, la règle actuelle est de 7 jours en France et de 15 jours en Allemagne – alors même que la France est persuadée que son niveau de protection juridique du consommateur est le meilleur d'Europe dans tous les domaines. En outre, on constate beaucoup de conflits de droits dans les conditions générales des contrats. Le règlement Rome I (cf. infra) affirme le principe de l'application du droit du *pays de destination* du produit : cela pose un problème insoluble pour les PME, qui n'ont pas les moyens de s'informer du droit applicable dans les 26 autres pays de l'Union. A défaut de pouvoir obtenir la reconnaissance mutuelle des normes nationales, dont aucun Etat membre ne veut en la matière, la Commission devrait proposer une harmonisation maximale à un niveau de protection optimal, c'est-à-dire aussi proche que possible du maximum…

1.3. L'espace unique des paiements scripturaux en Europe (SEPA) est entré en vigueur en février 2008. A cette occasion, le Commissaire Mc Greevy a annoncé son intention de compléter le règlement 2560/2001 sur les paiements transfrontaliers, ainsi que la directive relative aux services de paiement, pour améliorer le dispositif :

- en étendant le règlement aux prélèvements automatiques. Il couvre déjà les transactions par cartes de paiement, les virements et les retraits effectués aux distributeurs de billets.

- En invitant les Etats membres à mettre en place des autorités compétentes et des procédures adéquates de règlement amiable des litiges.

1.4. Le Parlement examine actuellement un projet de directive sur **l'utilisation des biens à temps partagé et les produits de vacances à long terme.** Une précédente directive de 1994 sur les biens à temps partagé a été tournée par l'apparition de nouveaux produits, notamment sur les "vacances à long terme."

2. Autres initiatives envisageables.

2.1. A l'occasion de sa période de présidence, la France pourrait trouver intérêt à revoir sa transposition de la **directive de 2005 sur les pratiques commerciales déloyales**, qui a été notoirement bâclée et qui risque de nous valoir un contentieux désagréable.

2.2. Pourquoi pas un prix unique du timbre ?

Comme pour la monnaie, le permis de conduire, la carte de citoyen, le recours à un prix identique du timbre postal pour les lettres ordinaires aurait une très forte valeur symbolique de participation à un espace de vie commun. Un rapport d'information du Sénat a déjà commencé d'approfondir le concept il y a plusieurs années.

Le principe peut apparaître contradictoire avec la philosophie qui préside actuellement à l'ouverture des services postaux à la concurrence. Les opérateurs sont d'ailleurs sceptiques. Mais à l'heure où ils se lancent dans de grandes manœuvres pour se préparer à cette ouverture, voire pour en obtenir la modification de certaines modalités, l'étude des conséquences d'un tarif unique et des modalités pratiques de l'inévitable péréquation dont il serait assorti mériterait d'être faite. Il y a trente ans, tous les opérateurs de transports publics d'Ile-de-France trouvaient également que la "carte orange" était une "fausse bonne idée". Le gouvernement de l'époque avait préféré écouter les usagers plutôt que les transporteurs, et cette révolution tranquille a considérablement facilité la vie quotidienne des travailleurs franciliens. Pourquoi la même démarche serait-elle impossible aujourd'hui s'il existe la même volonté politique ?

V- DOMAINES DIVERS

1. Pour l'exercice concret du droit à la protection diplomatique et consulaire, la Commission a émis une Recommandation[47] pour que le texte de l'article 20 soit inscrit sur les passeports nationaux.

2. Le Médiateur français estime que la législation fiscale française n'est pas compatible avec le principe de la libre circulation des personnes à l'intérieur de l'U.E. Aucune disposition réglementaire n'a prévu l'hypothèse des ressortissants communautaires venant s'établir en France, ni des nationaux partis travailler dans un autre Etat membre de l'Union et qui reviennent au pays. Le Médiateur a proposé que l'**avis d'imposition** français soit remplacé par la production d'un document équivalent : le « revenu fiscal de référence » est une notion spécifiquement française.

3. Le Centre européen des Fondations (EFC) – dont la Fondation de France est l'un des membres fondateurs - milite pour l'élaboration d'un **statut européen des fondations**, à l'instar de ce qui a été fait pour la société anonyme. La Commission a commandé une étude de faisabilité dont les conclusions devraient être disponibles cet automne. En effet, la consultation publique sur le plan d'action pour la modernisation du droit des sociétés, réalisée en 2006 par la DG du Marché intérieur, a montré l'existence d'une attente d'origine variée.

Comme l'association, la fondation peut être un lien efficace entre l'action publique, notamment au niveau européen, et le citoyen. La formule connaît un développement spectaculaire : plus du tiers des fondations actuellement existantes dans les pays de l'Union n'existaient pas il y a quinze ans, et le budget annuel total de celles-ci représente la moitié du budget européen.

[47] Recommandation C 2007/5841

VI- REMARQUES DE CONCLUSION SUR LA LEGISLATION EUROPEENNE

1. Trop de lois ou pas assez ?

A l'occasion de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, il serait bon que les institutions communautaires s'interrogent de nouveau sur le nombre, le sujet, le contenu et la forme juridique de la législation européenne.

En 2009, l'Union ne sera plus un « marché commun plus », elle deviendra pleinement une communauté politique. Le marché unique restera sa première réalisation historique, il ne sera plus la plus importante ni, a fortiori, la seule qui mérite une législation européenne « dure », le reste relevant plutôt de la subsidiarité, du complément, voire de méthodes diverses de coordination.

Concrètement, les citoyens n'ont pas moins besoin que les entreprises de sécurité et de simplicité juridique. Les « nomades » sont même plus nombreux parmi eux que parmi les sociétés anonymes. La priorité donnée à l'adaptation nationale du droit européen en vertu du principe de subsidiarité est parfaite pour ceux qui restent à l'intérieur de leurs frontières nationales, mais ce principe complique singulièrement la vie de ceux qui nous croient quand nous disons que ces mêmes frontières ont disparu. Autrement dit, il est temps de faire le point sur les questions qui relèvent de la méthode du *règlement*, norme uniforme d'application directe, et de celle de la *directive,* cadre européen commun pour une application nationale différenciée. La loi n'est pas faite pour ses auteurs, ni pour ses philosophes, mais pour ses sujets – au sens de sujets de droit. Il est des cas où l'abus de subsidiarité est plus à craindre que l'abus d'uniformité.

Cela mérite d'être rappelé d'autant plus que le mouvement général de guerre à la bureaucratie, très sain en soi - on y reviendra dans le dernier chapitre -, pousse parfois le législateur européen à l'autocensure dans le souci d'apporter sa contribution à la prévention de l'inflation juridique. C'est oublier que, comme le rappelle le Conseil économique et social, il est des cas où les carences ou les retards de Bruxelles sont particulièrement préjudiciables[48].

C'est oublier aussi que, **si elle est bien conçue, une loi européenne a pour vocation de remplacer vingt-sept lois nationales.** Malheureusement, il en va trop rarement ainsi. Tout comme les entreprises, les citoyens constatent qu'en pratique la loi européenne vient s'ajouter à la loi nationale plus souvent qu'elle ne la remplace. On retombe, là encore, sur la philosophie de la directive, qui pousse les administrations nationales à faire du « *gold-plating* », de la dentelle, bref du perfectionnisme.

Un accord politique de type *gentlemen's agreement* est-il possible entre les institutions ? C'est un sujet qui mériterait **un grand débat interparlementaire avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne**.

2. Associer les partenaires sociaux et la société civile au niveau national.

Sur ce point, le Conseil économique et social a fait une proposition judicieuse dans la communication déjà citée.

La Commission européenne a pris l'habitude d'associer de nombreux acteurs à la phase préparatoire de l'élaboration des lois ; de son côté, le Parlement national est consulté avant que le gouvernement ne prenne position[49]: pourquoi ne pas élargir cette consultation, le plus en amont possible, aux partenaires sociaux et autres représentants de la société civile intéressés ?

---

[48] Ainsi, l'amiante cancérigène n'a été interdite au niveau de l'Union qu'à compter du 1er janvier 2005, alors que toutes les informations étaient disponibles et que les compétences existaient depuis 1976…(Communication du C.E.S. de10 juillet 2007).

[49] Article 88-4 de la Constitution française.

Le C.E.S y contribue déjà : il a rendu deux avis, particulièrement argumentés, sur les perspectives financières ; il établit chaque année une communication transversale sur les différentes volets de la stratégie de Lisbonne ; il participe régulièrement aux consultations politiques de la Commission (Livre vert sur la démographie et pacte européen pour la jeunesse en 2005, Livre blanc sur une politique de communication européenne en 2006) ; et le gouvernement lui a confié une saisine permanente sur le suivi du *programme national de réforme* (PNR en jargon communautaire) 2006-2008. **Pourquoi ne pas aller jusqu'à un « 88-4 du Conseil économique et social » ?**

CHAPITRE II

LA VIE, LA MORT, L'AMOUR

ou

LES ETRANGES PUDEURS DE L'EUROPE DU DROIT

I – LA VIE PLUS RAPIDE QUE LE DROIT.

1. Le problème.

Nous nous trouvons ici devant un sujet fondamental, dont l'importance est considérablement sous-estimée par les dirigeants européens.

L'Union est victime de son succès et, plus généralement, des conséquences humaines de la paix : les voyages, les migrations, les rencontres favorisent les liens, les projets communs, les échanges, la vie en commun, les contrats, y compris familiaux. Or, le droit civil en général, et le droit de la famille en particulier, sont considérés comme intimement liés à l'histoire et à la culture de chaque pays. C'est donc un domaine où l'on a toujours considéré que la subsidiarité devait s'imposer de manière jalousement exclusive.

De ce principe sain découle pourtant un étonnant paradoxe juridique. L'Europe est-elle considérée comme trop proche ou, au contraire, trop lointaine ? Toujours est-il que, jugé trop sensible pour être traité entre Européens, le droit de la famille dépend, pour l'essentiel, de la compétence nationale et, pour ses éléments extra-nationaux – dans le cas où le champ du contrat dépasse un seul pays, ce que les juristes appellent « extranéité » – des conventions internationales relatives au droit international privé. **Nous sommes dans un cas d'école d'anti-préférence européenne.**

Plus gênant est le fait que le droit applicable dans ces matières avance à un pas très très mesuré.

1.1. Les vétérans du droit international privé.

La vénérable *Conférence de La Haye du Droit international privé* a vu le jour dès 1883. Elle s'est attaquée courageusement à une réglementation générale en matière de successions et de testaments dès sa 4ème session, en 1904, puis lors de sa 6ème, en 1928 : hélas, dans les deux cas les opérations militaires ont débordé les juristes. Mais la Conférence a survécu, jusqu'à devenir, en 1951, à l'âge guilleret de soixante-huit ans, une organisation permanente, regroupant une trentaine d'Etats. Ses travaux y ont gagné : à partir des années cinquante, sa persévérance confucéenne a fini par être récompensée avec la signature d'une demi-douzaine de Conventions dites « de La Haye » sur les conflits de lois et de juges en droit privé. Toutefois, par égard pour ses auteurs, on s'abstiendra ici de donner la liste des pays dans lesquels ces Conventions sont entrées en vigueur depuis. Mentionnons simplement que la plus importante, la Convention du 1er août 1989 sur la loi applicable aux successions, fruit de quatre-vingt-cinq ans d'efforts, n'a été signée que par la Suisse, l'Argentine, les Pays-Bas et la France…

Pourtant, une fois lancée, cette maturation de rythme géologique a fini par produire des fruits de plus en plus nombreux : à l'ouverture du présent siècle, la France était partie à 6 270 conventions internationales ! Malheureusement, non seulement le calendrier et la

géographie des ratifications sont complètement aléatoires, rendant l'application pratique très difficile, mais encore, quand par hasard celle-ci est suffisamment large, il arrive fréquemment que les conventions se contredisent entre elles, nulle autorité ne se préoccupant de leur compatibilité[50].

Autre initiative, la coopération internationale en matière d'état civil s'est engagée un demi-siècle avant le traité de Rome (1906), entre les six futurs pays fondateurs (!), plus la Suisse. Son premier résultat a été de créer, en 1948, une *Commission internationale de l'état civil* (CIEC) qui comprend aujourd'hui 13 des 27 membres de l'Union. Elle accomplit un travail de défrichage et d'expertise très apprécié, mais dont les débouchés en droit positif restent rares.

1.2. Le choc culturel du droit communautaire

Les traités européens sont venus renouveler complètement l'approche du droit international privé, bien entendu uniquement entre les Etats membres. Le traité de Maastricht a posé le principe d'une coopération judiciaire en matière civile, que le traité d'Amsterdam a ensuite introduit dans la compétence communautaire. Celle-ci a apporté trois avantages appréciables : l'efficacité de la prise de décision – l'unanimité reste requise, mais la ratification n'est plus nécessaire-, l'unicité de la date d'application, et la force de l'interprétation uniforme, qui dépend de la seule Cour de Justice.

Avec l'entrée en lice des institutions communautaires, le rythme a légèrement changé, mais parler d'un « coup d'accélérateur » serait une exagération gasconne. Ainsi, le règlement de base relatif à la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale, adopté en décembre 2000, est l'aboutissement des travaux engagés par un groupe d'experts des six pays fondateurs en … juillet 1960 ! Baptisé « Bruxelles I », ce règlement a d'ailleurs été dépassé en chemin par un règlement complémentaire, « Bruxelles II », du 29 mai 2000, qui appliquait les mêmes principes au droit du mariage et à la responsabilité parentale. Malgré une maturation de plusieurs années, ce second règlement a dû être jugé bâclé, puisque l'encre n'a pas eu le temps de sécher avant que soit mis en chantier un « Bruxelles II bis » qui l'a purement et simplement abrogé deux ans plus tard ! (cf. infra)

Or, pendant que se déroulait cette course haletante entre tortues, escargots et bernard-l'ermite, la Communauté économique européenne se créait, s'approfondissait, s'étendait peu à peu à tout le continent, et brisait, bien au-delà du Mur, toutes les cloisons invisibles qui enfermaient les peuples. Toutes ? Non point, hélas ! Subsistent les différences des lois nationales, et spécialement en droit civil, matrimonial, patrimonial : bref, la vie, l'amour, la mort.

2. Les premiers progrès entrepris.

2.1. **Les audaces de la jurisprudence : le droit au nom !**

La Cour de Justice a osé saluer l'institution d'une citoyenneté européenne dans le traité de Maastricht en reconnaissant à chaque citoyen le droit à l'intégrité et à l'usage de son nom patronymique.

S'étant installé en Allemagne pour y exercer la profession de masseur, le sieur Christos Konstantinidis a vu les autorités locales transcrire son nom, en caractères latins, correspondant, non à la prononciation grecque, mais à la prononciation germanique :

[50] Ainsi, pour savoir comment peut être reconnue en France une décision de la justice allemande prévoyant le versement d'une pension alimentaire par un Français au profit d'un mineur étranger, trois conventions internationales sont applicables concurremment : les conventions de La Haye de 1958 et 1973 sur la reconnaissance des décisions en matière alimentaire et la convention de Bruxelles de 1968 ! cf. B. Audit *Droit international privé.* Editions Economica.

Hréstos Konstantinidès. Les sages de Luxembourg ont jugé que l'article 52 CE s'opposait à ce qu'un ressortissant d'un Etat membre soit contraint, du fait de l'application de la loi nationale d'un autre Etat membre, d'utiliser une graphie de son nom telle que la prononciation s'en trouve dénaturée[51].

Allant plus loin, dix ans plus tard, la Cour a interdit aux autorités belges d'imposer aux enfants binationaux, nés en Belgique, d'un couple hispano-belge, marié en Belgique, les principes de détermination du nom de famille découlant de la loi belge, alors que les parents souhaitaient, en l'espèce, appliquer la coutume espagnole[52].

La portée de cette jurisprudence est considérable : d'une part, elle a affirmé la primauté du droit communautaire des citoyens sur le droit national dans une matière essentielle de la souveraineté, qui est le droit des personnes. D'autre part, elle a reconnu que le droit au nom n'était pas un simple attribut du droit de la personnalité, mais une liberté fondamentale de chaque individu, dont le respect et la protection s'impose aux Etats membres.

2.2. L'impulsion politique du Nord : d'Amsterdam à Tampere.

Il a fallu attendre les années 90 pour que l'on prenne conscience du fait que **la diversité des systèmes juridiques européens, y compris en droit civil et commercial, était une source d'insécurité pour les citoyens mobiles.**

Esquissée dans le traité de Maastricht derrière le dessin timide d'un « troisième pilier » ressemblant plutôt à une fausse fenêtre, la coopération judiciaire dans les matières civiles est entrée de plain-pied dans la maison communautaire avec le traité d'Amsterdam de 1997.

La mise en œuvre de l'article 65 du traité a donné lieu au *plan d'action* dit « Plan de Vienne », adopté par le Conseil JAI du 3 décembre 1998, et surtout au *Programme de Tempere*, feuille de route établie par le Conseil européen du 16 octobre 1999 à partir des propositions de la Commission Santer. Il est nécessaire d'en bien comprendre la philosophie :

- l'harmonisation du droit civil, qu'il s'agisse du fond ou des procédures, est catégoriquement exclue. Le domaine relève de la souveraineté nationale.

- De manière plus surprenante, **le principe même de la reconnaissance mutuelle des droits nationaux les uns par les autres n'est pas admis dans tous ses effets**. On verra, en particulier, l'usage de la réserve d'ordre public qui est fait en matière de mariage.

- La volonté politique existe d'organiser la libre circulation des actes civils, décisions de justice ou preuves, mais même cet objectif limité se heurte au préalable de la détermination du droit national applicable et du juge national compétent : c'est le casse-tête auquel se heurtent, entre autres, les pionniers obstinés et chenus de la Conférence de La Haye.

- Une fois tranchée la question de l'autorité compétente, des véhicules juridiques nouveaux peuvent être inventés pour permettre la circulation des décisions de celle-ci.

Autrement dit, non à l'harmonisation, oui à une assez large reconnaissance mutuelle, mais pour cela on se concentre essentiellement sur la solution des conflits de droit.

[51] Arrêt *Konstantinidis* 168/91 du 30 mars 1993.
[52] Arrêt *Garcia Avello c/Etat belge* C-148/02 du 2 octobre 2003.

2.3. La loi sur la loi : de Bruxelles à Rome.

S'en sont suivis une demi-douzaine de règlements du Conseil, afin de régler les conflits de compétence : des lois pour décider quelle loi sera appliquée.

- Bruxelles I, relatif à la compétence judiciaire, la reconnaissance mutuelle et l'exécution des décisions *en matière civile et commerciale, hors droit familial*, fondé sur la Convention de Bruxelles de 1968. Il stipule que les décisions rendues dans un Etat membre sont reconnues automatiquement dans les autres. La juridiction compétente est celle de l'Etat membre où le *défendeur* a son domicile, quelle que soit sa nationalité.

- Bruxelles II, modifié en II bis, porte sur la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions *en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale*. Le principe est l'attribution de la compétence au juge de la résidence habituelle de l'enfant.

- Rome I, règlement sur la loi applicable aux *obligations contractuelles*, devrait être publié au J.O. d'ici le mois de juin 2008. Il repose sur le libre choix du droit par les parties contractantes.

- Rome II, règlement antérieur au précédent malgré sa dénomination (11 juillet 2007), fixe la loi applicable en matière d'*obligations non contractuelles, civiles et commerciales*. Il vise à unifier les règles de conflit de lois, à l'exception de tout ce qui relève du droit de la famille, qui fera l'objet d'un « Rome III ».

II – DES RESULTATS INSUFFISANTS

Un mariage catholique contracté en Espagne, qui est le droit commun outre-Pyrénées, sera-t-il reconnu par le Danemark luthérien, la Grèce orthodoxe ou notre très laïque République française ? Peut-on établir une donation entre époux de deux nationalités différentes ? Quel sera le juge compétent pour prononcer une adoption par un couple binational, et sur quelle loi nationale devra-t-il se fonder ? La donation-partage portant sur des biens situés dans divers Etats comporte-t-elle des risques de nature civile ou fiscale ? Le testament rédigé auprès de son notaire peut-il s'exécuter sur les biens situés dans d'autres pays de l'Union ? Quelles perspectives de transmissions patrimoniales le système juridique français peut-il proposer à un couple britannique ayant acquis une résidence secondaire en France, alors que le droit anglo-saxon ne connaît ni la notion de régime matrimonial, ni celle de réserve héréditaire ?

Si les traités européens et la jurisprudence de la CJCE aident à « nettoyer » les législations nationales de toutes les discriminations faites à l'encontre des ressortissants européens, ils ne répondent pas à des questions de ce genre. Or, la France évalue à 25 000 le nombre des transactions immobilières réalisées chez elle par des ressortissants européens, le nombre des Allemands possédant des biens immobiliers dans un autre Etat de l'Union frôle le million – dont 150 000 en France -, et celui des ménages binationaux, mariés ou non, dépasse les dix millions : nous ne sommes plus en face de phénomènes marginaux !

Prenons les diverses phases de la vie du contrat et des contractants.[53]

1. Les surprises des mariages européens : Marivaux dépassé.

1.1. Grand connaisseur de la chose, Marivaux avait révélé « la seconde surprise de l'amour ». La vie européenne du XXIe siècle en ajoute quelques autres.

[53] Beaucoup des analyses qui suivent sur le droit familial sont inspirées des travaux du 101e Congrès des notaires de France, tenu à Nantes du 1er au 5 mai 2005, et entièrement publiés dans un recueil remarquable : *Les familles sans frontières en Europe : mythe ou réalité ?*
On prendra connaissance aussi avec intérêt des travaux de la *Commission internationale de l'état civil*, déjà citée. Elle a édité un *Guide pratique,* qui aide les professionnels à se repérer dans le maquis des droits nationaux, un peu éclairci par le droit communautaire et par une trentaine de conventions internationales.

Première surprise. **L'ouverture de l'espace européen peut poser, à elle seule, des problèmes juridiques nouveaux, même à des unions consenties entre deux nationaux d'un même pays** : il suffit qu'il aillent vivre dans un pays voisin, qu'ils y élisent domicile, ou qu'ils y aient des enfants, qu'ils y acquièrent des biens immobiliers, ou que l'un des époux y rende l'âme. Même en l'absence de tout litige entre époux, les malheureux peuvent se trouver alors dans des cas de conflits de lois, d'autorités ou de juridictions relatives aux régimes matrimoniaux : les voilà tombés, à leur insu, dans les limbes complexes et incertaines du droit international privé, régi, selon les cas, tantôt par des conventions internationales, tantôt par des accords bilatéraux, et parfois par un embryon de droit européen.

Deuxième surprise. Si le Code civil régit l'institution du mariage, il n'en donne nulle part la définition[54]. Le droit communautaire ne le fait pas davantage, laissant aux droits internes le soin de régler cette matière, qui n'appartient pas à son champ de compétence. Or, les conditions de fond et de forme du mariage, ses conséquences juridiques et les conditions de sa dissolution varient considérablement selon les Etats membres.

Troisième surprise. A cause de ces particularismes, **tous les Etats ne reconnaissent pas tous les effets de tous les types de mariages étrangers.** Certes, on comprend aisément que la France ne veuille pas reconnaître, chez elle, la polygamie ou le droit de répudiation de la femme par le mari. Mais on pourrait s'attendre à ce que, entre pays unis autour de valeurs de civilisation communes, consacrées par la Charte des droits fondamentaux de la personne, et scrupuleusement respectueux, chacun, de la souveraineté des autres, le contrat civil le plus fondamental de la vie en société fasse l'objet d'une reconnaissance mutuelle automatique. Il n'en est rien. Certaines dispositions, légales ici, peuvent être considérées comme portant atteinte à l'ordre public ailleurs, où elles seront considérées comme nulles et de nul effet. Ou comme non nulles, sauf pour certains effets. Ou comme valides, mais sans effets !

Le maniement de cette exception d'ordre public revient au juge national. Lorsqu'il estime que la loi étrangère, pourtant *désignée par la règle de conflit française,* contient des dispositions qui heurtent des valeurs jugées fondamentales pour notre société, le juge doit écarter la règle, au motif qu'elle est contraire à l'ordre public international. La loi française est alors substituée purement et simplement à la loi étrangère.

Comme on le devine, cette règle protectrice est d'un usage délicat. Etant d'essence morale, la notion « d'ordre public » évolue avec le temps : ainsi, avant la réforme du droit de la filiation par la loi de 1972, la Cour de Cassation jugeait contraire à l'ordre public toute loi étrangère validant la reconnaissance d'un enfant adultérin. Jusqu'à ce que les pavés de Mai 68 fassent basculer le fruit de l'adultère du bon côté de l'ordre public.

Ces variations possibles de l'interprétation de la règle sont source d'imprévisibilité, donc d'insécurité juridique, pour les personnes concernées. En outre, pour éviter des complications politiques avec des pays étrangers, l'exception d'ordre public est appliquée de manière plus systématique lorsque la relation privée internationale est créée en France (on parle alors « *d'ordre public plein »*) que lorsqu'elle est créée à l'étranger, la question étant alors d'en apprécier la validité ou les effets qui en découlent dans notre pays : l'ordre public est dit alors « *atténué »*, ce qui aboutit à faire appliquer en France certaines dispositions d'ordre patrimonial liées à des mariages polygamiques, ou contractés entre homosexuels.

---

[54] Celle qu'a donnée Portalis pendant les travaux préparatoires n'a pas été reprise dans le Code qu'il a inspiré : « *Un acte juridique solennel par lequel un homme et une femme, d'un commun accord, décident de s'unir et d'adhérer à un statut légal préétabli, celui des gens mariés. »*
Plus étonnant encore est le fait que, si le Code civil ne définit pas le mariage, depuis 1999, son article 515-8 définit le concubinage : « *une union de fait, caractérisée par une vie commune présentant un caractère de stabilité et de continuité, entre deux personnes, de sexe différent ou de même sexe, qui vivent en couple. »* Mais il n'est pas précisé quels sont les effets juridiques qui y sont attachés.

Quatrième surprise. Malgré ce caractère si national, le mariage peut avoir des effets « contaminants » hors les murs du pays où il a été conclu : il suffit que le droit local s'applique aux couples dont un seul des conjoints a la nationalité du pays de la noce. Les autres pays ayant toutefois la possibilité de se protéger de cette importation juridique (certains diront de ce « dumping » !) en refusant d'en admettre les effets pour leurs nationaux qui auraient succombé aux séductions sulfureuses de ces sirènes exotiques.

Le cas extrême est celui de la loi néerlandaise du 21 décembre 2000, dont l'article 30 du Livre 1 a rendu possible le mariage entre deux personnes du même sexe. Dans une volonté délibérée d'application la plus large possible, le législateur a posé le principe de la validité du mariage dès lors que l'un des deux époux a la nationalité néerlandaise ou même, tout simplement, sa résidence aux Pays-Bas. Et cela, même si la loi nationale du conjoint ne reconnaît pas ce mariage. En outre, en cas de conflit entre la loi nationale d'un conjoint étranger et la loi néerlandaise, c'est celle-ci qui prévaut pour régir les conditions de validité du mariage. Cette loi a été complétée par celle du 1er avril 2001, qui ouvre aux couples homosexuels néerlandais, mariés ou non, la possibilité d'adopter un enfant de façon conjointe, ou l'enfant d'un des deux partenaires.

Le législateur français semble avoir été animé de la même ardeur de prosélytisme en adoptant le PACS le 15 novembre 1999. Ce contrat peut être conclu en France par deux partenaires français ou de nationalité étrangère, et également à l'étranger par deux partenaires, dont au moins l'un est français. Toutefois, la loi française ne contient pas de disposition désignant l'ordre juridique applicable en cas de conflits de lois dans un PACS binational.

1.2. « Gai, gai, marions nous ! »

Le résultat de cette divergence, qui tourne parfois à la concurrence, des droits nationaux est une situation inextricable pour les unions civiles et autres législations ouvertes aux couples homosexuels. Le mariage ordinaire est possible pour ceux-ci en Belgique, en Espagne et aux Pays-Bas, tandis que des formes variées d'unions civiles ont été instituées ailleurs : PACS en France, partenariats enregistrés au Danemark et en Suède, partenariat civil anglais, acte pour le partenariat de vie en Allemagne, union civile italienne, etc. Ces contrats ne font pas l'objet de reconnaissance réciproque systématique.

Cette ignorance mutuelle des droits reconnus dans un pays voisin satisfait nos chauvinismes juridiques tant qu'elle ne va pas jusqu'à l'ignorance des réalités. Secrétaire général de la Commission internationale de l'état civil, le professeur Lagarde observe qu'un pays qui ne reconnaît pas les mariages entre homosexuels contractés légalement ailleurs sera juridiquement contraint de permettre, sur son territoire, à l'un de ces conjoints de convoler en justes noces avec une personne de l'autre sexe, sans que la bigamie ne soit opposable. On peut faire confiance à la presse de mœurs pour exploiter, voire pour susciter, le premier cas d'une situation aussi croustillante. L'opinion se divisera alors sur les conséquences morales d'une telle percée juridique, mais elle s'unira pour clouer au pilori cette Europe gyrovague, qui favorise les unions polygamiques et multisexuelles.

Jusqu'à présent, sur la définition du mariage, la Commission et les Etats membres s'en tiennent à la jurisprudence selon laquelle le mot « conjoint » a la signification que lui donnent la plupart des Etats européens. Mais que se passera-t-il le jour où une majorité d'Etats aura admis des formes d'unions homosexuelles, sachant qu'une douzaine offrent déjà la possibilité d'un pacte civil ? Si les pays qui refusent de telles unions deviennent minoritaires, accepteront-ils de céder à la jurisprudence ? Mieux vaut en débattre avant d'être mis au pied du mur.

2. Les unions hors mariage.

Déjà reconnu dans le code d'Hammourabi et réglementé, à Rome, pour les couples auxquels le mariage était interdit, le concubinage a littéralement explosé en Europe depuis les années 70. C'est un domaine où les mœurs ont évolué bien plus vite que le droit. On considère qu'aujourd'hui, en moyenne, 30% des jeunes Européens de moins de trente ans qui vivent en couple ont choisi l'union libre, avec des variations considérables selon les Etats membres : l'éventail s'étend de moins de 10% au Portugal, en Belgique ou en Grèce jusqu'à 70% au Danemark. Conséquence naturelle : les proportions sont voisines pour les enfants nés en dehors du mariage, l'absence de bague au doigt n'ayant plus désormais aucun effet sur la fécondité du couple.

Malgré l'ampleur du phénomène, les droits nationaux ont beaucoup hésité, voire bricolé, pour donner un statut à ce que les juristes nomment inélégamment concubinage ou concubinat. Et les solutions données sont encore plus variées que pour le mariage. La Hongrie a été l'un des premiers pays à donner une définition précise du concubinage, dont les effets juridiques varient selon qu'il se situe ou non dans un cadre légal. La Grèce reconnaît la liberté de cohabiter hors mariage comme un droit de la personne, mais qui n'appelle pas de protection juridique particulière. La jurisprudence de la Cour Suprême autrichienne aboutit au même résultat, mais uniquement pour les couples hétérosexuels. Au contraire, l'Irlande considère la cohabitation organisée comme contraire à la Constitution elle-même. Le Portugal a légiféré sur les aspects fiscaux, sociaux, administratifs et sur la protection du domicile des personnes vivant en union libre depuis plus de deux ans. La loi suédoise, elle, s'intéresse à la propriété de la résidence commune et des biens ménagers des cohabitants.

En l'absence de reconnaissance mutuelle, ces statuts peu comparables posent des problèmes d'application propres à effrayer le juriste le plus blasé : un « partenariat » enregistré au Danemark y produira les effets du mariage tant que les intéressés y résident, puis ceux du PACS s'ils déménagent en France, et il ne produira plus d'effet du tout s'ils choisissent de s'installer sur les bords du Tibre ! C'est pourquoi, c'est la jurisprudence qui tient la première place dans la construction d'un début de droit international privé du concubinage. Hélas, après avoir engagé des travaux sur le sujet en 1987, la Conférence de La Haye les a interrompus en 2000 par une déclaration qu'il est difficile de ne pas interpréter comme un aveu d'impuissance[55].

3. Les problèmes des petits « métis européens » : le nom et la nationalité.

Nous avons rendu, plus haut, hommage à l'audace jurisprudentielle de la Cour de Justice pour défendre le « droit au nom ». Ce problème est donc réglé ?

Ecoutons le témoignage d'Anna.

Jeune polonaise ayant réussi à quitter son pays encore soumis à la dictature communiste, celle que nous appellerons Anna Kowaleska rencontre un sémillant comptable espagnol. Le mariage a lieu à Madrid selon le droit local. Peu après, un petit Alexandre naît à Luxembourg, lieu de résidence de ses parents.

Le papa, Francisco Gonzalez, Paco pour ses parents, Franju pour sa femme, se précipite pour déclarer l'heureux événement à la mairie voisine. L'entretien avec l'employé municipal est difficile : celui-ci insiste pour que l'enfant, né dans le Grand Duché, en garde la nationalité. Francisco obtient pourtant qu'Alexandre soit enregistré avec la double nationalité

[55] *« Décide de maintenir le sujet à l'ordre du jour, mais sans priorité, de telle sorte qu'il sera possible d'y revenir dans le futur, tout en encourageant les pays intéressés à poursuivre les recherches de manière indépendante. »* La déclaration « d'absence de priorité » de la part d'une institution qui a mis 60 ans pour rédiger son premier texte n'incite pas à l'optimisme sur le calendrier d'aboutissement de ces travaux.

espagnole et polonaise. Conformément à la coutume espagnole, il entend donner à son fils le nom de ses deux parents. L'employé écrit donc : « Alexandre Gonzalez-Kowalewska ».

Il y a un *hic* : en Pologne, la terminaison « *a* » exprime le sexe féminin du porteur du nom, si bien que le fils d'une dame en « *a* » doit voir son nom se terminer en « *i* ». Mais là, l'employé municipal n'en peut mais : ni le droit luxembourgeois, ni le droit espagnol n'autorisent à changer le nom de la mère si on veut l'introduire dans celui du fils ! Le petit Alexandre est donc condamné à ne pas appliquer la partie polonaise de son nom lorsqu'il se rend dans la patrie de sa mère, sauf à y subir d'humiliants quolibets.

La saga familiale ne s'arrête pas au fils aîné. Encore quelques années et une petite Natalia voit le jour. Cette fois, à Madrid. Entre temps, la situation politique s'est tendue en Pologne. Pour faire reconnaître la nationalité polonaise de Natalia, Anna serait obligée de montrer son propre passeport aux autorités consulaires de son pays, et elle craint qu'il ne lui soit pas rendu. Pourtant, pour maintenir l'équilibre familial dans chacune des générations, elle tient à ce que Natalia ne soit pas réduite à la seule nationalité espagnole. Or, il se trouve qu'Anna a une grand'mère tyrolienne, ce qui autorise la jeune maman à se prévaloir de la nationalité autrichienne et à en faire bénéficier ses enfants. Cela suppose simplement que le nom autrichien soit introduit dans l'identité de l'enfant. Il viendra donc s'ajouter au nom du père, c'est-à-dire, puisqu'on est en Espagne, le double nom issu de l'addition des noms du père et de la mère de Francisco, dit Paco.

L'introduction de ces données complexes dans le logiciel mental de l'employé d'état civil madrilène aboutit à enregistrer la naissance d'une petite « Natalia Gonzalez-Suarez Weber ». Les fées mutines qui se sont penchées sur son berceau lui ont fait le cadeau d'un nom de famille riche de l'addition de trois noms patronymiques, dont aucun ne correspond à celui de sa mère, et dont la combinaison est différente de celle de son frère aîné !

On épargnera au lecteur le récit picaresque des problèmes rencontrés pas la petite famille lorsqu'elle entreprend de voyager, en Europe ou ailleurs, en présentant des documents d'identité portant des noms tellement différents qu'ils en apparaissent fantaisistes. L'entrée de la Pologne dans l'Union n'a rien changé en l'affaire, puisque le sujet n'est pas de compétence communautaire.

Disons que, pour les enfants de couples mixtes, le problème du nom est posé. Mais le commencement de sa solution n'est pas même envisagé.

4. Les régimes matrimoniaux.

Une fois constitué, le couple peut procéder à des acquisitions mobilières ou immobilières, gérer son patrimoine et, tôt ou tard, le transmettre. Le régime qui régit ces droits est généralement d'origine légale dans les pays d'Europe continentale, alors que, dans les pays anglo-saxons, ce sont la coutume et la jurisprudence qui créent la norme juridique, et les rares législations en la matière y sont rarement codifiées.

Ainsi, la Convention de La Haye de 1992 sur la loi applicable aux régimes matrimoniaux est entrée en vigueur en France, aux Pays-Bas et au Luxembourg ; elle peut s'appliquer à la détermination du régime matrimonial d'un couple italien ou marocain en France, alors que, ni l'Italie, ni le Maroc ne l'ont signée. En revanche, un couple portugais marié à Lisbonne, installé depuis vingt ans en France, et souhaitant adopter le régime français de la communauté universelle des biens, pourra parfaitement le faire, en application d'une autre Convention de La Haye de 1978, ratifiée en France, mais sa décision ne sera pas reconnue au Portugal, pour qui le régime matrimonial d'origine est immuable.[56]

Source de complexités supplémentaires, dans les Etats fédéraux ou très décentralisés, la compétence peut revenir aux régions, ou seulement à certaines d'entre

[56] Article 7 de la Convention de La Haye du 14 mars 1978.

elles : en Espagne ce pouvoir a été dévolu aux seules communautés autonomes de Catalogne, d'Aragon, de Navarre, de Galice et des Iles Baléares, ainsi qu'à la province basque de Biscaye.

4. Le divorce.

La Commission européenne évalue à 350 000 par an le nombre des mariages mixtes, dont le taux de divorce serait de l'ordre de 50% - environ 170 000 par an, ou 16% des divorces enregistrés dans l'Union. Ce nombre semble en augmentation rapide depuis quatre ans, ce qui aboutit à multiplier les conflits familiaux transfrontaliers qui, faute de solution juridique claire, sont sources de problèmes douloureux. Ainsi, l'Allemagne ne connaît pas de garde alternée, et la jurisprudence y est systématiquement favorable à la mère ; tout comme en Angleterre, où la femme a droit systématiquement à la moitié des gains de son mari à la dissolution du mariage.

En outre, les règlements « Bruxelles » ne résolvent pas tous les problèmes de compétence. Ainsi, si un Portugais marié à une Italienne retourne vivre au Portugal tandis que sa femme reste en Italie et demande ultérieurement le divorce, le tribunal italien appliquera le droit du pays où le mariage a été prononcé, le tribunal portugais celui de la résidence habituelle des époux : il est impossible de savoir à l'avance selon quelle loi le divorce sera prononcé. Autre exemple : si deux Italiens vivant depuis vingt ans en Allemagne veulent divorcer, même s'ils sont d'accord pour divorcer selon la loi allemande[57], ils resteront soumis à la loi italienne puisque, pour l'Allemagne comme pour l'Italie, c'est le droit de la nationalité commune qui est applicable !

Enfin, il est navrant de constater que les cas d'enlèvements parentaux d'enfants ont tendance à augmenter à l'intérieur de l'Union, sans que les solutions de compromis mises en place pragmatiquement aient permis de progresser sensiblement : la médiatrice du Parlement européen, comme la commission parlementaire mixte franco-allemande ont vite rencontré des limites à leur action.

5. La maladie : les problèmes d'incapacité juridique.

Ces problèmes d'incapacité sont malheureusement condamnés à se multiplier avec le vieillissement de la population. Or, ils sont parmi les moins bien réglés : les deux tiers des notaires français se disent mal armés pour s'assurer de la capacité juridique d'un étranger.

En Belgique, les différents régimes d'incapacité donnent lieu à des publicités distinctes, alors qu'en Espagne toute incapacité est inscrite en marge de l'acte de naissance et qu'aux Pays-Bas, la mise sous tutelle fait l'objet d'une mention dans les registres publics tenus par le greffe du Tribunal de grande instance de La Haye. Un Français installé à Londres a-t-il la capacité juridique de procéder à l'acquisition de son logement ? Selon la règle de rattachement française, sa capacité est régie par sa loi nationale, selon la règle anglaise par la loi du domicile : nous sommes là devant un « conflit positif » des droits applicables.

6. La succession.

La Commission évalue entre 50 000 et 100 000 le nombre annuel de successions mettant en jeu des ressortissants de plusieurs pays européens.

En l'absence d'application de la Convention de La Haye du 1er août 1989, les pays européens se partagent entre système dit « unioniste », selon lequel le critère de

[57] Plus favorable en cas d'accord des deux parties, puisque le divorce est possible après une séparation de un an, alors que la loi italienne en exige trois.

compétence s'applique à la totalité de la succession, et le système « dualiste », qui distingue entre les catégories de biens.

Ainsi, la France soumet la succession mobilière (comptes bancaires, valeurs mobilières) à *la loi du dernier domicile* du défunt, la succession immobilière à la loi de situation des immeubles, et les contrats à la loi choisie par les parties. Mais les droits allemand, grec, italien, portugais rattachent tous les biens à *la loi nationale* du défunt ! S'agissant des sociétés commerciales, le droit français les rattache à la loi du pays du *siège social réel*, alors qu'en droit anglais, il y a rattachement à la loi du *pays d'incorporation de la société*. Le problème de la qualification des biens (les véhicules, les bijoux font-ils partie de la « succession mobilière » ?) reçoit également des situations différentes.

En revanche, pour la succession mobilière d'un Français domicilié en Allemagne, le juge allemand appliquera la *loi nationale* du défunt, en l'espèce la loi française, et le juge français la loi allemande (*loi du dernier domicile*) : c'est un cas de « conflit négatif ». La solution réside dans l'acceptation du renvoi par un des Etats.

Un renvoi qui peut être au second degré lorsqu'il renvoie à la loi … d'un pays tiers. Ainsi, si un problème survient quant à la capacité juridique d'un Anglais domicilié au Danemark pour acquérir une résidence secondaire en France, le juge français appliquera la loi personnelle de l'acquéreur, donc la loi anglaise, mais celle-ci renvoie en l'espèce à la loi du domicile, donc le juge français devra appliquer bel et bien la loi danoise !

Comme pour les régimes matrimoniaux, le fait que, dans certains Etats membres, la compétence soit transférée au niveau régional ne simplifie pas le paysage juridique. Ainsi, en Espagne, l'autonomie de la volonté du testateur est le principe qui règle le droit successoral, mais son interprétation par l'*autodelacion* catalane n'est pas celle des *poderes de proteccion* du reste du royaume.

7. Les "passerelles juridiques" entre les droits nationaux : des progrès en cours.

Quand il n'y a pas de contestation sur le droit applicable, encore faut-il faire "circuler" l'acte juridique ou la décision d'un pays à l'autre. La mise au point des "passerelles" ou des "véhicules" permettant cette libre circulation rencontre des succès inégaux.

7.1. La reconnaissance des décisions de justice : les raffinements de l'avionique au service du droit.

Conformément au traité d'Amsterdam, les règlements Bruxelles I et II bis établissent le principe de la reconnaissance, dans un Etat membre requis, de la situation juridique consacrée par la décision rendue dans un autre Etat membre : c'est la libre circulation des jugements, désormais dispensés de la lourde procédure antique *d'exequatur*. La reconnaissance est acquise de plein droit.

Est-ce à dire qu'elle sera automatique ? Oui, dit l'article 21.2 du règlement : les actes d'état civil d'un Etat membre sont mis à jour sur la base d'une décision rendue dans un autre Etat membre en matière de divorce, de séparation de corps, ou d'annulation du mariage sans aucune procédure d'*exequatur* préalable. Oui et non, nuance l'article 21.3 qui prévoit que, tel le pilote d'Airbus qui peut reprendre les commandes manuelles de l'avion qui était en pilotage automatique, tout intéressé peut demander qu'une décision échappe à l'application de plein droit pour faire l'objet … d'une décision de reconnaissance ou de non reconnaissance. On devine l'état d'épectase atteint par les rédacteurs de ces articles au moment de la rédaction : mais les sujets de droit auxquels ils s'appliqueront seront-ils vraiment ivres de reconnaissance ?

7.2. Un remarquable véhicule transporteur de droit : le titre exécutoire européen.

La victoire a de nombreux pères. Ceux du titre exécutoire européen (TEE) comprennent les membres de la Chambre Nationale des Huissiers de Justice réunis en 1992 à Bordeaux pour leur XXe congrès, au cours duquel les divers aspects d'un tel titre ont été longuement évoqués. Il faut y joindre le Parlement européen qui a joué, pour la première fois, son rôle de co-législateur en droit civil, en soutenant la position commune du Conseil sur ce qui est devenu le règlement du 21 avril 2004.

Ce titre exécutoire porte uniquement sur les créances transfrontalières incontestées. Une décision qui a été certifiée en tant que titre exécutoire européen par la juridiction d'origine doit être traitée comme si elle avait été rendue dans l'Etat membre dans lequel l'exécution est demandée.

Remarque piquante : la doctrine se partage entre les fédéralistes, pour qui le TEE met fin au dogme de la souveraineté judiciaire des Etats membres, et les souverainistes, qui considèrent, au contraire, qu'à travers ce véhicule la souveraineté nationale traverse les frontières pour prévaloir dans d'autres Etats – au prix, il est vrai, de la réciprocité. Ainsi, les théoriciens ennemis sont également satisfaits, et les créances sont recouvrées : pour un coup d'essai, voilà un joli coup de maître !

III - PROPOSITIONS.

Voilà un sujet sur lequel la présidence française a toutes les raisons d'être ambitieuse. Dans toute l'histoire des *Eurobaromètres,* il n'y a pas de cas où l'on ait enregistré une majorité aussi écrasante parmi les citoyens interrogés : plus de 9 sur 10 réclament une coopération judiciaire en matière civile, et notamment familiale.

1. Mener à bien les travaux sur les textes en cours.

1.1. Le **projet de règlement Rome III**, sur le **droit applicable en matière de divorce**, est nécessaire pour combler les lacunes et remédier aux imperfections de « Bruxelles II bis ». Ce texte établit les règles relatives au choix du tribunal par les parties, au choix de la loi applicable, aux règles applicables en l'absence de choix de la loi et aux cas de nationalité multiple. Il a été précédé d'une étude d'impact de grande qualité, qui a procédé à l'analyse approfondie de six options différentes. Le Parlement doit s'en saisir sur le rapport d'Evelyne Gebhardt. Malheureusement, le projet est bloqué au Conseil par l'opposition de la Suède, qui a des objections de principe et qui souhaite que son droit national, très favorable à la rapidité du divorce, soit systématiquement appliqué. **Si l'échec du consensus était constaté au Conseil, la présidence française devrait alors trouver intérêt à proposer une coopération renforcée.**

1.2. Il en va de même pour le projet de **règlement sur les obligations alimentaires**, lié au précédent.

A l'heure actuelle, la loi principale applicable aux créances d'aliments est la Convention de La Haye du 2 octobre 1973. Malheureusement, la France a jugé bon de signer parallèlement des conventions bilatérales qui la contredisent. Le règlement Bruxelles II bis a facilité la détermination du tribunal compétent et supprimé l'*exequatur* pour l'application des décisions. La Commission a voulu aller plus loin à partir d'un Livre vert publié le 15 avril 2004, qui a ouvert la voie au projet de règlement en cours d'examen.

D'autres textes sont en préparation, sous forme de conventions internationales dans le cadre du Conseil de l'Europe ou de la CIEC. Les représentants de la France devraient s'y montrer spécialement actifs, en particulier pour ce qui concerne la reconnaissance du nom

patronymique des personnes (un droit élémentaire !) et la reconnaissance des partenariats enregistrés (du type PACS).

2. Relancer la ratification, en France même et par nos partenaires, des principales conventions internationales de droit privé.

Cela faciliterait déjà la solution de bien des problèmes pratiques, en particulier :

- la **convention de la Haye du 13 janvier 2000 sur la protection internationale des adultes vulnérables**, qui n'est ratifiée aujourd'hui que par l'Allemagne et par … l'Ecosse ! Une impulsion politique est nécessaire pour étendre les ratifications d'un texte qui est très attendu par les associations concernées et qui ne soulève pas d'objections.

- Une autre **convention de la Haye de 1996 sur la protection des enfants**, faute de laquelle le règlement Bruxelles II bis pose plus de problèmes qu'il n'en résout dans les cas de successions transfrontalières au profit d'enfants expatriés.

- La Convention européenne sur la nationalité du 6 novembre 1997 conclue au sein du Conseil de l'Europe, qui a consacré le droit à la nationalité comme droit fondamental de la personne, et qui prévoit la délivrance d'une attestation de nationalité. Elle est complétée par la Convention n°28 de la CIEC relative au **certificat de nationalité**. Document simple, n'exigeant ni légalisation, ni traduction, ce certificat devrait faciliter beaucoup de procédures pour les Européens « nomades » au sein de l'Union. Hélas, seule une minorité d'Etats membres l'ont signée.

- La **convention sur le livret de famille international**, qui date de 1974 et que la France n'a toujours pas ratifiée.

- La **convention sur les extraits plurilingues d'actes d'état civil**, indispensable pour faciliter la circulation, y compris par la voie informatique, d'actes susceptibles d'être reconnus d'un Etat à l'autre.

3. Inviter la Commission à avancer sur **l'exécution des testaments et la liquidation des successions** présentant un caractère d'extranéité au sein de l'Union européenne.

En effet, la matière successorale a été volontairement exclue du champ d'application du règlement Bruxelles I. Sur ce sujet, en 2004, la Commission avait commandé une étude à l'Institut notarial allemand (Dnotl), qui s'était appuyé sur quinze rapports nationaux. Celle-ci comprend deux recommandations phares :

- En faveur du testateur : la généralisation du choix de la loi successorale par le testateur, en ouvrant l'éventail le plus large possible – loi nationale, loi de sa résidence habituelle ou de son domicile au moment de la disposition ou au moment du décès. C'est le principe de la *professio juris.*

- En faveur des héritiers : la création d'un **certificat d'héritier européen**, destinée à surmonter la non-reconnaissance, hors de leur pays d'origine, des actes de notoriété qui constatent les qualités héréditaires des prétendants à la succession.

4. Etudier la simplification des procédures là où c'est possible.

La Commission internationale de l'état civil a fait des propositions intéressantes :

- la délivrance d'un **livret de famille *européen***, dans l'hypothèse où le livret de famille *international*, évoqué ci-dessus, serait décidément trop long à mettre en œuvre. Ce document peut être étudié en liaison avec la carte de citoyen européen proposée plus loin. Il donnerait une photographie instantanée et reconnue de la situation familiale de tout citoyen

européen, quel que soit son Etat de résidence dans l'espace communautaire. Il limiterait les délais de vérification de l'état des personnes par les praticiens, comme par les autorités chargées d'établir les preuves des qualités héréditaires et de délivrer le futur certificat européen d'hérédité.

- La mise en place d'un **guichet (ou d'un réseau) unique d'information et de délivrance de documents certifiés** sur le droit applicable aux contrats et mariages transfrontaliers.

5. Etudier la possibilité de relancer le processus de La Haye à l'échelle mondiale.

Même si elle a été particulièrement spectaculaire entre les pays européens, l'explosion des déplacements professionnels, des installations à l'étranger et, finalement, des migrations de toutes sortes est loin de ne concerner que les pays du continent. *Latinos* ou Asiatiques en Amérique du Nord, Philippins, Indiens, Indonésiens ou Pakistanais dans les pays du Golfe, Africains subsahariens au Maghreb, immigrés économiques attirés, même depuis l'Europe, par l' Australie ou le Canada, étudiants et chercheurs du monde entier aimantés par les universités américaines, vont subir ou susciter des problèmes civils et matrimoniaux comparables, dans des contextes juridiques, culturels et politiques bien plus délicats qu'à l'intérieur de notre douillette Union.

Un premier progrès pourrait consister à obtenir la modification de l'article 2 du statut de la Conférence de La Haye, qui limite l'admission aux seuls Etats souverains. Son application stricte aboutit à ce que, s'agissant d'une matière traitée par l'Union, les Etats membres n'aient plus voix au chapitre autour de la table de la Conférence, sans que personne ne les remplace. Certes, lorsque la Communauté (et, demain, l'Union) n'est pas membre d'une organisation internationale sous l'égide de laquelle un accord doit être négocié, le Conseil des Ministres peut demander l'insertion d'une clause dite « R.E.I.O. »[58], qui lui permet de signer et de ratifier l'accord. Cette procédure n'étant que d'usage limité, en 2002 l'organisation qui s'appelait encore Communauté européenne a soumis officiellement une demande d'adhésion à la Conférence de La Haye. L'Union née du traité de Lisbonne sera sans doute mieux placée pour négocier la modernisation de cette institution qui, malgré les limites sur lesquelles nous avons insisté plus haut, a le mérite d'exister et d'avoir accumulé une très précieuse expérience.

6. **Engager une réflexion de fond sur un « droit international privé européen ».**

Il est frappant d'observer que, même si les « nomades » sont encore largement minoritaires parmi les Européens, une forte majorité de ceux-ci ressentent le besoin de règles européennes de droit privé. Selon un *Eurobaromètre* publié le 23 avril 2008, les trois quarts des personnes interrogées pensent que de nouvelles mesures devraient être prises pour faciliter l'accès à la justice civile dans les autres Etats membres, et qu'il serait préférable que ces nouvelles mesures soient adoptées au niveau de l'Union au moyen de règles communes. Pour la plupart d'entre eux, être partie à une affaire civile à l'étranger est aujourd'hui une perspective angoissante, complexe et pleine d'inconnues.

6.1. Il faut préciser quels sont les domaines du droit privé qui doivent relever respectivement :

- d'une harmonisation : le traité de Lisbonne ne permet guère d'en étendre le champ en la matière ;

[58] Initiales anglaises d' « organisations régionales d'intégration économique ».

- de la reconnaissance mutuelle du droit positif comme de la jurisprudence : c'est comme cela que les Etats-Unis se sont bâtis ;

- d'un « **28e régime** » : **offrir aux contractants le choix entre un droit national ou un régime européen optionnel.**

C'est la démarche à laquelle on a eu recours à plusieurs reprises en droit commercial, en créant le statut de *société anonyme européenne*[59], puis celui de la *société coopérative européenne*[60] et que l'on souhaite maintenant étendre aux PME avec un projet de statut de *société privée européenne*. Pour celui-ci, le Parlement européen a insisté auprès de la Commission pour qu'on tienne compte des enseignements de l'expérience de la S.A. : fruit d'un travail besogneux de trois décennies, ce statut, selon le rapporteur Klaus-Heiner Lehne, *« n'est pas une forme juridique européenne unifiée, mais renvoie abondamment au droit national. L'insécurité juridique s'en trouve accrue et l'avantage en matière de coûts est nul. »* [61] Une leçon opportunément rappelée par Rachida Dati devant les parlementaires européens, et dont il faudra se souvenir dans tous les autres domaines qui peuvent relever d'un régime optionnel européen.

La même philosophie a présidé à la création d'un modèle de contrat entre collectivités publiques avec le *groupement européen de coopération territoriale* (GECT).

Dans le domaine matrimonial même, le contrat de mariage franco-allemand ne s'inspire-t-il pas du même principe ? C'est exactement un « 3ème régime » optionnel offert aux nationaux des deux pays. Pourquoi limiter ce type d'accord à deux Etats, et ne pas réfléchir à un « 28ème régime » matrimonial ?

C'est ce type de démarche que suggère le Cercle Magellan avec un **contrat de travail européen** pour les travailleurs mobiles.

C'est enfin une hypothèse explicitement envisagée en matière de contrat civil ou commercial par la Commission européenne dans sa Communication du 11 octobre 2004. La même année, le 100e Congrès des Notaires de France recommandait également « *une voie médiane, consistant en la définition, au niveau européen, de principes généraux devant régir la matière des contrats, lesquels au moins dans un premier temps ne devraient être applicables que s'ils ont été choisis par les parties. »*

Cette approche peut déboucher sur une **proposition de coopérations renforcées dans certains domaines juridiques.**

6.2. Dans la perspective de l'harmonisation du droit patrimonial de la famille, une réflexion pourrait également être engagée sur les droits nouveaux que l'Union pourrait garantir, comme un **droit au logement temporaire du conjoint survivant**. Ce droit est déjà reconnu dans plusieurs Etats membres, et il participerait à la mise en place d'un ordre public communautaire.

6.3. La création d'un **acte authentique européen** faciliterait la circulation des droits et leur reconnaissance mutuelle. Promue par la Conférence des notariats de l'Union européenne, ce projet est inscrit à l'agenda de la présidence française.

6.4. Enfin, **pourquoi ne pas envisager un accord sur la définition d'un « ordre public européen »,** qui se substituerait aux critères différents des ordres publics nationaux

[59] Directive 77/91 CE modifiée par la directive 2006/68/CE du 6 septembre 2006.
[60] Règlement 1435/2003 du 22 juillet 2003.
[61] Rapport du 29 novembre 2006 de Klaus-Heiner Lehne au nom de la commission des Affaires juridiques.

et qui aurait vocation à rassembler tous les pays signataires de la Charte des droits fondamentaux ? On y reviendra au dernier chapitre.

De telles idées pourraient être évoquées à l'occasion de la **Journée européenne de la justice civile, le 25 octobre 2008**, ainsi que dans le cadre d'un Atelier sur la coopération judiciaire en matière civile que la commission des affaires juridiques du Parlement envisage d'organiser à la fin de la présidence française.

CHAPITRE III

L'INTRODUCTION DU DROIT COMMUNAUTAIRE DANS LE DROIT NATIONAL

ou

LA LIBRE CIRCULATION DU DROIT EUROPEEN EN EUROPE

Les « lois » européennes prennent la forme de *règlements*, d'application directe en droit interne, ou de *directives.* Respectueuses du principe de subsidiarité, celles-ci n'entrent en vigueur qu'après avoir été transposées en droit national par l'autorité compétente – généralement le Parlement de l'Etat membre, qui adopte une loi de transposition. Au prix d'un léger délai supplémentaire nécessité par la transposition, la directive permet d'adapter les règles européennes aux réalités, mœurs, traditions différentes des Etats membres. Mais l'efficacité du dispositif suppose respect du calendrier fixé par le législateur européen et honnêteté dans l'esprit de la transposition. Ces deux conditions ne sont pas toujours réunies.

I – LE TAUX DE TRANSPOSITION

1. Le problème général.

1.1. Une jurisprudence qui va au-delà des traités…

Un des premiers grands arrêts de la Cour de Luxembourg a étendu le principe de l'effet direct du droit communautaire au-delà du seul instrument du règlement proprement dit.[62] *« Dans le cas où les autorités communautaires auraient, par directive, obligé les Etats membres à adopter un comportement déterminé, l'effet utile d'un tel acte se trouverait affaibli si les justiciables étaient empêchés de le prendre en considération en tant qu'élément du droit communautaire. »* Traduction concrète : même non transposée, la norme édictée peut être invoquée par un particulier à l'encontre de l'Etat membre dont il relève – ce que les juristes décrivent, par une comparaison aérostatique, comme un « effet direct vertical ascendant » (sic)[63].

Cette jurisprudence audacieuse a été complétée par plusieurs arrêts obligeant un Etat défaillant dans la transposition d'une directive à réparer les dommages éventuels découlant, pour les particuliers, de sa non transposition.[64] Le Conseil d'Etat français a jugé dans le même sens, en précisant tout récemment que l'Etat français engageait sa responsabilité du fait d'une loi contraire au droit européen[65].

---

[62] Arrêt *Van Gend en Loos* du 5 février 1963.

[63] Il y a quand même une réserve de bon sens : la directive doit être suffisamment claire et précise, et l'application ne doit requérir aucune mesure complémentaire à l'égard de laquelle l'Etat membre disposerait d'un pouvoir discrétionnaire d'appréciation.

[64] Arrêts *Francovich* et *Mme Bonifaci* du 19 novembre 1991. Arrêts *Brasserie du Pêcheur* et *Factortame* du 5 mars 1996. On lira avec intérêt l'analyse du professeur Jean-Luc Sauron *L'application du droit de l'Union européenne en France.*

[65] Arrêt *Gardelieu* du 8 février 2007.

1.2….n'empêche pas la pratique de rester en deçà.

La Commission publie son tableau d'honneur des transpositions (« *scoreboard* ») tous les six mois. Celui de décembre 2007 lui paraît satisfaisant : 22 Etats membres ont dépassé l'objectif de réduction à 1,5% des retards de transposition, 15 pays sont même en-dessous de 1%, avec une moyenne de 1,2% pour les 27. Les meilleurs élèves sont les Slovaques, devant le Danemark, la Lettonie et la Lituanie. Les mauvais élèves sont, par ordre ascendant, la Grèce, la Pologne, le Portugal, le Luxembourg et la République tchèque. En 2007, c'est l'Italie qui a accompli les progrès les plus spectaculaires.

En revanche, l'Italie reste mal notée pour la qualité des transpositions : elle vient en tête des pays soumis à recours en manquement, suivie par l'Espagne, la France, l'Allemagne et la Grèce. Les infractions concernent essentiellement l'environnement, la fiscalité, l'union douanière, l'énergie et les transports. Aucun progrès n'est constaté sur la durée des procédures d'infraction, stable à 25 mois pour les anciens membres, en accroissement de 9 à 12 mois pour les nouveaux.

Toutefois, une moyenne de 1,2% de non-transposition ne signifie pas que 98,8% des directives s'appliquent dans toute l'Europe : les textes en retard ne sont pas les mêmes selon les pays. Il faut tenir compte de ce que la Commission appelle « l'indice de fragmentation », le pourcentage des directives qui ne s'appliquent pas dans la totalité des 27 Etats. Cet indice a connu une amélioration spectaculaire depuis une dizaine d'années : on est passé de 27% en 1997 à 8% en 2007. Mais cela représente encore une masse de 124 directives qui connaissent un retard d'application dans au moins un Etat membre.

Pour améliorer la situation, le Conseil européen s'est fixé l'objectif d'éliminer les retards de transposition supérieurs à deux ans. Pourtant, en 2007, 7 Etats membres se sont éloignés de cet objectif, la France se retrouvant ici au 24^{e} rang sur les 27 pays.

2. Le cas de la France : « peut mieux faire ».

2.1. Encore trop d'inertie …

La France a longtemps figuré parmi les plus mauvais élèves de la classe. Le Conseil des Ministres du 21 février dernier a noté une amélioration : avec 98,9%, elle a remonté à la 16ème place pour le pourcentage *total* des transpositions, et elle s'est fixé l'objectif de 99% avant le début de sa présidence. Mais **elle reste le mouton noir des procédures d'infraction**, avec un nombre supérieur de moitié à celui du Royaume-Uni et double de la moyenne communautaire (98 contre 49), qui la place au 25^{e} rang sur 27 ! Elle occupe la même place peu honorable pour la durée nécessaire à la résolution des litiges, la Belgique et l'Irlande étant ici les seuls pays à faire pire.

Dans sa communication du 10 juillet 2007, le Conseil économique et social a cité deux exemples contraires : celui de la directive 79/693/CEE sur les confitures, gelées et marmelades de fruits, proposée par la Commission européenne en 1965, et transposée en août 1985, soit vingt ans plus tard, par la loi française ; et celui de la signature électronique : proposition de la Commission en mai 1998, adoption par le Parlement et le Conseil en co-décision en décembre 1999, transposition en droit français dès mars 2000, soit en trois mois à peine ! On a là matière à choisir la bonne pratique !

2.2. … et trop de perfectionnisme corrosif.

Le Conseil économique et social régional d'Aquitaine a engagé une étude très intéressante, visant à comparer le rythme et la qualité des transpositions faites côté français et côté espagnol – sachant que, chez nos partenaires, l'introduction en droit local dépend, selon les sujets, de l'Etat central ou des Communautés autonomes.

La première impression qui s'en retire est que, selon un de ses membres, « *Pendant que Bruxelles essaie de simplifier, la machine nationale à fabriquer des normes ne cesse de tourner à plein. Si bien qu'alors que l'on croyait supprimer les frontières, elles ne cessent de repousser, sous des formes différentes.* »

Cette remarque pessimiste rejoint le diagnostic fait, il y a quelques années, par le Président d'une de nos plus grandes entreprises de BTP devant le *Groupe Kangourou,* association très influente de députés européens et de lobbyistes qui œuvrent pour l'achèvement du marché unique. J'avais noté ses propos mot à mot :

« Dans le bâtiment, je vous signale que le marché commun n'existe pas. Les organismes nationaux compétents pour édicter des normes techniques ou de sécurité sont très efficaces pour préserver leurs spécificités nationales. Etant à la tête d'un grand groupe, ça ne me gêne pas : j'applique les normes anglaises en Angleterre, les normes allemandes en Allemagne, les françaises en France, etc. Donc, je ne viens pas à vous pour me plaindre. Mais j'ai pensé que cela pouvait vous intéresser, parce que d'autres souffrent, qui n'ont peut-être pas le même accès que moi aux principaux décideurs. Les PME sont hors d'état de s'adapter à chacun des 27 marchés, et elles sont donc condamnées à rester sur leur pré carré national. Et le consommateur est privé de la réduction des coûts qu'il était en droit d'attendre du grand marché. »

Ce qui nous amène au contenu des transpositions.

II – LA QUALITE DES TRANSPOSITIONS

Les insuffisances de transposition sont relevées par les procédures en manquement et sanctionnées par les arrêts de la Cour de Justice.

1. La France figure en tête des 27 Etats membres sur la liste noire des procédures de manquement fondées sur l'article 228 du traité, dont une bonne trentaine sont ouvertes contre elle. Quelques exemples montrent les situations embarrassantes dans lesquelles notre pays se met parfois.

La directive de 1985 sur la protection des victimes de produits défectueux[66] harmonisait les régimes de responsabilité civile en la matière. Après avoir dépassé de dix ans le délai de transposition, la France a mal transposé, a été condamnée une première fois en avril 2002 par la Cour de Justice, a dédaigné d'appliquer la décision, et s'est vue condamnée une seconde fois le 14 mars 2006, avec une astreinte de 31 650 euros/jour : la transposition correcte est intervenue trois semaines plus tard, le 5 avril 2006.

Voilà plus d'un quart de siècle que l'incapacité de notre pays à appliquer la directive du 16 juin 1975 sur la pollution des eaux par le nitrate jette une ombre pénible sur notre engagement européen, rend inaudibles nos protestations de sincérité sur notre volonté d'appliquer à notre agriculture les règles élémentaires de la protection de l'environnement, et laisse penser à nos propres consommateurs que leur santé est une préoccupation secondaire[67]. Depuis lors, quatorze gouvernements français successifs se sont fait gloire de n'apporter que des réponses dilatoires aux associations de défense de l'environnement, aux nombreuses mises en demeure de la Commission et même à la condamnation de la Cour de Justice intervenue le 8 mars 2001. Comment pouvons-nous sérieusement plaider que trente trois ans n'ont pas suffi pour mettre nos porcheries aux normes de salubrité du siècle dernier ?

Notre position n'est pas bien meilleure en ce qui concerne la transposition de la directive du 12 mars 2001 sur la dissémination des OGM. A l'époque, il aurait sans doute été

[66] Directive 85/374 du 25 juillet 1985.
[67] Directive 75/440/CEE du 16 juin 1975.

possible, comme l'ont fait la plupart de nos partenaires, de s'appuyer sur le consensus politique obtenu à Bruxelles et Strasbourg pour ramener le sujet sur le seul terrain scientifique. Las ! Prises entre les moustaches médiatiques des faucheurs et les éprouvettes austères des chercheurs, les autorités françaises ont tenu à leur opinion publique le langage de Don Juan aux deux bergères. Cette virtuosité rhétorique n'a guère séduit les milieux communautaires : elle nous a valu un premier arrêt en manquement de la Cour de Justice le 15 juillet 2004. Puis, constatant qu'au 12 mars 2008 « *la France n'avait pas correctement transposé toutes les dispositions de la directive, et par conséquent n'avait pas complètement exécuté le premier arrêt de la Cour »,* l'avocat général de la CJCE a requis contre elle une amende de 235 764 euros par jour de retard.

Les difficultés françaises ne se limitent pas à ces sujets, dont on connaît la sensibilité dans la politique nationale.

En octobre 2006, la Commission a poursuivi la France et six autres Etats membres par avis motivé critiquant la condition de nationalité imposée pour l'accès à la profession de notaire. Dans son discours devant le Conseil supérieur du Notariat, la Garde des Sceaux a justifié la position française en insistant sur le rôle d'officier public et ministériel, ce qui peut expliquer l'exception à la directive générale sur les services, mais non la condition de nationalité. On a vu plus haut les conséquences de l'arrêt *Burgaud* pour l'ensemble des concours de la fonction publique.

Un décret du 10 août 2005 prévoit la création d'une commission chargée de mettre en œuvre la « procédure Hocsman » pour examiner les cas de professionnels de santé citoyens européens ayant obtenu hors de l'Union un diplôme reconnu par un des Etats membres, mais pas par la France. Malheureusement, il n'est toujours pas appliqué. En attendant une sage-femme française, n'ayant obtenu qu'une attestation de fin d'études à Nantes, puis ayant exercé dix ans au Cap-Vert et fait valider cette formation en Belgique, s'est vue refuser la reconnaissance en France.

Un médecin hospitalier allemand, le Dr D, exerce au CH du Mans après avoir soutenu sa thèse et exercé plusieurs années en Allemagne. Il n'a pu être intégré avec l'ancienneté acquise en Allemagne, le statut des praticiens hospitaliers français ne prévoyant pas la prise en compte de l'activité à l'étranger, sous le prétexte que les fonctions exercées ne sont pas nécessairement équivalentes. Le Médiateur national a demandé une réforme.

De même, la Cour vient de juger non conforme au droit communautaire la loi française qui interdit aux citoyens non français de l'Union d'accéder à la position de capitaine ou d'officier de la marine marchande[68]. Les autorités françaises ont promis d'assurer cette mise en conformité au début 2008.

2. Toutefois, sur ces sujets, notre pays est loin d'être le seul coupable.

Tout récemment, la Cour de Justice a jugé non conforme au droit communautaire une loi allemande de 1998 établissant des quotas par région pour les psychothérapeutes exerçant sous le régime du conventionnement, avec un système de validation des acquis professionnels qui ne prenait pas en compte l'activité accomplie dans un autre Etat membre[69].

Le 3 avril 2008, la Commission a émis un avis motivé contre la Belgique, la République Tchèque et l'Espagne pour défaut de notification des mesures de transposition de la directive sur la reconnaissance des qualifications professionnelles.[70] Le même jour, elle a envoyé à l'Autriche une lettre de mise en demeure à propos de la non-exécution de l'arrêt

[68] Arrêt C-89/07 du 11 mars 2008
[69] Affaire C-456/05 du 6 décembre 2007, Commission contre Allemagne.
[70] Il s'agit de la Directive 2005/36/EC.

de la Cour de Justice relative à la fourniture de services par des organismes privés de contrôle des produits « bio ».

La Cour de Justice a dû redresser l'approche très particulière qu'adoptait le parlement flamand pour atteindre les objectifs européens. Un premier décret dudit parlement, en date du 30 mars 1999, a institué une aide sociale applicable aux citoyens européens travaillant dans les régions de langue néerlandophone et résidant dans celles-ci. La Commission ayant relevé l'incompatibilité de cette condition de résidence avec la directive de base du 1971, le parlement régional a adopté un nouveau décret du 30 avril 2004, qui étend le bénéfice de l'aide à tous les Européens travaillant en Flandre et résidant, soit en Flandre, soit dans n'importe quel territoire européen autre que… les provinces belges francophones ! La Cour de Luxembourg a déclaré anti-européenne cette loi belge discriminatoire à l'égard d'autres Belges. A-t-elle voulu mettre une pointe d'humour pour dédramatiser cette pénible affaire en datant sa décision du 1er avril ?[71]

Les insuffisances de transposition de la directive sur le droit de circulation et de séjour des « non-travailleurs » ont même conduit la Commission à n'engager pas moins de 19 procédures d'infraction, dont 4 ont abouti à des recours devant la Cour. Les difficultés les plus fréquentes concernent les droits des conjoints ressortissants de pays tiers, ainsi que les documents d'identité qui demeurent exigés par les autorités administratives ou par les transporteurs aériens au passage des frontières internes.

Evoquons enfin un cas porté à notre connaissance à la faveur de cette mission. Des retraités hollandais vivant en France ont saisi les eurodéputés du sud-ouest de ce qu'ils estiment constituer une violation du règlement 1408/71 par la nouvelle loi néerlandaise sur la santé adoptée en 2006 (*Zorgverzekeringswet*) : depuis cette loi, les retraités hollandais vivant à l'étranger sont soumis obligatoirement au financement du système de santé des Pays-Bas, avec une cotisation double de celle qui est due par leurs compatriotes restés au pays ; qui plus est, la cotisation est prélevée à la source sur les pensions versées. Selon nos correspondants, ces retraités hollandais installés au Royaume-Uni, en Espagne ou en Italie seraient même contraints à une double cotisation maladie, l'assurance santé étant financée par l'impôt dans ces pays.

III – LES CONTROLES ET LEURS AMELIORATIONS POSSIBLES

1. Le contrôle ex ante : la notification.

La directive 1983/89/CEE, complétée depuis, a fait obligation aux Etats membres de notifier à la Commission les réglementations nationales contenant des règles techniques à l'état de projet. La Commission et les Etats disposent alors de trois mois pour réagir. La Commission peut adopter des observations ou des avis circonstanciés.

Cette procédure a fait la preuve de son bien fondé. Elle a été puissamment aidée par l'arrêt *CIA Security International*[72], par lequel la Cour a jugé que le texte national adopté sans notification devait être considéré comme n'ayant jamais existé, et ne pouvait donc produire d'effets juridiques ! En vingt ans, plus de 10 000 projets de réglementations nationales ont été ainsi examinés. Le dialogue engagé dès l'amont entre les administrations nationales et communautaires permet d'éviter bien des difficultés ultérieures. Les rapports triennaux d'application établis par la Commission montrent que dans 90% des cas les projets nationaux sont modifiés dans le sens souhaité par celle-ci.

2. Le contrôle ex post : la procédure en manquement (article 226 du traité).

[71] Arrêt C-212/06 du 1er avril 2008.
[72] Arrêt du 30 avril 1996 (C-194/94).

2.1. Le traitement des infractions comporte une phase administrative de dialogue avec l'Etat membre (lettre préalable dite « pré-226 », mise en demeure, avis motivé) et, éventuellement, la saisie de la Cour. En moyenne, la moitié des mises en demeure débouchent sur des avis motivés, et 15% vont jusqu'au contentieux. Dans plus de 90% des cas la Cour condamne l'Etat incriminé.

Toutefois, ces chiffres ne doivent pas dissimuler les inconvénients du dispositif.

- La longueur des procédures pour le citoyen lésé : le délai d'attente devant les juridictions communautaires se rajoute au délai devant les juridictions nationales, pour un total de plusieurs années. Il n'est pas rare de voir un Etat violer impunément le droit communautaire dans l'espoir de décourager le plaignant, puis de s'y conformer juste avant la saisine de la Cour pour éviter une condamnation.

- La complexité. Une fois terminée la procédure en manquement, le plaignant devra entamer une procédure nationale pour demander réparation des dommages causés par la non-application du droit communautaire !

A côté de la procédure en manquement, un règlement du Conseil a mis en place un système de prévention et de répression contre les actions de personnes qui auraient pour but de perturber le marché intérieur[73] : il s'agissait d'empêcher des agissements du type de ceux des producteurs français de fraises à l'égard de la concurrence espagnole[74]. Mais cette procédure concerne plus les entreprises que les citoyens.

2.2. L'institution de sanctions pécuniaires à l'encontre des Etats fautifs a marqué un progrès incontestable. Elle a découlé d'abord de la jurisprudence de la Cour.[75] Puis est venu le traité de Maastricht, dont l'article 228 permet d'infliger des sanctions pécuniaires aux Etats membres qui ne respectent pas les arrêts de la Cour en constatation de manquement. Il a fallu attendre l'an 2000 pour qu'une première condamnation soit infligée à la Grèce : une astreinte de 20 000 euros par jour jusqu'à exécution d'un arrêt du 7 juillet 1992 constatant la violation de deux directives de 1975 et 1987 relatives au traitement des déchets. En 2003, c'est l'Espagne qui a été condamnée à une astreinte de 624 150 euros pour non exécution d'un arrêt de la Cour constatant un manquement dans la transposition de la directive sur les eaux de baignade. Le simple fait que la Commission annonce son intention de saisir la Cour a souvent un effet dissuasif, comme cela a été le cas à l'égard de l'Allemagne et de l'Italie qui tardaient à transposer plusieurs directives environnementales.

Le traité de Lisbonne apporte une amélioration intéressante. En cas de non communication des mesures nationales de transposition, la Commission pourra désormais saisir la Cour *à la fois* d'un recours en manquement *et* d'une demande de sanction pécuniaire. La sanction pourra être décidée dès le jugement constatant le manquement, ce qui permettra une accélération sensible des deux procédures successives actuelles.

2.3. D'autres propositions ont été faites par la doctrine pour remédier aux imperfections constatées[76]. Les principales concernent :

- L'abandon de la lettre préalable (« pré-226 »), qui n'est pas prévue par les traités.

- La réduction des délais de réponse que s'octroie la Commission.

[73] Règlement 2679/98/CE du 7 décembre 1998.
[74] Arrêt du 9 décembre 1997 *Commission contre France*, dit « fraises espagnoles ».
[75] Arrêt C-6/90 *Francovitch* du 19 novembre 1991.
[76] Cf. « *Le contrôle de l'application du droit communautaire »*, par le professeur Rodolphe Munoz de l'Université de Liège. On lira aussi la thèse remarquable de Maiténa Poelemans sur *La sanction dans l'ordre juridique communautaire*, avec une préface du Professeur Henri Labayle (Editions Bruylant).

- L'émission par la Commission d'un acte indiquant la période pendant laquelle l'Etat ne s'est pas conformé au droit communautaire, afin de faciliter le recours en indemnisation devant les juridictions nationales.

Une mesure simple consiste à **introduire dans chaque directive un article d'exécution, obligeant les Etats membres à notifier à la Commission un tableau mettant en regard les dispositions de la directive et les mesures nationales de transposition ou d'exécution correspondantes**. La Commission et le Parlement ont pris l'habitude de le proposer systématiquement, ce que malheureusement, de son côté, le Conseil a pris l'habitude de refuser. **La présidence française pourrait être l'occasion d'obtenir un accord politique des chefs d'Etat et de gouvernement sur le principe d'une disposition qu'il est impossible de refuser à un tel niveau.**

Mais ne nous leurrons pas : en définitive, au moins pour ce qui concerne l'application du droit communautaire, il faut admettre que **le contentieux est un moyen de compléter le droit, mais ce n'est pas un outil propre à traiter un dossier individuel**.

IV – RENDRE LA FRANCE EXEMPLAIRE :

La France a toutes les raisons et tous les moyens d'être le meilleur élève de la transposition, comme de l'application, du droit communautaire.

Il faut d'abord savoir qu'à peine 1 directive sur 6, en moyenne, nécessite l'intervention du Parlement national pour être transposée en droit interne : la séparation des domaines de la loi et du règlement introduite dans la Constitution de la Ve République permet d'échapper à la contrainte d'un calendrier parlementaire toujours surchargé.

Certes, ce calendrier explique une grande partie des retards constatés : au 30 juin 2006, 71% du stock des directives en souffrance relevait, au moins pour partie, de la compétence du législateur[77]. Mais il existe une procédure qui a fait les preuves de son efficacité : les *lois portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire* (DDAC). Que ne l'utilise-t-on de manière plus fréquente ?

Il ne faut pas non plus se priver des avantages éventuels permis, même dans ce domaine, par les nouvelles technologies informatiques. Des sociétés spécialisées françaises ont mis au point des logiciels d'analyse de textes législatifs en vue de transposition, qui font l'objet d'expériences pilotes en Roumanie ainsi que, en Asie, dans le cadre de l'ASEAN. Si les expériences sont concluantes, la France serait bien placée pour s'en inspirer.

D'autres propositions, déjà évoquées, méritent d'être reprises.

1. En 2007, sur le rapport de Jocelyne de Clausade, le Conseil d'Etat a fait une série de propositions d'ensemble pour changer notre dispositif d'examen des directives[78]. Les principales d'entre elles ne semblent pas avoir encore été mises à profit au niveau politique.

Notons toutefois que, dans une circulaire adressée à ses Ministres au début d'avril 2008, le Premier Ministre les a invités à promulguer les délais d'application des lois *nationales* dans un délai maximum de 6 mois après leur parution au J.O., et de consacrer la même attention à la transposition des textes européens.

2. A l'automne 2007, le Comité présidé par Edouard Balladur est allé plus loin en envisageant trois novations :

[77] Rapport public 2006 du Conseil d'Etat.
[78] Rapport public 2007 du Conseil d'Etat. « *L'administration française et l'Union européenne : quelles influences ? Quelles stratégies ? »*

- La création, au sein de chaque assemblée, d'un *Comité des affaires européennes* qui serait chargé de contrôler le respect du principe de subsidiarité, et d'opérer le tri des questions européennes à transmettre aux commissions permanentes.

- Une procédure très simplifiée d'adoption des lois de transposition, le débat étant réservé au niveau de l'examen en commission, avant un simple vote unique de ratification en séance publique. Les articles 103 à 107 du règlement de l'Assemblée nationale ont introduit une procédure d'examen simplifié pour la ratification des traités internationaux : pourquoi ne pas la transposer … aux transpositions ? D'autres pays ont déjà expérimenté ce type de procédure avec succès.

- L'obligation de transmettre au Parlement, non seulement les projets législatifs déjà prévus par l'article 88-4 de la Constitution, mais aussi tout document, projet, acte émanant des institutions européennes, de façon à améliorer l'information du Parlement et à lui permettre d'accroître son influence en amont de l'élaboration des textes européens.[79]

Ces propositions méritent d'autant plus l'examen qu'elles émanent d'institutions et de personnalités éminemment compétentes, et qui ne passent pas pour être des dogmatiques du fédéralisme européen.

Dans ce domaine, comme dans beaucoup d'autres, **l'objectif politique de la présidence française devrait être de remonter, au moins d'ici décembre 2008, sur le podium des trois meilleurs champions européens,** en se donnant les moyens d'y demeurer durablement.

Un test de notre volonté politique sera la transposition de la fameuse directive "services". Le projet initial dû à l'ancien Commissaire Bolkestein ayant été entièrement réécrit par le Parlement européen dans le sens souhaité par la France, il serait particulièrement dommageable que notre pays se révèle incapable d'en assurer la transposition dans les délais requis[80].

[79] Rapport final du Comité présidé par Edouard Balladur du 29 octobre 2007.

[80] En principe, le projet de loi correspondant devrait être inscrit à l'ordre du jour du Conseil des Ministres avant le 1er juillet 2008. Ayant été l'un des auteurs de la réécriture faite au Parlement européen, Jacques Toubon s'est inquiété le 23 avril 2008 sur le site d'informations européennes *Euractiv.fr* de la préparation de ce texte: "*les moyens déployés par la France ne sont pas suffisants pour parvenir à une "transposition exemplaire" telle qu'elle avait été annoncée l'année dernière"* a-t-il précisé.

CHAPITRE IV

LE CITOYEN EUROPEEN FACE A L'ADMINISTRATION : LES SOUFFRANCES

Nous voilà au troisième stade. La loi européenne a été adoptée, puis transposée. Comment sommes-nous informés des décisions prises à Bruxelles, et applicables dans notre pays ? Comment le citoyen peut-il prendre connaissance des droits dont il bénéficie grâce à la législation européenne ? Et, une fois informé, comment un citoyen peut-il obtenir le traitement de son dossier ?

Il n'était pas possible pour l'auteur de ce rapport, en trois mois, de faire le tour des centaines de cas différents et des administrations en charge pour analyser fonctionnement et dysfonctionnement de manière précise. En revanche, on a cherché à dresser une liste des problèmes que la machinerie administrative ne parvient pas à résoudre de façon satisfaisante, et des principales solutions possibles.

I –L'INFORMATION SUR L'EUROPE : A LA RECHERCHE DE L'OCEAN INCONNU

Sujet évident, sujet majeur, sujet irritant.

Sous l'autorité actuelle de la vice-présidente de la Commission européenne Margot Wallström, la DG Communication est à la tête d'un réseau de 27 représentations de la Commission dans les capitales nationales, complétées par 800 relais. Elle dispose d'un budget annuel de 88 millions d'euros. Elle commande et gère les *Eurobaromètres*, à partir des priorités données par les autres services de la Commission : deux grandes enquêtes générales annuelles et une vingtaine de sondages sur des questions spécifiques. Le site ouvert sur *YouTube* (*EUTube*) a reçu 10 millions de visites entre juillet 2007 et avril 2008. La chaîne communautaire diffusée par satellite, *Europe by Satellite* (EbS) va doubler ses capacités cette année. Il s'y ajoute les moyens de communication, sites internet, brochures et même antennes locales, dont se dotent les principales autres DG, sans oublier l'action propre du Parlement européen, soit en tant qu'institution, soit par l'intermédiaire de ses groupes politiques. On verra plus loin que le Médiateur européen n'est pas en reste.

Ce réseau a été renforcé après le coup de tonnerre des référendums négatifs de mai-juin 2005, avec la création des points d'information *Europe Direct,* correspondants locaux du site du même non (cf. infra) : la Maison de l'Europe de Paris vient d'en recevoir le label le 25 mars 2008, et le but de Catherine Lalumière, nouvelle Présidente de la Fédération française de ces Maisons, est de faire habiliter les 28 établissements de son organisation.

Et pourtant, malgré ces moyens, malgré la désignation d'une Commissaire en charge, des budgets sans cesse croissants, l'ouverture de représentations de la Commission, comme de bureaux d'information du Parlement, dans toutes les capitales et autres grandes villes européennes, et une multitude d'initiatives prises tant par les autres services communautaires que par les administrations nationales et même les ONG telles que le Mouvement Européen, le résultat est péniblement décevant. **Le citoyen européen non initié assoiffé de savoir manie une baguette de sourcier pour dénicher de minces filets d'information, ignorant qu'un véritable océan est à sa portée. Mais un océan resté inconnu**. Il n'y a pas un système cohérent d'information tourné vers l'ensemble des

citoyens, mais un fouillis de diffuseurs de renseignements accessibles à des initiés. Des « *happy few », not very happy but very few.*

La rencontre successive des responsables en charge de l'information et du traitement du courrier ou des plaintes dans les diverses institutions laisse quelque peu perplexe. Des fonctionnaires de qualité, animés du meilleur esprit, ayant parfois conçu des systèmes partiels très performants, ont du mal à se repérer eux-mêmes dans une organisation d'ensemble qui ne semble pas vraiment exister. Combien de citoyens parviennent-ils à atteindre, et pour quel résultat ? Est-ce à eux de répondre à telle question, de traiter tel dossier, ou à un autre service communautaire, ou plutôt à un Etat membre ? Comment assurer une bonne exploitation politique des courriers qui leur sont adressés ? Sur leur propre tâche, les services d'information répondent plutôt par des points d'interrogation !

II – DE L'INFORMATION GENERALE AU TRAITEMENT DES DOSSIERS INDIVIDUELS

Pour s'en tenir aux informations qui concernent plus particulièrement les droits du citoyen, on peut donner la présentation simplifiée suivante.

Tous les sites d'information de la Commission cités ci-dessous sont accessibles, plus ou moins aisément, à partir du portail général *Europa*[81]*.*

1. Le premier stade : l'information sur les droits du citoyen dans l'Union.

1.1. L'information de caractère général est fournie par le portail web *l'Europe est à vous (Your Europe)*. Le site a le mérite d'être facilement accessible. Il est divisé entre les informations destinées aux entreprises et celles qui s'adressent au citoyen. Il vise à fournir des informations pratiques détaillées sur les « droits et opportunités » des citoyens dans l'Union européenne, ainsi que des conseils sur la façon d'exercer ses droits en pratique. La conception est intéressante puisque, à partir d'une information générale fournie par la Commission, chaque Etat membre est invité à y donner sa présentation, dans sa langue officielle.

Toutefois, après un début facile, le voyage réserve quelques mauvaises surprises. Ainsi, en choisissant la page « France », l'internaute découvre un écran blanc barré d'une formule lapidaire : « *Ces informations n'ont pas encore été mises à jour par l'Etat membre compétent. »* Le malaise commence …

1.2. Pour sa part, l'information juridique, certes ouverte *erga omnes*, est orientée plutôt sur les professionnels du droit. Les sites sont nombreux, difficiles à comparer, et très inégaux.

D'après ses inventeurs, le meilleur est le réseau de service public national *Legifrance.* Il assure la diffusion électronique gratuite du droit communautaire aussi bien que du droit national. Il a reçu 23,5 millions de visites en 2004 et 32,1 millions en 2006.

Créé par la Commission dans l'esprit de *Legifrance,* le site communautaire *Eur-Lex* a également beaucoup de qualités. Les textes y sont bien organisés, sous forme de collections : les traités, les accords internationaux, la législation en vigueur, les travaux préparatoires de la législation, la jurisprudence, les questions parlementaires. Mais le voyage à l'intérieur de la partie Journal officiel des Communautés européennes (JOCE) du site est très difficile, faute, tout simplement, de moteur de recherche par mots clefs !

[81] Tous ces sites, et de nombreux autres, sont répertoriés à la fin de la bibliographie du présent rapport.

L'autre grand site est *Curia,* celui de la Cour de Justice, naturellement spécialisé dans la publication des arrêts. La Cour réussit l'exploit d'insérer *en temps réel,* ses arrêts traduits le jour même dans toutes les langues officielles de l'Union !

Sur les procédures législatives en cours, le site *Pré-Lex* de la Commission fait concurrence à l'excellent observatoire législatif du Parlement européen, baptisé sobrement *Œil,* et bien plus maniable.

En avril 2006, l'Office des publications officielles des Communautés européennes (OPOCE) a ouvert *N-Lex*, un site expérimental aidant à naviguer dans les législations des Etats membres, qui a été conçu à partir de l'exemple de son équivalent américain, le *Global Law Information Network* (GLIN), adossé à la *Library of Congress.*

Parmi les autres sources d'information, destinées aux juristes spécialisés ou au grand public, on signalera :

- Les consultants *Eurojus.* La représentation de la Commission à Paris héberge l'un d'eux. Joignable par courrier, il assure également une permanence, chaque mercredi, au 288 boulevard Saint-Germain. Il adresse un rapport mensuel à Bruxelles. *Eurojus* ne doit pas être confondu avec l'Agence *Eurojust,* l'unité de coopération judiciaire européenne, qui utilise internet pour ses besoins propres de communication avec ses correspondants des Etats membres.

- Le *Réseau judiciaire européen* tient un site internet très bien fait, *civiljustice*, en 22 langues. Organisé autour de 18 thèmes du droit civil et commercial, il peut être librement consulté, mais il ne peut être enrichi que par les administrations communautaires et nationales. La Commission est favorable à son ouverture aux professionnels du droit, tels que les notaires, ce qui suppose un changement de présentation et de conception. Elle souhaite également faire remonter systématiquement depuis les juridictions saisies toutes les informations sur les difficultés d'application rencontrées lors de cas concrets.

- L'*Atlas juridique européen sur les affaires civiles.* Le portail *home/judicialatlascivil* permet d'identifier les tribunaux compétents, de remplir des formulaires en ligne et, éventuellement, de les traduire dans d'autres langues.

- Les *Fiches belges,* étrangement nommées, sont conçues pour faciliter la coopération judiciaire en matière criminelle.

- INCADAT, *International Child Abduction Database* récapitule l'essentiel de la jurisprudence des tribunaux nationaux sur l'application de la Convention de 1980 de La Haye relative aux enlèvements internationaux d'enfants.

Avec un acquis communautaire qui occupe 70 000 pages de format J.O., le temps est venu de constituer une base de données européenne unique regroupant le droit originaire, le droit dérivé, les accords internationaux conclus par l'Union européenne, les propositions de texte communautaires en cours, la jurisprudence de la Cour de Justice, et les textes de transposition des directives dans tous les Etats membres.

Le Secrétariat général du gouvernement propose de mettre à profit à l'échelle européenne l'expérience acquise avec *Legifrance,* à la faveur de la présidence française (cf. annexe). **Un point d'ensemble pourra être fait lors d'une conférence sur l'accès au droit européen prévue en décembre 2008 au Sénat.**

2. Second stade : le service individualisé et interactif pour les citoyens qui veulent soumettre un cas précis.

Le sésame s'appelle ici *Europe Direct.* A côté d'un service central d'informations, *Europe Direct* a développé un réseau d'antennes locales, souvent tenues par les associations Maisons de l'Europe. Le tout dépendant curieusement, non de la DG Communication, mais de la DG Marché intérieur.

Avec *Europe Direct,* la Commission a mis au point un bon outil. Saisi par mail ou par un même numéro de téléphone gratuit à partir des 27 Etats membres[82], il travaille dans vingt langues différentes en répondant aux questions les plus concrètes : « *J'habite en Grèce dix mois par an, en raison de mon travail. Dois-je y faire immatriculer ma voiture ? » « Où puis-je obtenir la carte européenne d'assurance maladie en Lituanie ? » « Je suis chômeur en Espagne. Vais-je perdre mes allocations chômage espagnoles si je me présente à un entretien d'embauche au Danemark ? »,* etc. Un audit externe de grande qualité réalisé en 2006 a montré un taux impressionnant de satisfaction des correspondants : plus de 90% avaient obtenu que le téléphone se décroche dès le premier appel, 80% étaient satisfaits de l'accueil reçu, une même proportion obtenait une réponse de fond en moins de trois jours. Ces résultats étaient confirmés par des appels de contrôle (« *mystery calls* ») opérés anonymement par les enquêteurs.

L'instrument n'a qu'un défaut : son existence est un secret soigneusement gardé en dehors du microcosme communautaire, et encore ! En février 2008, à la suite du point presse donné à Bruxelles sur la présentation de la présente mission, un sondage a été lancé auprès des utilisateurs du réseau intranet du Parlement européen, *Newshound* : sur 87 réponses, seulement 24 personnes étaient au courant de l'existence du site, alors que 63, soit les trois quarts, en ignoraient tout … La proportion était identique parmi les étudiants bayonnais de master 1 de droit communautaire, et elle n'atteignait qu'un tiers chez les adhérents du Mouvement Européen français interrogé par leur siège : encore, la moitié de ceux qui déclarent en connaître l'existence ne le consultent-ils jamais. Pratiqué auprès des sénateurs représentant les Français de l'étranger, puis d'un groupe de hauts fonctionnaires français spécialisés dans les affaires communautaires, le même sondage a donné des résultats encore plus cruels. *Europe Direct* reçoit 100 000 contacts par an, soit une dizaine par pays et par jour, alors que son public potentiel est constitué des 495 millions de citoyens européens, dont 10 millions vivent hors de leur pays d'origine.

Il est vrai qu'existe aussi un *Service d'orientation du citoyen*, qui peut être consulté directement par un correspondant, ou être sollicité par *Europe Direct.* Ce service bénéficie du concours d'un organisme extérieur très compétent, ECAS. Malheureusement la page d'accueil du service est très succincte et peu engageante. Bizarrement, le nom du site (*Citizensrights*) ne correspond, ni au nom français du service, ni à son nom anglais (*Citizens'Signpost Service*). Et, à ce stade, il s'agit seulement de donner des conseils juridiques, mais, en cas de litige, en principe, le CSS ne négocie pas avec les administrations nationales compétentes.

3. Le troisième stade est celui du traitement du dossier ou du problème.

On mentionnera ici deux initiatives révélatrices de l'intérêt des dispositifs conçus et de leurs limites d'application.

3.1. La première et le réseau *Solvit*, le bien nommé. Les personnes ou les entreprises qui se plaignent d'un mauvais fonctionnement du marché intérieur peuvent joindre directement par téléphone ou courriel ce réseau, coordonné par la Commission, qui repose sur l'échange, la coopération et la recherche de solutions *par les administrations nationales elles-mêmes.*

Créé en juillet 2002, le réseau *Solvit* a fait la preuve de son utilité : il permet un traitement moyen des litiges en moins de deux mois, alors que la procédure classique de traitement de la correspondance de la Commission exige … 26 mois ! La possibilité d'une saisine en ligne, inaugurée en décembre 2006, a permis d'augmenter les contacts de 75%

[82] Le numéro est : 00 800 6789 10 11. Le bureau de représentation de la Commission à Ljubljana a eu l'intelligence de l'afficher en gros caractère sur la porte d'entrée de son siège, à même la rue : comme les horaires d'ouverture de ce bureau ne sont pas illimités, les résidents de la capitale slovène prennent plus facilement l'habitude de recourir à *Europe Direct …*

en 2007. Le taux de résolution des dossiers est très satisfaisant puisqu'il a atteint 83% en 2007, allant jusqu'à 90% en Allemagne, Autriche, France, Italie, Roumanie, ainsi qu'au Portugal et aux Pays-Bas.

Et pourtant, *Solvit* apparaît surtout comme **une réussite remarquable de … dissimulation de l'information** : après six ans de fonctionnement, la Commission se flatte d'une saisine de 70 cas nouveaux chaque mois. Mais, s'agissant d'un réseau rassemblant les 30 pays de l'Espace économique européen[83], cela fait une **moyenne inférieure à 3 cas par pays – moins d'un par semaine !** En outre, l'augmentation récente des saisines est due entièrement aux *citoyens* qui saisissent le réseau sur leurs problèmes personnels, alors que les plaintes des *entreprises*, priorité initiale de *Solvit*, stagnent autour de 150 par an – une tous les deux jours ouvrables. Encore ce rythme n'est-il pas même atteint dans 13 Etats membres (la France y compris), dont la Commission estime sobrement que leurs centres *Solvit* sont sous-équipés en personnel qualifié : le Commissaire Mc Greevy devrait en saisir prochainement les gouvernements concernés.

Ajoutons qu'une page de présentation qui commence en détaillant ce que *Solvit* n'est pas et ne peut pas faire n'est pas spécialement attractive pour l'internaute moyen. En outre, 80% des saisines en ligne sont hors sujet (le marché intérieur) et doivent être renvoyées sur d'autres services.

3.2. Autre service étonnamment sous utilisé : le « 112 ».

Une décision du Parlement européen du 29 juillet 1991 instituait *"un numéro unique et gratuit d'appel d'urgence européen, le 112, destiné à répondre aux demandes de secours formulées, quel qu'en soit le lieu, par toute personne située sur le territoire communautaire".* A l'époque, on évaluait le bon fonctionnement du système à 5 000 vies supplémentaires sauvées chaque année.

Dix-sept ans plus tard, le correspondant de France 2 à Bruxelles a composé le 112 depuis le cœur de l'Union, le Rond-Point Schuman : l'opérateur ne parlait ni espagnol, ni italien, ni allemand. La même expérience s'est répétée depuis la Tour Eiffel, alors qu'officiellement les pompiers de Paris répondent en 20 langues. La revue *Premier Secours* a fait une enquête sans complaisance des retards et des imperfections du système.[84] Dès l'origine, le 112 a été victime du scepticisme des administrations et du corporatisme des services d'urgence: en France même, il a été décidé de le mettre en place au 31 décembre 1996, mais uniquement dans un cadre départemental, et à l'intention "*des touristes habitués dans leur pays à composer ce numéro d'appel d'urgence.*" Si bien qu'en 2006, en France, seuls 27% des appels ont été adressés au 112, contre 73% au 18[85].

A la suite de l'adoption d'une déclaration écrite par le Parlement européen en 2007, l'Association du numéro d'urgence 112 a établi un véritable plan d'action pour relancer cet outil sous-utilisé. (cf. annexe).

4. Les réseaux spécialisés.

D'autres sites sont destinés à des publics spécialisés, en mêlant généralement l'information et le traitement des dossiers. Parmi les dizaines de services, quelques-uns méritent d'être plus particulièrement distingués.

4.1. Les consommateurs.

[83] L'Espace Economique Européen comprend les 27 membres de l'U.E., plus la Norvège, l'Islande et le Lichtenstein.
[84] *Premiers Secours* n°1. 1er décembre 2007.
[85] La présidence française s'inspirera-t-elle de la présidence slovène ? Sur les autoroutes de l'ancienne Carniole, des panneaux particulièrement visibles recommandent le 112 comme seul numéro d'appel en cas d'urgence.

La DG Santé-Consommation a tissé un *Réseau des Centres européens de consommateurs,* qui a enregistré plus de 5 000 contacts en ligne en 2007, pour tout ce qui concerne les transactions transfrontalières, notamment le commerce sur internet. Le Centre de Kehl, déjà cité, est compétent à la fois pour l'Allemagne et pour la France. A défaut de pouvoir régler lui-même le problème, il peut orienter vers des médiateurs spécialisés.

4.2. La santé.

Les 28 et 29 février 2008, à Utrecht, a été lancé un réseau européen pour la sécurité des patients, « *EUnetPaS* ». Ce réseau ne s'adresse pas directement aux patients, mais, au contraire, aux professionnels, notamment hospitaliers, pour réduire les erreurs médicales, de diagnostic ou de traitement.

4.3. L'éducation.

4.3.1. Pour les diplômes, la reconnaissance des qualifications académiques et professionnelles, un site de la Commission donne un point de contact par pays. En France, c'est le Centre ENIC/NARIC, tenu par le Centre international d'Etudes pédagogiques (CIEP) à Sèvres, dépendant du Ministère de l'Education nationale.

Créé dès 1984, ce réseau a fusionné avec son homologue créé par le Conseil de l'Europe et l'UNESCO, ENIC, et il entretient des liens avec le *Réseau d'information sur l'éducation en Europe*, EURYDICE. Il est soutenu financièrement par le programme *Enseignement tout au long de la vie.* Même s'il n'est guère connu en-dehors des boursiers Erasmus, il a au moins le mérite de donner satisfaction à ceux-ci.

Un petit bémol. La présentation du « réseau NARIC » sur le site de la Commission date un peu : fin mars 2008, le sous-titre précise que le réseau concerne les Etats membres de l'U.E. « *et les pays associés d'Europe centrale et orientale, Chypre et Malte* ». Il faut espérer que les informations données sont mises à jour plus fréquemment que la page d'accueil.

Pour leur part, les chercheurs sont plus directement concernés par le portail *European researchers' mobility.*

4.3.2. Une autre source d'information sur l'éducation en Europe est le *Réseau Eurydice.* C'est un site accessible, précis et dense, composée de fiches nationales sur les systèmes d'enseignement et les réformes en cours. Il est plus fiable que le *Réseau Euroguidance* sur « l'éducation et l'orientation tout au long de la vie », qui renvoie rapidement aux sites nationaux.

4.3.3. Source d'information ou de confusion ? Le programme *Ploteus,* portail sur les opportunités d'étude et de formation en Europe est bien configuré, mais renvoie sur le portail européen de la jeunesse *Europa Youth*, à vocation plus large, et au site *Fit for Europe*, placé lui-même sous le double chapeau d'*Eures* et d'*Euroguidance* : quelle logique à ces doubles emplois, sinon l'émulation de services administratifs différents ?

4.4. La mobilité des travailleurs et les droits sociaux.

4.4.1. Le réseau EURES (*European Employment Services*) a été créé en 1993. C'est un service communautaire unique, qui rassemble 750 conseillers qualifiés et un portail internet permettant l'accès à plus de 1 million d'emplois vacants dans toute l'Europe. Depuis 2006, le fichier comprend tous les postes offerts par les services nationaux pour l'emploi des

27 pays, accessibles sur le portail en 23 langues, et les conseillers apportent une aide personnalisée aux travailleurs mobiles et à leur famille. Le réseau est complété par des sites spécialisés, tels EURAXESS pour les chercheurs.

Interrogée par le rapporteur, la Commission reconnaît ne pas avoir de chiffres récents sur l'efficacité du réseau en matière de placements… C'est dire que le système est loin d'être idéalement exploité. En France même, les services compétents admettent que le programme et le portail EURES sont insuffisamment utilisés par les services publics de l'emploi (ANPE, ASSEDIC, Missions locales).

Le *plan d'action pour la mobilité* de la Commission prévoit une amélioration du service pour répondre aux besoins de catégories spécifiques comme les chômeurs de longue durée, les jeunes travailleurs, les seniors, les femmes, les chercheurs, les travailleurs indépendants et les saisonniers, avec l'objectif d'aider individuellement les demandeurs à établir un plan de carrière complet, comprenant leur réintégration sur le marché du travail à leur retour dans le pays d'origine.

4.4.2. Sur tous les problèmes de sécurité sociale, l'organe compétent pour la France est le *Centre de liaison européen et international de sécurité sociale*, CLEISS, créé en 1959, à Paris IXe. C'est lui qui fait le clearing des créances entre organismes, mais il est chargé également de donner de l'information. Au niveau communautaire, les litiges entre administrations nationales sont traités au sein d'un organisme étrange et méconnu, mais que la Commission juge efficace, la *Commission administrative pour la sécurité sociale des travailleurs migrants*, dépendant du Conseil.

4.4.3. *Eulisses (EU Links & Information on Social Security)* a été créé en décembre 2006, en prolongement de « l'année européenne de la mobilité des travailleurs. » Après quinze mois de fonctionnement, l'écart reste grand entre les ambitions – traiter *tous* les problèmes de sécurité sociale, communautaires et nationaux – et la réalité : il n'est véritablement opérationnel que sur des problèmes de pensions.

En même temps, chaque service bruxellois lance des initiatives sans trop se préoccuper de ce qui existe déjà, ni des synergies possibles avec d'autres fournisseurs d'informations. Ainsi, au milieu du mois de février, c'est par la presse régionale que les députés européens d'Aquitaine et de Poitou-Charentes ont appris l'installation à Bordeaux d'un point de contact d'un nouveau réseau, *Enterprise Europe Network.* Il est conçu pour fusionner l'ancien réseau *Euro Info Centre,* qui donnait des informations générales sur la politique européenne affectant le monde des affaires, et celui des *Centres relais innovation,* chargé d'aider à l'innovation dans les PME. A Bordeaux, il associe les deux Chambres régionales de Commerce et les délégations régionales d'Oséo. Le communiqué du 7 février de la Commission précise qu'il y aura plus de 500 points de contact de ce genre, et que « *toutes les PME recevront des informations et un service personnalisé adapté à leurs besoins* ». S'agirait-il enfin du guichet unique que commande le bon sens et que chacun appelle de ses vœux ? Oui, le guichet unique … de la DG Entreprises.

4.5. Le réseau des décideurs et leaders d'opinion.

Le Parlement européen a introduit dans le budget 2007 un *projet pilote sur les réseaux d'information*[86]*.* Il s'agit de constituer un réseau d'échanges d'informations et d'idées entre parlementaires, européens et nationaux, journalistes et autres leaders d'opinion. Un site internet devrait être inauguré en mai 2008.

[86] Point 33 de la Résolution du 14 décembre 2006, ligne budgétaire 16 03 06.

Signalons aussi, dans cette rubrique, l'initiative originale prise par le Médiateur français en matière de veille sur la jurisprudence de la Cour de Justice. Une trentaine de décisions majeures ont fondé les droits de la citoyenneté avant même les avancées des traités et de la Charte. Le Médiateur diffuse à l'ensemble des administrations centrales une note mensuelle réalisée par un professeur de droit sur l'évolution de jurisprudence au jour le jour.

III - LES RESULTATS : CITOYENS OU GALERIENS ?

Le citoyen ayant été informé de ses droits et ayant trouvé la personne ou le contact qui lui permet de présenter son dossier, parvient-il facilement à ses fins ? Et comment l'administration s'organise-t-elle pour traiter les demandes dans un délai rapide et dans un esprit positif ?

Nous avons vu aux chapitres précédents les sujets sur lesquels la loi européenne paraît insuffisante (chapitre I) ou mal transposée (chapitre II). Il s'agit maintenant de recenser des cas de litiges ou d'incompréhension nés de la mauvaise information ou de la mauvaise volonté des services chargées d'appliquer la loi.

A côté des plaintes elles-mêmes, une source d'informations précieuse est fournie par les synthèses périodiques du *Service d'orientation des citoyens*, et par celles du réseau d'experts sur l'application du droit communautaire en matière de libre circulation des travailleurs, coordonné par le *Center for migration law* de l'Université de Nijmegen (Pays-Bas). Les difficultés se concentrent sur les points suivants.

1. L'exercice du droit de séjour.

Le texte de base est ici la directive 2004/38 sur le droit de circulation et de résidence des citoyens de l'Union et des membres de leur famille. Elle a regroupé une dizaine de règlements et directives antérieurs qui traitaient les populations par catégories, et incorporé la jurisprudence de la Cour de Justice relative aux articles 12 et 18 du traité. L'échéance ultime de la transposition était le 30 avril 2006.

1.1. Une administration plus à l'aise pour gérer l'obligation que le droit d'option.

En France même, les problèmes liés au droit de séjour sont ceux qui sont le plus souvent évoqués, tant par les consuls (Portugal, Espagne, Allemagne, Pologne, Finlande, Estonie, Slovénie), que par les correspondants de *Solvit*. Les récriminations les plus fréquentes portent sur le malentendu engendré par l'abolition de l'obligation de la carte de séjour : cette abolition est assortie d'un droit du citoyen à l'obtenir s'il en fait la demande[87]. C'est un cas très fréquent chez les Portugais, dont la carte d'identité ne précise pas l'adresse du domicile, ce qui les empêche d'obtenir un chéquier ou de contracter une police d'assurances. Or, ce droit est délibérément méconnu par certaines préfectures, notamment en Ile-de-France. En outre, les Portugais se plaignent de la pratique de certaines administrations françaises qui « raccourcissent » leur nom patronymique, traditionnellement composé de celui de la mère et de celui du père : les complications ou quiproquos qui en résultent sont mal ressentis.

A défaut de cartes de séjours, certains consulats portugais comme celui de Bordeaux délivrent un *certificat d'inscription consulaire*, parfois admis par certaines entreprises ou certaines administrations. Ils peuvent aussi accepter de délivrer des *certificats de déclaration de pertes de documents officiels*, à destination de ceux de leurs compatriotes qui répugnent dans ce cas à s'adresser à la police, qui n'enregistre, elle, que des déclarations de vols.

[87] Article L 121-2 du Code d'entrée et de séjour des étrangers et du droit d'asile.

L'exigence faite de justifier de moyens d'existence et de l'assujettissement à un régime d'assurance maladie pour un séjour de plus de trois mois pose souvent des problèmes pratiques difficiles du fait de l'obligation de renouvellement fréquent de la carte européenne d'assurance maladie. De même, il y a des cas assez nombreux d'Européens passant du régime de la CMU à celui de l'aide médicale d'Etat, pour tomber ensuite dans un régime d'assurance privée, dont le prix est prohibitif pour les personnes âgées atteintes de graves maladies. En outre, comme a pu le constater lui-même l'auteur de ce rapport, les services sociaux compétents sont parfois perplexes, voire peu informés, sur l'autorité habilitée à attester du niveau des ressources dont disposent vraiment les ressortissants européens dans leur pays d'origine.

Avec l'augmentation du nombre des retraités s'installant dans notre pays, d'abord comme résidants secondaires, puis de manière définitive, les problèmes de maladies invalidantes commencent, hélas, à se multiplier. Or, dans le cas des Portugais, par exemple, la procédure de reconnaissance judiciaire de l'incapacité doit être renouvelée au Portugal même, auprès d'une Cour d'appel, ce qui occasionne des délais et des frais inutiles.

Autres sujet signalé par les consuls en France : l'information des autorités consulaires sur la détention d'un de leurs ressortissants n'est pas systématiquement assurée, loin de là. L'obligation a été rappelée récemment par une longue circulaire du 18 septembre 2007[88].

Le consulat slovène relève également que les préfectures ne disposent pas du code informatique adéquat pour traiter certaines situations qui sortent des cas habituels (une ressortissante slovène mariée à un ressortissant italien résidant en France depuis trente ans ; une étudiante ayant contracté un mariage avec un ressortissant de pays tiers…).

On peut prévoir dès maintenant un prochain sujet d'étonnement pour le corps consulaire : les ressortissants communautaires qui souhaitent établir leur résidence habituelle en France (au-delà de trois mois) seront tenus d'effectuer une déclaration auprès du maire de leur commune. Cette obligation nouvelle est présentée comme un service rendu aux intéressés : cela permettra de leur faciliter l'inscription sur les listes électorales. Plaisant service si l'on sait que cette déclaration ne vaudra pas reconnaissance du droit au séjour (?), qu'elle ne sera pas nécessaire en cas de changement ultérieur de résidence (??) et que le non-respect de cette formalité généreuse exposera le contrevenant à une amende de 750 euros (!!). Bienvenue en France ! Il est peut-être encore temps d'arrêter la plume qui doit signer le projet d'arrêté ministériel.

1.2. Est-ce vraiment consolant ? La situation n'est pas forcément meilleure chez nos partenaires.

Les Français de l'Etranger signalent que la carte de séjour reste obligatoire en Autriche et dans le Land de Bavière. En Espagne, le numéro d'appel du service compétent pour le renouvellement des cartes de séjour est pratiquement injoignable, alors qu'une carte en règle est nécessaire, entre autres, pour obtenir le remboursement des soins de santé. Des difficultés anormales pour l'obtention de la carte sont signalées également à Helsinki et en Italie. En Grèce, le Médiateur a dû intervenir pour faire obtenir une carte de séjour à l'épouse brésilienne d'un ressortissant britannique cinq ans après la demande initiale. De son côté, le Médiateur autrichien a dû rappeler à la commune de Klosterneuburg que le tarif des cartes saisonnières d'accès aux installations touristiques ne pouvait discriminer les « résidents » et les « non-résidents ».

Sur le droit de séjour des conjoints non européens, les Suédois obéissent à une étrange logique, qui les conduit à se montrer plus circonspects lorsque l'autre conjoint est suédois que lorsqu'il a la nationalité d'un pays partenaire. Un perfectionnisme comparable

[88] Circulaire conjointe du Directeur des Affaires criminelles et des grâces et du Directeur de l'administration pénitentiaire DAP-PMJ4 du 18 septembre 2007.

conduit les autorités irlandaises à exiger du conjoint extra-communautaire d'un Irlandais *« d'apporter la preuve d'avoir résidé légalement dans un autre Etat membre avant son arrivée en Irlande »* [89]

1.3. **Une bombe à retardement passé inaperçue : le droit au séjour inconditionnel**.

Au-delà de ces problèmes ponctuels, il ne faut pas sous-estimer les conséquences, à terme rapproché, du principe radicalement nouveau posé par la directive : **au bout de cinq ans de résidence, le ressortissant européen acquiert désormais un droit de séjour permanent sans aucune condition de ressources**. Ce faisant, le droit secondaire européen n'a fait que confirmer l'interprétation que la Cour de Justice a donnée des articles 39 et 42 du traité CE : dès les arrêts *Martinez Sala* de 1996 et *Grzelczyk* de 2001, la Cour a jugé que le statut de citoyen de l'Union avait vocation à devenir le statut fondamental des ressortissants des Etats membres, leur permettant d'obtenir le même traitement juridique, qu'ils soient salariés, étudiants, chômeurs, inactifs ou retraités.

Année après année, cette jurisprudence se renforce. Pour ne retenir que les décisions les plus récentes, dans l'affaire *Hartmann*, la Cour a interprété un « vieux » règlement de 1968 en considérant que le conjoint allemand sans emploi d'un travailleur migrant qui exerce une activité professionnelle dans un autre Etat membre ne pouvait être exclu du bénéfice de l'allocation d'éducation allemande, au motif qu'elle n'avait ni domicile, ni résidence habituelle en Allemagne[90]. S'agissant du versement de pensions vieillesse à des personnes déplacées de nationalité allemande, dans les affaires jointes *Habelt, Möser et Watcher,* les juges de Luxembourg ont interdit à la République fédérale de subordonner la prise en compte de périodes de cotisation accomplies hors d'Allemagne à la condition que, parvenu à l'âge de la retraite, le bénéficiaire réside en Allemagne.

Cette évolution est irréversible. **Faute d'avoir été traité à froid, le problème du partage des conséquences financières du « tourisme de l'aide sociale » risque de se poser dans un climat passionnel.** Les graves incidents provoqués par le cas de Roms en Italie sont le signe avant-coureur de ce qui peut se reproduire à grande échelle d'ici quelques années. **Pourquoi ne pas ouvrir ce dossier à l'occasion de la renégociation des perspectives financières européennes ?**

2. Le droit à la sécurité sociale.

Il a malheureusement vieilli, puisqu'il se fonde toujours sur un règlement de base de 1971, et sur son règlement d'application de l'année suivante, dans l'attente du règlement d'application du nouveau règlement de 2004[91]. Il ne faut donc pas s'étonner si les problèmes pratiques sont de plus en plus nombreux.

Les principaux cas soumis au Médiateur, ou à la Commission en France concernent des citoyens français souhaitant accéder à des soins délivrés à l'étranger, qui se voient opposer un refus de remboursement par leur caisse d'affiliation. Ces refus sont illégaux, tant en vertu du droit et de la jurisprudence communautaires[92], que selon le droit interne

[89] De manière générale, un effet pervers de la lettre du droit positif européen et de la vigilance de la Commission sur le sujet est de conduire chaque Etat membre à contrôler beaucoup plus étroitement les mariages de ses nationaux avec les ressortissants de pays tiers que les mêmes unions ultramarines réalisées sur son sol par des ressortissants d'autres Etats européens. Y-a-t-il là une nouvelle filière possible pour les trafiquants de mariages blancs ?

[90] Arrêt *Hartmann* C-212/05 du 18 juillet 2007.

[91] Règlements 1408/71 de 1971 et 542/72 du 21 mars 1972.

[92] Arrêt *Watts* du 16 mai 2006 C-3572/04. Cet arrêt est analysé plus haut.

français[93]. Il y a aussi de nombreux cas de remboursements inférieurs à ceux qui auraient été obtenus pour les mêmes soins délivrés en France, là encore en contradiction avec le principe du remboursement le plus favorable posé par le droit communautaire[94].

En 2007, le Médiateur français a dû intervenir auprès de la Caisse d'assurance maladie de Mayenne qui refusait le transfert en Belgique d'un malade victime d'un accident vasculaire au motif que l'intéressé était déjà soigné au CHU d'Angers. L'article 22 du règlement de 1971 permet à un patient relevant de la législation d'un Etat membre de bénéficier de prestations en nature dans les autres Etats membres, quelle que soit l'institution nationale dont il relève ou son lieu de résidence. La nécessaire *autorisation de soins***,** qui dépend de l'Etat de résidence, ne peut être refusée au motif que le coût du traitement dans un autre Etat membre est supérieur à celui de l'Etat de résidence, si celui-ci n'est pas en mesure de proposer des soins de même qualité et dans le même délai.

La même difficulté est apparue pour l'exportabilité de l'allocation parentale d'éducation (APE) que Mme L., résidant en Autriche, où son conjoint est fonctionnaire européen, s'est vue refuser par la CAF. Refus d'autant moins admissible qu'au début de 2004, à la suite d'une mise en demeure de la Commission européenne, la France avait reconnu le caractère « exportable » de l'APE, et que des instructions avaient été envoyées aux organismes prestataires en précisant que la condition de résidence n'était pas opposable aux demandeurs résidant dans un autre Etat membre de l'Union.

Même les agents des organes dépendant de l'Union européenne ne sont pas à l'abri de mésaventures bureaucratiques, bien au contraire ! Ainsi, le paiement des allocations familiales dues au personnel de l'Agence européenne des médicaments (EMEA) installée à Londres a donné lieu à de nombreuses difficultés.

Faut-il s'en amuser, s'en réjouir ou s'en inquiéter ? Une haut fonctionnaire du Parlement, française mariée à un sujet britannique, victime d'un syndrome très douloureux, n'a pu participer à une réunion organisée sur ce sujet à Bruxelles, dans le cadre de notre mission, parce qu'un pharmacien de Londres n'a pas voulu honorer la prescription d'un médecin belge. Cela se passe en Europe en mars 2008 …

3. La reconnaissance mutuelle des diplômes et qualifications.

La France a laissé passé la date limite de transposition de la directive de base 2005/36, qui était le 1er juillet 2007. Or, même non encore transposée, la directive est d'effet direct depuis le 20 octobre 2007[95].

C'est dans le domaine des professions de santé que les plaintes sont les plus nombreuses. Elles concernent notamment :

- Le non respect du délai de traitement des demandes d'équivalence (article 51 de la directive). Les requérants peuvent rester plusieurs mois sans connaître l'état d'avancement de leur dossier.

- Le refus de la reconnaissance des attestations de conformité. Les attestations délivrées aux médecins bulgares sont mises en cause par les autorités françaises.

Une infirmière allemande désireuse de s'installer à Dublin s'est vue demander par les autorités irlandaises une série de formulaires allemands dont les autorités allemandes ont déclaré ignorer l'existence : elle a dû repasser son diplôme en Irlande. Elle a eu plus de chance qu'un plombier allemand qui caressait le projet d'exercer son métier en Hongrie : après un an d'étude de ce dossier délicat, l'administration magyare l'a renvoyé demander

[93] Article R 332-4 du Code de la sécurité sociale.
[94] Arrêt *Vanbraekel* du 12 juillet 2001.
[95] Arrêt *Beuttenmüller.*

des attestations dans son pays d'origine, dont l'administration a jugé préférable de le renvoyer aux instances communautaires elles-mêmes, à Bruxelles !

En-dehors de la santé, on a vu que le régime français de recrutement des fonctionnaires par concours est sur la sellette depuis l'arrêt *Burbaud* (cf. supra). Mais on se perd en conjectures sur les cas invraisemblables de Katrin M. et Cornelia B. Reçues à l'ENA à l'été 2002, leur intégration dans la fonction publique française n'est toujours pas assurée six ans plus tard, alors qu'entre temps la France a adopté sa législation, ouvert ses concours de la haute fonction publique aux ressortissants communautaires, que le Médiateur français s'est prononcé en leur faveur et que ces deux jeunes femmes, d'origine allemande, ont été naturalisées françaises !

En ce qui concerne les diplômes universitaires, les plaintes sur la non-reconnaissance sont tout aussi nombreuses. Universitaire lui-même, l'ambassadeur de Roumanie à Paris parle même de « catastrophe des diplômes. » Sa collègue maltaise fait état de son cas personnel : son doctorat français de 3ème cycle n'a pas été reconnu en Italie, puis a été « déqualifié » (sic) au Royaume-Uni.

4. - Le régime de travail provisoire applicable à dix des « nouveaux Etats membres » a fait également l'objet de difficultés pratiques.

En principe, ces mesures transitoires étaient en vigueur jusqu'au 1er mai 2009 pour les huit pays entrés en mai 2004 et jusqu'au 1er janvier 2012 pour la Bulgarie et la Roumanie. Elles comportaient l'obligation de demander au préalable un permis de travail, dont la délivrance est subordonnée à la situation de l'emploi, ainsi que le titre de séjour correspondant, comme pour les ressortissants des pays tiers.

Les consuls en poste à Paris avaient témoigné des difficultés vexatoires que rencontraient leurs ressortissants pour obtenir un permis de travail, même dans des métiers souffrant d'une pénurie de main d'œuvre. Dans ces conditions, la décision, annoncée en mai, de supprimer ce régime transitoire pour les huit pays entrés dans l'Union en 2004 apparaît particulièrement opportune.

5. Les enlèvements parentaux.

Le règlement Bruxelles II bis relatif à la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale, est jugé « parfait » par les spécialistes français. Le principe est la compétence des juridictions de l'Etat où l'enfant a sa résidence habituelle et, à partir de là, de l'application automatique des décisions de ces juridictions dans toute l'Union.

Mais les administrations nationales continuent trop souvent de méconnaître ce texte. En France, les dossiers continuent de dépendre de deux Ministères (Justice, pour ce qui concerne la Convention de la Haye, Affaires étrangères pour le reste), et la communication entre administrations nationales reste médiocre. Signalons cependant la qualité du site *Enlèvement parental,* ouvert par la Chancellerie pour orienter et informer les parents dans leurs démarches judiciaires ou amiables.

6. « Monsieur ne va pas tarder. Voilà déjà son cheval ! »

Les mésaventures du Capitaine Haddock avec sa monture[96] sont devenues le lot commun pour les automobilistes européens : les voitures peuvent franchir les frontières, mais elles ne sont, ni assurées, ni immatriculées.

6.1. Le blocage du marché européen des assurances.

[96] Voir le grand classique de la BD européenne, *Tintin et les Sept Boules de Cristal*, page 2.

Un Français peut-il assurer son véhicule en Allemagne, souscrire une assurance-vie en Espagne, ou bénéficier d'un contrat de prévoyance italien ? Oui disent les traités et la loi européenne[97]. Non répond quasi systématiquement n'importe quelle compagnie d'assurances étrangère, sous prétexte que le client qu'elle refuse ne réside pas dans le pays de l'assureur. Dédaignant la libre prestation de services permise par le marché unique, les compagnies d'assurances européennes préfèrent s'associer à des compagnies d'assurances locales.

Le refus est particulièrement mal compris en matière d'assurance automobile. Il est opposé, non seulement pour les contrats « tous risques », mais même pour les assurances en responsabilité civile obligatoire. Motif invoqué : le véhicule circule dans un autre Etat membre, dont l'assureur ne connaît pas les procédures d'indemnisation. Mais à quoi bon parler d'espace unique si les véhicules sont contraints de changer d'assurance à chaque changement de frontières disparues ?

Certains assureurs vont jusqu'à résilier le contrat d'assurance automobile à échéance, lorsque l'assuré est amené à effectuer un séjour prolongé de 3 à 6 mois dans un autre Etat membre, y compris pour raisons professionnelles. Certaines polices d'assurance contiennent même des clauses, parfaitement illégales, prévoyant la résiliation automatique du contrat si le véhicule reste en dehors de l'Etat membre d'immatriculation au-delà d'une période déterminée. En France, les réclamations doivent être adressées au Bureau Central de Tarification, rue de la Rochefoucauld à Paris 9^{e} : mais qui le sait ?

6.2. Le parcours du combattant de l'immatriculation de véhicules étrangers d'occasion en France.

Les voitures particulières réceptionnées avant 1996 ne sont pas soumises à la réception communautaire par type. Leur immatriculation définitive en France requiert une procédure de réception nationale, ce qui, en soi, n'est pas anormal. Ce qui l'est beaucoup moins, c'est la multiplicité et le coût des contrôles, aux frais du propriétaire, exigée par l'administration française en duplication de ce qui a déjà été fait dans le pays d'acquisition. La Cour de Justice a jugé avec bon sens que la procédure de contrôle ne devait pas « *comporter des frais ou des délais non raisonnables* » et que l'importateur devait pouvoir *« remplacer les opérations de contrôle par la production de documents établis dans l'Etat membre d'exportation dans la mesure où ces documents contiennent les renseignements nécessaires sur la base de contrôles déjà effectués.* »[98]

6.3. La double imposition des véhicules neufs importés.

Pour éviter les problèmes de ré-immatriculation, l'acheteur français choisit d'acheter un véhicule neuf de l'autre côté de la frontière ? Apparemment, rien de plus simple : la TVA est due dans l'Etat vers lequel le véhicule est transféré, donc, dans notre cas, en France.[99]

Ce serait trop facile. Les vendeurs de voitures allemandes refusent d'établir des factures hors taxe, obligeant l'acheteur à régler un montant TTC en Allemagne. Les professionnels expliquent vouloir conserver provisoirement le montant de la TVA allemande (19% du prix de vente), comme caution, pour garantir l'envoi par l'acheteur d'une preuve de l'immatriculation du véhicule en France. Ces justificatifs seraient réclamés *a posteriori* par les services fiscaux allemands, qui vérifient le bien fondé des facturations hors taxes en cas d'exportation de véhicule neuf. Pourquoi pas ? Encore faut-il que, une fois cette vérification

[97] Notamment la 5ème Directive sur l'assurance automobile 2005/14/CE, qui devait être transposée avant le 11 juin 2007.
[98] Arrêt 406/85 du 11 juin 1987, interprétant les articles 28 et 30 du traité CE.
[99] Article 2 de la Directive du Conseil 2006/112/CE du 28 novembre 2006.

faite, l'acheteur obtienne le remboursement de la TVA allemande dont il a fait indûment l'avance : ce n'est pas toujours le cas …

7. Les enseignements des régions frontalières.

Les régions frontalières fournissent évidemment des lieux d'observation privilégiés pour l'application du droit communautaire. Plusieurs des dysfonctionnements que l'on vient de citer y sont principalement constatés. On se limitera ici à quelques remarques plus particulières à ces zones de rencontre entre les personnes, les entreprises, les systèmes juridiques et les administrations.

7.1. Les frontières du nord : lumières et ombres sur le plat pays.

7.1.1. Sur la frontière nord de la France, s'est constitué spontanément un Réseau des Médiateurs de la grande région : Wallonie, Communauté française de Belgique, Communauté germanophone de Belgique, Sarre, Rhénanie-Palatinat, Luxembourg et France. Il se saisit des litiges transfrontaliers (circulation, retraites, état civil, assurances…) et, le cas échéant, fait des propositions de réforme communes.

7.1.2. La France négocie des accords-cadres de coopération sanitaire avec ses voisins pour la prise en charge médico-sociale des patients frontaliers. Dernier en date : l'accord avec la Belgique, ratifié par la loi du 3 octobre 2007.

Traduction concrète. Depuis le 1er février dernier, les 150 000 habitants d'un territoire transfrontalier comprenant 18 cantons du nord des Ardennes françaises, ainsi que les provinces wallonnes de Namur et de Luxembourg, peuvent se rendre indifféremment, sans autorisation médicale préalable, dans 13 établissements hospitaliers de leur choix, situés des deux côtés de la frontière.

Au-delà de cet accord local, le 19 février 2008, Xavier Bertrand et Valérie Létard ont confié à la députée du Nord Cécile Gallez une mission sur le cas particulier de l'hébergement en Belgique des personnes âgées et handicapées de nationalité française. C'est un domaine où la coopération transfrontalière fonctionne bien : 3 500 enfants et adultes handicapés français sont accueillis dans des instituts médico-pédagogiques de Wallonie. Mais il y a encore des disparités financières et des problèmes de formation du personnel à régler.

7.1.3. La région wallonne et la Champagne-Ardenne se sont entendues pour mener à bien deux programmes communs dans le cadre de la formation des adultes. L'un est centré sur le statut du stagiaire transfrontalier. L'autre vise à faciliter la reconnaissance des qualifications des travailleurs, en mettant au point des référentiels conjoints de compétences et de formation.

7.1.4. A côté de ces exemples encourageants, la frontière franco-belge est aussi un lieu d'observation de dysfonctionnements surprenants.

Ainsi, comme beaucoup de pays européens, la Belgique est tentée de refuser les aides à l'emploi aux employeurs qui embauchent des frontaliers. Pourtant dépourvu d'ambiguïté, le droit positif européen a, en outre, été interprété très clairement par la jurisprudence[100]. Malgré cela, le centre EURES du « pôle européen de développement » a constaté que la Belgique appliquait ce principe clair selon l'humeur changeante de son législateur.

[100] Dans l'arrêt C-208/05 *Innovative Technology Center,* du 11 janvier 2007, la Cour a rappelé qu'en matière d'aide aux demandeurs d'emploi, la règle de l'exportabilité prévaut. Rappel d'autant plus opportun que, par crainte du cumul des prestations, les autorités nationales refusent le plus souvent de verser les aides à des entreprises dont les travailleurs ne sont pas exclusivement rattachés à leur territoire.

Humeur joyeuse pour l'instauration du « *complément de reprise du travail ».* L'ONEM, Office national de l'Emploi d'Outre-Quiévrain, verse un complément de revenu mensuel de 172 euros aux demandeurs d'emploi de plus de cinquante ans qui reprennent le travail. L'aide suit le demandeur d'emploi inscrit à l'ONEM, y compris lorsqu'il retrouve un emploi dans un autre pays européen.

Humeur boudeuse pour le « plan Activa », qui concerne les régions frontalières belgo-néerlando-allemandes. Destinée à faciliter l'embauche de chômeurs de longue durée, cette aide est accordée, certes, aux employeurs belges qui recrutent un travailleur frontalier, mais elle n'est pas versée aux chômeurs belges qui trouvent un emploi de l'autre côté de la frontière.

Humeur exécrable pour la prime d'insertion, versée pour l'embauche de travailleurs handicapés dans la région de Bruxelles-Capitale. La loi précise qu'elle ne s'applique en aucun cas aux entreprises qui embauchent des travailleurs frontaliers[101].

7.2. La frontière franco-allemande : le choc des bureaucraties.

7.2.1. Le Centre européen des consommateurs de Kehl relève que le libre accès aux soins transfrontaliers n'est pas encore toujours garanti dans les faits.

Un chirurgien-dentiste français vivant en Moselle avait obtenu de la CPAM locale la confirmation écrite de pouvoir effectuer sur ses patients français des opérations ambulatoires dans un hôpital frontalier allemand, mais la même caisse a soumis ensuite les intéressés à des formalités décourageantes.

De même, l'hospitalisation d'urgence à l'étranger peut coûter très cher, notamment quand un établissement ignore la carte de santé européenne présentée par le patient et lui applique les honoraires libres des assurés du secteur privé, comme c'est souvent le cas en Allemagne et en Autriche.

Dans un tout autre domaine, encore plus troublant est le refus, systématique et non motivé, des assureurs français de garantir les entreprises allemandes de construction assujettie à l'obligation de la garantie décennale lorsqu'elles ont un chantier en France. La Chambre des métiers de Fribourg-en-Brisgau (Bade-Wurtemberg) déclare recevoir chaque semaine plusieurs appels d'entreprises allemandes qui se plaignent de n'avoir pas obtenu de garantie décennale en France. Selon le ministère de l'Economie du Bade-Wurtemberg, en 2006, sur 500 demandes déposées, seules 5 ont obtenu une réponse favorable d'un assureur français. Les suites qui seront accordées à la démarche entreprise par le Centre européen des consommateurs permettront de juger s'il s'agit d'un cas d'obscurantisme bureaucratique ou d'une volonté délibérée de limiter la concurrence dans le secteur de l'artisanat ou, plus vraisemblablement, dans celui de l'assurance…

7.2.2. L'EURES transfrontalier Oberrhein / Rhin Supérieur relève d'autres difficultés :

- En cas d'arrêt de maladie, un frontalier alsacien ne pourra pas recevoir la (généreuse) prestation allemande payée par une caisse allemande. Il sera indemnisé par une caisse française, ce qui entraînera la rupture de son contrat de travail allemand.

- Le statut de « frontalier fiscal » ne s'applique qu'à l'intérieur d'une bande territoriale restreinte, alors que les « navetteurs » vont de plus en plus loin – ce qui soumet les Alsaciens concernés au redoutable régime allemand de « l'imposabilité restreinte » à taux maximum.

[101] Témoignage apporté lors des Rencontres transfrontalières de Lille les 8 et 9 novembre 2007.

7.2.3. Installé à Sarreguemines, le Comité de défense des travailleurs frontaliers de la Moselle a établi un dossier particulièrement argumenté sur les discriminations supportées par ses membres. C'est une belle description du « fromage de gruyère » que constitue le statut fiscal et social des frontaliers. En particulier :

- des travailleurs accidentés ou malades se voient reconnaître leur invalidité par l'institution française mais non par son homologue allemande, dont la jurisprudence est beaucoup plus restrictive. Ils sont alors dans l'impossibilité pratique de retrouver un emploi, tout en ne recevant qu'une pension mensuelle proportionnelle à leur période de travail passée en France. Pour certains, cela ne représente pas plus de 100 euros.

- Un problème particulier se pose pour le calcul de la retraite des travailleurs frontaliers. En effet, la pension servie est calculée sur la base des 25 meilleures années de carrière cotisées à la Sécurité sociale française. Or, beaucoup de frontaliers n'atteignent même pas cette durée du travail du côté français de la frontière.

- Les travailleurs frontaliers français qui n'ont pas effectué la totalité de leur carrière en Allemagne, ce qui est le cas de la très grande majorité, sont exclus du bénéfice de l'assurance dépendance allemande (*Pflegeversicherung*), à laquelle ils auront pourtant cotisé toute leur vie. Cette situation inique est pourtant conforme au règlement de 1971, tel qu'il a été interprété par l'arrêt *Molenaar* (affaire C-160/96).

- Le frontalier qui suit une cure en France ne bénéficie pas du paiement de son indemnité journalière *Entgeltforzahlung* pendant la durée de la cure, alors qu'il garde son salaire intégral si la cure a lieu en Allemagne.

- Les épouses de frontaliers, ayant elles-mêmes travaillé plusieurs années et vécu en Allemagne pendant les jeunes années de leurs enfants n'ont plus droit à l'assurance vieillesse du régime général de sécurité sociale, mais seulement à une allocation différentielle.

- Les travailleurs frontaliers intérimaires sont victimes de la pratique des services fiscaux allemands – *Finanzamter* – qui ne respectent pas la convention bilatérale, en vertu de laquelle sont exonérés de l'impôt allemand sur le revenu les frontaliers qui ne dépassent pas 45 jours de travail en dehors de la zone frontalière ou 20% du temps travaillé si l'année n'est pas complète.

7.3. La frontière franco-italienne : le grand prix est pour Monaco !

Le site EURES *Eurazur* suit la zone constituée par la province d'Imperia (Ligurie), le département des Alpes-Maritimes et la Principauté de Monaco.

La frontière côtière franco-italienne est un cas étrange de nette diminution de l'emploi transfrontalier, qui a pratiquement baissé des deux tiers au cours des vingt dernières années. En 2006, on a recensé 5 244 travailleurs frontaliers, soit 1,5% à peine des 350 000 emplois existant dans le bassin d'emploi Imperia-Alpes-Maritimes. Il faut dire que la structure des emplois offerts des deux côtés de la frontière est d'une frappante similitude: serveurs, employés, maçons, vendeurs... Néanmoins on a du mal à comprendre comment un appel d'air ne se produit pas entre une zone française à plus de 10% de chômage et un voisinage italien à seulement 4%, et de constater que le côté français, pourtant moins prospère, attire quatre fois plus de frontaliers que le côté italien. D'autant que ces déplacements semblent dérisoires par rapport à l'attraction quotidienne de la Principauté de Monaco : chaque jour, le Rocher voit affluer 32 000 travailleurs français et 3 600 Italiens.

Les conseillers EURES ont identifié de nombreux obstacles à la mobilité. Ils sont communs à ceux que l'on rencontre ailleurs.

- Formation professionnelle : absence de reconnaissance des qualifications, impossibilité pour les travailleurs frontaliers italiens de suivre des stages de requalification en France, ignorance, de chaque côté, des possibilités de formation existant chez l'autre.

- Délai anormalement long (plus d'un an) de la sécurité sociale française pour accorder un numéro d'immatriculation, faute duquel la sécurité sociale italienne ne remet pas le formulaire de remboursement des soins au travailleur frontalier, ni aux membres de sa famille.

- Les retraites sont un casse-tête. Les citoyens italiens ayant travaillé en Italie, en France et à Monaco ne peuvent pas cumuler les cotisations versées durant leur période d'activité dans ces trois pays. Les frontaliers n'ont pas accès à la retraite anticipée en France, et leurs pensions de retraite sont l'objet d'une double imposition.

- Les chômeurs italiens inscrits aux ASSEDIC françaises et ayant cotisé régulièrement n'ont pourtant pas droit aux indemnités de chômage en France.

- Les travailleuses frontalières ne peuvent bénéficier du congé parental en France, alors même que les autorités françaises ont reconnu cet avantage social "exportable".

- Un travailleur qui a exercé dans les deux pays met environ trois ans à obtenir, le cas échéant, une indemnité de longue maladie - s'il n'a pas guéri entre temps.

7.4. La frontière franco-espagnole : les Pyrénées repousseraient-elles ?

7.4.1. L'EURES transfrontalier Catalogne-Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées (« *Pirimed* ») insiste sur les difficultés suivantes :

- L'absence de coordination des services de l'Inspection du travail française et espagnole pour assurer le contrôle des travailleurs frontaliers, aboutissant à une véritable « zone de non-droit » (sic) au détriment de ceux-ci.

- L'absence d'une bourse de l'emploi locale, alimentée par les services de l'emploi catalan, espagnol et français.

- L'ignorance par les mutuelles de santé espagnoles des protocoles passés entre les sécurités sociales française et espagnole, en méconnaissance du règlement de 1971.

- En matière fiscale, l'archaïsme de la limitation de la zone frontalière à une bande de 20 km, fixée par la convention bilatérale de 1963 : elle ne correspond plus aux modes de vie actuels ni, a fortiori, futurs – le TGV Perpignan-Figueras sera inauguré l'an prochain.

7.4.2. Du côté atlantique, au Pays basque, les étudiants de la faculté pluridisciplinaire de Bayonne ont réalisé une enquête particulièrement intéressante, jointe en annexe.

Le recensement des formalités et des formulaires nécessaires pour s'installer professionnellement dans le pays voisin est une description kafkaïenne. Cela explique-t-il le faible nombre de travailleurs transfrontaliers comparé aux courants, dix à cinquante fois supérieurs, que l'on observe sur les frontières terrestres du nord et de l'est de la France ? L'administration évalue à un ordre de grandeur compris entre 700 et 1 500 le nombre d'Espagnols se rendant quotidiennement en France, et entre 1 000 et 2 000 les Français faisant le chemin inverse, pour un bassin d'emploi supérieur à 500 000 personnes. Même en y ajoutant le cas particulier des Espagnols qui s'installent à Hendaye faute de trouver des terrains constructibles au sud de la Bidassoa, nous sommes là sur des flux dix fois inférieurs à ce que l'on constate aux frontières belge, luxembourgeoise, allemande et suisse. Situation d'autant plus étrange que la faiblesse de ces mouvements de travailleurs contraste avec l'intensité croissante des échanges commerciaux et des déplacements touristiques ou, plus généralement, non professionnels.

A noter aussi que la carte européenne d'assurance maladie ne semble pas simplifier beaucoup la vie quotidienne de ces travailleurs, les formalités administratives qu'elle aurait dû supprimer continuant d'être exigées.

Les contacts entre administrations du travail et entre syndicats par-delà la frontière en sont encore au stade de la découverte mutuelle préalable à un véritable travail en commun. La Direction départementale du travail déplore de n'avoir aucun moyen de poursuivre outre-Bidassoa un employeur espagnol mis en cause dans un grave accident du travail. Les syndicats de salariés envisagent de recourir à l'enceinte de la *Communauté de travail des Pyrénées*[102] pour commander un exercice de comparaison du contenu des métiers et des modules de formation dans les deux pays. Bref, on est encore à des années-lumière d'un marché transfrontalier de l'emploi !

*

En point d'orgue de cette liste d'exemples de dysfonctionnements dans l'application du droit communautaire, on citera la conclusion sans appel du dernier rapport du *Service d'orientation des citoyens :*

« Il y a hélas un fossé croissant entre la jurisprudence de la Cour de Justice et le cadre législatif européen sensiblement amélioré, d'une part, et la manière dont ils sont appliqués sur le terrain par les Etats membres, d'autre part. Quelques Etats membres utilisent l'occasion de l'introduction d'une nouvelle législation, non pour simplifier l'exercice de leurs droits européens par les citoyens européens, mais plutôt pour introduire de nouvelles mesures nationales à des fins restrictives, soit pour contrôler l'immigration, soit pour protéger leur marché national des travailleurs et des services. »

[102] Association d'études et d'échanges rassemblant les trois régions frontalières françaises et leurs quatre homologues espagnoles dans une structure juridique de droit espagnol, un *consorcio.*

CHAPITRE V

LE CITOYEN EUROPEEN FACE A L'ADMINISTRATION : LES REMEDES

Pour remédier aux défauts analysés dans le chapitre précédent, trois grandes lignes d'action pourraient être retenues.

I - INFORMER TOUT LE PUBLIC, ET PLUS SEULEMENT LES INITIES

Consciente de l'importance de la marge de progression de son système, la Commission a engagé un audit externe qui devrait être finalisé fin avril 2008.

Pour s'en tenir au seul portail *Europa*, les sondages faits par le consultant auprès de 8 000 usagers montrent bien les limites du dispositif : une très large majorité des usagers sont des étudiants, des enseignants ou des fonctionnaires spécialisés dans le traitement des dossiers européens. Les deux tiers l'utilisent quasi quotidiennement. 88% des contacts ont lieu en anglais, seule langue dans laquelle sont disponibles beaucoup de pages spécialisées. C'est dire que l'ensemble des sites, portails, services accessibles à travers *Europa* ne touchent en fait qu'un public très limité et spécialisé.

En attendant de prendre connaissance des conclusions de l'audit, quelques recommandations viennent à l'esprit de l'observateur extérieur.

1. **En fait, c'est toute l'architecture du système d'information qui est à revoir.** Selon une démarche *bottom up* et non plus *top down* : partir du bas, des besoins concrets rencontrés par la base. La question que les institutions européennes doivent se poser n'est pas : « comment faire connaître mes lois grandioses à un bon peuple ébloui ? », mais « quels problèmes pratiques rencontrent les ressortissants européens pour bénéficier de leurs droits et comment nos règles, nos actions, nos services spécialisés et nos crédits peuvent-ils y répondre ? » C'est à partir de là que doit se dérouler le fil d'Ariane.

Un contresens majeur dont souffre l'information sur l'Europe est de croire que le problème vient de l'offre : il vient d'abord de la demande ! Il ne sert à rien d'informer « à froid », sur des sujets qui n'intéressent pas directement le public, ou sur lesquels il a le sentiment de n'avoir pas de prise. Par leur multiplication même, les programmes d'information périodiquement demandés à la Commission, ou lancés à son initiative, démontrent, hélas, les limites de l'exercice[103]. Pratiquée depuis 1995, la mise à disposition de documents audiovisuels gratuits et « clefs en mains », notamment à travers le service *Europe by Satellite,* a le mérite d'apporter une aide technique aux médias modestes ou utilisant des langues peu pratiquées : cela relève d'un authentique service public, mais cela ne peut guère aller au-delà de la communication institutionnelle – sauf à tomber dans la propagande, c'est-à-dire, en l'espèce, dans le ridicule. Ce n'est pas un hasard si, en France, les seuls moments où les médias et l'opinion se sont intéressés aux enjeux européens n'ont pas été les élections européennes – les citoyens avaient le sentiment, assez justifié jusqu'à

[103] Voir notamment : *Plan « D » comme Démocratie, Dialogue et Débat,* C0M (2005) 494 du 13 octobre 2005. *Livre Blanc sur une politique de communication européenne,* COM(2006) 35 du 1er février 2006. Conclusions du Conseil européen du 22 juin 2007 sur « le renforcement de la communication avec les citoyens européens ». Communication *Communiquer sur l'Europe en partenariat* COM (2007) 568 du 3 octobre 2007. Communication *Communiquer sur l'Europe dans les médias audiovisuels* SEC (2008) 506/2 du 24 avril 2008.

maintenant, que leur vote serait sans influence sur le contenu de la politique communautaire – mais les deux référendums de 1992 et de 2005 et le passage à la monnaie unique en janvier 1999 : dans les deux premiers cas, le citoyen avait le dernier mot, et en 1999 il avait compris qu'il devait s'adapter lui-même à la nouvelle monnaie. Quel serait le succès d'une campagne de communication pour un produit dont personne ne ressent le besoin, ni ne voit l'utilité ?

Une telle remarque dépasse la seule dimension de l'information. Elle conduit aussi, pour concevoir la législation elle-même, à prendre comme point de départ le besoin de « biens publics » européens ressenti par les citoyens. L'application du traité de Lisbonne devrait y aider puissamment : les candidats à un Parlement européen désormais doté de la plénitude de la compétence législative seront amenés à présenter un véritable programme législatif, calqué sur les attentes de leurs électeurs.

2. Mais d'autres initiatives peuvent être utiles pour mobiliser la société civile.

En 2007, le Parlement européen et la Commissaire Wallström ont lancé une première rencontre *Agora* : deux jours d'échanges entre « initiés » de Bruxelles et représentants de la société civile. Une deuxième a lieu les 12 et 13 juin 2008 sur le thème du réchauffement climatique. **Pourquoi ne pas organiser les 3emes rencontres à Strasbourg autour du « citoyen et l'application du droit communautaire » ?** Si l'idée intéresse la présidence française, elle a intérêt à prendre contact avec le Parlement européen, qui est le principal organisateur et le financier de la manifestation.

Autre exemple intéressant : le prix décerné par la Commission pour récompenser l'initiative la plus pertinente en matière d'exercice de la justice. En 2007, la lauréate a été la ville autrichienne de Linz, remarquable par l'effort fait pour assurer une justice de proximité. **Cette méthode de « concours de beauté » pourrait être transposée dans le domaine de l'information sur les politiques européennes**, avec une palette de prix au niveau de l'Union, des Etats et des régions.

3. Si l'on part du citoyen, quatre principes doivent guider toute la démarche :

3.1. Unité du contact. Guichet unique. La Commission semble y venir : dans sa communication du 5 septembre 2007, elle envisage de faire face aux simples demandes de renseignements par un guichet unique, et de mieux employer ses Bureaux de représentation à cet effet.

Acceptons en l'augure. Mais insistons. Guichet unique. Numéro de téléphone unique. Adresse unique. Portail unique. Unique signifiant bien … un seul, et non pas « un par sujet » ou « un par DG », ni « un à Paris et un à Bruxelles », ni « un guichet unique s'ajoutant aux services existants », ni « un seul site nouveau par jour », non : **un seul, point**. Cette recommandation de bon sens avait déjà été faite à plusieurs reprises, tant par le Parlement européen que par le Groupe Veil et le bureau ECAS.

Dans le monde virtuel, « guichet unique » signifie qu'à partir d'un seul portail, **le site spécialisé pour traiter le problème particulier d'un correspondant doit pouvoir être joint en un maximum de cinq « clics »** : c'est ce qu'enseigne l'expérience des meilleurs spécialistes des sites commerciaux.

Dans le monde réel, le réseau unique de guichets uniques doit être facilement repérable par le citoyen-administré-consommateur-correspondant-touriste-internaute : il faut **un logo, simple, ludique, comparable au « bison futé » de la sécurité routière, et reconnaissable dans toute l'Europe. Ulysse, vivant son Odyssée entre les Charybde de l'administration communautaire et les Scylla des bureaucraties nationales, serait un symbole plaisant.** On peut aussi mettre l'idée au concours entre les écoles de design,

les agences de publicité, ou les écoles primaires d'Europe. L'important est qu'un Européen égaré à Riga, à Thessalonique, à Bayonne ou à Regensburg sache où s'adresser. Non seulement par téléphone ou par internet, mais aussi, dans les grandes villes, par un contact direct.

A cet égard, même s'il faut mieux utiliser les capacités des nouvelles technologies (cf. infra en 3.4.), gardons nous de nous reposer uniquement sur internet : 40% de la population européenne en ignorent l'usage. Et même pour les internautes aguerris, l'hôtesse d'accueil réelle, bien formée, aura toujours plus d'attrait et de capacité d'adaptation que la plus sexy des Lara Croft.

C'est à chaque pays de s'organiser en fonction de son organisation politique et administrative. Dans le cas de la France, la meilleure solution consiste sans doute à **spécialiser un fonctionnaire ou un service auprès de chaque préfet, ainsi que dans les grandes villes**. Les services des étrangers existant dans chaque préfecture seraient dédoublés, entre service des ressortissants des pays tiers et bureau d'accueil « Ulysse », annoncé par son logo.

3.2. Simplicité. Le guichet doit être le *front desk*, qui saisit le *back office* qui, lui, doit demeurer invisible. L'objectif ne doit pas être d'ouvrir systématiquement les entrailles de la machinerie administrative au citoyen désarmé, mais de s'assurer que son intervention va faire fonctionner cette machinerie sans qu'il ait besoin d'en comprendre le logiciel.

Pour ce qui est de l'accueil internet, un obstacle trop souvent rencontré, et parfaitement scandaleux, est l'absence de traduction de documents spécialisés : trop souvent ceux-ci ne sont disponibles que dans les langues les plus usitées, voire seulement en anglais. Or, selon les spécialistes de l'Office des Publications, les logiciels de traduction automatique ont fait maintenant suffisamment de progrès pour pouvoir apporter des solutions satisfaisantes, au moins pour les textes juridiques ou techniques – pas pour Mallarmé, mais quel logiciel humain traduira-t-il jamais *« le transparent glacier des vols qui n'ont pas fui »* ?

3.3. Rapidité. Le droit n'est pas fait pour les juristes, mais pour les sujets de droit. Un problème qui est n'est résolu que sur le papier, ou qui devrait être résolu par un recours devant la Cour de Justice, reste entier pour le citoyen concerné. Compte tenu des difficultés juridiques et administratives propres à l'espace multinational européen, **la recherche de solutions en équité, dans l'attente d'une décision ultime qui peut exiger de longs délais, doit être imaginée**. Aussi, le guichet unique doit-il comporter deux niveaux : le niveau d'information du citoyen et, le cas échéant, de saisine des services compétents du *back office* ; et, si le problème ne peut pas être réglé ainsi, le niveau de médiation.

3.4. Modernité. Si rien ne remplace le contact direct, il faut aussi savoir utiliser les nouvelles possibilités offertes par les technologies modernes, ou par l'utilisation imaginative de technologies déjà éprouvées. On pense ici à deux innovations possibles.

3.4.1. « *Europedie*[104] » ou l'Europe des citoyens bâtie par eux-mêmes.

Rendons à César … L'idée vient de l'*Office des publications officielles des Communautés européennes*. Elle consiste à mettre à profit l'extraordinaire réussite de la

[104] Le mot est employé ici pour faire image, en rappelant la formule de *Wikipedia* : un site bâti par ses utilisateurs. Mais il est déjà déposé pour d'autres usages, et des anglophones peu europhiles – l'espèce existe – ne manqueraient pas d'ironiser en le coupant en deux…

formule de sites comme *Wikipedia* pour associer les citoyens à un projet tel que l'Europe des citoyens.

On connaît le principe : les internautes sont appelés à fournir eux-mêmes des informations dans les domaines les plus variées, afin de parvenir à élaborer une véritable encyclopédie. Aucune condition n'est posée pour entrer dans le cercle des auteurs, anonymes et innombrables. Un comité d'édition assure un contrôle éthique et un minimum de supervision scientifique, pour écarter les fanatiques, les marchands et les fous. Pour le reste, le pari est que la qualité de l'information s'accroîtra avec le nombre des lecteurs-auteurs-correcteurs.

Transposons la méthode au projet européen. Ne nous contentons pas d'avoir des sites exposant la beauté du nombril de Bruxelles, tempérés par des forums faisant fonction de bureaux des pleurs. Proposons **un portail "boîte à idées" et d'échange d'expériences**. L'objectif serait d'inviter l'étudiant Erasmus, le cadre expatrié d'Airbus, le restaurateur français installé à Dublin, le retraité allemand vivant à Majorque, la conjointe danoise d'un ingénieur italien travaillant en Roumanie à raconter les problèmes qu'ils rencontrent, pas simplement pour s'épancher sur une épaule virtuelle, mais aussi pour proposer des solutions. *« Dans tel pays, ils ont réglé ça de telle manière, pourquoi pas ici ? » « Pourquoi ne pourrait-on pas admettre que…, à condition que … ? »* Ce serait une manière de pérenniser l'enquête réalisée à l'occasion de cette mission, en mettant à la disposition des décideurs une source inépuisable d'informations sur le sentiment populaire et d'idées de solutions extrêmement variées.

Les décideurs ? Quels décideurs ? Une fois le site conçu, la partie la plus délicate sera d'organiser, non sa supervision – au-delà même de l'exemple de *Wikipedia*, nous avons l'expérience d'innombrables forums de discussion, y compris sur les sites des institutions européennes -, mais son exploitation politique, au sens de l'exploitation d'un gisement de matières premières. Par construction, tout son contenu sera disponible pour tout le monde à tout instant : partis politiques, syndicats, ONG, universitaires, avocats, etc. pourront s'en servir à volonté. Toutes les organisations impatientes de mettre en œuvre le nouveau droit de pétition collective prévu par le traité de Lisbonne y puiseront matière à récolter des signatures. Mais, pour garantir une utilisation optimale de l'amas d'informations, il faudrait sans doute mettre en place **un *Conseil de suivi* rassemblant des représentants des institutions communautaires et des Parlements nationaux** : en effet, selon les cas, les solutions relèveront de la compétence nationale ou communautaire, et qui est mieux placé que les représentants élus des citoyens pour écouter ceux-ci et pour les entendre ?[105]

A partir de là, il appartiendra à chacune des institutions représentées de s'organiser pour traiter l'information et décider des suites à y donner. Le Parlement européen chargera probablement une de ses commissions de ce suivi, et devrait tout naturellement organiser un débat annuel à partir des conclusions que, de son côté, la Commission exécutive aura tirées. Il en ira de même pour chacun des Parlements nationaux, en liaison avec son gouvernement respectif.

Ajoutons qu'il serait surprenant que le Président du Conseil européen reste indifférent à ces clameurs informatiques émanant d'un peuple multinational qu'il représente sans avoir été élu par lui …

[105] Le nouveau site *Debate Europe* lancé par la Commission en avril 2008 peut se prêter à un début d'expérimentation d'un tel concept. Mais il reste trop institutionnel, et trop classique pour jouer le rôle d'un site « chantier » envisagé ici.
On signalera aussi l'intéressant projet *myparl.eu*, forum de débat en ligne sur l'Europe, destiné aux parlementaires de toute l'Union. Fondé par Daniela Vincenti Mitchener et animé par des personnalités de la qualité de Stanley Crossick, il devrait être lancé officiellement en septembre 2008

3.4.2. **« La parole est aux Européens » : une émission interactive.**

Une station de radio dite « périphérique » diffuse tous les matins une émission particulièrement populaire, dont l'idée est d'aider les auditeurs à régler les litiges qu'ils peuvent avoir avec un fournisseur, leur propriétaire, voire une administration. L'animateur met la pression considérable du « direct » au service du consommateur-locataire-usager-contribuable, présenté généralement comme le « petit », écrasé par un « gros », dupé par un rusé ou méprisé par une administration aveugle.

Une émission de ce type, centrée sur les problèmes de l'application du droit européen, pourrait être testée au moins par une chaîne câblée de service public. Dans le cas de la France, *LCP, Public-Sénat, France 24* ont désormais une bonne expérience des débats, y compris en y associant des personnalités étrangères. Dans un premier temps, on pourrait concevoir un rendez-vous hebdomadaire d'un format de 45 minutes/1 heure, au cours duquel les téléspectateurs seraient invités à présenter leur problème à trois ou quatre experts, réunis en studio autour d'un animateur. Les bureaux de représentation de la Commission et du Parlement et le SGAE n'auraient guère de difficultés à proposer des noms d'experts.

Une variante serait de clore l'émission par un court débat entre députés, européens ou/et nationaux, qui en tireraient les enseignements politiques. Mais le temps fort devrait rester l'échange direct avec les citoyens.

Action complémentaire. Parmi les initiatives parties « de la base », il faut saluer la création récente d'*Eur@adioNantes,* première radio locale européenne, animée par des étudiants en journalisme venus de toute l'Europe, et diffusée à la fois sur Internet et sur la bande FM. La Commission l'a associée au consortium de radio européen lancé en avril 2008. C'est une expérience qu'il faudra suivre de près.[106]

4. Le rôle des représentations de la Commission et des consulats intra-européens mérite d'être repensé.

La DG COMM le reconnaît volontiers : le rôle des représentations de la Commission dans les Etats membres n'est pas au niveau requis, si on le compare tant aux délégations dans les pays tiers qu'aux *task forces* mises en place dans les pays candidats. Un député européen d'un nouvel Etat membre, ancien Ministre dans son pays, apporte un témoignage significatif : « *Tant que nous étions candidats, l'équipe de la Commission installée chez nous avait réponse à tout. Maintenant que nous sommes membres, la représentation locale ne sait que nous renvoyer à Bruxelles, sans plus de précision. »* Les services de tutelle des représentations ne savent pas comment justifier l'existence et le rôle spécifique des petites antennes existant à Cardiff, Edimbourg, Belfast, Munich, Bonn, Marseille, Barcelone et Milan : pourquoi dans ces villes, et pas ailleurs ? L'opinion générale est que le progrès doit être recherché moins dans les effectifs de ces représentations que dans l'élévation de leur qualité. La nomination systématique d'un haut fonctionnaire étranger au pays auprès duquel il est accrédité pourrait contribuer à lui donner plus de visibilité et de crédibilité locales.

Au-delà des représentations proprement dite, la Commission devrait revoir entièrement ses réseaux d'information générale, du type des Maisons de l'Europe et des points *Europe Direct*, en coopération avec les autorités nationales ou/et locales des Etats membres. On sourit quand on prend connaissance de la carte actuelle de ces lieux d'information : elle traduit la présence locale de pionniers de la cause européenne bien plus que les besoins actuels de nos contemporains anonymes[107].

---

[106] Cf. le numéro de mai 2008 de *L'Europe en France,* l'excellent mensuel de la représentation en France de la Commission européenne.

[107] Quelle est la pondération entre l'hommage à ces Européens de la première heure et la volonté d'informer la jeunesse d'aujourd'hui dans le montant de la subvention étique consentie au réseau ? Chaque Maison de

Quant aux consulats, ils peuvent trouver un nouveau rôle dans l'information systématique de leurs ressortissants sur la manière dont le pays d'accueil est organisé pour faire bénéficier les citoyens européens de leurs droits et traiter leurs dossiers. Si réseau « Ulysse » il y a, ils doivent en être au cœur.

5. L'information sur l'Europe en France.

En 2004, le député Michel Herbillon a été chargé par Jean-Pierre Raffarin, alors Premier Ministre, d'une mission parlementaire sur la réconciliation de l'opinion française avec l'Europe. Paru au lendemain du référendum de mai 2005, ce document, remarquablement complet, est une mine de suggestions portant, tant sur l'organisation gouvernementale, parlementaire et administrative, que sur l'information des citoyens.[108]

Sur celle-ci, la proposition majeure concerne une profonde réforme de *Sources d'Europe.* Créé en 1992 sous la forme d'un GIE, alors cofinancé par le Ministère des Affaires européennes, la Commission et le Parlement européen, ce service a connu une série de crises successives, qui l'ont conduit à abandonner des locaux prestigieux à l'Arche de la Défense pour se replier dans l'immeuble parisien qui abrite les bureaux de représentation de la Commission et du Parlement. N'ayant plus la capacité de recevoir du public, il assure l'information par un site très riche, *Touteleurope.* Michel Herbillon propose de le transformer en direction de l'information du Ministre chargé des affaires européennes, organisé autour de cinq pôles :

- un pôle d'information proprement dite ;

- un pôle de « dialogue permanent sur l'Europe », associant les élus, les partenaires sociaux, la société civile, qui combinerait conférences périodiques et échanges sur internet ;

- un pôle « tête de réseau » de l'ensemble des relais d'information sur l'Europe, qu'ils soient labellisés ou non *Europe Direct* par la Commission européenne ;

- un pôle « formation » en partenariat avec le Centre des Hautes Etudes européennes de Strasbourg ;

- et enfin, un pôle « recherche et publications », en partenariat avec la Documentation française.

Il est clair que le niveau et la diffusion de l'information officielle donnée par la France sur la politique européenne ne sont pas dignes du sujet, ni de la responsabilité d'un des principaux pays fondateurs.

II – S'ATTAQUER AUX PROBLEMES PRETENDUMENT INSOLUBLES

1. Une solution éprouvée : brancher les administrations nationales les unes sur les autres.

Le Directeur général de la Sécurité Sociale reconnaît que le problème de « l'espace européen de sécurité sociale » n'a pas été abordé tel quel jusqu'à présent.

Ses services participent à l'interminable négociation, effroyablement technique, sur la mise au point du règlement d'application du règlement de base de 2004. Ils gèrent le traitement des créances bilatérales que possède la France sur beaucoup de pays, européens ou non, à commencer par l'Allemagne. Ils assurent le traitement des plaintes qui,

---

l'Europe reçoit 25 000 euros d'aides communautaires et la Fédération nationale 100 000 euros en provenance du Quai d'Orsay.

[108] *La fracture européenne. 40 propositions concrètes pour mieux informer les Français sur l'Europe.* Rapport du 29 juin 2005 édité à la Documentation française.

au hasard des interventions, remontent à l'administration centrale. Mais, même sur les problèmes des régions frontalières, l'information de Paris est limitée : beaucoup de litiges, traités ou non, restent au niveau des caisses des régions frontalières ou de la caisse de Vannes, spécialisée dans le remboursement des soins des Français de l'étranger.

Tout cela se fait sans une prise en compte globale, et sans partir du client/citoyen. On manque de toute statistique sur le nombre de patients concernés par des soins transfrontaliers, le nombre de cas à problèmes, la solution de ces cas. On manque de réunions de coordination avec les administrations compétentes de nos partenaires, alors même que tout le monde est d'accord pour créer un vrai réseau des sécurités sociales européennes.

Il y a quinze ans, la suppression des contrôles aux frontières avait donné lieu à la mise en place d'un programme communautaire d'encouragement aux échanges entre administrations nationales douanières. Baptisée *Mattheus* en hommage facétieux aux racines chrétiennes des contributions indirectes, cette initiative a été relayée par la suite par des programmes plus platement nommés *Douane 2000, Douane 2007* et *Douane 2013.* A l'origine, il s'agissait simplement d'organiser des échanges de fonctionnaires pour une durée de quelques semaines : un Erasmus des gabelous. Le programme a pris une autre ampleur lorsque, devant l'OMC, les Etats-Unis ont mis en cause les pratiques douanières différentes entre les Etats membres pour accuser l'Union d'infliger aux produits américains des « mesures d'effet équivalent à un entrave aux échanges » ! *Douane 2013* dispose aujourd'hui d'un budget de près de 330 millions d'euro. L'accent est mis désormais sur la simplification et l'informatisation des procédures douanières, tant pour lutter contre la fraude que pour faciliter la tâche des opérateurs honnêtes. Des moyens importants sont également consacrés à la formation des professions douanières.

Cette expérience pourrait être mise à profit très utilement dans d'autres domaines où la coopération des administrations nationales est restée embryonnaire, alors que chacun reconnaît qu'elle est devenue indispensable. C'est la sécurité sociale, où les difficultés les plus nombreuses proviennent de problèmes de nomenclatures et de procédures. **La France pourrait inviter la Commission à initier un « programme Mattheus de la sécurité sociale [109]».**

2. Une solution novatrice : l'instauration d'une « **carte de citoyen européen** ».

2.1. La « *carte européenne d'assurance maladie* » est déjà un progrès : elle remplace l'ancien formulaire de base E 111, ainsi que des formulaires spécifiques à des séjours temporaires (E 110, E 119, E 128). Devenue obligatoire, elle est valable, au-delà même de l'U.E., dans les pays membres de l'Espace économique européen. Elle permet de bénéficier d'une prise en charge des soins médicalement nécessaires par l'institution d'assurances maladie du lieu de séjour. Toutefois, le progrès reste limité :

- ce n'est pas une carte de paiement, et ses modalités d'utilisation varient selon les pays. Le patient doit faire l'avance des frais médicaux et se présenter lui-même auprès de l'institution locale d'assurance-maladie.

[109] Quel nom symbolique donner à ce programme ? Le Musée national de l'assurance maladie de Lormont (Gironde) offre une palette de suggestions.
- Un esclave romain émancipé, du nom d'Hermogène (en grec, « celui qui engendre la joie ») est le premier bénéficiaire historiquement connu d'un système de solidarité entre les membres d'une communauté sociale : sa stèle funéraire mentionne que ses compagnons de travail s'étaient cotisés pour financer ses obsèques.
– Au Moyen Age, Aliénor d'Aquitaine, devenue reine d'Angleterre, a établi les premières règles d'indemnisation des accidents du travail et même d'assurance invalidité pour ses marins (*« Rôles d'Oléron »* de 1190).
– A l'ère moderne, les pères fondateurs des régimes actuels sont évidemment Bismarck et Beveridge. L'appellation « B&B », prononcée à l'anglaise, aurait un caractère ludique et éviterait de citer le nom complet de Bismarck, qui n'évoque pas que des souvenirs favorables chez les anciens voisins de la Prusse.

- Chaque pays est libre de la durée de validité. En France, la carte n'est valable que pour un an. Le renouvellement doit être demandé au moins deux semaines avant le départ.

La Commission prépare un projet de carte électronique, qui avait été décidé par le Conseil européen de Barcelone.

2.2. Pourquoi ne pas aller plus loin, en créant une **carte de citoyen européen ?** Le bureau ECAS l'évoquait déjà dans son bilan sur l'année de la mobilité des travailleurs. L'idée serait de rassembler dans un même document de présentation simple les informations et attestations dont un ressortissant européen peut avoir besoin en France : identité, nationalité, domicile, situation familiale, situation au regard du droit au travail et, éventuellement, de l'accès à un logement social, qualifications, sécurité sociale, droits à pension, droits à l'aide sociale (CMU, RMI, AAH, etc.). Délivrée par un « guichet unique », elle tiendrait lieu notamment de carte de séjour permanent, carte de travail, certificat de nationalité, carte de santé et, au-delà, de sécurité sociale.[110] Elle permettrait donc de faciliter les procédures dans un nombre très significatif de cas.

Pendant la présidence française, les institutions communautaires auront à examiner un projet de *Blue Card.* Conçu par le Commissaire Frattini, ce document serait délivré aux travailleurs étrangers extra européens hautement qualifiés. Il est inspiré exactement par la même philosophie : faciliter les contrôles pour les administrations du pays d'accueil, et surtout faciliter la vie quotidienne pour l'étranger vivant légalement dans un pays européen. **Si l'on institue une sorte de « clause de l'étranger le plus favorisé », il serait hautement souhaitable d'en faire bénéficier les ressortissants de l'Union européenne. Voilà un objectif qui aurait un grand écho pendant la présidence française.**

Un tel projet pourra bénéficier des enseignements du projet pilote STORK[111], qui correspond à une idée complémentaire : l'identification d'un citoyen européen sur Internet. Lancé le 30 mai 2008 par la commissaire Viviane Reding, il associe 13 pays membres, dont la France, pour une période expérimentale de trois ans. Il s'agit de relier entre eux les différents systèmes nationaux d'identité électronique pour permettre aux Européens, notamment les « mobiles », d'accéder sans encombre aux services publics en ligne depuis un autre Etat membre. Ainsi, un étudiant devrait pouvoir s'inscrire dans une université étrangère au moyen de l'identité électronique délivrée dans son pays d'origine, et, par exemple, une entreprise suédoise soumettre une offre pour l'attribution d'un marché public en Espagne aussi facilement que pour un marché municipal à Stockholm.

[110] A ce titre, une telle carte pourrait remplacer tous les formulaires à remplir par un travailleur transfrontalier qui s'installe avec sa famille :

- E 106 pour les travailleurs salariés ou non salariés et les membres de leur famille qui vivent avec eux.
- E 109 pour les membres de la famille qui vivent dans un pays autre que celui du travailleur.
- E 200 pour toucher une pension dans une autre Etat membre.
- E 121 pour les titulaires de pensions et les membres de leur famille qui vivent avec eux dans le même pays.
- E 122 pour les membres de la famille des pensionnés qui ne vivent pas dans le même pays.
- E 300 pour accréditer le droit aux allocations chômage.
- E 303 pour bénéficier de l'ARE (aide au retour à l'emploi).
- E 400 pour avoir droit aux prestations familiales.

[111] Etrange acronyme pour *Secure identity across borders linked*

3. Un abcès à crever : le régime du détachement des travailleurs.

Lors de l'examen du projet de directive « services », l'application de la directive sur le détachement des travailleurs[112] a été mise en cause.

Ce texte encadre l'application de l'article 49 CE sur la libre prestation de services. Il s'applique aux salariés qui exécutent, à titre temporaire, un travail dans un Etat membre autre que l'Etat dont la loi régit leur contrat de travail : on estime à environ 1 million les travailleurs européens soumis à ce statut, la construction et les travaux publics constituant naturellement les activités les plus directement concernées. En définissant les conditions minimales de travail et d'emploi qui doivent être respectées par le prestataire de services, elle offre un niveau élevé de protection aux travailleurs détachés, qui sont potentiellement vulnérables du fait de leur situation particulière : connaissance insuffisante de la langue, de la législation et des habitudes du pays d'accueil, difficultés à être convenablement représentés, etc. En même temps, cette directive est un dispositif essentiel pour empêcher le « dumping social ».

Toutefois, l'application de ce texte a donné lieu à des interprétations très variées, et à la mise en place de procédures de contrôle extrêmement disparates entre les Etats membres. Une appréciation globale est difficile, dans la mesure où l'insatisfaction souvent exprimée ici ou là ne se reflète pas dans le nombre des plaintes formelles ou de procédures en justice.

La Commission a procédé à une évaluation en avril 2006, puis dans une communication du 13 juin 2007[113], et enfin dans une recommandation présentée le 3 avril 2008 par le Commissaire Vladimir Spidla[114]. Le même jour, la Cour de Justice a donné sa propre interprétation de la directive[115] : une coïncidence qui s'est révélé malheureuse, le message de la Commission ayant été brouillé dans l'esprit des partenaires sociaux, alors même que la décision de la Cour n'était guère contestable. Entre temps, dans une résolution du 11 juillet 2007, le Parlement européen avait fait siennes la plupart des suggestions de la Commission.

Ces analyses concordantes devraient maintenant servir de lignes d'action pour les institutions européennes, comme pour les Etats membres : établir un comité d'experts permanent avec les partenaires sociaux pour échanger sur les bonnes pratiques, encourager les Etats à se coordonner à travers le Système d'information sur le marché intérieur (IMI), engager des procédures d'infraction contre ceux d'entre eux qui continuent de méconnaître le droit positif et la jurisprudence de la Cour dans ce domaine…

Pourtant, la multiplication de ces communications suscite un malaise : pourquoi redire trois fois la même chose en trois ans, sans proposer de modification juridique ? Quel est le pot autour duquel on tourne ainsi ?

Une explication est peut-être à trouver dans les témoignages de la Direction régionale du Travail et des syndicats de salariés d'Aquitaine. Dans la période récente, l'industrie du bâtiment et l'hôtellerie-restauration auraient vu se multiplier des formules de recours à une main d'œuvre étrangère – principalement, mais non exclusivement européenne – qui, sous l'apparence d'une régularité formelle irréprochable, s'apparenteraient à de la fausse sous-traitance ou à un faux travail indépendant. De manière surprenante, ces pratiques ne semblent pas être évoquées dans le débat public, pas même

---

[112] Directive 96/71/CE du 16 décembre 1996.

[113] Communication COM2007 304 final « *Détachement de travailleurs dans le cadre d'une prestation de services : en tirer les avantages et les potentialités maximum, tout en garantissant la protection des travailleurs. »*

[114] Communiqué IP/08/514.

[115] Arrêt Rüffert C-346/06 du 3 avril 2008. La Cour a condamné le Land de Basse-Saxe pour avoir voulu assujettir toutes les entreprises étrangères à un salaire minimal qui n'avait été rendu obligatoire que dans un seul secteur, très limité. Président de la Confédération européenne des syndicats, John Monks a évoqué « *un jugement destructeur et préjudiciable. »*

au sein du Conseil économique et social régional, qui est conçu pour se saisir de questions de ce genre.

La présidence française pourrait allumer un clignotant sur ce sujet très sensible, sur lequel trop d'intérêts semblent prêts à se voiler la face. Est-on sûr de la qualité de la législation européenne ? Si non, pourquoi ne pas l'amender ? Si oui, quels sont les pays qui l'appliquent mal, et pourquoi ? **On ne peut pas laisser les syndicats et l'opinion dans le brouillard sur un tel sujet, qui est au cœur de tout projet d'Europe sociale.**

4. Domaines particuliers.

4.1. Les droits des passagers aériens : l'application du règlement 261/2004.

Le règlement ouvre un droit à réparation pour les voyageurs victimes de l'annulation ou du retard anormal de leur vol. **C'est un cas intéressant, et rare, de réglementation bien connue des intéressés. Malheureusement, le système de traitement des litiges reste à mettre au point.**

La France a désigné la DGAC (Direction générale de l'Aviation civile) comme organisme national de gestion (*national enforcement body*). On constate que le nombre de plaintes enregistré par la DGAC n'a cessé d'augmenter : 400 en 2004, 1 600 en 2005, 1 800 en 2006 et 3 100 en 2007 !

Dès l'origine, des divergences d'interprétation sont apparues entre les Etats membres, les transporteurs et la Commission. Leur seul point d'accord était de ne pas rouvrir le débat législatif, de crainte que le Parlement n'aggrave encore la répression (sic !). Un groupe de travail Etats-transporteurs s'est réuni sous l'égide de la Commission pour tenter de parvenir à une « lecture harmonisée » (sic bis) du règlement. Il a abouti à un document, mis en ligne sur le site de la Commission le 17 février 2008. Mais, s'il donne un éclairage sur les … 32 points de divergence identifiés, il n'a pas de valeur juridique formelle. Le problème reste donc entier.

4.2. Pour les enlèvements criminels d'enfants, le Parlement européen a été très intéressé par le système d'alerte immédiate instauré en France et en Grèce dans les cas suspects de disparitions de jeunes enfants : un projet pilote introduit dans le budget 2008 visait à étudier son extension à l'ensemble de l'Union. Ses premières conclusions ont paru suffisamment intéressantes au Président Barroso pour qu'il annonce, le 6 mars dernier, la création d'un nouveau numéro européen d'urgence, le *116 000*, qui sera consacré à ces disparitions. L'initiative est fortement appuyée par le Comité d'honneur du Centre international sur les enfants disparus ou exploités (ICMEC).

Très sensibilisée à ces drames familiaux, la Belgique fournit un autre exemple de la bonne information des intéressés, avec la création d'un « point de contact fédéral » sur le droit national et international applicable, et l'édition d'un « guide sur l'enlèvement international d'enfants », facilement accessible sur internet.

Au Parlement européen, le sujet est suivi de très près par un groupe de députés animés par Edward McMillan Scott. Au début d'avril 2008, ils ont déposé un projet de déclaration écrite invitant les Etats membres à mettre en place un véritable réseau européen d'informations en temps réel sur les disparitions d'enfants, en s'inspirant notamment de l'expérience de la France.[116]

[116] Déclaration écrite 0036/2008 sur *la coopération d'urgence pour retrouver les enfants disparus.*

III – METTRE A PROFIT L'EXPERIENCE UNIQUE DES ZONES TRANSFRONTALIERES.

1. L'inversion de la frontière.

Fixées par mille ans de guerres, éternellement hérissées de barrages, de contrôles, de lignes Maginot militaires, douanières et paperassières, remparts à l'abri desquels se sont forgées les identités nationales dans la méfiance et la haine du Barbare hors-les-murs, barrières protectrices et stérilisantes, transformant les régions proches en autant de « finisterres », les frontières européennes ne sont plus que les cicatrices honteuses d'un passé qu'on ne comprend plus. Heureusement.

Le miracle de la construction européenne, ce sont ces culs-de-sac devenus gîtes d'étape d'une perpétuelle transhumance. Les fleurs, les maisons, les usines jaillies du sol avant que le rideau de fer n'ait achevé de rouiller. Tous les *no man's land* du continent devenus des caravansérails.

Nulle part, la révolution de la paix européenne n'est plus visible, ni n'a produit plus de bouleversements. Mais surtout – et c'est ce qui nous intéresse pour notre sujet -, nulle part l'application concrète du droit européen n'est plus facile à observer que dans ces lieux de rencontres, d'échanges, et même de vie commune. Si l'on veut installer un laboratoire de la vie quotidienne de l'Européen du XXIe siècle, il vaut mieux choisir Bayonne ou Lille plutôt que Châteauroux, et, malgré le prestige de la Banque centrale, Francfort- sur- Oder plutôt que Francfort-sur-le-Main[117].

Les dirigeants européens ont très vite compris le caractère symbolique de la suppression physique des barrières frontalières et de la reconversion de tous les anciens « confins » de la géographie politique du continent. Les programmes *Interreg* successifs ont joué un rôle remarquable pour inciter les élus locaux à se rencontrer, se parler, se comprendre, et commencer à échafauder des projets communs.

Mais ces projets, trop lents à mûrir, ont été complètement dépassés par l'exubérance spontanée de la vie dans ces espaces rendus à la liberté. Cette première génération de la coopération frontalière est maintenant derrière nous. Vingt ans après, nous voyons s'édifier sous nos yeux, et presque à notre insu, des dizaines d'agglomérations binationales. **Merveilleuse opportunité pour approfondir notre sujet : si le droit européen s'applique bien dans les zones frontalières, il réussira partout. Inversement, si la vie en commun reste insupportablement compliquée là où s'entremêlent les plus chaudes vagues de nos peuples réconciliés, c'est que nous faisons fausse route.**

Les témoignages recueillis plus haut plaident, hélas, plutôt pour la seconde hypothèse. Ils montrent aussi que, à côté du droit européen applicable *erga omnes,* les problèmes spécifiques aux zones frontalières peuvent requérir des solutions spécifiques. Quelles initiatives la présidence française peut-elle prendre utilement ?

2. La promotion du Groupement européen et du réseau *Euromot*.

Sur la base d'une initiative de la France, reprise par le Comité des Régions, le Parlement et le Conseil ont adopté le statut type d'une structure juridique spécialement conçue pour gérer les accords transfrontaliers : le groupement européen de coopération territoriale (GECT). Avant même d'être juridiquement applicable, la formule a permis de trouver une solution politique au problème de statut du « Grand Lille » qui traînait depuis quinze ans, et d'intéresser une demi-douzaine d'autres agglomérations binationales, dont Strasbourg-Ortenau.

[117] Ou mieux encore : le « double village » franco-allemand, nommé Scheibenhard côté lorrain, et Scheibenhardt sur l'autre rive de la petite rivière Lauter. Un cas d'école passionnant pour les historiens, les sociologues et les juristes.

Très attachée à ce texte, la France a été l'un des premiers pays à y adapter son droit interne[118]. Le 7 février 2008, le Comité des Régions a vivement regretté la lenteur de la ratification de ce texte, qui n'était alors assurée que dans six Etats membres. **La présidence française pourrait inciter les autres à y procéder rapidement.**

D'autre part, notre pays a joué un rôle pionnier dans les premières expériences de coopération entre collectivités locales frontalières. Depuis le milieu des années 90, une structure originale, la *Mission opérationnelle transfrontalière* (M.O.T.) réunit ces collectivités innovantes, en présence des représentants des Ministères (Intérieur, Affaires étrangères, Equipement, Aménagement du Territoire), administrations (DIACT) et établissements (Caisse des Dépôts) plus directement concernés. Forte de son expérience, la M.O.T. a pris l'initiative de se rapprocher de réseaux étrangers comparables, *Eixo Atlantico* et *City Twins,* pour donner naissance, le 8 novembre 2007, à l'EUROMOT, à laquelle participent plusieurs dizaines de villes ou provinces frontalières. Le 11 avril 2008, le Comité politique de l'EUROMOT a adopté un *Manifeste sur la coopération transfrontalière en Europe*, comprenant une vingtaine de propositions concrètes. **La présidence française serait bien placée pour s'emparer de ce sujet sur lequel ses collectivités territoriales ont un temps d'avance sur la plupart de celles de nos partenaires.**

3. Zones franches ou zones expérimentales ?

La première grande question qui méritera d'être mise à l'étude est celle d'un régime juridique dérogatoire pour les espaces de vie transfrontaliers.

Dans la vie quotidienne, la soumission des habitants d'une même agglomération à des règles juridiques et administratives différentes suscite incompréhension, injustices et blocages. Tous les élus locaux qui se sont engagés dans la coopération transfrontalière sont arrivés très vite à l'idée simple qui consisterait à offrir aux agglomérations transfrontalières dotées d'un statut européen tel celui du GECT un régime commun, dérogatoire aux deux droits nationaux respectifs. Ce serait tellement plus simple si, dans la même agglomération, nos travailleurs étaient soumis au même contrat de travail, nos contribuables aux mêmes impôts locaux, nos commerçants aux mêmes taux de TVA et aux mêmes jours fériés !

Tentation à laquelle il faut évidemment résister. Car **le résultat final de la création de ces sortes de « zones franches » ne serait pas plus de simplicité, mais plus de complexité**. On ne remplacerait pas les deux droits nationaux par un droit unique, on *ajouterait* un droit nouveau aux droits nationaux. On ne supprimerait pas la frontière, on créerait bel et bien une frontière nouvelle : au Pays basque il y aurait, du nord au sud, un territoire de droit français, puis un territoire de droit spécial transfrontalier, puis un territoire de droit espagnol !

Plus prometteuse sera, sans doute, l'approche du « 28ème régime » : offrir, sujet par sujet, l'option d'une règle de droit communautaire se substituant à la règle nationale. Différence fondamentale avec l'hypothèse précédente de la « zone franche », **l'option serait ouverte dans toute l'Union européenne, même si la formule est expérimentée d'abord dans les « laboratoires » constitués par les espaces transfrontaliers.**

4. Un début de progrès sur le rapprochement des droits d'accises ?

Selon les responsables compétents de la Direction générale des douanes et des droits indirects,[119] tant la Commission que nos principaux partenaires seraient désormais ouverts au lancement d'une réflexion sur la **convergence fiscale des tabacs**. On attend une communication de la Commission en juin prochain sur le sujet. **La France pourrait**

[118] La modification du Code général des collectivités territoriales a été adoptée dès le 29 janvier 2008 par l'Assemblée Nationale, et votée conforme par le Sénat le 3 avril suivant.
[119] Entretien avec M. Henri Havard, Sous directeur à la DGDDI.

gagner à organiser une première réunion technique pendant sa présidence, en choisissant une frontière particulièrement sensible à ces problèmes telle que le Pays basque.

5. Les relations transfrontalières des régions françaises.

5.1. En 2005, le Ministre des Affaires étrangères avait commandé une étude sur l'état des coopérations bilatérales sur l'ensemble des frontières terrestres françaises. Une série de propositions d'ensemble avaient été faites alors. Le changement de gouvernement intervenu en juin n'a pas permis de soumettre ces conclusions à un examen interministériel.

Entre temps, de nouveaux développements ont eu lieu : accords franco-belges sur l'organisation du Grand Lille, puis sur la coopération sanitaire, création d'un *Forum franco-espagnol* associant des personnalités du monde économique et culturel pour préparer les Sommets gouvernementaux, mise en place d'une *Conférence euro-régionale au Pays basque*, engagement du chantier de la ligne TGV entre Perpignan et Puigcerda, lancement des travaux de l'hôpital binational de la même ville de Puigcerda, convention franco-luxembourgeoise sur la coopération en matière de sécurité sociale du 7 novembre 2005, mise en place du réseau EUROMOT déjà cité. Plus récemment, le Gouvernement a confié au préfet Gérard Lemaire une mission d'expertise sur l'environnement concurrentiel et la coopération transfrontalière. **La présidence française et la réforme de l'Etat devraient donner l'occasion de donner une suite à ces travaux et à ces initiatives récentes.**

5.2. Elle pourrait aussi **faciliter la mise à jour, par les Ministres français et allemands en charge, des dispositions de la convention fiscale franco-allemande qui concernent les travailleurs frontaliers[120].** Conçue il y a près d'un demi-siècle, et modifiée pour la dernière fois il y a dix-neuf ans, cette convention n'est plus compatible avec les règles actuelles qui découlent de la liberté d'établissement, de la libre circulation des travailleurs et de la non discrimination selon la nationalité du contribuable. La Cour a rappelé à de nombreuses reprises que, si la fiscalité directe relève de la compétence des Etats membres, ces derniers doivent toutefois exercer celle-ci dans le respect du droit communautaire et, par conséquent, s'abstenir de toute discrimination, ostensible ou déguisée, fondée sur la nationalité[121]. Le Centre des consommateurs de Kehl a recueilli des dizaines de cas aberrants dans le traitement fiscal des couples mixtes résidant dans la zone frontalière.

[120] Convention du 21 juillet 1959, modifiée par les avenants du 9 juin 1969 et du 28 septembre 1989.
[121] Arrêts *Schumacker* du 14 février 1995 et *Wielockx*.

CHAPITRE VI

LES VOIES DE RECOURS : DU MEDIATEUR AU JUGE

Nous voici au stade ultime. Le citoyen est informé de son droit. Il a pu soumettre son dossier à une administration, mais sans en obtenir satisfaction. Il lui reste la possibilité d'un recours hiérarchique, ou de la recherche d'une formule de médiation. *Ultima ratio*, naturellement, peut venir le recours au juge.

I – LA COMMISSION.

La Commission traite actuellement 3 200 plaintes par an, ce qui est une charge de travail énorme et, pourtant, un minuscule sommet d'iceberg.

La dernière communication de la Commission *« Pour une Europe des résultats – Application du droit communautaire »*[122] dresse en termes diplomatiques un bilan qui n'est pas satisfaisant. Certes, 70% des plaintes peuvent être classées avant l'envoi d'une lettre de mise en demeure, 85% sont traitées avant que l'avis motivé ait été rendu et 93% le sont sans aller devant la Cour. Mais il faut une moyenne de 19 mois pour classer une plainte sans avoir à envoyer une mise en demeure, 38 mois pour une affaire réglée avant l'avis motivé, 50 mois pour mettre fin au litige sans aller jusqu'à la Cour de Justice, et 26 mois pour obtenir un jugement de celle-ci. Et la Commission reconnaît que « *un nombre important d'affaires ne sont réglées qu'après l'ouverture d'une procédure d'infraction*. » Passe encore pour une grande entreprise, mais quelle PME et, a fortiori, quel particulier peut se permettre de s'engager dans un parcours du combattant aussi long et aussi onéreux ?

1. Un premier progrès consisterait à instaurer quelques règles élémentaires sur le traitement de la plainte par la Commission : délai maximum de réponse, accès du plaignant au dossier, alors qu'aujourd'hui les avocats doivent recourir à la loi sur l'accès aux documents administratifs.

2. Second progrès, suggéré par Mario Monti dans une conférence donnée en novembre 2006 sur l'avenir du marché intérieur : **pourquoi ne pas donner au Commissaire Marché intérieur** (qu'il fut) **des compétences de sanctions, juridiques et pécuniaires, comparables à celles du Commissaire à la Concurrence** (qu'il fut ensuite) ? Faut-il donner à la Commission le pouvoir d'interdire à un Etat membre de continuer à appliquer une loi apparemment contraire à une directive, dans l'attente du traitement au fond d'un dossier ? Ou bien, approche différente, faut-il imaginer des « *class actions* », qui permettraient à des associations de citoyens d'agir dans l'intérêt de la loi selon une procédure comparable à celle dont bénéficient les associations de consommateurs aux Etats-Unis ?

3. En attendant, en 2007 la Commission a lancé une **expérience pilote de procédure accélérée**.

[122] Communication du 5 septembre 2007.

Il s'agit de mettre en place une sorte de « super-Solvit », en garantissant que toute plainte sera traitée en moins de dix semaines. Quinze Etats membres ont répondu en manifestant leur intérêt. La France a été le seul pays à refuser expressément d'y participer, en mettant en avant l'impossibilité juridique pour un fonctionnaire d'engager l'Etat à bref délai sans avoir l'aval de son autorité hiérarchique… **Est-il possible de revoir cette position, peu compatible avec l'exemplarité d'une présidence de l'Union ?**

II – LE RESEAU DES MEDIATEURS

Le Médiateur européen est compétent pour traiter des plaintes dirigées contre les institutions et organes de l'Union. Le Médiateur national ou régional est chargé de traiter les plaintes dirigées contre les autorités publiques d'un Etat membre, y compris celles qui concernent une question relevant du droit communautaire.

Le Médiateur européen reçoit environ 3 300 plaintes par an, mais les 2/3 sont renvoyées devant la Commission, les Etat membres ou les Médiateurs nationaux. Et le traitement des autres exige en moyenne une bonne année.

A son initiative s'est mis en place un Réseau européen des Médiateurs. Il rassemble les Médiateurs nationaux et régionaux des Etats membres et des pays candidats. Chacun a désigné un agent de liaison, en charge des contacts avec ses homologues. Le réseau permet d'orienter rapidement les plaintes vers le Médiateur compétent (notamment du Médiateur européen vers un Médiateur national). Il permet aussi de diffuser les informations sur le droit communautaire, ainsi que l'échange d'expériences et de bonnes pratiques à travers des séminaires, un bulletin d'information régulier, un forum de discussion électronique et un service électronique de presse quotidien.

Le Médiateur Diamandouros prépare un guide interactif qui devrait être disponible dans toutes les langues officielles sur son site avant la fin de 2008. Ce guide vise à aider le citoyen à s'orienter vers le service d'information le plus approprié (Europe Direct, Service d'orientation des citoyens, etc.), ou vers la voie de recours la mieux adaptée à son problème (Médiateur, Commission des pétitions, Solvit, etc.). **Il n'y aurait que des avantages à ce que la présidence française participe à la manifestation de lancement de ce guide.**

En outre, une mise à jour du statut du Médiateur a été adoptée en avril 2008 par le Parlement européen sur le rapport d'Anneli Jäätteenmäki.

III – LE PARLEMENT EUROPEEN

1. Un gisement d'informations inexploité : le courrier.

Indépendamment du courrier adressé directement aux députés européens, le Parlement lui-même, ou son Président ès-qualité, reçoivent 25 000 correspondances par an - une moyenne proche de 1 000 par Etat membre. Près des trois quarts sont désormais des courriers électroniques. Ce faisant, les citoyens ne font qu'exercer un droit ouvert par l'article 21.3 du traité CE, et rappelé dans la Charte des droits fondamentaux: "*Toute personne peut s'adresser aux institutions dans une des langues de l'Union et doit recevoir une réponse dans la même langue.*"

Il est étonnant, et regrettable, que personne n'ait encore pensé à faire une exploitation systématique de cette mine d'or d'enseignements pour le législateur européen. Bien organisé, le traitement de ce courrier reste fait au niveau administratif, par l'unité "Courrier du Citoyen", une équipe capable de travailler dans toutes les langues officielles de l'Union (21 rédacteurs multilingues et 18 assistants de rédaction).

Une très large majorité de correspondants sont des personnes en activité, la part des retraités étant inférieure à 10%. La lecture de la correspondance montre mieux que tout sondage la nature des attentes des citoyens envers l'Union. L'actualité, internationale ou

même nationale, suscite des interrogations sur ce que fait, pourrait faire, ou aurait pu faire l'Europe. Les images de massacre au Moyen-Orient, au Darfour ou ailleurs, comme les violations des droits de l'Homme suscitent beaucoup de demandes d'intervention européenne.

Beaucoup de messages correspondent à des demandes d'information sur la politique européenne ou sur les droits des citoyens: l'éducation, l'environnement, les problèmes de santé donnent lieu à de nombreux commentaires, questions et même suggestions.

Parmi les sujets traités par le Parlement lui-même, ceux qui ont suscité le plus de courrier dans la période récente ont été la directive "services", l'accord transatlantique *Open Sky*, la publicité sur les chaînes de télévision, l'interdiction de fumer dans les lieux publics, l'immigration.

Les correspondances venues de France qui font part de difficultés personnelles mentionnent surtout:

- les problèmes liés à la circulation routière : immatriculation des véhicules, assurance automobile, fiscalité, sécurité routière ;

- la lenteur de la transposition de la directive 2003/109/CE sur les résidents de longue durée[123] ;

- le protocole sur la protection et le bien-être des animaux ;

- la protection des mineurs contre certains sites internet : violence, pornographie ;

- le fonctionnement de la carte européenne de stationnement, qui, depuis le 1er janvier 2000, remplace les macarons GIC et GIG (invalides de guerre et civils).

2. Les pétitions.

Le droit d'adresser des pétitions au Parlement européen est l'un des droits fondamentaux du citoyen, inscrit dans les articles 21 et 194 du traité CE. Le règlement intérieur du Parlement stipule que, pour être recevable, une pétition doit porter « *sur un sujet relevant des domaines d'activité de l'Union européenne et qui le ou la concerne directement. »* La saisie du Parlement est aussi simple que possible : le dépôt n'entraîne aucun frais, il peut être fait par écrit, par fax, courrier postal ou internet dans n'importe quelle langue officielle de l'Union.

Malgré cette facilité, et malgré la qualité du travail accompli par la commission des Pétitions, en liaison étroite avec la Commission européenne et le Médiateur européen, le bilan de la procédure est décevant. Le nombre des pétitions reçues est stable, à un niveau relativement faible : 1 021 en 2006, 1 032 l'année précédente[124]. Un bon tiers d'entre elles ne sont pas recevables – ce qui confirme la méconnaissance des compétences de l'Union par le grand public. En 2006, une part importante des pétitions portait sur les problèmes d'environnement, et notamment sur l'évaluation des incidences des lois européennes et l'accès du public à l'information sur les mêmes sujets.[125]En fait, trop souvent la procédure est utilisée par des lobbies ou par un parti d'opposition au gouvernement en place pour diffuser leur propagande, ce qui n'est pas l'objet d'une telle procédure.

Enfin, si un quart à un tiers des pétitions débouchent sur les recours en manquement introduits par la Commission, il faut près de trois ans – 35 mois en moyenne – pour ouvrir une procédure de l'article 226, puis près de deux ans pour obtenir une décision de la Cour. L'expérience montre que, même s'il obtient une issue favorable, par décision volontaire de

[123] intervenue finalement le 24 juillet 2006
[124] Cf. le bilan donné par le Rapport Iturgaiz du 15 octobre 2007 (2007/2132(INI)).
[125] Application des directives 85/337/CEE, 97/11/CE et 2003/35/CE d'une part, et de la directive 2003/4/CE, d'autre part.

l'Etat membre avant d'être condamné ou par arrêt de la Cour, le pétitionnaire n'en tire quasiment jamais aucun effet direct.[126]

IV – LES COURS

1. Les juges nationaux appliquent peu un droit qu'ils connaissent bien mal.

Le contrôle juridictionnel de l'application du droit européen commence au niveau des juges nationaux, habilités à décider du renvoi préjudiciel au juge communautaire, pour établir si la loi nationale applicable est conforme au droit de l'Union. Les juges nationaux sont-ils bien informés du droit communautaire et de cette procédure ? L'appliquent-ils à bon escient ? La Commission des affaires juridiques du Parlement européen a chargé Diana Wallis d'un très intéressant rapport sur *Le rôle du juge national dans le système judiciaire européen*.[127] Son analyse s'est appuyée sur les conclusions d'une longue enquête, réalisée au second semestre 2007 auprès de 2 300 juges appartenant aux 27 Etats membres.

L'enquête révèle un paysage en demi-teinte. Cinquante ans après la signature du traité de Rome, 10% des juges des pays fondateurs reconnaissent ne pas savoir comment accéder aux sources du droit communautaire. *Aucun* juge spécialisé en droit de la famille ou en droit pénal n'a déclaré consulter la jurisprudence de la Cour européenne de Justice. Plusieurs juges des « nouveaux » Etats membres ne savaient pas que tout le droit communautaire, y compris la jurisprudence, avait été traduit dans leur propre langue. 61% des juges interrogés n'avaient reçu aucune formation en droit communautaire.

Pire : **dans plusieurs Etats membres, une forte majorité de juges déclaraient ne pas bien connaître la procédure préjudicielle** : si les 84% de juges bulgares sont excusables, que dire des 87% de belges et des … **94% de juges français** ? Curieusement, les bons élèves ne sont pas parmi les pays fondateurs : il s'agit du Danemark, de l'Autriche et de la Suède.

Au moins, ceux qui recourent au renvoi préjudiciel sont-ils satisfaits de la qualité des décisions de la Cour de Justice : 89% estiment que celles-ci pouvaient être directement appliqués aux faits, laissant au juge national la seule décision sur les coûts.

Ces résultats sont relativement décevants quand on se souvient de la succession de programmes de formation qui ont été spécialement destinés aux « praticiens de la justice ». Parrainé par l'image marmoréenne de *Grotius,* un premier programme de 1996 a été complété par les programmes plus curieusement nommés *Stop,* puis *Falcon,* fusionnés en 2002 dans *Agis.* Nul doute que Michel Foucault aurait vu dans ces errements sémantiques l'expression d'un subconscient politique rongé par la mauvaise conscience : comment oser s'immiscer dans la formation des juges, qui reste si intimement liée à l'histoire, la tradition, la culture juridique millénaire des Etats ? Mais comment espérer appliquer le droit désormais commun à ces mêmes Etats si celui-ci reste dédaigneusement ignoré par les systèmes de formation nationaux ? Eloge de la folie à l'âge moderne …

La suite relève du journalisme sportif. Version rugby.

C'est la précédente présidence française, il y a plus de sept ans, qui a tapé à suivre par une initiative législative, malheureusement sortie en touche. Le Parlement européen a récupéré le ballon pour le faire progresser de quelques décamètres par un « projet pilote » sur le renforcement des échanges entre les autorités judiciaires nationales (2003). Une passe habile a été faite au Conseil, dont, l'année suivante, le *Programme de La Haye* a demandé « *d'accroître la confiance mutuelle* » entre magistrats nationaux. Mêlée introduction Commission[128]. Le ballon y est gardé au chaud au sein d'un pack

[126] Tel a été le cas pour les auteurs des pétitions concernant la Lloyd's et les fameux *lettori*, lecteurs étrangers en Italie.
[127] Projet de rapport du 6 mars 2008.
[128] Communication 2006/356 du 29 juin 2006 *La formation judiciaire dans l'Union européenne.*

impressionnant baptisé *Programme communautaire sur les droits fondamentaux et la justice 2007-2013* du 25 septembre 2007. La formation des « praticiens du droit » y est dissimulée derrière 6 objectifs plus visibles.

A l'issue de cette laborieuse progression, tous les acteurs sont maintenant au bord de la ligne de but – et toutes les institutions communautaires désormais mobilisées. L'Ecole Nationale de la Magistrature et l'Académie de Droit européen de Trêves ont joué un rôle important dans la mise en place d'un *réseau européen de la formation judiciaire,* qui peut être un instrument essentiel en la matière*.*

Le Parlement européen a même trouvé un nouvel angle d'attaque : l'usage qui pourrait être fait des nouvelles technologies de communication pour la formation et l'information des juges nationaux. Objet d'un rapport d'initiative confié à Diana Wallis, c'est le projet connu sous le nom de code *e-justice*.[129] A l'occasion d'un premier échange de vues, le 8 avril 2008, devant la commission des Affaires juridiques, les représentants de la Commission exécutive ont exprimé leur soutien. Au même moment, un groupe spécialisé du Conseil s'enquerrait des expériences avant-gardistes de l'Estonie.

La France ne peut que trouver intérêt à encourager des progrès en la matière. D'autant que les réponses faites à l'enquête de la commission juridique montrent que 37% des juges intéressés par une formation sont demandeurs de cours en français.

Un prédécesseur de l'actuelle Garde des Sceaux avait évoqué l'idée d'un **« Erasmus des juges »**, pour ouvrir les jeunes magistrats à la prise en compte de l'espace judiciaire européen[130]. Quatre ans après, l'idée mériterait d'être reprise.

2. La Cour de Justice.

Les Cours européennes de Luxembourg sont engorgées. L'Assemblée des Français de l'étranger se plaint de la lenteur des procédures des recours en manquement.

La Cour de Justice a réduit la durée moyenne de ses procédures : pour les renvois préjudiciels, il fallait 23,5 mois en 2004 et 19,3 mois en 2007. Pour les recours directs et les pourvois, la durée moyenne de traitement a été respectivement de 18,2 mois et 17,8 mois, cette dernière étant stable depuis 2006. Mais le nombre d'affaires clôturées par la Cour reste inférieur à celui des affaires introduites (551 contre 580 en 2007), et 741 affaires étaient encore pendantes au 31 décembre dernier. Quant au Tribunal de première instance, il a connu en 2007 une hausse sensible des affaires introduites : 522 contre 432 en 2006. Dans un communiqué du 7 mars 2008, la Cour a reconnu que la diversité et la complexité sans cesse croissantes des recours devant le Tribunal nécessitait une révision des procédures. [131]

2.1. Des progrès sont en cours.

Sous l'impulsion initiale du Président Vassilios Skouris, un premier effort d'adaptation est déjà intervenu l'année dernière. Il devrait commencer de produire ses effets en 2008.

Une décision du Conseil du 20 décembre 2007 a adopté les modifications du statut et le règlement de la procédure de la Cour nécessaires pour instaurer une *procédure préjudicielle d'urgence*. Plus rapide que la procédure dite « accélérée » prévue à l'article 104 bis du règlement ad hoc, la procédure préjudicielle d'urgence est conçue pour les affaires qui requièrent une rapidité particulière : celles qui relèvent du titre IV du traité CE (notamment

[129] Le point sur les projets « *e-justice* » et « *e-droit* » a été fait dans une Communication de la Commission présentée le 30 mai 2008 et lors d'une conférence organisée par la présidence slovène les 1er et 2 juin 2008.
[130] Déclaration de Dominique Perben devant la Délégation à l'Union européenne de l'Assemblée Nationale, le 15 décembre 2004.
[131] De son côté, le jeune Tribunal de la fonction publique a clôturé 150 affaires pour 157 introduites. Il n'a pas été en mesure de rattraper le retard accumulé en 2006, année consacrée à la définition de ses procédures.

les politiques liées à la libre circulation des personnes), et du titre VI du traite UE (coopération policière et judicaire en matière pénale). Dès leur arrivée à la Cour, ces affaires seront confiées à une chambre à 5 juges, spécialement désignée à cet effet. Pour l'essentiel, la procédure se déroulera par voie électronique, les nouvelles dispositions du règlement prévoyant la possibilité du dépôt et de la signification des actes de procédure par télécopieur ou par courrier électronique.

2.2. Faut-il donner plus largement aux citoyens un accès direct à la Cour de Justice ?

Le traité de Lisbonne a ouvert une brèche, mais celle-ci reste limitée aux cas où la loi européenne affecte directement la situation du requérant. Le principe de la saisine d'un tribunal national reste la règle.

Il reste que les *opt-outs* obtenus dans le traité de Lisbonne aboutissent à des inégalités dans les droits de recours offerts aux citoyens : un Britannique aura la possibilité d'invoquer la Charte des droits fondamentaux en France, mais un Polonais ne pourra pas le faire en Grande-Bretagne. ECAS propose la solution pragmatique suivante : si un citoyen a épuisé ses voies de recours hiérarchique devant la Commission, il pourrait faire appel devant la Cour ; ou/et le Médiateur européen prendrait automatiquement le relais.

Mais, en dehors de la Cour elle-même, d'autres possibilités d'action peuvent être envisagées pour le citoyen. Evoquons-les maintenant.

V – L'EXTENSION DES POSSIBILITES DE RECOURS

1. La généralisation du recours à la médiation pour résoudre les litiges transfrontaliers en matière civile et commerciale.

Le 28 février 2008, le Conseil a adopté une position commune sur un important projet de directive visant à faciliter le recours à la médiation pour les litiges transfrontaliers. Acceptée le 7 mars suivant par la Commission, puis approuvée le 8 avril par la commission des affaires juridiques du Parlement, cette position devrait être définitivement adoptée en juin 2008.

La présidence française aura à veiller à la transposition rapide d'un texte qui est d'une grande importance pour les citoyens.

2. Procédures de médiation : le cas particulier du droit de la consommation.

Dans le secteur clef du droit de la consommation, le recours au tribunal ne peut pas être le moyen unique pour faire cesser des abus. Interrogés par l'*Eurobaromètre* en 2004, les trois quarts des Européens déclaraient ne pas souhaiter porter leurs litiges de consommation devant un juge. La démarche est longue, coûteuse et le résultat incertain. La plupart du temps, ces litiges portent sur de faibles sommes, et ils sont trop nombreux pour pouvoir tous être pris en charge par les associations de consommateurs. A plus forte raison lorsque le consommateur n'est pas un ressortissant de l'Etat où le professionnel est installé : la barrière de la langue et de la diversité de certaines législations nationales sont des obstacles supplémentaires entre le citoyen et le juge.

Le Centre européen des Consommateurs de Kehl a montré comment les pays du nord avaient su compenser cette difficulté par le développement du recours à la médiation. Ni association de consommateurs, ni juge, placé en position de neutralité parfaite, le médiateur a de bons atouts pour régler les petits litiges. Il se fonde sur la recherche du consentement mutuel des parties. Son but est de trouver une solution amiable par l'application du droit, mais aussi en tenant compte du principe de l'équité. Cette dernière caractéristique est critiquée par les puristes dont les voix s'expriment devant le Conseil

national de la Consommation : si les solutions en équité sont trop systématiques, le droit de la consommation risque de devenir un « droit mou ». Mais l'objection pèse peu si la procédure est réservée aux petits litiges qui, aujourd'hui, échappent aux associations de consommateurs, comme aux juges et aux avocats.

D'autant que, pour le consommateur, la procédure de la médiation présente de nombreux avantages. Par définition, elle repose sur le volontariat. Elle est très peu coûteuse, voire gratuite. Elle est rapide : 2 mois en moyenne, jamais plus de 6. Elle est confidentielle, à l'inverse des audiences des tribunaux. Elle présente la garantie supplémentaire d'une compétence technique des médiateurs, ceux-ci étant souvent d'anciens professionnels. En outre, le fournisseur incriminé sera plus prompt à respecter une solution qu'il aura lui-même acceptée plutôt que celle qui lui aura été imposée. D'où le succès de la formule chez beaucoup de nos partenaires, généralement septentrionaux : Pays-Bas, Irlande, pays scandinaves notamment.

Depuis une petite dizaine d'années, la Commission a essayé d'encadrer les diverses procédures de médiation mises en place au niveau national en proposant des principes communs pour garantir la compétence technique, l'efficacité et la neutralité des intercesseurs choisis et pour diffuser la liste de ceux-ci[132]. L'Allemagne a notifié à Bruxelles près de 200 médiateurs spécialisés. La Suède n'en a notifié qu'un seul, mais celui-ci étant directement rattaché au Ministère de l'Economie, il est compétent pour tous les domaines de la vie courante, et il constitue en fait un « guichet unique » pour tous les consommateurs.

Dans le cas de l'Allemagne, il faut signaler que le code de procédure civile[133] invite le juge à régler le litige à n'importe quel stade. Il l'autorise aussi à en saisir un autre juge ou un arbitre extérieur au tribunal. Ainsi, si les parties l'acceptent, pour accélérer la recherche d'une solution un juge peut jouer le rôle de médiateur, à la seule condition qu'il ne soit pas désigné pour suivre la procédure judiciaire proprement dite. Les résultats de cette formule de médiation sont impressionnants : le témoignage, donné au Parlement européen, d'un juge de la ville de Braunschweig fait état d'un taux de succès supérieur à 90% sur un total de 400 affaires soumises à sa médiation.

Le cas du Royaume-Uni est également remarquable. D'une part, l'existence de l'ombudsman y est universellement connue, ce qui conduit beaucoup de citoyens à se tourner spontanément vers lui. En outre, l'Etat a mis en place un réseau très dense de 1 500 *Citizens advisory Boards*, qui se tiennent à la disposition des particuliers pour tous renseignements administratifs. Enfin, la médiation proprement dite se fait au travers d'une vingtaine d'organisations professionnelles, couvrant tous les secteurs (immobilier, finances, vente de véhicules, etc.), tout en offrant des garanties satisfaisantes de neutralité.

Pour sa part, la France n'a procédé qu'à un petit nombre de notifications d'organismes d'ailleurs très disparates, dont les mérites sont inégaux :

- les Boîtes postales 5000, dont la création date de 1977, ont une compétence générale en matière du droit de la consommation. Trente ans après leur création, elles restent relativement peu connues du grand public, et ne sont présentes que dans 59 départements.

- Les Commissions de règlement des litiges de consommation (CRLC) ont été mises en place il y a vingt ans dans dix départements tests : il n'en reste plus que trois, dont seulement deux sont notifiées à Bruxelles (Ille-et-Vilaine et Pyrénées-Orientales). Elles ne disposent que d'une compétence subsidiaire, à défaut de tout autre organisme de médiation. La Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) porte une appréciation globale plutôt critique sur cette nébuleuse peu organisée, handicapée par des querelles de boutiques entre associations.

[132] Recommandations du 30 mars 1998 et du 4 avril 2001.
[133] § 278 ZPO.

- Le médiateur de la Fédération française des sociétés d'assurances (FFSA) est né en 1993 à l'initiative des professionnels du secteur. Chacun de ceux-ci dispose de son médiateur maison. En cas d'échec au niveau du service client de l'assureur, le médiateur de la Fédération peut être saisi. Il offre les garanties d'indépendance exigées par la Commission européenne, et les consommateurs le reconnaissent en étant les auteurs de près de 80% des saisines. Le Centre européen des consommateurs de Kehl reconnaît la qualité du travail effectué par ce médiateur. Toutefois, le nombre de litiges « transfrontaliers » qui lui sont soumis reste relativement faible : une petite dizaine par an, à comparer aux 1 500 affaires qu'il instruit.

- Le médiateur de l'Autorité des marchés financiers (AMF) a un domaine d'intervention très strictement délimité. Il s'agit exclusivement des litiges portant sur l'information donnée aux investisseurs, l'exécution des ordres de bourse, les problèmes de mandat de gestion des portefeuilles, et la commercialisation des produits financiers. On notera que, comme le médiateur de la FFSA, en pratique ses interventions ne concernent guère les ressortissants européens.

Dans la période récente, d'autres médiateurs ont été mis en place dans des entreprises publiques ou privées. En particulier :

- Le médiateur de feu le MINEFI. Institué en 2002, il est compétent pour les litiges concernant les personnes physiques, mais également les commerçants, les artisans et les entreprises. Il reçoit plusieurs milliers de demandes par an, dont plusieurs dizaines émanent de ressortissants de nos partenaires européens. Il est insuffisamment connu, notamment dans les régions frontalières.

- Le Service national des Consommateurs. Compétent pour les litiges des clients de France Telecom et d'Orange, ce service est assuré par un ancien magistrat.

- Le médiateur d'EDF a un double mérite : la rapidité de sa procédure (délai inférieur à 2 mois) et l'obligation faite par EDF d'appliquer ses recommandations, alors que le consommateur reste libre d'accepter ou de refuser la proposition émise.

- La SNCF et la RATP ont également leurs médiateurs respectifs, qui sont d'anciens magistrats de la Cour des Comptes.

A l'initiative du médiateur d'EDF, les différents organes publics de médiation ont élaboré ensemble une *Charte commune des médiateurs du secteur public*.

De leur côté, les entreprises privées ont développé leur propre système de médiation. Des organes de ce genre existent désormais dans les secteurs de l'ameublement, l'architecture, l'automobile, l'e-commerce, l'immobilier, l'optique, la banque, la construction, la location, la vente à distance et les transports/voyages. Toutefois, la compétence de ces organes est souvent limitée, techniquement ou géographiquement.

Le Centre des consommateurs de Kehl regrette l'absence, en France, d'un médiateur neutre et ouvert au grand public dans le domaine de l'automobile, qui représente 10% de son activité et plus de 30% des demandes d'information qu'il reçoit. Il en va de même pour des secteurs propices aux malentendus comme l'artisanat, l'hôtellerie, le secteur médical et paramédical (notamment les dentistes), le secteur bancaire (les médiateurs existants dépendent de chaque établissement), la publicité (problème des *spams*), la réparation automobile.

En revanche, il fait l'éloge du service de médiation du Forum des droits sur l'internet. Compétent pour le commerce électronique, ce service traite chaque année plusieurs milliers de litiges, et en règle près de 90%.

Ces diverses analyses et recommandations mériteraient d'être étudiées par un groupe à haut niveau comprenant les professionnels et les associations de consommateurs concernés.

3. Faut-il introduire la possibilité de recours collectifs de consommateurs ?

Caractérisée par la mondialisation de l'approvisionnement et l'explosion des services au particulier, la nouvelle révolution consumériste offre des tarifs fortement abaissés sous la pression de la concurrence, mais au prix d'une complexité juridique à laquelle le fournisseur s'adapte bien plus facilement que le consommateur. Le Credoc estime qu'un ménage moyen gère environ 25 types de contrats pour sa vie quotidienne, et évalue à 15% le pourcentage des consommateurs français victimes d'un litige avec leur fournisseur chaque année.

Les autorités communautaires se sont mobilisées très tôt sur les droits du consommateur. L'information des consommateurs et la protection de leurs droits ont donné lieu à la mise en place d'un dispositif juridique et administratif impressionnant et, parfois, original[134]. Mais la grande question qui se pose aujourd'hui est celle des actions collectives auprès des tribunaux.

A l'heure actuelle, aucun des 27 Etats membres ne dispose d'un système équivalent aux *class actions* américaines, mais environ la moitié d'entre eux ont mis en place des actions collectives en réparation de dommages individuels (*collective redress systems*). Ainsi, le Royaume-Uni a institué un système de regroupement d'actions reposant sur l'engagement individuel, le *group litigation order.* Dans le domaine de l'information financière, l'Allemagne a établi un système expérimental, pour une durée de cinq ans, combinant une procédure individuelle et une procédure collective pour permettre à des actionnaires d'obtenir réparation d'un dommage. Depuis 1992, la France dispose d'une « procédure d'action en représentation conjointe », mais le risque financier qu'elle fait courir au requérant et la lourdeur de la gestion de milliers de dossiers ont eu un fort effet dissuasif : la procédure n'a servi que 5 fois en quinze ans.

Au total, ces systèmes sont disparates, et le fait que l'autre moitié des Etats membres (dont, par exemple, la Belgique, les Pays-Bas, l'Italie) ne reconnaissent pas l'action de groupe peut rendre impossible pour des consommateurs une action collective dans le pays d'établissement du fabricant incriminé, ou même le fait d'être représenté par un intermédiaire public tel que le médiateur national.

C'est pourquoi, l'idée d'un système européen harmonisé, s'inspirant au moins de la philosophie des *class actions,* chemine depuis deux ou trois ans dans les réunions du *Consumer policy network*. Dans son rapport du 23 mai 2007 sur la crise d'*Equitable Life*, la commission d'enquête du Parlement européen a demandé à la Commission d'examiner la possibilité de mettre en place un cadre juridique pour les actions collectives transfrontalières, avec des garanties de procédures uniformes. Le Parlement tout entier a repris cette demande dans une résolution du 27 septembre suivant relative aux obligations des prestataires de services transfrontaliers.

De son côté, la présidence portugaise a organisé à Lisbonne une conférence sur le recours collectif les 9 et 10 novembre 2007. A l'issue de cette conférence, la Commissaire Meglena Kuneva a annoncé son intention de lancer un **groupe de réflexion sur les recours collectifs** et de publier une communication sur le sujet avant la fin de 2008. Son idée de départ n'est pas d'introduire purement et simplement le modèle américain, mais de faire étudier une formule de *group action,* qui permettrait à un groupe de personnes issues de plusieurs Etats membres et souffrant du même préjudice causé par une même entreprise d'être représenté en tant que tel, soit par un organisme national de défense des consommateurs, soit par un organisme européen à créer.

---

[134] Citons notamment : le *Réseau des centres européens de consommateurs* ; la directive 98/27/CE, qui permet aux personnes qualifiées de former des recours pour mettre fin aux violations des droits des consommateurs dans d'autres Etats membres ; le règlement 2006/2004 CE, qui détermine le cadre juridique de la coopération entre les autorités nationales ; la directive 2005/29/CE sur les pratiques commerciales déloyales ; ainsi que le règlement 861/2007/CE du 11 juillet 2007, instituant une procédure européenne de règlement des petits litiges, qui sera bientôt complété par la directive sur la médiation en matière civile et commerciale. Le moins qu'on puisse dire est que le consommateur n'est pas oublié !

La présidence française n'aurait que des avantages à l'encourager dans cette démarche populaire, très soutenue, entre autres, par *UFC-Que choisir.*

Elle pourra aussi s'appuyer sur les réactions au Livre Blanc publié en parallèle par la Commissaire Neelie Kroes le 3 avril 2008 sur *l'indemnisation des consommateurs et des entreprises victimes d'infraction aux règles de la concurrence.* Ces réactions sont sollicitées d'ici au 15 juillet 2008.

CHAPITRE VII

AU RE-COMMENCEMENT SERA LE CITOYEN

Comment éviter que le constat fait à la faveur de cette enquête se limite à un plan d'action qui s'ajoutera à des dizaines d'autres et qui risque d'empiler des sources d'information et des procédures supplémentaires là où il faudrait écouter, simplifier, connecter ?

Chacune des institutions communautaires et chaque Etat membre doit s'adapter à cette exigence de la bonne application d'un droit européen conçu pour les besoins du citoyen. Mais il est quelques principes communs, ou quelques interrogations communes.

I – PRINCIPES COMMUNS

1. Une interrogation commune : faut-il spécialiser un organe, ou faire du « citoyen d'abord » la préoccupation naturelle de chacun ?

C'est un dilemme fréquent dans toute organisation complexe. Il est rare qu'il ne se présente pas lors de la constitution d'un gouvernement. Dans le cas du traitement ordinaire des affaires européennes, tous les Parlements nationaux l'ont déjà rencontré, et ceux qui ont le sentiment d'avoir trouvé une solution satisfaisante se comptent sur les doigts d'une seule main.

D'un côté, la désignation d'un responsable, d'un service, ou d'un organe *ad hoc* permet de garantir qu'un problème nouveau sera bien pris en compte quelque part ; mais elle a l'inconvénient de déresponsabiliser le reste de l'organisation, qui aura tendance à se reposer sur le nouveau venu pour traiter cette préoccupation nouvelle. De l'autre, l'invitation faite à toutes les parties de l'organisation de prendre celle-ci en considération dans l'ensemble de son action semble mieux correspondre au but visé ; mais elle a justement l'inconvénient de confondre le but final et le moyen nécessaire pour y parvenir. Lorsque tout le monde est en charge, plus personne ne l'est : qui félicitera-t-on en cas de réussite ? Qui punira-t-on en cas d'échec ?

Si l'analyse globale faite dans ce rapport est partagée, Etats membres, Commission, Parlement doivent se poser, chacun, la question : faut-il désigner un Ministre, une administration, un Commissaire, une commission parlementaire spécialement chargés de l'application du droit européen, ou plutôt chercher à améliorer l'organisation existante ?

La première option semble difficilement évitable. Elle présente un avantage supplémentaire dans notre système multinational : les personnes et services désignés se mettront quasi spontanément en réseau, ce qui démultipliera l'efficacité de l'action de chacun. Alors que, comme nous l'avons vu, par exemple dans le cas de la sécurité sociale ou dans les zones frontalières, il faut déployer des trésors d'énergie pour amener des administrations ordinaires, conçues pour d'autres tâches, douillettement installées dans des cloisons horizontales et verticales qui sont leur espace de travail habituel, à prendre l'habitude de travailler ensemble. Mais encore faut-il éviter que ces nouveaux organes spécialisés, même réunis en réseau, ne tendent eux-mêmes à s'isoler entre membres d'une même confrérie, au lieu d'innerver et d'inspirer le reste de la communauté.

Ce risque peut être limité, voire évité, si la désignation d'un responsable principal est assortie de deux compléments :

- l'insertion de ce responsable dans le processus ordinaire de décision de l'organisation ;

- la fixation de rendez-vous périodiques, au cours desquels tous les autres membres de l'organisation feront l'objet d'une évaluation par rapport à des objectifs chiffrés proposés et contrôlés par le responsable spécialisé.

2. **Une méthode nouvelle à concrétiser : le citoyen, point de départ de la loi.**

Certes, le Parlement européen est élu au suffrage universel depuis 1979, et depuis 1992 les citoyens européens « mobiles » peuvent choisir d'être électeurs et éligibles dans leur pays d'accueil.

Certes, le traité de Lisbonne achève de donner au Parlement de Strasbourg la plénitude du pouvoir législatif, qu'il partage avec le Conseil des Ministres européen. Et, en remplaçant le système peu démocratique de la liste nationale unique par des euro-circonscriptions régionales, la France a fait un effort notable pour rapprocher ses élus européens des réalités locales.

Certes, chacun des membres du Conseil des Ministres européen a des comptes à rendre à son Parlement national, qui est désormais saisi en amont de toutes les propositions de la Commission, et devient juge de l'application du principe de subsidiarité.

Certes, le Comité des régions acquiert lui aussi le droit de saisir la Cour de Justice lorsque l'Union intervient intempestivement dans des domaines que les traités réservent à des instances politiques plus proches du citoyen.

Certes, sans attendre le nouvel article 11 UE, les institutions européennes ont pris depuis longtemps l'habitude de travailler avec les partenaires sociaux et les ONG représentant la société civile, tandis que 12 000 lobbyistes sont officiellement accrédités auprès du Parlement européen.

Certes, les procédures de consultation et d'échanges lancées à partir de Livres Verts ou Blancs permettent à la Commission de bien explorer le terrain avant d'y semer ses projets de loi.

Certes, aussi loin que remontent les débuts de la politique agricole commune, les paysans de toute l'Europe ont su recourir aux opérations les plus médiatiques pour faire entendre leur voix avant chaque « marathon » de Bruxelles, comme les cortèges de la Confédération européenne des syndicats défilant dans les rues de Strasbourg ont su intéresser les caméras de télévision au débat sur la directive « services ».

Certes, les *Eurobaromètres*, généraux ou spécialisés, permettent aux élus et aux fonctionnaires de Bruxelles d'avoir en permanence le doigt sur le pouls des opinions publiques, qui n'hésitent pas, par ailleurs, à saisir la moindre occasion de référendum sur un thème européen pour exprimer fortement leur sentiment de confiance ou, plus souvent, d'inquiétude.

Certes, la myriade de sites du portail *Europa,* le réseau des Médiateurs et la commission des Pétitions du Parlement européen offrent, à chaque instant, une photographie d'une admirable précision des problèmes concrets des citoyens européens.

Et pourtant, en dépit de ces précautions, de ces procédures, de ces consultations, de ces innovations dont l'encre est encore fraîche, il faut avoir le courage de l'admettre : malgré leur bonne volonté perceptible, et malgré leur représentativité incontestable, tous ceux qui participent à l'élaboration des décisions de Bruxelles sont encore trop loin des problèmes quotidiens des particuliers. Même la concertation permanente avec les partenaires sociaux, les ONG, ou les lobbies professionnels ne donne qu'une garantie limitée de prise en compte des attentes de la « base » : leurs représentants, eux aussi, participent du microcosme

communautaire, des initiés, de ce que traduit le mot espagnol *mundillo* : les *aficionados* de l'Europe. Eux se servent d'*Europe Direct*, mais leurs mandants en ignorent l'existence. Et les associations ou partis politiques qui peuvent être, ici ou là, mieux enracinés dans les réalités locales ont évidemment des *a priori* qui les conduisent peu ou prou à colorer celles-ci de leur teinte favorite.

C'est pourquoi il faut envisager une démarche différente.

Jusqu'à présent, c'est l'approche verticale, du sommet éclairé vers la base ignorante, *top down,* qui a semblé naturelle : n'est-elle pas d'ailleurs, en-dehors de brefs épisodes révolutionnaires, celle qu'appliquent tous les Etats démocratiques pour élaborer leur propre législation nationale ? Légitimés par l'élection, les « sachants » identifient les objectifs, recueillent l'avis d'autres sachants auto-proclamés représentatifs, débattent entre sachants, et décident. Dans le cas de la politique européenne, en 1986 les sachants réunis à Bruxelles ont identifié 286 sujets à légiférer pour établir les fondements juridiques du marché unique. La machine à moudre du droit a eu de la nourriture pour vingt ans. Pourtant, en 2008, l'espace des marchandises est encore incomplet, celui des services commence à peine à voir le jour après une gésine particulièrement douloureuse, et, comme on l'a vu, l'espace des personnes reste une forêt juridique inhospitalière.

Faisons le contraire. Partons du point d'arrivée : Monsieur Tout-le-Monde, l'homme de la rue, le citoyen anonyme et inorganisé. Comment l'atteindre ? Voilà longtemps que les sociologues professionnels et les instituts de sondages ont mis au point des méthodes scientifiques pour constituer des échantillons de personnes représentatifs d'une population donnée, ainsi que des méthodes d'entretien qualitatif pour faire réagir des personnes tirées au sort sur les qualités d'une marque, d'un produit, d'un candidat, d'une idée. Un échantillon de ce genre n'est évidemment pas légitime pour *décider,* mais il est mieux placé qu'un groupe de militants pour *témoigner.*

Ces témoignages seront heureusement complétés par les suggestions qui pourraient être apportés sur un site internet spécialisé, tel que celui qui est proposé plus haut[135].

A partir du panel et du site, écoutons les problèmes concrets d'un Européen nomade : les formalités officiellement supprimées qu'on continue pourtant d'exiger de lui, l'absence d'interlocuteur identifié ou de brochure rédigée dans sa langue pour répondre à ses questions, le jeu des administrations qui se le renvoient de l'une à l'autre, les difficultés inextricables suscitées par un contrat de travail différent d'un pays à l'autre, les attestations donnée par un service public national qu'ignorent celui de l'Etat voisin, l'aventure amoureuse d'un mariage mixte soudain ramenée à une aventure juridique moins plaisante … Et, à partir de là, agissons au cas par cas : ici, il suffit d'améliorer l'information reçue par l'administration compétente, ou de brancher les services en cause dans des pays différents ; là, la loi européenne est bonne mais mal transposée ; ailleurs, les citoyens ont absolument besoin d'une règle commune, ce qui conduira à remplacer une directive par un règlement ou, dans les domaines demeurant de compétence nationale, à proposer l'option d'un « 28ème régime. » Bref, **au lieu de travailler sur la base de « paquet énergie », « paquet télécoms », « paquet ferroviaire», élaborons un « paquet du citoyen »**, un vrai paquet cadeau, selon une démarche *bottom up.*

Qui doit en prendre l'initiative ? La Commission, bien sûr, puisqu'elle conserve le monopole de l'initiative juridique dans l'Union. Mais aussi … tous les autres acteurs du droit européen. Les commissions parlementaires, le Comité économique et social européen, le Comité des régions, les partis politiques, les partenaires sociaux, les associations dites de la « société civile » : il n'y a que des avantages à ce que se multiplient les interrogations directes de tous ces usagers de l'Europe qui exigent d'être traités en citoyens.

[135] Cf. chapitre V I.3.4. « *Europedie », ou l'Europe des citoyens bâtie par eux-mêmes.*

II - LA COMMISSION

L'expérience du bureau ECAS montre qu'une lettre d'un fonctionnaire de la Commission est souvent plus efficace qu'une action devant une juridiction nationale pour persuader un gouvernement de modifier une pratique administrative. Il faut également tenir compte du fait qu'un citoyen hésite à aller en justice, en particulier lorsqu'il est en litige avec la toute puissante administration.

La Commission est désireuse d'assurer un suivi point par point aux recommandations faites par le Parlement en février 2008 sur la base du rapport de Monica Frassoni. Début avril les réflexions portaient notamment sur la manière d'accélérer l'examen du courrier, l'établissement de critères d'urgence pour le traitement des plaintes, la réunion systématique de réunions post-législation pour harmoniser l'interprétation des textes (*package meetings*), la rédaction de « résumés pour le citoyen » visant à traduire le texte juridique en une langue simple, un meilleur usage des moyens des représentations de la Commission dans les capitales nationales.

Un point d'organisation est primordial : qui doit traiter le courrier de plaintes ? Il est normal, plus rapide et plus efficace de laisser chaque service traiter les demandes de renseignement ou les plaintes qui le concernent. **Mais la Commission, tout comme le Parlement trouverait intérêt à organiser une centralisation du suivi politique de cette correspondance.**

Cette centralisation doit-elle se faire au niveau du Président ou d'un Commissaire spécialisé ? Tout comme l'avait fait le Groupe à Haut Niveau présidé par Simone Veil, ECAS recommande cette seconde solution. **Un(e) Commissaire à l'information et à l'application du droit communautaire pourrait ainsi coordonner l'action de plusieurs services** relevant des DG Marché Intérieur, Justice et Affaires intérieures, Affaires sociales, Education et Culture et Protection des Consommateurs. **Il serait au centre du réseau d'information « Ulysse » proposé ci-dessus.**

III - LE PARLEMENT EUROPEEN

Dès l'origine, le Parlement s'est posé la question de son rôle dans la mise en place d'une législation facilement applicable. Son combat permanent pour s'immiscer dans l'élaboration des textes d'application (« comitologie ») ne s'explique pas seulement par une soif de pouvoir, mais aussi par la préoccupation de l'application concrète des textes.

Des rapports récents déjà cités, tels que celui de Diana Wallis pour le comité d'enquête sur *Equitable Life Insurance Society* et celui de Monica Frassoni ont formulé des recommandations à usage interne. Pour tenir compte de cette expérience et préparer l'avenir, le Parlement Européen a mis en place un groupe de travail sur l'adaptation de son règlement intérieur, de son organisation interne et de ses pratiques au cadre institutionnel nouveau apporté par le traité de Lisbonne. Le document de travail n°14 du 21 janvier 2008, *Transposition and implementation of Community law,* contient des propositions intéressantes. A ce stade, les autorités compétentes du P.E. n'ont pas pris position, mais il peut être utile de les mentionner à titre d'exemples de ce que pourrait être une contribution du Parlement à la solution du problème.

1. Le contenu des textes législatifs.

Comment rendre les textes plus faciles à appliquer, « *enforcement-friendly »* ? La tâche semble impossible pour un Parlement réunissant 785 députés[136], issus de 27 pays, travaillant dans 23 langues officielles, et contraint, par les traités, de parvenir à une majorité qualifiée (environ les deux tiers des présents) pour que ses votes soient pris en

[136] Ce nombre devrait passer à 751 en 2009 avec l'application du traité de Lisbonne.

considération. La recherche du compromis se fait presque systématiquement au détriment de la simplicité : chacun a besoin de retrouver sa valeur ajoutée dans le texte final.

Pourtant, des améliorations restent possibles :

- l'introduction dans tous les textes de « résumés citoyens », assurant une présentation sans valeur juridique mais claire et simple pour les 500 millions de citoyens européens qui sont censés, non seulement ne pas ignorer la loi, mais encore la comprendre. Les documents d'information que les services du Parlement distribuent aux députés et à la presse à la veille de chaque session plénière montrent que l'exercice est faisable.

- L'usage plus systématique du *règlement*, d'application directe et uniforme dans tous les Etats membres, de préférence à la *directive* chaque fois que l'intérêt du citoyen doit prévaloir sur le principe de subsidiarité.

- L'introduction systématique, dans les articles d'exécution des directives, de délais de transposition plus brefs, de tables de concordance entre droit national et droit communautaire pour chaque transposition, et d'obligation de comptes rendus d'application périodiques.

- Le recours plus fréquent à des textes de durée limitée (« *sunset clause* »), obligeant à faire le bilan périodique d'une législation.

2. La transposition des directives et l'application des textes législatifs.

C'est la responsabilité fondamentale des Etats membres et, subsidiairement, de la Commission. Pourtant, le Parlement ne peut plus s'en désintéresser du point de vue politique. Deux voies sont possibles, les deux n'étant pas exclusives l'une de l'autre.

La première consiste à rendre chaque commission parlementaire et, à l'intérieur de chacune, chaque rapporteur, responsable de suivi de « ses » textes. L'intérêt est évident : ceux qui ont participé très activement à l'élaboration d'une directive sont les mieux placés pour juger de la manière dont elle est ensuite transposée et appliquée. Le groupe de travail penche plutôt pour cette solution, en faisant du « rapporteur sur l'adoption » le « rapporteur sur l'application » de chacun des textes examinés à Bruxelles et Strasbourg. Toutefois, on peut craindre que, pour une commission législative, l'intérêt politique du travail sur un nouveau projet de texte soit infiniment plus grand que celui du contrôle de l'application des textes anciens. C'est ce que montre, en France, l'énorme décalage entre l'examen du projet de budget et celui de la loi de règlement par la Commission des Finances de l'Assemblée nationale.

La seconde voie conduirait, au contraire, à **spécialiser une commission parlementaire dans le suivi des textes législatifs**. Elle s'inspirerait de l'expérience de la commission du contrôle budgétaire (COCOBU), et pourrait d'ailleurs fonctionner, dans ses relations avec la commission des affaires juridiques, comme la COCOBU travaille avec la commission des Budgets : nombreux membres communs aux deux commissions, travail en relation étroite entre le rapporteur sur l'adoption et le rapporteur sur l'application lorsqu'ils sont différents, fréquentes réunions conjointes, etc. La commission des Pétitions pourrait être transformée pour jouer ce rôle. Comme pour l'autre voie, le débouché de ce contrôle serait un rapport d'initiative.

Quelle que soit la solution retenue, il y aurait intérêt à associer les Parlements nationaux à la démarche. Le sujet méritera d'être évoqué devant la COSAC[137]. Les Bureaux d'information du Parlement Européen dans les capitales nationales et les

[137] Acronyme de la *Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires des Parlements de l'Union européenne.* Les représentants des spécialistes des 27 Parlements nationaux et du Parlement européen s'y retrouvent plusieurs fois par an.

observateurs des Parlements nationaux à Bruxelles pourraient jouer un rôle important dans cette relation.

V – LE PRESIDENT DU CONSEIL EUROPEEN, VERSION LISBONNE

L'institution d'un Président à temps plein du Conseil européen est à la fois une des innovations majeures du traité de Lisbonne et une de ses plus grands énigmes : à quoi servira-t-il ? Le traité ne lui donne aucun pouvoir juridique, aucun moyen budgétaire, aucune administration dédiée, et lui assigne un rôle d'impulsion et de représentation aussi majestueux que vague.

L'esprit du traité est d'avoir en lui une autorité capable d'assurer la continuité de la politique européenne, perpétuellement compromise par les sautillements semestriels des présidences actuelles. Tout devrait conduire à l'interprétation la plus large de cet objectif de continuité et d'efficacité. C'est-à-dire en l'invitant à s'assurer du suivi donné par les institutions européennes elles-mêmes aux arbitrages du Conseil européen qui concernent les compétences de l'Union, tout comme à la bonne coordination et au suivi des décisions qui relèvent des gouvernements nationaux.

Si cette interprétation est retenue, l'application du droit communautaire, dans les délais, les formes et l'efficacité requises, devrait être l'une de ses responsabilités éminentes. Comment ? Avec qui ? En maniant quels bâtons et quelles carottes ?

Ce sera au premier titulaire de la fonction d'y répondre. **Il ne serait pas indécent d'inviter les candidats à cette fonction nouvelle et originale d'exprimer à l'avance l'idée qu'ils se font du rôle du titulaire** dans ce domaine – comme, d'ailleurs, dans tous les autres.

VI - LES ETATS MEMBRES : LE CAS DE LA FRANCE

Rapport parlementaire de Michel Herbillon ; Rapport public du Conseil d'Etat pour 2007 ; Rapport du Comité présidé par Edouard Balladur, Livre Blanc sur la politique étrangère en cours d'élaboration sous l'autorité d'Alain Juppé et Hubert Védrine, orientations retenues par le Conseil de la Modernisation des politiques publiques (CMPP)[138] : les bonnes idées ne manquent pas pour adapter toute notre organisation publique à la nouvelle Europe issue des élargissements et du traité de Lisbonne. On se contentera ici d'insister sur celles qui paraissent le mériter. Plus quelques autres.

1. Il faut évidemment **charger un Ministre de cette responsabilité**.

L'application du traité de Lisbonne facilitera la chose en distinguant, désormais, le Conseil Affaires étrangères du Conseil Affaires générales : il faudra désigner, au sein du gouvernement, des personnalités différentes pour ces deux fonctions désormais fondamentalement différentes. Le Ministre en charge des Affaires européennes aurait assez logiquement vocation à suivre l'application du droit européen en France.

Une autre option serait de confier ce rôle à un Ministre chargé de l'application de toutes les lois, qu'elles soient d'origine nationale, européenne ou internationale (conventions diverses et autres traités).

Dans le même esprit, un responsable devra être désigné dans chaque Ministère. En principe, cela devrait être fait dans les prochaines semaines, suite aux instructions déjà données par le Premier Ministre.

[138] Notamment les décisions du CMPP en date du 4 avril 2008 sur l'action extérieure de l'Etat.

2. **Bâtir le réseau « Ulysse » : un bureau dans chaque préfecture.**

On a vu plus haut quel en serait l'intérêt et le rôle : offrir partout un point de contact pour tous les citoyens européens, notamment les étrangers résidant chez nous. Non pas pour prétendre régler tous leurs problèmes par le sourire d'une hôtesse d'accueil, mais en leur offrant tout de suite une information de base et en les aidant à atteindre le service, le site internet, le médiateur qui pourra traiter leur dossier.

Le réseau devra associer les autres points d'information des collectivités territoriales, organismes consulaires, antennes diverses de la Commission, dont l'organisation elle-même mérite d'être entièrement revue.

Il devra aussi mettre à profit les consulats français chez nos 26 partenaires, et nos propres consulats chez eux. Le Livre Blanc sur les Affaires étrangères, en cours d'élaboration, devrait contenir des propositions sur cet aspect du sujet.

3. **Instaurer au Parlement national une procédure accélérée** pour la transposition des directives communautaires. On a vu au chapitre III que ce point a été traité par le Comité d'Edouard Balladur.

4. **Etudier la possibilité d'offrir aux citoyens une procédure de recours collectif, du type *class action*,** qui s'appliquerait, en l'espèce, non pas contre une entreprise, mais contre l'Etat ou l'Union en cas de violation ou de mauvaise application du droit communautaire.

En attendant qu'un cadre juridique communautaire existe, rien n'empêche la France de se montrer exemplaire en la matière. Il serait difficile à nos principaux partenaires de ne pas s'inspirer de l'expérience.

5. **Permettre la saisine du Médiateur national par les Eurodéputés**, ce qui mettra fin à une anomalie de moins en moins justifiée : on a vu que les litiges portant sur le droit européen représentent déjà une part croissante de l'activité du Médiateur.

V - … ET LES CITOYENS EUX-MEMES !

Reprenant l'une des innovations importantes du projet de traité constitutionnel, le traité de Lisbonne donne aux citoyens un droit d'initiative collective. Un million de citoyens *« issus d'un nombre significatifs d'Etats membres »* peuvent saisir la Commission d'un sujet relevant de la compétence communautaire. Les citoyens bénéficient ainsi d'un droit d'initiative politique comparable à celui que le Parlement européen exerce à travers ses résolutions. La Commission est entièrement libre des suites qu'elle donnera à de telles pétitions, mais il va de soi que les plus importantes devront être soumises, ne fût-ce que pour débat, au Parlement et au Conseil.

Cette procédure pourrait permettre aux citoyens de donner un formidable coup d'accélérateur à la solution de nombreux problèmes solidement embourbés tels que ceux qui sont évoqués ci-dessus :

- les frontaliers pour leurs problèmes fiscaux et sociaux (ils sont plusieurs centaines de milliers rien qu'en France) ;

- les salariés mobiles sur la portabilité des droits sociaux (10 millions ?) ;

- les travailleurs soumis au régime du détachement – dont la Commission évalue le nombre à 1 million ;

- les étudiants sur la reconnaissance des diplômes et la généralisation d'Erasmus. L'Union européenne compte actuellement 16,5 millions de jeunes inscrits dans l'enseignement supérieur[139]- la mobilisation d'un dixième d'entre eux serait suffisante.

- Les couples internationaux sur l'avancée du droit familial européen (700 000 personnes concernées chaque année).

- Les consommateurs favorables à l'introduction de *class actions* se comptent, eux, par centaines de millions.

Dans la mise au point des textes d'application du traité, il faudra veiller à ce que cette avant-garde représentée par les citoyens européens installés dans un pays différent de leur Etat d'origine puisse bénéficier pleinement de cette procédure nouvelle.

[139] Chiffres d'*Eurostat* au 1er janvier 2008.

CHAPITRE VIII

L'APRES LISBONNE : QUESTIONS NOUVELLES POUR UN CONTINENT NOUVEAU

Nous évoquions, en introduction, la « révolution de la paix » qui bouleverse l'Europe. Elle a transformé d'abord les *modes de vie*. Il faut maintenant l'inscrire dans le *droit*, et ce rapport s'efforce d'imaginer quelques unes des voies qui peuvent y conduire. Mais, chemin faisant, nous réalisons aussi que cette paix perpétuelle, rêvée comme une utopie par les philosophes des Lumières, et réalisée, sur le continent, par les bâtisseurs de l'Europe, nous oblige à revisiter aussi les *concepts.* Quelques-uns des concepts fondamentaux, sur lesquels nos prédécesseurs avaient fondé la politique moderne. Celle qui était moderne au XXe siècle.

Nous n'en évoquerons ici que quelques-uns : la souveraineté ; le citoyen et sa représentation politique ; enfin, l'évolution de la loi elle-même.

I – LA COEXISTENCE PACIFIQUE DES SOUVERAINETES.

Non, il ne s'agit pas de rouvrir le débat, aussi vieux que le discours de Robert Schuman au Salon de l'Horloge, entre les souverainistes et les fédéralistes. Il est caduc.

La France l'a reconnu lorsqu'elle a donné sa propre définition de l'Union européenne, dans l'article 88-1 de sa Constitution : une Union dont les Etats membres ont décidé librement d'*exercer en commun certaines de leurs compétences*. C'est tout. Et ça suffit.

Qu'est-ce que cela signifie ? Que la souveraineté reste nationale, comme le rappellent nos Constitutions – *« La souveraineté nationale appartient au peuple français … »* De la même manière, le débat entre « Europe européenne » ou « Europe des nations » est clos. L'Europe qui se bâtit est bien celle des Etats. Mais l'Europe des Etats n'a plus rien à voir avec les Etats sans l'Europe.

Ce que nous devons organiser, c'est donc, à la faveur de la paix assurée entre les Etats, la coexistence pacifique des souverainetés restées nationales.

Si l'enjeu n'était que philosophique, il n'aurait pas sa place dans ce rapport. Il est également juridique, et donc pratique, pour un nombre croissant de citoyens européens.

En effet, nous l'avons vu à propos du droit de la famille, mais aussi à propos des transpositions de directives communautaires[140] : **des interprétations divergentes des mêmes valeurs humanistes par les législateurs ou les juges nationaux peuvent placer des citoyens, bien malgré eux, au centre d'insolubles conflits de droit. C'est-à-dire de conflits de souverainetés.**

A propos du droit du mariage, « l'ordre public » français peut être invoqué par le juge français pour empêcher qu'une loi belge s'applique en France à des citoyens belges. Echec à la souveraineté nationale belge !

Mais, de la même manière, dans le même domaine, la loi néerlandaise peut s'appliquer à des résidents étrangers quels que soient leur nationalité, sous la seule condition d'un délai de résidence. Echec à la souveraineté nationale française, tout comme à la souveraineté espagnole, allemande, etc. !

[140] Cf. supra respectivement chapitres II et III.

Tant que le nombre de ces conflits juridiques reste limité et ne concerne concrètement que peu de cas, le sujet reste confiné à un débat de spécialistes, et les personnes en cause sont considérées comme les victimes d'une sorte de « maladie rare » d'un système social complexe : on se les renvoie d'un « dispensaire » bureaucratique ou judiciaire à l'autre. Mais, effet des progrès de la libre circulation des personnes, année après année, le nombre des cas et celui des sujets augmenteront inexorablement. Au point que nous risquons d'être placés bientôt devant un dilemme : choisir, au sein de l'Union, entre **la concurrence entre les régimes juridiques et la concurrence entre les nationalités, chacun allant « faire son marché » du droit national qui lui sera le plus favorable**. Cette concurrence existe déjà en matière fiscale. Le droit au séjour inconditionnel, désormais reconnu, va l'étendre au domaine social. **Sommes-nous sûrs de souhaiter la voir se développer aussi dans tous les domaines du droit de la personne ?**

D'où l'intérêt de mettre à l'étude deux types de voies de sortie. L'une et l'autre pourraient être soumises à l'étude de nos meilleurs législateurs et légistes. On verra, en fonction de leurs conclusions, quelles traductions juridiques ou politiques il est possible d'y donner.

1. La première consisterait à essayer d'**harmoniser nos « exceptions pour ordre public »**.

Autant il est logique et nécessaire de protéger notre pays contre des lois qui violent nos valeurs fondamentales (polygamie, répudiation…), autant il est incompréhensible qu'un Etat européen récuse l'application de la loi nationale d'un partenaire de l'Union aux propres nationaux de celui-ci : à quoi donc sert la Charte des droits fondamentaux de la personne humaine, rédigée en 2000 par une Convention d'élus européens, adoptée solennellement au Conseil européen de Nice il y a déjà sept ans, et introduite dans nos ordres juridiques respectifs par le traité de Lisbonne[141] ? **Pourquoi ne pas envisager un accord sur la définition d'un « ordre public européen »,** qui se substituerait aux critères différents des ordres publics nationaux et qui aurait vocation à rassembler tous les pays signataires de la Charte des droits fondamentaux ?

2. La seconde piste à explorer serait celle de l'élaboration d'une **Charte de la bonne transposition du droit communautaire.**

On a vu au chapitre III les problèmes posés par les ratés de la transposition des directives, malheureusement assez nombreux dans notre pays. Un club de praticiens du droit européen travaillant à Bruxelles a soumis l'idée de faire adopter en France une sorte de code de bonne conduite sur la manière dont notre pays entend transposer et, plus généralement, appliquer le droit communautaire[142]. Plusieurs des engagements qu'ils proposent d'y faire figurer sont déjà dans la Charte des droits fondamentaux. Il n'empêche : l'initiative aurait une grande vertu pédagogique sur les acteurs politiques et administratifs concernés. A tel point qu'elle paraît mériter d'être explorée d'emblée entre les 27, et non point simplement pour le seul cas français.

Le point de départ pourrait être les grands principes dégagés par la jurisprudence de la Cour de Justice en vue d'assurer l'application effective du droit communautaire : droit au juge, droit au jugement, droit à l'exécution de la décision, droit à la réparation du dommage

[141] Le chapitre VII de la Charte précise que celle-ci n'est contraignante que pour le droit communautaire et ses textes d'application, mais, sauf dans les pays qui ont obtenu des clauses d'exemption (*« opt out »*), je souhaite bonne chance à ceux qui voudront plaider devant des tribunaux qu'elle est sans effet sur le reste du droit national.

[142] Cf. annexe

causé par l'Etat ou une collectivité territoriale du fait de la violation du droit communautaire, principe du « traitement national », principe d'effectivité, etc.[143]

Comment élaborer un tel texte ? Est-il possible et souhaitable de lui donner une portée juridique ? Si oui, laquelle ? Si non, qui aurait compétence pour brandir quelle sanction en cas de non-respect de cette charte ? Tous ces points devront naturellement être précisés.

II – LE CITOYEN : QUE VEUT DIRE « CIVIS EUROPEANUS SUM » ?

Notre mission porte sur l'Europe au service de ses citoyens. Mais au fait, qui sont ses citoyens ? Aussi étonnant que cela puisse paraître, alors que le traité de Maastricht date de 1992, en 2008 **aucune des institutions européennes ne s'est encore posée la question !**

En postulant que la nationalité d'un Etat membre était la condition nécessaire et suffisante pour avoir la citoyenneté européenne, et que celle-ci s'ajoutait à la citoyenneté nationale sans s'y substituer, les auteurs du traité de Maastricht ont cru trouver la pierre philosophale : l'Europe n'est ni un super-Etat, ni un vingt-huitième pays, et pourtant il existe une citoyenneté européenne relevant d'un ordre juridique propre.

Malheureusement, l'élégance du raisonnement des architectes ne se retrouve pas dans la construction juridico-politique d'ensemble. Nationalité, citoyenneté, citoyenneté européenne : les concepts que l'on prétend strictement distincts sont inextricablement mêlés.

Par exemple, en modifiant ses lois sur la nationalité, chaque Etat membre a la possibilité d'accélérer ou de ralentir l'augmentation du nombre des citoyens européens. Ce qui signifie que, de même que les membres de l'Union ne peuvent se désintéresser de la politique de régularisation des immigrants clandestins engagée par l'un des leurs, **le droit de la nationalité va devenir irrésistiblement un sujet de conversation, puis de discussion, puis de négociation entre les Vingt-sept**.[144]

En fait, derrière le vocabulaire rassurant de la « citoyenneté européenne », coexistent, dans nos pays, des statuts juridiques dont la diversité n'a rien à envier à celle des habitants de l'Athènes de Périclès ou de la Rome d'Auguste :

- Les citoyens nationaux vivant dans leur pays. Ils tiennent le haut du pavé juridique.

- Les bi- ou multinationaux disposant des passeports et des droits de deux, voire plus de deux, pays européens. Aristocratie juridique bigarrée, peu connue, et même non dénombrée.

- Les citoyens nationaux vivant dans un pays de l'Union autre que leur pays de nationalité. Ils y ont, en théorie, tous les droits des nationaux de leur pays d'accueil, moins le droit de vote aux élections nationales. Toutefois, les chapitre II, III et IV ci-dessus ont montré le nombre et la gravité des violations de ce principe.

- Les étrangers, ressortissants de pays tiers, séjournant en situation régulière dans un pays de l'Union. Pour les domaines relevant du droit communautaire, ils ont théoriquement les mêmes droits et obligations dans les 27 Etats membres – la « carte bleue » devrait le matérialiser. Pour les autres domaines, ils sont soumis à 27 régimes différents. Plusieurs pays membres accordent le droit de vote aux élections locales, voire aux élections nationales, aux étrangers originaires de certains pays (cas du Commonwealth britannique, par exemple).

---

[143] Un canevas est mis en annexe.

[144] La Cour de Justice a ouvert ce débat dès 1992 avec l'arrêt *Micheletti* (369/90 du 7 juillet 1992). Elle a considéré que le droit communautaire laissant aux Etats membres l'entière compétence pour définir les critères d'attribution de leur nationalité, ne donnait pas aux autres Etats compétence pour contester ces critères.

- Les étrangers en situation irrégulière, qui ont vocation à être renvoyés dans leur pays d'origine.

- Les communautés de personnes résidant en Europe mais qui, pour des raisons historiques, ne jouissent pas de la totalité des droits attachés à la citoyenneté : une partie des « Russes » d'Estonie et de Lettonie, les « radiés » de Slovénie. En sens inverse, certains nationaux d'un Etat européen peuvent jouir de certains droits historiques dans un Etat voisin (cas des communautés hongroises voisines de la Hongrie, ou, aux portes de l'Union, des communautés croates de Bosnie-Herzégovine).

- Sans oublier la particularité des Roms, qui espèrent cumuler le bénéfice du droit européen avec une sorte de droit spécial au nomadisme – au prix d'une situation globale peu enviable.

Ce catalogue suscite plusieurs observations.

1. Tout en respectant les sédiments de l'histoire et, bien entendu, les souverainetés nationales, **ne serait-il pas temps d'avoir au moins un échange sur les interprétations différentes que nous donnons, les uns et les autres, du concept juridique de *citoyenneté* et de celui de *nationalité* ?** En vue de parvenir, à terme, à réduire le nombre des catégories. Et d'inviter les Etats, par cette simple comparaison, à mettre fin à des situations anormales : la diversité des droits électoraux est telle entre nos Etats qu'elle aboutit à des inégalités choquantes au sein d'un espace qui prétend donner la même définition de la citoyenneté. Ainsi, un citoyen britannique résidant en France depuis plus de dix ans perd son droit de vote aux élections générales au Royaume-Uni, sans, naturellement pouvoir y prétendre en France ; alors que les citoyens français vivant à l'étranger peuvent voter à leur consulat, et que les citoyens du Commonwealth résidant au Royaume-Uni peuvent voter même aux élections nationales britanniques !

2. La deuxième remarque est plus dérangeante.

La double équation « citoyenneté nationale = jouissance automatique de la citoyenneté européenne » et « citoyenneté européenne = garantie de non discrimination par le droit national de chacun des Etats membres » devrait aboutir à la solution logique : « citoyenneté européenne = addition des 27 nationalités ». La réponse théorique est : oui pour le droit attaché à la résidence, non pour celui qui est attaché à la personne. Elle est pourtant loin de clore le débat, tant que les droits nationaux divergent eux-mêmes sur la répartition des sujets entre ces deux catégories juridiques fondamentales.

Là encore, le temps n'est-il pas venu de sortir ce débat des cénacles de juristes pour le porter sur la place publique : **en quoi la citoyenneté européenne diffère-t-elle de l'addition des 27 nationalités, sans en être une 28e ? Pouvons-nous nous mettre d'accord sur une liste commune des droits liés à la résidence et des droits liés à la personne ?**

Ces questions ne seront pas tranchées du jour au lendemain. En attendant, **ne serait-il pas possible de nous engager pragmatiquement dans une extension progressive des doubles nationalités ?** Le précédent gouvernement français avait envisagé un moment de proposer à l'Allemagne une fusion des nationalités française et allemande. L'idée n'a pas eu de suite : c'était, ou trop (certains citoyens, d'un côté ou de l'autre, ne souhaitent pas avoir la nationalité du pays voisin), ou trop peu : pourquoi réserver une telle « fusion » à nos seuls amis germaniques ? Mais pourquoi ne pas la reprendre par une approche plus réaliste, en tenant compte à la fois des sensibilités nationales et des préférences personnelles ? Rendre systématique (sauf possibilité de refus individuel, bien entendu) l'octroi automatique de la double nationalité aux deux conjoints lors d'un mariage mixte, comme celle de leurs enfants déjà nés ou à naître, faciliter l'acquisition et la

transmission héréditaire de plusieurs nationalités européennes, développer des coopérations renforcées ou, si le sujet n'est pas de compétence communautaire, des accords équivalents entre **un noyau dur de pays disposés à bâtir, au-delà de l'espace *judiciaire*, un espace *juridique* commun** sont quelques-unes des initiatives qui viennent à l'esprit.

En attendant, peut-être, un jour, un « Edit de Caracalla » de la citoyenneté européenne…

III – LA REPRESENTATION POLITIQUE DES CITOYENS

En politique intérieure, il est peu de sujets aussi sensibles que le mode de scrutin législatif et le découpage des circonscriptions. Ces questions sont restées longtemps très secondaires au niveau de l'Union, tant que le Parlement européen avait l'image d'une assemblée principalement consultative. Avec le traité de Lisbonne, elles vont devenir de plus en plus chaudes. Il faut savoir que, dans les deux cas :

- Il n'est ni souhaitable, ni possible d'évoquer ces sujets au second semestre de 2008, avant que l'application du traité de Lisbonne ne soit assurée et réalisée.

- En revanche, ce sont des sujets essentiels pour la réussite de l'Europe politique. Il faut réfléchir dès maintenant à la méthode, au cadre de travail, au calendrier, aux solutions juridiques de leur traitement possible.

1. Le mode de scrutin : des députés élus ou nommés ?

Une réflexion sur les relations entre l'Union et ses citoyens ne peut pas éluder le problème du système électoral retenu pour l'élection européenne.

Contrairement aux apparences, nous ne sommes pas hors sujet. **Nous sommes très exactement à son origine.** A la différence de ce qui se passe depuis des décennies dans la vie politique locale, régionale ou nationale de nos démocraties, le citoyen ne sait de l'Europe, ni ce qu'on y décide, ni qui y décide, ni comment il peut agir sur les décisions. Comme le résumait un jour un électeur grammairien : « *L'Europe ? Qui décide quoi où, et qu'y puis-je ? »* On ne s'en tirera pas toujours en répondant que la question comprend trop de relatifs pour mériter une réponse absolue. La vérité est que **si les citoyens avaient eu à portée de leurs bulletins de vote les vrais auteurs des lois européennes, comme c'est le cas pour les lois nationales, leur problèmes quotidiens se seraient retrouvés bien plus vite au cœur de tous les programmes politiques européens.**

La lente montée en puissance du Parlement européen a eu l'inconvénient de différer sans cesse le vrai, le grand débat de fond sur le problème du système le mieux adapté à la désignation de ses membres. De tous les côtés, on en reste à des préjugés superficiels, qui méconnaissent la métamorphose qu'a connue l'institution.

Pour les gouvernements et les partis nationaux, le Parlement européen est une sorte de Sénat international, dont chacun a le droit de choisir un quota de membres. L'élection proprement dite est traitée comme un sondage en vrai grandeur de la popularité respective des gouvernants et des opposants, **qui aboutit à faire des électeurs les arbitres, non entre les meilleurs de chaque camp, mais entre les seconds rôles** : de toute façon, le jeu de la représentation proportionnelle dans d'immenses circonscriptions assure le siège des têtes de liste choisies par les partis. **Les députés européens sont nommés par leurs partis plus qu'élus par les citoyens. Comment serait-ce compatible avec le nouveau traité, qui fait enfin de l'assemblée de Strasbourg un vrai Parlement législatif ?**

La commission des Affaires constitutionnelles du Parlement a chargé Andrew Duff de réfléchir à un nouveau progrès dans le rapprochement des systèmes électoraux nationaux, susceptible d'être mis en œuvre à partir de l'élection de 2014. La présidence française et nos grands partis politiques nationaux auraient grand tort de ne pas s'intéresser à ce débat.

Même si la méthode de la représentation proportionnelle est trop enracinée pour pouvoir être remise en cause, il existe des moyens d'en limiter les inconvénients et de rapprocher les électeurs des élus : la réduction géographique des circonscriptions et le vote préférentiel pour ce qui concerne le régime électoral lui-même, le recours à des procédures transparentes et démocratiques pour le choix des candidats, pour ce qui concerne la responsabilité des partis politiques.

2. La composition du Parlement : des citoyens plus égaux que d'autres

En contrepartie de la prise en compte du poids démographique des « grands » Etats lors des votes au Conseil des Ministres, les Etats moins peuplés ont obtenu de continuer à être sur-représentés au sein du Parlement. Mais le degré de sur- et de sous-représentation n'est pas précisé dans le traité, qui se contente de se référer à un principe de « proportionnalité dégressive ». La formule eut enchanté un esprit aussi délié que delui d''Edgar Faure, l'inventeur des « prix uniques pluralisés » des débuts de la P.A.C. Malheureusement, elle se prête à une infinité de traductions mathématiques aux conséquences politiques les plus opposées. La solution est renvoyée au niveau du droit secondaire, en l'espèce à une décision unanime du Conseil européen, prise à l'initiative du Parlement et avec son approbation[145].

A l'automne dernier, le Parlement et le Conseil européen sont parvenus à une définition de la « proportionnalité dégressive » sur laquelle tout le monde a fini par s'accorder[146] : tout député européen doit représenter une population supérieure à celle de son collègue d'un pays moins peuplé et inférieure à celle de son collègue d'un pays plus peuplé. Les résultats applicables pour l'élection de juin 2009 font l'objet d'un tableau annexe.

Ce faisant, les deux institutions ont renoncé, pour l'instant, à aller jusqu'à s'accorder sur une formule mathématique qui serait d'application automatique au fur et à mesure des nouvelles adhésions ou/et des changements démographiques au sein des Etats membres.

Puisque le Parlement européen a été capable de déminer ce sujet une première fois, et puisque la question est résolue pour l'échéance électorale de 2009, **le plus sage paraît de laisser le Parlement travailler sur d'éventuels amendements à apporter pour les échéances suivantes** sur la base du rapport confié à Andrew Duff. De toute façon, il n'y aura pas matière à décision tant que l'on ne disposera pas du bilan de l'application du nouveau système. Le meilleur moment pour adopter une décision modificative devrait être après le renouvellement du Parlement et avant l'entrée du futur membre, la Croatie.[147]

IV – LE DOMAINE DE LA LOI

Chemin faisant, au cours de notre enquête, **nous avons rencontré une contradiction fondamentale. Imprévue. Entre l'intérêt du citoyen et le principe de subsidiarité**.

Depuis vingt ans, aucun homme politique européen ne peut éviter de rendre hommage à ce dieu lare : le principe de subsidiarité, d'autant plus sacré qu'il contient une référence implicite au droit canon. Le « local », d'abord[148]. Traiter les problèmes le plus près

[145] Article 14-2 UE.

[146] A l'exception du Premier Ministre italien Romano Prodi, qui a usé de son droit de veto pour obtenir, de manière purement arbitraire, un siège supplémentaire pour l'Italie.

[147] « L'entrée » pouvant signifier la date de la signature, celle de la ratification, ou celle de l'entrée en vigueur du traité d'adhésion. Il faudra évidemment en juger le moment venu.

[148] Article 5 UE du traité de Lisbonne. « *L'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les Etats membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison de la dimension ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union.* »

possible des citoyens. Quel démocrate oserait protester ? Quels citoyens pourraient s'y opposer ?

Eh bien, les « nomades » ! Les euro-voyageurs. Les mobiles. Les saute-frontières. Ceux qui ne se contentent pas de parler du projet européen, mais qui lui donnent vie. **Tout comme les entreprises qui veulent travailler simplement et à armes égales sur le marché intérieur, les citoyens ont besoin d'un minimum de règles uniformes pour vivre et s'épanouir dans l'espace unique européen.** Or cet espace « unique » est cloisonné par vingt-sept pays jaloux de leur indépendance juridique, et dont une petite dizaine comportent même des collectivités territoriales dotées du pouvoir législatif : comme un avion qui survole les frontières invisibles des contrôles aériens nationaux, l'euro-citoyen migrateur bute sur les frontières, tout aussi invisibles, mais combien plus pesantes, des pouvoirs légiférants que comporte le continent. Des pouvoirs dont la multiplicité et les décisions différentes, voire contradictoires, lui rendent la vie impossible.

On connaît le proverbe : *«Le voyageur demande du soleil. Le paysan demande de la pluie. Et les dieux hésitent. »* **L'Européen « sédentaire », qui demeure dans son pays et même sa région, demande et redemande de la subsidiarité[149]. Mais l'Européen « nomade », lui, demande de l'uniformité. Et, « *unie dans sa diversité* », l'Union hésite…**

A court terme, des solutions existent. On en trouve dans le traité de Lisbonne : nouveau partage de compétences entre l'Union et les Etats membres, hiérarchie des normes juridiques, contrôle de la subsidiarité confié aux Parlements nationaux… A moyen terme, le présent rapport propose d'explorer des pistes encore peu empruntées, telles que celle du « 28ème régime ».

Mais à long terme, **comment empêcher l'empilement des lois sur le malheureux citoyen d'un continent trop riche en niveaux de décision politique** : la ville, l'agglomération, le département, la région, la nation, l'Europe ? On se gausse des « 70 000 pages de Journal officiel des communautés européennes » que compte l'acquis communautaire, c'est-à-dire les sédiments normatifs ajoutés au cours de quarante ans de la vie de l'Union : mais, chaque année, 20 000 pages de J.O. national viennent s'y ajouter. Plus celles du recueil des actes administratifs du département, et les arrêtés municipaux. Plus les arrêts non dénombrés de tous les ordres de juridiction complétant le droit positif de leur savante jurisprudence. Trop de cercles démocratiques superposés tuent la démocratie[150].

Pitié pour le citoyen ! Pitié pour « l'administré », qui n'est pas seulement un contribuable ! A côté du « bouclier fiscal », munissons-le d'un parapluie contre les déluges réglementaires. **A côté du principe de subsidiarité, posons le *principe de simplicité*.** Certes, la complexité est une dimension inhérente au progrès social : plus de citoyens, exerçant des milliers d'activités différentes, rassemblés en une multitude infinie de communautés et d'inter-relations, prétendant combiner la liberté et la justice sociale, exigeant sans cesse des droits nouveaux, et, qui plus est, se gouvernant de façon démocratique, cela exigera une mécanique de plus en plus sophistiquée. Tout comme l'Airbus A 380 est infiniment plus sophistiqué que ne l'était le bon vieux *Laté* 28 avec lequel Jean Mermoz franchissait l'Atlantique sud. Et pourtant, le pilotage de Mermoz était bien plus exigeant que celui de ses lointains successeurs : toute la complexité a été transférée à la

[149] En Belgique, en Espagne, en Ecosse, et, dans une moindre mesure, en Italie, même des statuts déjà très généreux ont du mal à satisfaire une aspiration insatiable à la proximité du pouvoir.

[150] D'autant que tous les niveaux sont tentés de succomber à la passion normative, ignorant la mise en garde de Montesquieu, qui mériterait de figurer au fronton de tous les parlements : « *Les lois inutiles affaiblissent les lois nécessaires. »* Un ancien Premier Ministre français expliquait, il y a peu, que la loi était devenue un moyen de répondre à une impatience sociale, éventuellement liée à un fait divers : le temps que le projet soit élaboré puis débattu et adopté, le projecteur médiatique s'était déplacé, l'intérêt du public s'était emparé d'autres proies, si bien que plus personne ne s'intéressait à l'application de la loi. Sommes-nous sûrs de faire progresser l'esprit civique en laissant la loi devenir un instrument de gestion des émotions publiques ?

machine, à l'électronique, aux robots. **Nous devons concevoir une organisation politique, administrative, judiciaire et sociale qui soulage la personne humaine, l'individu, du poids de la complexité inévitable liée au progrès de nos sociétés.**

Comment transposer, dans l'architecture politique, le miracle de la clef de voûte, capable de concentrer la masse des coupoles sur les seuls piliers de l'édifice, permettant aux poètes de choisir, pour les murs, l'insolente dentelle des verres peints ?

La combinaison de l'unité et de la diversité, équilibre européen aussi magique qu'insaisissable, sera-t-elle possible sans un nouveau partage entre le domaine de la *loi* et celui de la *coutume,* des mœurs ? **N'est-ce pas, au fond, une autre forme de subsidiarité, que de réserver à la loi seulement ce qui ne peut pas être laissé au savoir-vivre ?** Toutes les grandes traditions juridiques ont connu ces alternances de foisonnement du droit, puis de codifications simplificatrices, voire de table rase à la manière de la Nuit du 4 août, avant que reprenne la germination juridique[151]. Il serait sans doute prématuré de prétendre juger des effets additionnés du droit communautaire, du droit national, incluant la transposition des directives, et du droit nouveau des autorités législatives infra étatiques (*Länder* allemands, Communautés autonomes espagnoles, régions belges, Ecosse …), sans oublier les conventions internationales introduites dans nos ordres juridiques internes.

C'est donc une question que les politiques ne peuvent pas encore se poser utilement. Mais au rythme effréné de ce siècle en ébullition, il n'est pas trop tôt pour encourager les chercheurs, les hommes de sciences, les philosophes du droit à éclairer leur chemin.

[151] L'actualité nous rappelle que les règles morales du judéo-christianisme fournissent un exemple spectaculaire. Les Dix Commandements de Moïse ont été résumés en cinq mots par le merveilleux adage de Saint Augustin : « *Ama, et fac quod vis* » - « *Aime, et fais ce que tu veux !* » Après seize siècles d'approfondissement théologique, le *Catéchisme de l'Eglise catholique* édité en 1992 comprenait 2 865 paragraphes en 975 pages (version française). Le Pape Benoît XVI vient d'en faire un abrégé de 280 pages …

EPILOGUE : LA PARABOLE DE LA CHARRUE

Ils convertiront leurs épées en charrues, et leurs lances en faux ; et une nation ne tirera pas l'épée contre une autre nation, et ils ne s'exerceront plus à la guerre.

Isaïe, II, 4.

Une légende tenace, et fausse, prête à Jean Monnet la formule : « *Si c'était à refaire, je recommencerais par … »* Selon les préférences des orateurs, on cite la culture, l'art, la science, le sport, la gastronomie, l'écologie, etc.

Or, aujourd'hui, on l'a vu, c'est à refaire. L'Europe est à réinventer. Par où commencer ? Une petite parabole résumera mieux qu'une synthèse austère la conclusion ultime de nos travaux.

*

Quand Europe eut réalisé le miracle des épées transformées en charrue, les chefs de tribu s'organisèrent pour en faire le meilleur emploi.

Ils désignèrent un collège de sages assermentés pour faire rapport au conseil des Anciens.

On plaça d'abord la charrue devant les bœufs. Mais ni les uns, ni l'autre ne bronchèrent. La foule, recueillie, garda le silence.

Après une longue palabre, les sages firent mettre les bœufs de chaque côté de la charrue. L'attelage restant immobile, un esprit inventif proposa d'échanger les places respectives du bœuf roux et du bœuf blanc. Mais ce roque resta sans effet. On murmura, puis on médit, bientôt on gronda.

Un Ancien somma les sages de se montrer volontaristes. Un frisson d'étendard claquant sous le fouet du vent parcourut alors la foule, tout entière soulevée. Les bœufs furent placés au-dessus de la charrue. Un bouclier désaffecté faisant office de pavois.

Cette fois, une lueur apparut. Dans l'œil du bœuf, flatté par cette position supérieure, d'où il dominait une mer de soupirs d'espoir, tournant vite, hélas, à la tempête de quolibets : nul souffle ne mouvait encore la charrue.

Le souffle, pourtant, n'était pas ce qui manquait aux grands Commentateurs. Doux rêveurs des sciences dures et rhéteurs sectaires des sciences molles rivalisèrent, non pour proposer les voies de la réussite, mais pour expliquer les causes de l'échec. L'alimentation des bœufs fut mise en cause, puis la nocivité des vapeurs de méthane, issues ultimes de la lente rumination placide. Les physiciens s'interrogèrent sur la métallurgie polluante abusivement utilisée pour forger la charrue. De doctes Diafoirus de l'économie disputèrent sur les mérites comparés d'un clystère de liquidités monétaires et d'une saignée de pouvoir d'achat. Après avoir allongé les bœufs sur une litière psy, un sexologue de grand renom pointa les effets émollients de la castration, qu'une ingestion sur- dosée de Viagra ne parvint pas à corriger. Anticipant, par excès d'optimisme, un grand magazine féminin proposa un magnifique échantillon de frous-frous « commerce équitable » pour vêtir la Vérité lorsqu'elle sortirait, enfin, de son puits, en sa trop parfaite nudité.

Mais la proximité d'une élection chez les Anciens commençait d'énerver les impatiences. On tenta un renversement total de position : la charrue fut montée sur les bœufs. L'expérience ne fut qu'éphémère : pour une fois, le lobby des tiques, qui, pourtant, n'aimait pas les bœufs, se joignit au lobby des pique-bœufs, grands dévoreurs de tiques, pour éviter que les lames suraiguës des socs, du couvre et de la rasette ne blessent indûment l'un ou l'autre des parasites. La majorité silencieuse s'inclina.

Le sort des urnes fut favorable au parti roux. Son bœuf eut l'honneur de la tête du cortège, tandis que le bœuf blanc subissait l'humiliation d'être ravalé en queue de charrue. Rien ne se produisit, hormis les vociférations de l'assistance déçue. On décida de revoter sur le champ. Le parti blanc eut sa revanche. Mais il apparut que, décidément, la couleur du bovidé de tête ne changeait rien à l'affaire. La colère populaire se changea en désespoir. On voua les sages aux gémonies, les menaces n'hésitant qu'entre la potence et le bûcher.

*

Condamnés, bien malgré eux, à la modestie, les Anciens convinrent de faire appel à des sagacités étrangères. Un appel d'offres désigna un consultant plus angle que saxon. Sa conclusion fut d'une grande habileté professionnelle : « Messieurs, nous sommes devant un cas typique de l'histoire de la poule et de l'œuf. »

Les légistes débattirent longtemps de l'interprétation à donner de cette sentence si savante. Des espèces sonnèrent et trébuchèrent dans la bourse d'un second consultant, chargé de traduire l'oracle de son confrère : «L'origine de tout, commenta-t-il, n'est, ni la poule, ni l'œuf, mais l'action combinée de l'un et de l'autre ».

Alors, adieu veaux, vaches, cornus, bovidés ! A la charrue, on attela un œuf et une poule, devant dix mille paires d'yeux écarquillés.

Il arriva ce qu'un esprit chagrin avait osé prédire : la poule se mit à couver l'œuf, au grand dépit de la charrue.

*

« Et pendant ce temps, les glaciers fondent ! » fit observer un Cassandre télégénique. Il n'eut aucun mal à convaincre que la transpiration des sages, désormais menacés de voir leurs têtes promenées à bout de piques, était due au réchauffement climatique. Les temps étaient venus !

Les temps des philosophies orientales.

Du Bédouin sollicité au fond de l'Arabie Heureuse, on obtint : « Les chiens aboient, la caravane passe. » On n'osa pas lui dire qu'il était hors sujet. A tout hasard, on lui acheta son huile de naphte, pour le cas où l'on inventerait le tracteur.

Le Bonze himalayen fit tourner son moulin à prières. « La voie que l'on peut voir n'est pas la voie. » Comme on le pressait d'en dire un peu plus, il consentit : « Le chemin que l'on peut cheminer n'est pas le chemin. » L'envoyé des Anciens passa le sien.

Le griot africain risqua un conseil de prudence : « Attends d'avoir fini de traverser la rivière pour dire au crocodile qu'il a une sale gueule ! » A tout hasard, on suspendit le concours rituel de crachats sur le Grand Manitou Monétaire de Francfort.

Mais la mode était furieusement à la Chine post-confucéenne. « Si tu donnes au pauvre un poisson, il mangera un jour, si tu lui apprends à pêcher, il mangera toute sa vie. » Cela sembla aussi lumineux que les hectares de néon qui couvraient les tours pékinoises.

- Certes, convint le Doyen des Anciens. Mais qui apprendra au bœuf à pêcher avec une charrue ? »

On s'enquit d'un tel précepteur. Le messager qui revenait d'Asie raconta que, là-bas, quand le sage perd ses forces, on cherche, pour lui succéder, un enfant blond au cœur pur et aux yeux d'obsidienne.

On le trouva !

On se pressa. On se bouscula. On se brouhaha. On le conduisit jusqu'au lieu. On y avait disposé tout le cortège, tel qu'au premier jour. Angoisse de la multitude en quête de l'introuvable certitude de l'Un : les « chuts ! » assourdissaient toutes les oreilles, les dents rongeaient tous les ongles, tandis que, sur la tête des chauves, des doigts affolés cherchaient à arracher le souvenir des cheveux.

Le regard de l'enfant ne s'attarda guère sur le bœuf blanc. Ni sur le roux. Il glissa sur la charrue, tourna légèrement et, tout d'un coup, se fixa.

Et tout le monde vit. Ce que nul, jusqu'alors, n'avait vu.

Le paysan.

Le paysan parla doucement aux bœufs, les attacha à la charrue, et la foule dut s'écarter pour laisser passer le premier sillon du premier labour d'une Europe enfin recommencée.

*

Se retournant, une dernière fois, dans sa tombe, Saint Schuman, nimbé de sa toute fraîche canonisation, conclut :

« Si c'était à refaire, je recommencerais par l'homme. Par ce que l'homme de demain voit en l'homme de toujours. Par un regard d'enfant. »

Annexe 1

Compte rendu de la réunion avec les Consuls et autres représentants diplomatiques et consulaires des pays membres de l'Union européenne,
organisée avec l'appui de M. Janez Sumrada, Ambassadeur de Slovénie
à Paris, le 14 mars 2008

Le fil directeur de la mission est de mettre un « coup de projecteur » sur une nouvelle façon d'évaluer « bottom up » le droit européen à l'aune des attentes des citoyens qui souhaitent pouvoir exercer les droits que leur confèrent les traités en vigueur. En ce qui concerne les individus pris isolément, l'application du droit communautaire n'est pas satisfaisante, que ce soit en ce qui concerne le droit de résidence, l'assurance maladie, la portabilité des droits sociaux, la reconnaissance des diplômes, la liberté d'établissement.

Il importe donc d'avoir un retour d'expérience, tant des Français vivant dans les autres Etats membres de l'Union européenne que des ressortissants des autres Etats membres vivant en France. D'où l'importance du relais des Consuls et représentants diplomatiques et consulaires des pays membres pour repérer les problèmes et difficultés quotidiennes, pour mieux connaître les bonnes pratiques et pouvoir ainsi formuler des propositions et recommandations, tant au niveau national français qu'au niveau communautaire.

I) Etat des lieux

A l'issue du tour de table, la situation peut être résumée sous plusieurs thématiques.

Le point noir de la carte de séjour Allemagne, Espagne, Estonie, Finlande, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République Tchèque, Roumanie, Slovaquie, Slovénie

La loi du 26 novembre 2003 a en effet supprimé le caractère obligatoire de la carte de séjour tandis que le ministère a donné instruction aux Préfectures de délivrer cette carte quand des ressortissants d'autres Etats membres la demandent. Le portail de l'administration française sur Internet (www.service.public.fr) mentionne cette possibilité. Or trop de préfectures refusent encore de délivrer ce document au motif que les ressortissants communautaires n'en ont plus besoin et que la détention d'un titre de séjour est désormais réservée aux seuls représentants des pays tiers. Le refus serait encore plus fréquent en ce qui concerne les demandes faites par les conjoints des ressortissants communautaires.

Or cela revient à nier la spécificité qui perdure en matière d'état civil dans plusieurs Etats membres (absence de l'adresse sur la carte d'identité portugaise, usage du nom de jeune fille en Espagne) sans compter la difficulté que certains commerçants ou agents des banques peuvent avoir à déchiffrer une carte en grec par exemple, qui ne l'acceptent pas pour ouvrir un compte bancaire, ce qui est aussi souvent le cas pour les ressortissants roumains.

De plus, la carte de séjour est un document qui paraît pour de nombreux ressortissants communautaires plus facile à transporter qu'un passeport biométrique. Le représentant de la Slovaquie fait valoir que la carte de séjour reste nécessaire aux ressortissants des nouveaux Etats membres pour obtenir un permis de travail.

Les incohérences sont donc nombreuses selon les régions et/ou préfectures. En ce qui concerne les ressortissants slovènes, plusieurs demandes de titre de séjour de leur part n'ont pu être déposées ou restent bloquées car la préfecture ne dispose pas du code informatique adéquat pour enregistrer une situation particulière. Les mairies françaises ont

de même des approches différentes en ce qui concerne les attestations de domicile. Or plusieurs ressortissants roumains non actifs, se voyant refuser la délivrance d'une carte de séjour, ont besoin d'un tel document dans leurs démarches administratives pour justifier leur domicile sur le territoire français. Elle leur est souvent refusée au motif qu'après l'entrée de la Roumanie dans l'Union européenne, ils n'en ont plus besoin.

Par le décret n° 2007-371 du 21 mars 2007, les autorités françaises ont transposé une directive européenne relative au droit de séjour des citoyens de l'Union européenne. Cette nouvelle réglementation a eu des conséquences sur la couverture maladie en France des ressortissants des Etats membres de l'Union sans activité professionnelle (refus de l'adhésion à la Couverture Médicale Universelle (CMU), refus de la protection des droits acquis). Des demandes d'aide sociale effectuées par des Allemands établis en France depuis longtemps ont été refusées par les autorités administratives françaises invoquant une irrégularité du séjour en France des personnes concernées.

La carte européenne d'assurance maladie est en revanche considérée comme un progrès par les ressortissants néerlandais.

Droit de la famille : Allemagne, Estonie, Pologne, Portugal, Roumanie

Désormais un divorce ou une décision concernant l'autorité parentale prononcés dans un Etat membre de l'Union ne doivent plus faire l'objet d'une procédure de reconnaissance dans les autres Etats membres, à la condition que la juridiction ayant rendu la décision délivre un certificat. Les greffes des tribunaux de grande instance ne délivrent souvent ce certificat aux ressortissants d'autres Etats membres qu'après des demandes répétées de ces derniers. En revanche, les ressortissants portugais ne connaissent pas ce genre de difficultés.

La méconnaissance du droit international de l'administration française en matière de droit de la famille et de filiation, et donc des spécificités qui perdurent dans les différentes législations nationales, porte préjudice à de nombreux ressortissants belges. En cas de déclaration en France d'une naissance de père belge avec des parents non mariés, l'administration traite cette demande comme si les deux parents étaient français. Or la loi belge exige qu'il y ait consentement express de la mère. A défaut, la filiation paternelle n'est pas établie pou la loi belge, ce qui peut causer des problèmes par la suite.

En ce qui concerne les documents d'état civil, les ressortissants roumains ont des difficultés car la loi roumaine, une fois l'acte de naissance établi, ne prévoit pas la délivrance ultérieurement d'extraits d'acte de naissance. Les autorités administratives françaises n'acceptent pas toujours les attestations et les copies certifiées conformes à l'original délivrées par les autorités consulaires roumaines. Les services consulaires roumains ne reçoivent pas non plus notification (qui doit se faire « sans retard » selon les termes de la Convention de Vienne) par les autorités françaises compétentes, en cas de mesure de protection (tutelle ou curatelle) concernant un ressortissant roumain.

La reconnaissance mutuelle des diplômes : Allemagne, Espagne, Malte, Pays-Bas

Les jeunes diplômés néerlandais qui arrivent en France manquent très souvent d'un manque général d'information quand ils souhaitent travailler en France. S'y ajoute une grande complexité des procédures. Les diplômés espagnols se heurtent à une interprétation très restrictive des services du ministère de l'Education. Les jeunes maltais souffrent également du fait qu'ils relèvent d'un système scolaire d'inspiration britannique où le baccalauréat n'existe pas.

Il existe en matière de reconnaissance académique et professionnelle des diplômes les centres ENIC-NARIC présents dans les Etats membres. Mais les étudiants allemands se tournent encore très régulièrement vers l'ambassade d'Allemagne au motif que ces centres du côté français comme du côté allemand n'ont pas fourni l'aide attendue.

Le document Europass est en revanche bien perçu par les ressortissants néerlandais qui y voient un progrès, car sa dimension communautaire est clairement identifiée.

Situation de l'emploi pour les ressortissants communautaires soumis à une période transitoire : Estonie, Lituanie, République tchèque, Slovénie, Slovaquie

Une fois le contrat de travail obtenu et la demande de permis de travail déposée auprès des services préfectoraux, le délai d'attente est souvent de 6 mois pour une réponse, délai incompatible avec la volonté d'un employeur d'embaucher du personnel rapidement. Les ressortissants tchèques, par exemple, se voient donner des informations quelques fois contradictoires tandis que les sites Internet ne sont pas toujours suffisamment actualisés.

Droit du travail, droit social et de la sécurité sociale, questions relatives aux retraites : Allemagne, Espagne, Malte, Portugal, République tchèque

Les services d'information communautaire (EURES, SCADPLUS, MISSOC) proposent des informations générales mais les spécificités propres à chaque pays ne sont pas suffisamment détaillées. Il serait souhaitable que toutes les institutions et organismes nationaux chargés de ces domaines développent des ressources d'information multilingues comme c'est déjà le cas concernant la sécurité sociale par le Centre des liaisons internationales européennes et internationales de sécurité sociale (CLEISS). S'y ajoutent la question de la portabilité des droits dans le cadre de la retraite, d'autant que de nombreuses mairies françaises ignorent qu'elles peuvent délivrer, à la place des consulats des certificats de vie nécessaires dans ce cadre aux ressortissants de l'Union européenne établis en France. Les accords bilatéraux ont en revanche permis de répondre aux attentes des ressortissants portugais.

La double imposition frappe également les ressortissants espagnols en raison des différences existantes entre les deux législations fiscales.

Les ressortissants tchèques connaissent des difficultés de communication avec les services de sécurité sociale qui ne sont pas toujours au fait de la réglementation la plus récente concernant les ressortissants des nouveaux Etats membres. Cela touche en particulier les plus jeunes, étudiants, titulaires d'un diplôme Master II ou équivalent, quand ils souhaitent s'inscrire à la sécurité sociale française.

Droit de vote et/ou de se présenter aux élections municipales : Espagne, Portugal

Si les ressortissants espagnols et portugais ne rencontrent pas de difficultés, certains ressortissants slovènes ont encore du saisir le tribunal administratif en France après un refus d'inscription sur les listes électorales aux élections municipales.

Détention de ressortissants d'autres Etats membres dans les prisons françaises

Si la coopération entre autorités françaises et espagnoles est bonne pour ce qui concerne les ressortissants espagnols, l'information sur la détention d'un ressortissant slovène n'est presque jamais transmis à l'ambassade de Slovénie, contrairement à de que prévoit une

circulaire française du 18 septembre 2007. L'ambassade de Roumanie est également souvent confrontée à des situations délicates avec les familles des détenus, le délai de 10 jours prévu notamment par la Convention consulaire entre la Roumanie et la France étant souvent non tenu.

Les Consuls et représentants diplomatiques et consulaires des autres Etats membres indiquent qu'il est encore trop tôt, compte tenu de l'existence récente de la circulaire du 18 septembre 2007 de se proposer en toute connaissance de cause sur les changements induits par ce texte. Ils soulignent qu'ils restent vigilants, ce point étant à l'ordre du jour de toutes les réunions des Consuls.

Possession et usage de véhicules : Allemagne, Estonie, Pologne, Roumanie

Les autorités, lors de l'immatriculation d'un véhicule précédemment immatriculé dans un autre Etat membre de l'Union doivent exiger la remise des parties I et II du certificat d'immatriculation et en informer les autorités de l'Etat membre qui ont délivré le certificat en question. L'administration française n'a pas appliqué cette procédure à de nombreuses immatriculations de véhicules en provenance de l'Allemagne. Dans certains cas, l'échange d'un permis de conduire allemand contre un permis de conduire français est refusé au motif que le permis allemand contient la mention suivante « l'autorisation de conduire a été délivrée sur la base d'un permis de conduire du pays « X » (souvent un pays hors Union européenne) pour les véhicules de catégorie « Y ». Visiblement, le refus est motivé par le fait qu'aux yeux des autorités françaises, le permis a été délivré sans autorisation préalable, ce qui n'est pas le cas. Cette question a été soulevée auprès du ministère français des Transports. Malgré tout des cas de refus d'échange continuent à être rapportés.

En ce qui concerne le document pour l'exportation, c'est l'ancienne version de cette carte qui est délivrée en France. Elle continue à porter la mention « circulation interdite » (ne concernant de toute façon que le territoire français), ce qui a posé de nombreux problèmes aux ressortissants polonais quand ils sont retournés en Pologne.

S'ajoute à cela le fait que certaines compagnies d'assurance françaises ne reconnaissent pas les permis de conduire roumains et demandent des permis de conduire internationaux. De même certaines de ses sociétés d'assurances refusent de conclure des contrats pour des voitures achetées en France par des citoyens roumains qui sont domiciliés dans un autre pays de l'Union européenne, ce qui les empêche de les amener dans le pays où ils résident.

II) Mises en perspective, propositions et suggestions

1) Mises en perspective

L'Ambassadeur de Suède souhaite apporter une **appréciation globale sur l'application du droit communautaire au sein de l'Union européenne**. Si cette dernière a été prise au sérieux aux débuts de la construction européenne, il lui apparaît que ce n'est plus autant le cas aujourd'hui, ce qui est dommageable. Dans un contexte marqué par une forme de scepticisme, les acteurs politiques lui semblent plus en retrait face à des institutions européennes faisant parfois preuve d'un trop grand zèle en matière de production juridique. La mission confiée à Alain Lamassoure par le Président de la République arrive à un moment favorable pour privilégier l'effectivité et l'efficacité.

L'Ambassadeur de Bulgarie invite dans le contexte de trois millions de postes de travail inoccupés dans l'Union européenne à vraiment **mieux coordonner les ressources et améliorer tout le champ de la reconnaissance des diplômes.** Cela doit permettre de

mieux reconnaître le potentiel des compétences des nouveaux Etats membres en général, et des médecins bulgares en particulier.

L'Ambassadeur de Malte fait valoir l'existence **d'un bon réseau d'information** à Malte, sur base d'un centre d'information que tout le monde connaît et des émissions télévisées spécifiques, ce qui a permis de garder vivace le « momentum » de l'adhésion. Le représentant du Royaume-Uni cite au niveau national français la densité de journaux spécialement destinés aux expatriés britanniques.

L'Ambassadeur de Chypre souligne les problèmes d'immigration illégale qui peuvent toucher tous les Etats membres. Il indique la situation particulière de Chypre qui a eu 7000 demandes à traiter pour le seul premier trimestre 2007. Il appelle avant tout à **un élan vers l'Europe politique, alors que l'on parle plus de l'Europe des consommateurs que de l'Europe des citoyens**.

Le Conseiller des Pays-Bas signale également un problème générique, qui tient à **l'absence de délimitation**, en particulier en ce qui concerne les ressortissants néerlandais, **entre ce qui relève du droit communautaire** (et de son application par les autorités compétentes françaises) **et du droit national.** Il souligne cependant **l'amélioration de la qualité de l'accueil** des services gouvernementaux ces dernières années et le début de **simplification des procédures administratives, notamment par la mise à disposition des formulaires administratifs par voie électronique**.

2) Propositions et suggestions

La représentante de la République tchèque fait valoir que le **système SOLVIT** fonctionne très bien au niveau tchèque et y voit une voie de règlement efficace de résolution des litiges.

Si plusieurs délégations sont favorables à la proposition d'un document qui pourrait prendre la forme d'une «**carte européenne d'identité** » permettant aux ressortissants communautaires d'éviter bon nombre de démarches et vérifications administratives, la Consul d'Estonie plaide plutôt pour la **création d'une base de données ou d'un registre électronique**. Cela permettrait par exemple de connaître plus précisément le nombre d'actes civils faits par les ressortissants estoniens habitant en France, comme le nombre même d'estoniens habitant en France. Certains Etats ne demandant pas une déclaration obligatoire auprès de leur ambassade, ces chiffres par Etat membre ne sont forcément très précis. Ces estimations sont par exemple de 2000 personnes pour la Slovénie, de 20 000 pour la République tchèque, de 70 000 pour la Belgique, de 100 000 pour l'Allemagne, de 200 000 pour l'Espagne, de plus de 300 000 pour le Royaume-Uni.

Le Premier Conseiller d'Allemagne, le Premier Secrétaire de Bulgarie et la représentante de la Slovénie font valoir **l'utilité de formulaires multilingues** dans les commissariats de police et de gendarmerie en direction des millions de touristes qui viennent en France, en cas de vol ou de perte de portefeuille ou de papiers d'identité. La représentante de la République tchèque confirme par ailleurs la difficulté à obtenir cette même déclaration de perte ou de vol par les ressortissants tchèques en France. Le Premier Conseiller d'Allemagne plaide également pour un **système européen d'immatriculation** (permettant également une meilleure collecte des amendes) puisque l'on disposera bientôt du permis européen.

La représentante de la République tchèque rappelle également les difficultés à faire certifier des documents dans les mairies françaises, même lorsque les dits documents sont écrits en français.

Alors que les dispositions dites « 2+2+3 » au titre des mesures transitoires des traités d'adhésion font obligation aux Etats membres en mai 2009 de dire comment ils conçoivent la libre circulation des travailleurs venus de Pologne, de Lituanie, de Lettonie, d'Estonie, de la République tchèque, de la Slovaquie, de la Hongrie et de la Slovénie, le Conseiller de la Slovaquie souhaite en particulier que **l'obligation de détenir une carte de séjour pour obtenir un permis de travail soit supprimée avant cette date par la France** en ce qui concerne les ressortissants des pays concernés.

Le Conseiller des Pays-Bas rappelle l'importance d'une **formation adaptée des agents de l'administration française**, d'autant plus qu'en droit de la famille, outre ce qui a été dit sur la carte de séjour, d'autres initiatives européennes sont attendues en ce qui concerne les successions. La méconnaissance des normes en vigueur, mais aussi de la jurisprudence de la Cour de Justice engendre des méfiances et des résistances, ce que le représentant de la Lituanie confirme. S'y ajoute également l'impression de méfiance de la population locale ressentie par quelques ressortissants néerlandais. Elle pourrait être surmontée par une plus grande communication des autorités locales sur l'apport des citoyens des autres Etats membres. Le Conseiller des Pays-Bas met également en avant un point spécifique en souhaitant des moyens plus importants **dans les écoles maternelles et primaires françaises pour l'apprentissage du français par les enfants venant d'autres pays.**

Annexe 2

Compte rendu de la réunion organisée le 7 avril 2008 à la Préfecture de région de Bordeaux avec les services administratifs, organismes consulaires, organes d'information, associations spécialisées, représentants des communautés étrangères, installés en Aquitaine et jouant un rôle dans la diffusion et l'application du droit européen

Introduction

M. Alain Lamassoure, Député européen, étudie des propositions concrètes pour la fin du mois d'avril pour améliorer l'application effective du droit communautaire aux citoyens. Cette mission confiée par le Président de la République par lettre en date du 18 janvier 2008, permettra de préparer la future Présidence française de l'Union européenne, qui débutera le 1er juillet 2008.

L'Europe vient de fêter ses 50 ans d'existence. Il apparaît aujourd'hui nécessaire de poursuivre la construction européenne en harmonisant certaines règles et certains droits qui concernent directement les citoyens européens tels que le droit de résidence, les droits des travailleurs transfrontaliers (assurance chômage, droits sociaux), la reconnaissance mutuelle des diplômes, et la liberté d'établissement des artisans, commerçants et membres des professions libérales.

Après un rappel rapide du cadre général en matière de droit européen, M. Lamassoure précise que des réunions de travail se sont déjà tenues au plan national avec les fonctionnaires en charge de ces sujets, le cabinet de M. José Manuel Barroso, Président de la Commission européenne, les représentants des réseaux d'associations intéressés par la politique européenne. Il a souhaité que soit organisée une réunion en Aquitaine, région qui possède une longue tradition d'échanges avec les pays voisins.

Les participants à cette réunion (dont la liste figure en annexe) sont invités à adresser leurs contributions écrites à M. Lamassoure par le biais du Secrétariat général aux affaires européennes ou directement.

L'ordre du jour suivant est examiné :

- Les problèmes liés au droit de séjour : cartes de séjour, soins de santé, immatriculation des véhicules etc.
- Les échanges universitaires et la reconnaissance des diplômes et qualifications.
- Les problèmes des salariés : portabilité des droits sociaux, travailleurs en détachement.
- La liberté d'établissement pour les artisans, commerçants, professions libérales.
- Le droit familial et patrimonial.
- L'exercice du droit de vote des ressortissants européens.
- Les problèmes fiscaux.

- **Le droit de séjour**

La carte de séjour et titre d'identité

L'un des participants appelle l'attention sur l'importance de la population portugaise présente dans le grand Sud-Ouest (environ 104 000 personnes). Il souligne les difficultés liées à l'obtention de la carte de séjour. En effet, celle-ci n'est plus obligatoire pour les résidents de l'Union européenne. Toutefois, les services préfectoraux doivent la délivrer lorsque la demande est effectuée. Il semble que d'une préfecture à l'autre, l'interprétation soit différente et que certaines préfectures ne délivrent plus ce titre.

Par ailleurs, en matière d'identification, le nom de famille composé des personnes de nationalité portugaise est souvent amputé par l'administration française, ce qui génère des problèmes car le nom d'usage est le dernier.

L'absence de titre de séjour implique pour les citoyens portugais, la délivrance d'une carte nationale d'identité portugaise délivrée par le consulat. Toutefois, ce titre ne comporte pas la mention du domicile, ce qui oblige à produire des documents complémentaires (facture d'électricité etc.) pour attester de la résidence.

Le vol ou la perte de pièces d'identité :

A la suite du vol ou de la perte d'un document d'identité, un duplicata peut être établi. Les ressortissants portugais qui se rendent auprès des services de police pour déclarer la *perte* de leurs papiers d'identité peuvent se voir refuser ce type de déclaration. En effet, les services de police n'enregistrent que les déclarations de vol. Toutefois, en cas d'utilisation frauduleuse des documents et notamment en cas de perte, le plaignant qui s'est vu refuser le dépôt de plainte peut être considéré comme complice.

Pour se prémunir de telles éventualités, le consulat conseille à ses ressortissants d'effectuer une déclaration auprès de ses services.

Les véhicules et le permis de conduire :

Les ressortissants de l'Union européenne en France ont en principe, en vertu des traités, le droit de circuler librement à l'intérieur du territoire européen. Il n'y a pas d'obligation de changement du permis de conduire et les textes semblent correctement interprétés.

Des difficultés peuvent être rencontrées pour la validation de certains permis (poids lourds par exemple) par les autorités françaises. L'établissement en France en qualité de chauffeur routier implique l'obtention d'un certificat qui n'a pas d'équivalent dans l'Union européenne (toutefois une attestation de l'ancien employeur peut suffire sous certaines conditions). M. Lamassoure indique que la Cour de Justice des Communautés européennes est actuellement en train d'étudier ce problème.

Les personnes sous tutelle ou sous curatelle :

Homologuer une décision de mise sous tutelle ou de mise sous curatelle pose des difficultés aux ressortissants de l'Union européenne vivant en France (ou inversement). En effet une telle décision implique une homologation de la décision étrangère par un juge français, ce qui demande un certain temps et pose le problème de la gestion patrimoniale.

M. Lamassoure précise qu'une directive à ce sujet est en cours de préparation, ce qui devrait résoudre ces difficultés.

La sécurité sociale :

Les problèmes concernant la sécurité sociale se posent non seulement pour les ressortissants en transition dans un autre pays européen que le leur mais également pour tous les ressortissants de l'Union en général. Pour les premiers, il semble que le fait de devoir justifier de ressources suffisantes et d'une assurance maladie antérieure à l'arrivée dans le pays d'accueil soit un véritable problème. Pour ce qui concerne tous les autres ressortissants, le fait qu'il n'existe pas encore de carte de sécurité sociale européenne d'une durée de validité suffisante fait naître de nombreuses difficultés, notamment lorsque le séjour en France est d'une durée supérieure à 3 mois.

Il a été souligné lors de la réunion que les principaux obstacles sont rencontrés par les personnes âgées ou présentant de graves pathologies. Le fait qu'il existe une différence parfois notable de niveaux de vie et de coût de couverture sociale en Europe démontre qu'il serait nécessaire que les Etats membres puissent conclure au plus vite un accord à ce sujet.

Il existe un certain nombre de prestations soumises à condition de ressources. Il est souvent très difficile d'évaluer les ressources des personnes qui perçoivent des revenus dans un pays et qui résident principalement dans un autre (exemple de résidents en France percevant la CMU voire le RMI alors qu'ils ont des revenus importants dans un autre pays).

Enfin, un véritable dispositif d'accès aux droits et d'accompagnement devrait être mis en place pour les ressortissants de l'Union européenne qui prennent leur retraite sur le territoire français. Ce qui serait également valable pour les citoyens français qui prennent leur retraite sur le territoire d'un autre pays de l'Union européenne.

- **Difficultés relatives aux échanges universitaires et à la reconnaissance des diplômes et des formations**

La reconnaissance des diplômes et des formations :

L'une des participants explique que depuis 1957 l'Europe travaille dans l'idée de l'harmonisation totale du droit, notamment en ce qui concerne la reconnaissance mutuelle des diplômes et des formations. Plusieurs directives existent, cependant les difficultés subsistent : après que le concept de « correspondance des diplômes » ait connu un échec, le processus de Bologne (engagement pour construire un espace européen de l'enseignement supérieur avant 2010) a bien fonctionné et poursuit son intégration dans les systèmes universitaires des 27. Il s'agit de placer les systèmes nationaux diversifiés dans un cadre commun, le système LMD (Licence, Master, Doctorat). Depuis 1992, c'est le concept de « transparence » qui rencontre un certain succès, dans une perspective plus générale que celle des formations universitaires. Ce concept se traduit dans les faits par un cadre européen de certification qui s'inscrit dans une logique de lisibilité.

Les difficultés qui subsistent sont davantage relatives aux « anciens diplômes » tels que la maîtrise (Bac+4), ainsi qu'à l'emploi censé succéder aux études. Sur ce dernier point, il apparaît que dans nombre de cas l'emploi en question est sous qualifié, le diplôme acquis à l'étranger n'étant pas reconnu par l'employeur. Les personnes se trouvent parfois dans l'obligation d'obtenir le même diplôme dans le pays où ils souhaitent s'établir. A ce sujet, le Conseil a émis une recommandation (acte qui n'a aucune valeur juridique) invitant les Etats membres à se positionner sur le sujet.

Les échanges universitaires :

Les programmes d'échanges universitaires du type « Erasmus » posent en pratique certaines difficultés relatives au niveau de maîtrise des langues étrangères. En effet, il apparaît selon les enseignants et étudiants présents à la réunion qu'il existe deux « types » d'étudiants étrangers :

- ceux qui viennent en France *apprendre* le français
- ceux qui viennent *suivre les cours* en français

Il est à noter cependant que ce problème est de la responsabilité des universités qui doivent proposer des formations préparatoires aux étudiants partant faire leurs études dans un pays dont la langue n'est pas leur langue maternelle.

- **Difficultés relatives à la mobilité des travailleurs (droits sociaux, contrats de travail, détachement des travailleurs)**

Dans le cadre du programme Interreg, un observatoire transfrontalier de l'emploi a été créé. Il a notamment pour objectif l'analyse des préoccupations des migrants quotidiens. A ce jour environ 3500 personnes effectuent quotidiennement des migrations de part et d'autre de la frontière franco-espagnole (1500 vers l'Espagne et 2000 vers la France). L'information nécessaire au besoin des migrants existe mais elle est trop dispersée ou s'adresse à des spécialistes et non au grand public. Il est proposé de créer une « maison du transfrontalier » afin de centraliser l'information.

Enfin une harmonisation est nécessaire, le même terme utilisé n'a pas le même sens ou ne désigne pas le même profil ou la même formation dans tous les pays.

Les difficultés principales se posent pour les transfrontaliers : utilisation massive de la prestation de service transnationale et de la sous-traitance transfrontalière dans divers domaines tels que le BTP ou la restauration, ayant pour but de faire des bénéfices sur les coûts de main d'œuvre.

Dans le département des Pyrénées-Atlantiques, il a été créé un observatoire de la « fausse sous-traitance », qui examine les distorsions causées par ce phénomène sur le marché français. Il existerait une confusion entre la prestation de service et le simple détachement de salariés. Des filières alimentant le marché français s'organisent et les droits sociaux des travailleurs ne sont pas systématiquement respectés (divergences entre les bulletins de salaire et les sommes effectivement versées aux salariés par exemple). Le manque d'action conjointe entre employeurs et administration se fait sentir.

Outre les problèmes que pose la transfrontalité, les professions libérales rencontrent également des difficultés quant aux formalités administratives à accomplir. Par exemple lorsqu'un chef d'entreprise souhaite s'établir en France, il arrive que la Chambre de commerce et d'industrie et la Préfecture ne soient pas d'accord quant à l'ordre dans lequel doivent être effectuées les formalités administratives (par exemple, la Chambre de commerce va exiger un titre de séjour pour l'inscription au registre des métiers et la Préfecture demandera l'inscription au registre des métiers pour délivrer le titre de séjour).

La prolifération des normes tant au plan européen que dans les pays eux-mêmes impliquent la nécessité d'une comparaison du droit applicable dans chaque pays. Une simplification des procédures est nécessaire.

- **Droit familial et patrimonial**

Aucun problème particulier n'a été relevé dans ce domaine lors de la réunion, le droit communautaire se contentant en cette matière de reprendre les règles posées par le droit international privé. Selon M. Lamassoure, l'idée d'un « 28ème régime », d'un statut véritablement européen, serait à approfondir.

Ce concept repose sur la création d'un régime matrimonial différent de celui de chacun des pays européens, mais le plus acceptable possible par tous, et qui puisse être choisi par le couple à l'occasion de son mariage et applicable dans chacun des pays de l'Union.

- **Le droit de vote**

Le Traité de Maastricht impose une réciprocité entre les États membres de l'Union européenne, limitée aux élections locales. Cette obligation existait déjà pour l'élection des

députés au Parlement européen. Le principal problème réside dans le manque d'information : à peine 10% des ressortissants de l'Union vivant en Aquitaine ont voté aux dernières élections municipales. Les partis politiques ne mobilisent pas suffisamment cette catégorie d'électeurs. Le vote des ressortissants de l'Union européenne est toutefois plus important dans les petites communes.

M. Lamassoure indique que des ressortissants du Royaume-Uni ont saisi la Cour européenne des Droits de l'Homme. En effet, au-delà de 10 ans d'absence du territoire, ils ne peuvent plus participer au vote pour les élections nationales. Ce droit de vote pour des élections nationales n'existe pas non plus en France pour des ressortissants de l'Union.

- **La fiscalité**

Le droit fiscal ne relève pas du droit européen. Les droits nationaux s'appliquent. Pour l'essentiel, il s'agit d'accords bilatéraux entre Etats. Certaines conventions bilatérales telles que la « convention fiscale franco allemande », doivent être réadaptées car elles ne correspondent plus aux besoins actuels.

La question de la libre circulation est mal comprise des français et notamment les écarts de taxation entre pays sur les vins, alcools, tabacs. Ces différences suscitent de nombreuses plaintes notamment des commerçants exerçant au Pays Basque. Une réflexion est en cours au niveau de l'Union européenne pour un rapprochement des taux d'imposition.

Il existe deux relais Europe Direct en région Aquitaine. Il apparaît que beaucoup de demandes de citoyens portent sur des problèmes relatifs à l'administration. Le déficit de formation des fonctionnaires est mis en exergue notamment au stade de la première information fournie au grand public. Il est donc proposé de mettre en place un label unique qui permettrait d'identifier les « correspondants Europe » au sein de chaque administration.

* *

*

En conclusion, M. Lamassoure rappelle que nous arrivons à 80 % des textes applicables dans les pays de l'Union qui relèvent de la mise en œuvre du droit européen. Cette réalité doit être mieux connue. De plus, cette prise en compte aura pour effet de lisser les effets des distorsions entre Etats, ce qui est une des conditions de l'adhésion de nos concitoyens à l'idée européenne.

Il évoque en dernier lieu le Traité de Lisbonne applicable en 2009 après ratification par tous les Etats membres. Ce traité renforcera la légitimité démocratique des institutions européennes et en particulier de la Commission dont le président acquerra une visibilité et une stature incontestable.

Annexe 3

SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT

PROJET D'INITIATIVE
POUR LA PRESIDENCE FRANCAISE DE L'UNION EUROPENNE
« Un meilleur accès au droit pour mieux légiférer »

Le succès de la formule française de diffusion électronique du droit, autrement dit le succès du site gratuit Légifrance, montre l'étendue des possibilités nouvelles qu'offrent les nouvelles technologies de l'information pour faciliter l'accès au droit. L'intérêt économique de la formule se vérifie également, en ce que le développement de ce site public a stimulé le marché de l'édition juridique (I).

Il est plus d'une raison de penser que cette expérience pourrait être une source d'inspiration à l'échelle européenne, tout en sachant que le multilinguisme constitue un paramètre donnant à la réflexion un caractère singulier à ce niveau. S'il n'entre pas dans les domaines de compétence explicitement énoncés par les traités fondateurs, l'accès au droit de la Communauté et de l'Union européenne s'inscrit dans le prolongement naturel de l'activité normative des institutions européennes, qui, dès à présent, y prêtent de l'intérêt. De fait, l'importance de cette question ne cesse de croître, compte tenu de la place prise par le droit communautaire dans les ordres juridiques nationaux. Or, des marges de progrès existent certainement pour simplifier l'accès aux ressources des bases de données existantes. L'amélioration de cet accès s'inscrirait de manière cohérente dans les efforts déployés par les institutions européennes pour se rapprocher des citoyens. L'accès au droit pourrait ainsi utilement être affirmé comme un indispensable complément des axes de travail définis dans le cadre de « Mieux légiférer » pour simplifier ou codifier le droit communautaire (II).

Dans la perspective de la présidence française de l'Union européenne du second semestre 2008, il y aurait matière à une initiative visant à horizon rapproché à une amélioration visible de l'accès au droit communautaire. Une telle initiative soulèverait immanquablement certaines questions techniques, voire, quoique dans une mesure très réduite, des questions de financement. Mais des progrès pourraient certainement être accomplis à un horizon raisonnable et à un coût modéré. L'essentiel semblerait être de convenir entre Etats membres et entre institutions d'une méthode en ce domaine : de ce point de vue également, l'expérience française paraît pouvoir utilement être prise en compte (III).

I. Le dispositif français de diffusion du droit par voie électronique

I.1. Le cadre juridique

Par le décret n°2002-1064 du 7 août 2002 a été organisé le service public de la diffusion du droit par l'internet selon des conditions propres à faciliter l'accès du public aux textes en vigueur ainsi qu'à la jurisprudence.

Les principales caractéristiques de ce service public sont les suivantes :

- il met gratuitement à la disposition du public la plupart des actes normatifs en vigueur (Constitution, codes, lois, actes réglementaires émanant des autorités de l'Etat, et actes résultant des engagements internationaux de la France, dont les directives et

règlements tels qu'ils sont diffusés parles institutions européennes elles-mêmes), présentés tels qu'ils résultent de leurs modifications successives ;

- il permet l'accès à plusieurs bases de jurisprudence, qu'il s'agisse de la jurisprudence constitutionnelle, judiciaire, administrative ou européenne ; un abonnement gratuit quotidien à la diffusion électronique par messagerie du Journal officiel de la République française est proposé aux utilisateurs du site ;

- la conception du site repose sur la fédération de bases de données organisées le plus possible dans l'optique d'une facilitation de la recherche sur le site Légifrance ; le site fait également office de portail vers d'autres sites publics de référence, par exemple ceux des assemblées parlementaires, et propose à l'internaute des références de sites juridiques privés ;

- des licences de réutilisation des données figurant dans les bases publiques sont accordées à titre gracieux aux personnes qui souhaitent faire usage de ces données dans le cadre de leur activité, que celle-ci ait ou non un caractère commercial ;

- pour la gestion de ce service public, le Premier ministre s'appuie sur le comité du service public de la diffusion du droit par l'internet, au sein duquel siègent notamment de représentants des entreprises spécialisées dans le domaine de l'édition juridique. Le rapport annuel de ce comité est diffusé sur le site Légifrance.

I.2. L'audience du site Légifrance

Le succès du service public de la diffusion du droit par l'internet ne cesse de s'amplifier d'année en année. Le nombre de visites du site Légifrance s'est élevé à 23,5 millions en 2004 et 27,2 millions en 2005. Il a atteint 32,1 millions en 2006.

Le nombre de pages vues a été de plus de 34,5 millions en décembre 2006, alors qu'il était légèrement supérieur à 31 millions en décembre 2004.

Légifrance est très largement considéré par les praticiens comme le site internet de référence pour l'accès au droit en vigueur.

I.3. Les intérêts de la formule

Légifrance s'est affirmé comme un instrument précieux pour poursuivre l'objectif à valeur constitutionnelle d'accessibilité du droit (Conseil constitutionnel, 16 décembre 1999).

Il constitue également un important vecteur de la promotion du droit français dans le monde, en particulier par la mise en ligne de traductions de plusieurs codes. Il s'avère que certaines législations étrangères ont été assez directement inspirées de rédactions du droit français telles que diffusées par Légifrance (exemple du droit de l'environnement au Costa-Rica).

Le coût complet pesant sur l'Etat à raison du fonctionnement de ce service demeure limité au regard de la contribution qu'il apporte à la diffusion du droit en France et hors des frontières nationales. Il est pour partie couvert par les recettes résultant de l'exploitation de ce service par la voie de la délivrance de licences de réutilisation des données diffusées.

Les données économiques disponibles attestent que le développement de Légifrance s'est combiné au cours des dernières années avec un essor soutenu du marché de l'édition juridique, que ce soit dans le domaine de l'édition papier ou dans celui de l'édition

électronique. De l'avis des spécialistes du marché, le développement d'une offre gratuite de données juridiques « brutes » a eu pour effet de stimuler les acteurs de marché, en les incitant à innover, en enrichissant le contenu de leur offre en développements de doctrine.

Au total, si la diffusion du droit applicable aux différentes situations juridiques a été conçue comme relevant des missions de la puissance publique elle-même, le dispositif décrit est non seulement porteur de plusieurs types d'externalités positives, très nettement perçues par des utilisateurs très réguliers, professions juridiques ou universitaires par exemple, mais il est également bien accepté par le marché de l'édition juridique sous forme papier ou électronique, dont l'essor se trouve plutôt stimulé.

II. Un accès au droit de la Communauté et de l'Union qui demeure perfectible

II.1. Un panorama des outils existants et travaux conduits par les institutions européennes

II.1.1. L'offre électronique de données juridiques au niveau communautaire

Ainsi que l'a relevé, notamment, le rapport public 2007 du Conseil d'Etat, à l'heure actuelle, « *la dispersion de l'information entre les nombreux sites des institutions européennes ne favorise guère l'accessibilité, qui constitue pourtant une des conditions de la sécurité juridique et de la bonne application du droit communautaire* ».

Les ressources de l'accès au droit des institutions européennes sont aujourd'hui les suivantes :

- *les bases de données généralistes des institutions européennes* sont accessibles par le site « Europa », géré par la Commission. L'accès est ainsi donné, notamment, à la base Scadplus, qui présente une synthèse de la législation européenne selon un classement thématique. De même, le site « Europarl » du Parlement européen propose des fiches thématiques sur les politiques communautaires.

- *le principal site de diffusion du droit est « Eur-Lex »*, dont une nouvelle version a été mise en ligne en 2005, avec des possibilités de recherches étendues sur toutes les ressources.

Les textes y sont organisés sous forme de collections – les traités, les accords internationaux, la législation en vigueur, les travaux préparatoires de la législation, la jurisprudence, les questions parlementaires - et accessibles à l'aide de liens de type hypertexte. À l'intérieur de chaque collection sont présentés les textes en vigueur et/ou les textes récemment adoptés ou publiés. L'utilisateur choisit les documents qui l'intéressent en parcourant les listes structurées qui lui sont proposées. Il est cependant difficile d'accéder à des versions consolidées des documents.

Le développement de nouvelles fonctionnalités est annoncé, tel LexAlert, un système de notification de nouveaux documents.

L'autre grand site juridique des institutions européennes est Curia, le site de la Cour de justice des Communautés européennes.

- *deux sites comportent des informations sur des procédures de décision en cours* : Pré-Lex, site de la Commission permettant le suivi des procédures interinstitutionnelles en cours et l'observatoire législatif du Parlement européen, baptisé « Œil » ;

- *le 28 avril 2006 a été ouvert Nat-Lex, site expérimental aidant à naviguer dans les législations des Etats membres*. Cet accès commun aux sources de droit national a été développé par l'Office des publications officielles des Communautés européennes en collaboration avec les États membres de l'Union européenne. Il permet, à partir d'un même masque de recherche uniforme, d'interroger des sites nationaux.

Les masques de recherche sont disponibles en onze langues officielles. Les interfaces de recherche sont connectées aux sites juridiques nationaux, un par État membre, qui donnent accès à la législation. Les États membres sont ajoutés à mesure que leurs collections sont accessibles. L'objectif est de pouvoir proposer des pages de recherche pour tous les États membres dans l'ensemble des langues officielles de l'Union européenne.

Le masque de recherche propose différents champs pour saisir une recherche ainsi qu'un lien direct au site national concerné. Lorsque la recherche par mots est possible, N-Lex offre aussi un accès à un thesaurus multilingue, Eurovoc, qui ici sert de vocabulaire et permet à l'utilisateur de saisir plus facilement un terme dans une langue qui n'est pas la sienne.

Le projet N-lex se différencie de son équivalent américain « Global Law Information Network » (GLIN). Encadré par la « Library of Congress », le GLIN a pour vocation de collationner des droits nationaux traduits en anglais, de les conserver et de les mettre à disposition. A l'inverse, la vocation de N-lex est de mettre à disposition des internautes une plateforme de recherche et de traduction automatisée permettant de mener des recherches comparatives dans les différentes bases nationales. Ainsi l'enjeu n'est pas de construire un système unique et centralisé mais bien au contraire d'offrir un système intégré prenant en compte les spécificités des bases nationales.

- en 1998 a été lancé par le Conseil le projet Eugelis, prévoyant la création d'une base de données européenne à plusieurs entrées : relations entre institutions, acteurs informations légales, textes en cours de négociation.

II.1.2. Les travaux des institutions européennes

La réflexion sur l'accès au droit est conduite au plan technique par le groupe « informatique juridique », composé d'experts dépêchés des 27 Etats membres. Il entre dans le mandat de ce groupe de conseiller le COREPER sur les décisions qu'il serait appelé à prendre au regard du développement des politiques européennes concourant à la diffusion des données juridiques et à la convergence de moyens techniques mis en œuvre afin d'assurer un accès aisé au droit applicable tant pour les citoyens que pour les entreprises.

La vocation de ce groupe, présidé par le secrétariat général du Conseil de l'Union européenne, est, d'une part, de suivre les travaux menés par l'Office des publications officielles des Communautés européennes pour le développement des bases de données juridiques européennes et, d'autre part, d'examiner, voire d'essayer de fédérer, les meilleures pratiques des Etats membres en ce domaine.

L'un des axes de travail du groupe est à l'heure actuelle le programme « Legal Information Network in Europe » (LINE) de mise en commun des « bonnes pratiques » en matière de production et de diffusion du droit en ligne. Trois aspects nécessaires à une meilleure convergence des moyens de production et de diffusion y sont abordés :

- l'aspect technique, la question principale étant celle de l'harmonisation des méta-données par l'utilisation du protocole XML et de la convergence de l'écriture juridique assistée informatiquement ;

- l'aspect juridique relatif à l'authentification des publications officielles. L'ensemble des journaux officiels de l'Union européenne ont vocation à avoir une version en ligne authentifiée. Le véritable sujet est de savoir quelle procédure sera privilégiée entre l'authentification de l'émetteur et l'authentification du fichier lui-même. Trois Etats membres ont déjà pris le parti de la publication officielle authentifiée en ligne, dont la France. Un autre sujet de débat d'ordre juridique est celui de l'anonymisation des décisions de justice, question sur laquelle les Etats membres demeurent très divisés.

- l'aspect financier et les implications de la gratuité. Le succès du site « Légifrance » compte parmi les raisons qui ont motivé le choix de demander à l'Office des publications de préparer une diffusion gratuite du droit européen, ce qui s'est traduit par l'abandon de la base *CELEX*, base payante de droit positif et de jurisprudence européens, au profit d'une base *EURLEX* réorganisée.

Au premier semestre 2007, le groupe de l'informatique juridique a en outre été appelé à examiner les contours d'un projet « e-justice », fortement appuyé par la présidence allemande, qui vise à favoriser les communications transfrontières dématérialisées entre Etats membres dans le domaine de la justice. L'ambition serait de mettre en place un portail transfrontalier donnant accès aux procédures judiciaires disponibles sous un format numérique au niveau des Etats membres. Chaque Etat membre serait incité à développer son propre portail judiciaire qui serait connecté à une interface commune développée au niveau communautaire, afin que soit facilité l'accès des ressortissants de l'Union aux procédures judiciaires de chaque Etat membre.

II.2. Appréciation critique du bilan de la politique de diffusion du droit des institutions européennes

Avec le choix de la gratuité, la création d'Eur-Lex a certainement marqué un progrès du point de vue de l'accès au droit des institutions européennes. Après des débuts difficiles, la fréquentation du système a augmenté régulièrement, pour atteindre en octobre 2005 140 000 sessions de travail par jour.

Il reste qu'Eur-Lex souffre d'un certain manque d'exhaustivité, qui s'explique en grande partie par les efforts que l'OPOCE a dû déployer au cours des dernières années, avec des moyens contraints, pour s'adapter à l'enrichissement du régime linguistique de l'Union. Les problèmes de traduction sont récurrents. Dès 2005, les textes étaient disponibles dans les 11 langues des quinze premiers Etats membres. Il n'en allait pas de même pour les langues des Etats plus récemment intégrés. Ces difficultés étaient largement imputables à un manque de traducteurs réunissant une qualification juridique dans les langues respectives des nouveaux adhérents. Ces traductions ont cependant été parachevées au 1er janvier 2006. La traduction n'en continue pas moins de mobiliser une part très importante des moyens consacrés par l'Office des publications à la diffusion du droit. L'entrée dans l'Union au 1er janvier 2007 de la Bulgarie et de la Roumanie a exigé la traduction du corpus communautaire dans les langues de ces deux Etats. L'OPOCE a également dû se mettre en mesure de traduire en gaëlique les textes publiés au Journal officiel de l'Union européenne.

Dans le dispositif actuel, il reste difficile aux Etats membres d'organiser, dans leurs bases de données juridiques, des liens entre les textes communautaires consolidés et les mesures nationales prises pour leur application, alors même que ceci s'imposerait pour tenir compte de l'intégration de l'ordre juridique communautaire dans les ordres juridiques nationaux. La France sera toutefois en mesure de faire état, au début de l'année 2008, d'une avancée en ce domaine avec la mise en ligne, dans une nouvelle version de Légifrance, de

liens entre les mesures nationales et le texte des directives qu'elles mettent en œuvre, tel qu'il est disponible sur le site Eur-Lex.

L'offre européenne de données juridiques par voie électronique souffre, dans l'ensemble, d'un déficit de cohérence et de visibilité, qui n'est pas pour stimuler le marché de l'édition juridique, ni pour contribuer à la promotion du droit communautaire à l'échelle internationale et ce, alors même que le multilinguisme de l'Union constitue à cet égard un atout considérable. Il n'existe que très peu de coordination entre les trois pôles du triangle institutionnel en termes de fédération des initiatives de diffusion de données juridiques par internet.

Or, dans le contexte d'une prolifération de l'offre de données juridiques diffusées par internet, qu'elle soit le fait d'initiatives professionnelles ou non, les autorités publiques auteurs de normes ont une responsabilité à assumer pour permettre un accès simple et fiable à un droit authentifié.

III. Les contours d'une initiative française

III.1. La prise en compte de l'accès au droit comme partie intégrante du processus « Mieux légiférer »

Si elle apparaît bien dans l'accord interinstitutionnel du 9 octobre 2003, la notion d'accessibilité n'y est entendue que sous l'angle de la transparence du processus d'élaboration de la norme communautaire.

Or, si les efforts de consolidation, de codification et de simplification du droit ont toute leur importance pour les destinataires de la norme communautaire, il paraît au moins aussi important, à se référer à l'expérience nationale, d'œuvrer à une meilleure accessibilité de la norme applicable.

Il en va sans doute, au niveau communautaire comme au plan national, du bon fonctionnement de la démocratie dès lors que nul ne saurait exciper de son ignorance du droit qui lui est applicable mais aussi du rayonnement même du droit applicable à l'ensemble des citoyens européens, voire de l'intérêt de stimuler le marché de l'édition juridique et de faire bénéficier les professions juridiques et universités de certaines externalités positives liées à la constitution d'une offre fiable de données juridiques.

A bien des égards, il semble que la France aurait, ne serait-ce que du fait de son expérience, une parole à porter à l'occasion de la Présidence afin que l'horizon jusqu'à présent retenu dans le processus « mieux légiférer » s'élargisse aux questions d'accessibilité du droit communautaire.

III.2. Plusieurs types d'avancées concrètes pourraient être promues

III.2.1. A titre d'objectifs pour les institutions européennes, il pourrait être proposé que d'ici 2010 :

- l'Union européenne soit à même de proposer une formule d'abonnement gratuit par voie électronique au Journal officiel de l'Union européenne, tout comme le site Légifrance permet chaque matin à tout internaute qui le souhaite de se procurer le Journal officiel de la République française. Les questions d'opposabilité pourraient, si nécessaire, n'être réglées que dans un second temps, l'essentiel dans l'immédiat étant de stimuler l'utilisation au niveau communautaire des nouvelles possibilités de diffusion du droit offertes par les nouvelles technologies de l'information ;

- un accès plus ergonomique et convivial soit proposé aux internautes sur le site Eur-Lex, en particulier pour la recherche dite simplifiée ;

-un référentiel commun soit défini pour aider à constituer des liens entre les sites nationaux et le site de référence communautaire.

III.2.2. Le propos de la France dans le traitement de ces questions pourrait également être de méthode.

De manière à ce qu'une dynamique s'enclenche au niveau communautaire sur les questions d'accès au droit et que les institutions européennes soient éclairées et aiguillonnées dans leurs pratiques en ce domaine, il pourrait y avoir un intérêt à ce que soit constituée une instance du type de celle existant en France, réunissant les parties prenantes pour formuler des propositions sur l'amélioration de l'accès au droit communautaire. Il serait intéressant qu'y siègent tant des personnalités issues du monde universitaire ou du secteur de l'édition juridique que des représentants des institutions ou d'Etats membres.

Annexe 4

PARLEMENT EUROPÉEN

2004 *2009*

23.4.2007 0044/2007

DÉCLARATION ÉCRITE

déposée conformément à l'article 116 du règlement

par Diana Wallis, Gérard Onesta, Marc Tarabella, Alejo Vidal-Quadras et Dimitrios Papadimoulis

sur le numéro d'appel d'urgence européen 112

Échéance: 6.9.2007

0044/2007

Déclaration écrite sur le numéro d'appel d'urgence européen 112

Le Parlement européen,

– vu l'article 116 de son règlement,

A. reconnaissant qu'il est essentiel de mettre à la disposition de tous les citoyens circulant librement dans l'Union européenne un numéro 112 efficace,

B. conscient que le 112 a été crée en 1991 et que de nouvelles obligations ont été introduites en 2002,

C. tenant compte de la mauvaise qualité des services fournis aux citoyens par le biais du 112,

D. considérant que la bonne mise en œuvre du 112 relève de plusieurs politiques européennes (télécommunications, santé, sécurité intérieure et protection civile) tout en en concernant d'autres (transports, tourisme),

E. considérant que l'Union européenne doit se doter de télécommunications d'urgence de qualité élevée et interopérables entre les citoyens et les services d'urgence en vue de réduire les souffrances et les pertes de vies humaines survenant au cours des accidents quotidiens et des catastrophes de grande ampleur,

1. demande aux États membres et à la Commission d'engager les procédures et ressources nécessaires à l'établissement d'un service 112 efficace dans toute l'Union européenne.

2. appelle la Commission à faire évaluer par des agences indépendantes l'état réel de l'application du 112 à travers l'Union européenne en ayant recours à la méthodologie élaborée en 2003,

3. demande à la Commission de traiter la question des télécommunications d'urgence en faisant intervenir toutes les politiques concernées et en s'inspirant de l'exemple des pays qui abordent le sujet de manière inédite et innovante.

4. charge son Président de transmettre la présente déclaration, accompagnée du nom des signataires, au Conseil et à la Commission.

Annexe 5

Quatre analyses thématiques sur l'application concrète du droit communautaire effectuées par des étudiants de Master 1 et 2 Affaires Européennes et Internationales de la Faculté de Bayonne, sous la responsabilité de Maiténa Poelemans, Ingénieur de Recherches au CDRE (Benoît Camiade, Emilie Darjo, Marjorie Fourteau, Jennifer Naili, Kathyleen Yatime et l'ensemble des étudiants du M1)

L'effectivité du droit communautaire dans les régions transfrontalières quant à la profession d'avocat

La libre circulation des avocats revêt deux formes, la libre prestation de service d'une part, et la liberté d'établissement d'autre part. Ces deux notions, qui ont chacune leurs règles propres, ont évolué de façon significative, concomitamment à la construction communautaire.

En effet, il importe de bien distinguer ces deux libertés dont l'exercice pose des problèmes différents. La libre prestation de service concerne le service fourni à titre occasionnel ou permanent par l'avocat ressortissant d'un autre État membre (articles 49 et 50 TCE). La liberté d'établissement permet à l'avocat communautaire de s'inscrire à un barreau d'un autre état membre de l'UE (article 43 TCE).

La Cour de justice des communautés a reconnu très tôt l'effet direct de ces deux dispositions du traité CE. Concernant la libre prestation des services, dans l'arrêt Van Binsbergen du 3 Décembre 1974, (Affaire N°33/74), pour la liberté d'établissement dans l'arrêt Reyners du 21 Juin 1974, (Affaire N°2/74).

La libre circulation des avocats est une question spécifique, puisqu'il s'agit d'une profession réglementée, à savoir une profession contrôlée par des lois locales ou étatiques et régie par une association professionnelle qui en fixe les critères d'accès, évalue les qualifications et les diplômes des candidats, et accorde le certificat, le titre réservé ou le permis d'exercice aux candidats qualifiés.

Le droit communautaire s'est préoccupé assez tardivement de cette profession, puisque il s'agit d'une profession à part, par nature liée à bien des égards à l'Etat qui délivre le titre.

L'accès à la profession d'avocat va différer selon les pays de l'Union européenne puisque la réglementation de chaque Etat va soumettre son accès à des règles bien différentes. En effet, si nous parlons de l'accès dans la **réglementation française**, il faut être titulaire d'un Master 1 de droit, puis l'inscription à l'école d'avocat sera subordonnée à la réussite d'un concours. Si on se concentre sur le **cas espagnol**, il suffit d'avoir une licence de droit pour s'inscrire dans une école d'avocat sans aucun examen d'entrée.

Cet exemple concret nous permet d'aborder la difficulté d'une telle réglementation communautaire, surtout lorsque l'on multiplie le nombre de réglementations nationales par le nombre de pays membres de l'Union européenne.

De plus, l'activité professionnelle de l'avocat va revêtir deux aspects, activité de conseil et activité de représentation. En effet, l'avocat intervient dans deux directions principales : d'une part, il opère le lien entre le plaideur et le juge, c'est sa fonction judiciaire ; d'autre part, il consulte hors du contentieux et rédige des actes, c'est sa fonction qu'il est coutume de nommer juridique.

Toute la question est de savoir si, à travers l'évolution des normes communautaires relatives à la libre prestation de service et à la liberté d'établissement, ces deux libertés sont désormais effectives, ou si les normes actuelles sont insuffisantes pour les garantir.

Il sera intéressant de mêler la procédure établie par le droit communautaire primaire, ainsi que son droit dérivé, à la pratique concrète de la profession d'avocat pour tirer les conséquences relatives à l'existence d'une amélioration des droits mis en place par l'Union européenne.
C'est par cette approche que nous pourrons répondre à la distinction procédurale existante entre la libre prestation de service (I) et la liberté d'établissement (II).

I - La Libre Prestation de Service

La libre prestation de service des avocats de la Communauté européenne a fait l'objet de la directive du 22 mars 1977. Y est énoncée « une liberté générale pour tout avocat de la Communauté de fournir un service juridique dans un autre Etat membre », avec deux corollaires : d'une part, la prestation de services est temporaire, avec un accès réglementé, et d'autre part, elle recouvre toutes les activités de la profession juridique.

A - L'accès à la Libre Prestation de Service

La diversité des systèmes et des formations juridiques des Etats membres a rendu extrêmement difficile la reconnaissance mutuelle complète des diplômes et des titres d'accès, qui auraient permis une libre prestation de service effective. C'est dans l'optique de parvenir à cette effectivité que la Communauté d'une part, et les Etats membres d'autre part ont tenté d'instauré des « règles ».

Dans un premier temps, la Directive du Conseil 77/249 du 22 mars 1977 est intervenue en application du Traité de 1957, en rappelant que toute restriction en matière de prestation de service fondée sur la nationalité ou sur des conditions de résidence est interdite depuis la fin de la période de transition. Elle prévoit ensuite toute une série de conditions générales à destination des Etats pour l'exercice de la libre prestation de services.

Tout d'abord, l'exercice effectif des activités d'avocat en prestation de service suppose que l'Etat membre d'accueil reconnaisse comme avocats les personnes exerçant cette profession dans les différents Etats membres.

Ensuite, tout bénéficiaire de la Directive utilisera le titre professionnel de l'Etat membre dans lequel il est établi. Cependant, elle n'autorisait qu'une libre prestation de services occasionnelle. Un avocat ne pouvait donc exercer son activité dans un autre Etat membre sous son titre d'origine que de temps en temps, ce qui différencie la libre prestation de services de la liberté d'établissement.

Ensuite, la directive prévoyait des conditions plus spécifiques au libre accès à cette prestation de services. Ainsi, l'avocat devait être inscrit dans un barreau de l'Espace économique européen, plus particulièrement dans l'Etat dans lequel il avait son activité principale.

De plus, il devait être affilié et cotiser dans son barreau d'origine. Les avocats d'un autre Etat membre font « usage de leur titre professionnel exprimé dans la ou l'une des langues de l'Etat membre d'origine, avec indication de l'organisation professionnelle dont elle relève ». L'activité relative à la représentation et à la défense d'un client en justice ou devant une autorité publique doit être exercée dans chaque Etat membre d'accueil dans les conditions

prévues pour les avocats de cet Etat.

De plus, l'avocat doit respecter tant les règles professionnelles de l'Etat d'accueil que celles de l'Etat de provenance. L'Etat d'accueil peut imposer aux avocats prestataires d'être introduits auprès du président de la juridiction saisie ou du bâtonnier compétent selon les règles et les usages locaux, et d'exercer de concert avec un avocat de l'Etat d'accueil.

D'autre part, chaque Etat membre peut exclure les avocats salariés liés par un contrat de travail avec une entreprise publique ou privée de l'exercice de défense ou de représentation de ladite entreprise dans la mesure où les avocats établis dans cet Etat ne sont pas autorisés à les exercer.

Enfin, cette directive de 1977 prévoit que l'Etat membre d'accueil peut demander au prestataire de service d'établir sa qualité d'avocat.

Malgré une bonne première approche de cette libre prestation de services des avocats, la Directive de 1977 présentait plusieurs lacunes : en effet, et à titre d'exemple, elle ne distinguait pas selon qu'il s'agissait d'une activité de conseil ou de défense pure.

Dans l'optique de pallier les manques persistants, le Conseil des Communautés européennes a adopté une seconde directive, plus générale, le 21 décembre 1988. Cette directive était relative à un système général de reconnaissance des diplômes d'enseignement supérieur qui sanctionnent des formations professionnelles d'une durée minimale de plus de trois ans.

Sur la base des deux directives de 1977 et 1988, la France a adopté un décret dont la version consolidée date du 16 mai 2007 (décret de 1991). Ce décret reprend les modalités de l'exercice par un avocat de sa libre prestation de services. Ainsi, l'on peut citer la reprise du caractère temporaire de l'activité. Ensuite, et selon la Commission Européenne, l'activité doit présenter un caractère de « discontinuité ». Le centre principal de l'activité doit être situé dans un autre Etat membre que celui dans lequel la prestation est fournie, l'avocat prestataire doit s'affilier et cotiser au régime prévu dans son barreau d'origine. De plus, l'avocat qui souhaite prester dans un autre Etat membre doit respecter à la fois les règles de déontologie de son Etat d'origine et celles du pays qui accueille sa prestation.

L'ensemble des conditions d'accès à la libre prestation de service rendent parfois délicat l'exercice de cette dernière.

B - L'exercice de la Libre Prestation de Service

Nous cherchons à savoir ici quelles sont les conditions qui entourent et réglementent l'exercice de la profession d'avocat dans le cadre de la liberté de prestation et si elles peuvent concrètement constituer un frein à l'exercice de la liberté de prestation.

En principe, l'avocat européen peut immédiatement profiter de la libre prestation de services, sans être soumis à des formalités préalables auprès de l'Etat d'accueil, en étant notamment dispensé de toute condition d'inscription à une organisation professionnelle dans l'Etat membre d'accueil, ou des conditions de connaissance du droit de l'Etat d'accueil.

Toutefois, la Directive de 1977 exige d'un avocat communautaire qu'il établisse sa qualité d'avocat en présentant sa carte d'identité professionnelle délivrée par le barreau d'origine.
Cette carte doit être accompagnée de la mention d'un titre universitaire, dont la délivrance est conditionnée par le droit d'autorisation de l'Etat d'origine. (CJCE, Kraus, 31 mars 1993)

L'avocat doit par ailleurs respecter le principe de double déontologie, qui consiste, à la fois dans l'application des règles professionnelles de l'Etat membre d'accueil et de celles de son Etat membre d'origine.
D'ailleurs, la directive distingue les activités judiciaires auxquelles on a appliqué les règles professionnelles de l'Etat membre d'accueil et les activités extrajudiciaires auxquelles on applique les règles de l'Etat membre d'origine.

La Directive exige également un contrôle disciplinaire. Il est à noter que tant la Directive que la jurisprudence (CJCE, Gullung, 19 janvier 1988) estiment que "lorsque la capacité d'exercice de l'avocat à fait défaut, l'intéressé, s'étant vu interdire pour cette raison l'accès à cette profession, il y a lieu de considérer qu'il ne remplit pas les conditions que la directive pose pour la libre prestation de services."

Il existe aussi une action de concert, les Etats membres pouvant imposer en matière de représentation en justice l'obligation d'agir avec un avocat local.

Au vu de l'ensemble de ces obligations, nous pouvons affirmer qu'il n'existe pas d'obstacles infranchissables.

D'abord, en ce qui concerne le respect du principe de la double déontologie, cette exigence ne nécessite pas d'acte concret de la part de l'avocat, c'est une obligation purement intellectuelle.

Ensuite, la carte CCBE (carte du barreau européen) est une sorte de "livret d'avocat" qui regroupe l'ensemble des informations le concernant, qui est disponible auprès du barreau du pays d'origine. Elle lui permettra une identification plus rapide et par conséquent lui facilite l'accès aux juridictions d'autres Etats membres.

Enfin, concernant l'action de concert, nous pouvons dire qu'elle contribue à favoriser la libre prestation de service car elle permet une meilleure intégration. En effet, en faisant appel à un confrère local, connaissant mieux le droit du pays concerné, la liberté de prestation de service devient plus efficace.

En conclusion, nous pensons que ce dispositif a un double effet. D'une part, comme nous l'avons dit précédemment, il favorise la prestation de service et d'autre part, il permet également une meilleure sécurité juridique pour le justiciable, puisqu'il peut avoir un maximum d'informations sur son représentant. Cela étant dit son efficacité dépendra du bon vouloir des avocats, car ces dispositifs ne sont pas obligatoires.

Lorsque nous avons essayé de démontrer l'effectivité de l'exercice de la libre prestation de service, de façon concrète, nous nous sommes heurtés à un problème auquel nous ne nous attendions pas. En effet, après avoir pris contact avec la Maison des avocats, et avec de nombreux cabinets d'avocat, nous nous sommes heurtés au constat que la libre prestation de service avait peu de succès dans les régions transfrontalières. Nous avons fini par obtenir le témoignage de Maître LOUSTEAU, avocat au barreau de Bayonne et directeur de l'observatoire transfrontalier (Iuris Muga).

Celui-ci nous a confié que lorsqu'il était confronté à un litige qui l'obligeait à aller plaider en Espagne, il collaborait avec un cabinet espagnol afin que celui-ci plaide à sa place. Il va justifier cela par un argument incontournable, à savoir le manque de connaissance du droit espagnol. En effet, nous constatons qu'il est très difficile de maîtriser un droit, différent du droit de son pays d'origine, dont on n'a pas fait l'apprentissage. Dans le cas typique France-Espagne, des principes juridiques évidents, comme par exemple le mode de preuve, vont totalement différer d'un pays à l'autre, l'un favorisant la preuve holographique, l'autre les témoignages. Si sur un

point si spécifique, des différences apparaissent, celles-ci sont d'autant plus importantes d'un point de vue procédural. C'est donc pour cela que le travail en collaboration prévaut sur la libre prestation de service puisque d'une part il enlève les entraves fonctionnelles, et que d'autre part on constate que c'est l'option envisagé par la plupart des praticiens.

II - La Liberté d'Etablissement

L'objectif de la liberté d'établissement est de permettre à tout avocat de la Communauté d'être automatiquement inscrit, à sa demande, à un barreau français. Une réglementation très précise vient encadrer aussi bien l'accès que l'exercice de la profession.

A - L'accès à la Liberté d'Etablissement

Pour pouvoir s'installer en France, un avocat ressortissant d'un autre Etat membre doit s'inscrire auprès d'un barreau français. La directive du 16 février 1998 (visant à faciliter l'exercice permanent de la profession d'avocat dans un Etat membre autre que celui ou la qualification a été acquise) pose une seule et unique condition pour obtenir l'inscription d'un avocat ressortissant d'un Etat membre auprès d'un barreau d'un autre Etat membre. L'avocat européen souhaitant s'installer en France doit pouvoir justifier qu'il est régulièrement inscrit dans un autre barreau de l'Union Européenne.

Toutefois, en pratique, nous pouvons constater d'autres exigences. Avant de pouvoir **s'inscrire au barreau français de son choix**, l'avocat, ressortissant d'un autre Etat membre doit demander un formulaire d'inscription. Afin de le remplir correctement, il doit fournir :

- l'attestation du barreau de son pays d'origine contenant d'éventuelles mentions concernant des procédures disciplinaires prononcées en son encontre.
- Une attestation d'assurance professionnelle.

L'avocat, désirant s'installer en France, doit payer une cotisation dans le barreau de son Etat d'origine ainsi que dans le barreau de l'Etat d'accueil. Cette double cotisation est un frein à la libre circulation.

Nous pouvons également constater une discrimination mineure entre les avocats. En effet, chaque barreau français comprend deux listes d'avocats. L'une comprend les avocats français et l'autre, les avocats ressortissants d'un autre Etat membre. Toutefois, au bout de trois ans d'activité effective et régulière en France et en droit français, l'avocat acquiert la possibilité de s'inscrire sous le titre d'avocat français. D'autres discriminations mineures sont à noter notamment l'exigence d'un examen d'aptitude soumis à autorisation après requête auprès du Conseil National des Barreaux. En cas de réussite, l'avocat se voit délivrer une attestation lui permettant de demander son inscription auprès du barreau français de son choix.

*Voyons en l'espèce le cas **d'une avocate Espagnole installée en France**: Maître W., qui a obtenu une maîtrise de droit en Espagne en 1994, après quoi elle s'est inscrite dans un barreau espagnol en qualité d'Abogado (avocat). Elle décide ensuite de venir exercer sa profession en France.*
Elle s'est inscrite au CRFPA de Strasbourg, de manière à pouvoir se présenter à l'homologation du diplôme d'avocat.
Il est intéressant de noter préalablement que la première difficulté rencontrée fut relative à son inscription en tant qu'auditeur libre dans ce centre de formation. En effet, alors que pour les nationaux, la formation était gratuite, la direction du centre exigea de sa part une cotisation de 10 000 FRF pour pouvoir suivre cette formation.

Ces frais apparaissent comme étant discriminatoires puisqu'ils semblent soumis à une décision discrétionnaire de la direction.

La directive 89/48/CEE "relative à un système général de reconnaissance des diplômes d'enseignement supérieur qui sanctionnent des formations professionnelles d'une durée minimale de trois ans", l'a contrainte à se soumettre à une procédure comportant plusieurs étapes.

En pratique, elle a d'abord dû faire une demande au conseil national du barreau français pour obtenir un dossier où elle devait faire état des matières étudiées durant son cursus espagnol. De là, elle a du trouver un traducteur assermenté, ce qui posa problème pour la transcription des matières. Le conseil national de l'ordre des avocats avait alors quatre mois pour répondre à l'admissibilité de la demande, et l'examen ne pouvait être repassé plus de trois fois.

Là, un parallèle entre les matières étudiées en Espagne, et les matières à passer pour l'homologation fut effectué. Dans le cas de Maître W., les matières qui ont été sélectionnées furent réduites du fait de son passage au centre de formation de Strasbourg.

Elle tient à nous préciser que pour les avocats résidents à l'étranger et désirant s'établir en France, la formation relative au métier d'avocat est très difficile d'accès et ne favorise absolument pas la reconnaissance des diplômes et par conséquent la liberté d'établissement. Dans la pratique, elle s'est rendu compte que la procédure liée à l'établissement dans un Etat membre autre que l'Etat d'origine est dans la pratique très lourd et qu'une volonté délibérée des barreaux français a émergé afin de limiter l'accès tant à la libre prestation de services qu'à la liberté d'établissement. Le problème majeur est lié à la concurrence. En effet, Maître W ayant été inscrite dans des barreaux qui ne sont pas dans une situation géographique transfrontalière a remarqué que l'inscription au barreau et la liberté d'établissement étaient plus accessibles, alors que dans les régions transfrontalières, les barreaux français limitaient volontairement l'accès.

Elle tient également à préciser que pour elle, la directive de 89/48/CEE est plus favorable que la directive 98/05/CEE relative à la liberté d'établissement puisqu'en pratique, elle constate qu'il est difficile de justifier de trois ans d'activité effective en France pour se voir reconnaître la liberté d'établissement.

B - L'exercice de la Liberté d'Etablissement

Il s'agit de voir quelles sont les conditions qui entourent et réglementent l'exercice de la profession d'avocat dans le cadre de la liberté d'établissement et si elles peuvent concrètement constituer un frein à l'exercice de la liberté d'établissement.

En principe, l'avocat établi dans l'Etat membre d'accueil peut exercer les mêmes activités professionnelles que l'avocat ressortissant de ce pays d'accueil. C'est-à-dire que sous son titre professionnel d'origine il peut prétendre à exercer les fonctions traditionnelles de tout avocat : activité de conseil / représentation et défense d'un client.

Néanmoins la directive 98/5/CE, prévoit certaines dérogations:

• lorsqu'il existe un monopole accordé à une autre profession pour l'accomplissement de certains actes, ce qui vise en pratique les activités réservées aux notaires, ou lorsqu'il existe un monopole accordé à des avocats spécialisés devant les cours suprêmes.

Un Etat membre n'est pas autorisé à prévoir d'autres exceptions, ce que la CJCE s'attache à contrôler. Le Luxembourg par exemple a été sanctionné par la CJCE pour avoir voulu exclure du champ de la liberté d'établissement l'activité de domiciliaire de sociétés en la réservant aux professionnels des secteurs financiers et des assurances, aux réviseurs d'entreprise et experts-comptables, et aux avocats membres de la profession nationale.

• lorsque l'Etat estime nécessaire que l'avocat ressortissant d'un autre Etat membre soit assisté d'un avocat national pour exercer ses fonctions de représentation et de défense : on parle alors d'action de concert.

Ce n'est pas une obligation mais une possibilité pour l'Etat. Cependant, en pratique, certains barreaux imposent facilement l'action de concert sous prétexte que l'avocat étranger ne maîtrise pas assez le fonctionnement des juridictions nationales alors qu'aucune difficulté procédurale ne se présente. Par contre, selon le témoignage de certains avocats, cette action de concert est perçue comme une collaboration avec l'état d'accueil leur permettant de s'intégrer plus facilement dans les mœurs juridiques du pays d'accueil.

La directive n'impose aucun contrôle *a priori* quant à la maîtrise de la langue du pays d'accueil par l'avocat étranger. Pourtant cela a déjà porté préjudice à certains avocats, victimes des « nationalismes » juridiques. Bien heureusement la CJCE contrôle de près ces dérives.
Un Etat membre ne peut donc pas subordonner le droit d'exercer la profession d'avocat à un contrôle de la maîtrise de la langue car la directive prévoit d'autres mécanismes susceptibles de mettre en évidence ce critère dans les cas où il serait nécessaire (mention du titre professionnel d'origine, l'action de concert, respect des règles de déontologie, sanctions disciplinaires).

Ensuite, l'avocat établi dans un autre Etat membre que le sien, est soumis à la fois aux règles de déontologie de son pays d'origine et aux règles de déontologie du pays d'accueil.
A priori cet aspect n'est pas véritablement problématique car il apparaît qu'il agisse comme un facteur d'harmonisation des règles déontologiques de chaque pays de l'UE. En effet, il oblige à une certaine coopération et un certain dialogue entre les Etats. Pour l'avocat établi, ce n'est pas un lourd fardeau à porter même si une harmonisation globale faciliterait sa situation.

Dans le même état d'esprit de coopération, les procédures disciplinaires, bien que propres à chaque pays obligent les Etats membres à s'accorder sur leurs règles puisque l'Etat d'accueil qui engagerait une procédure contre un avocat étranger est dans l'obligation d'informer le pays d'origine de ce dernier, ce même pays d'origine devant à son tour donner suite à la décision disciplinaire selon ses propres règles de fond et de forme.
Certains barreaux ont toutefois des sections internationales qui permettent une certaine harmonisation des règles entourant la profession d'avocat.

Enfin la directive permet à l'avocat établi, sous certaines conditions, d'être assimilé à l'avocat de l'Etat membre d'accueil.

Deux hypothèses sont à distinguer :

• au bout de trois ans d'exercice effectif et régulier de la profession sans interruption et dans le droit de l'Etat d'accueil, l'avocat peut accéder à la profession d'avocat de l'Etat membre d'accueil c'est-à-dire faire partie intégrante d'un barreau, au même titre qu'un avocat national sans passer aucun examen où n'effectuer aucun stage de mise à niveau.

• à tout moment, l'avocat peut demander aux autorités nationales d'exercer

sous le titre professionnel de l'Etat d'accueil. Pour cela, la directive 89/48/CEE permet une reconnaissance des diplômes. Si la formation n'est pas équivalente à celle de l'Etat d'accueil, ce dernier peut exiger de l'avocat d'effectuer une remise à niveau ou de lui faire passer un examen pour évaluer ses connaissances dans le droit du pays d'accueil.

Selon le témoignage d'un **avocat belge exerçant en Espagne**, l'examen exigé présente des difficultés, car il porte sur l'ensemble du droit de l'Etat d'accueil et les matières fondamentales. Néanmoins, il lui semble primordial de devoir avoir une connaissance globale de ce droit sans quoi il ne pourrait exercer correctement ses fonctions.

Conclusion

Ainsi donc, à l'issu de cette présentation, nous pouvons constater que la mobilité des avocats à l'échelle communautaire est très loin d'être acquise, et que l'ouverture de la profession aux ressortissants d'états membres reste pour l'heure assez timide.

Cela n'est pas dû à la fatalité d'une seule discordance des droits nationaux, qui peuvent selon les Etats être aussi bien similaires que fondamentalement différents.
On assiste au fond à une véritable mauvaise volonté des régulateurs de la profession, bien souvent organisés en ordres, pour lesquels le *statu quo* serait une bénédiction.

On notera ainsi la clairvoyance du Parlement Européen qui, pour le suivi du "Rapport sur la concurrence dans le secteur des professions libérales" a adopté une résolution le 12 octobre 2006 à la suite du rapport d'initiative rédigé par Mr Jan Christian EHLER (PPE – Commission des affaires économiques et monétaires) par lequel : "Il (Mr EHLER) a estimé que le droit traditionnel d'édicter des réglementations basées sur les spécificité coutumières, géographiques et démocratiques devrait être limité et finalement supprimé."

Ce qui ouvre la perspective, en somme, d'une loi Le Chapelier à l'échelle Européenne, seul moyen d'arriver à un véritable libéralisme dans ce secteur économique, et limiter au sein des professions juridiques ce que Jacques ATTALI n'hésite pas à qualifier de "rentes de situation".

LES ETUDIANTS ET LA RECONNAISSANCE DES DIPLOMES

Afin de développer la mobilité des citoyens européens dans les Etats membres, l'Union européenne et les pays membres de l'Espace Economique Européen ont mis en place des instruments visant à favoriser le transfert des qualifications et des compétences académiques.
Facilitée par la coopération internationale des Etats et universités, la mobilité étudiante connaît depuis quelques années un essor.
Néanmoins, les étudiants restent confrontés à certains obstacles, notamment en matière de reconnaissance des diplômes.
Afin de mettre en exergue cette mobilité nous centrerons notre réflexion sur l'exemple franco-espagnol.

I- <u>LA SITUATION ACTUELLE CONCERNANT LA MOBILITE DES ETUDIANTS</u>.

A la suite d'une initiative intergouvernementale, la Conférence de Bologne a mis en place le système LMD : un système unique des diplômes universitaires structurés autour de « la Licence, Master et du Doctorat ».

Les ETCS, système de crédits de validation des enseignements, dans le cadre des programmes SOCRATES et LEONARDO, constituent le principal outil de cette reconnaissance.
Un crédit ETCS correspond à une unité de valeur attribuée à un cours, selon la charge de travail impliquée, et 60 crédits représentant une année académique.

Aujourd'hui adopté par toutes les universités françaises, le processus de Bologne vient bousculer le paysage universitaire espagnol ; des Décrets royaux ont défini en 2005 les « *grados* » (licence) et « *posgrados* » (master) et le gouvernement doit publier un catalogue des nouveaux diplômes mis en place dans les universités.

Cependant, en dehors de ce système LMD, cette reconnaissance n'est pas automatique et il faut entamer des démarches administratives pour valider son niveau d'études.

Dans la plupart des pays européens, les établissements d'enseignements supérieurs sont autonomes en matière d'admission. Quelques pays ont néanmoins conservé, un système centralisé qui donne un pouvoir de décision au ministère compétent pour l'enseignement supérieur, ce qui est le cas en Espagne (Ministerio de Educación y Cienca), alors que d'autres, comme la France, ont créé des organismes à cet effet : le Centre d'information sur la reconnaissance académique et la reconnaissance professionnelle des diplômes (ENIC-NARIC).

II- LES DIFFICULTES RENCONTREES DANS LES PROCEDURES D'INSCRIPTIONS.

Les étudiants ne relèvent pas tous du même programme de mobilité.
En effet, il existe trois grandes catégories d'étudiants étrangers :
- ceux relevant de la coopération internationale de l'Etat.
- ceux relevant de la coopération des universités : ERASMUS.
- les étudiants étrangers individuels.

Cette dernière catégorie qui constitue plus des deux tiers des étudiants en mobilité connaît un problème spécifique relatif à l'homologation de leur diplôme dans le pays d'accueil.

En effet, cette homologation constitue une démarche longue et compliquée puisqu'il faut fournir des copies des relevés de notes, des diplômes et le détail des programmes étudiés par années ; sans compter qu'il peut être demandé une traduction assermentée de tous ces documents, ce qui pose problème au niveau du coût.

De plus, dans certains cas, seule une homologation partielle est délivrée, ce qui peut contraindre l'étudiant à repasser des matières dans le pays d'accueil et/ou une évaluation linguistique.

Sans compter que le résultat aléatoire de cette procédure et les délais d'attente d'une réponse peut susciter un découragement chez l'étudiant.

D'autres difficultés liées à l'accès à l'information sur les formations et à la procédure de candidature peuvent être dissuasives, en particulier :

La recherche d'information depuis l'étranger s'avère difficile, en raison des sites internet des universités peu actualisés dans leurs programmes ou dans le contenu académique, des versions trop rares des sites dans une autre langue étrangère, de la difficulté d'orientation sur les sites.

Remarque : Dans le cadre du programme ERASMUS, l'élaboration du contrat d'études, soumis à validation de l'université d'origine avant le départ, peut poser problème de part sa modification une fois dans l'université d'accueil (matières plus disponibles, problème de concordance des matières dans l'emploi du temps de l'étudiant).

- La constitution d'un dossier peut s'avérer dissuasive pour les étudiants du fait que l'envoi d'argent ou le paiement par chèque, ainsi que la nécessité de timbrer les enveloppes réponses peuvent constituer un obstacle à l'inscription.
- Le déplacement d'un étudiant pour les entretiens ou autres procédures d'admission souligne un autre problème.

III- LES DIFFICULTES RENCONTREES DANS LA VIE COURANTE.

Au niveau du financement : les bourses européennes dans le cadre d'un programme européen constituent un avantage indéniable même si elles restent insuffisantes par rapport au coût de la vie. Sans compter, que les étudiants extérieurs au programme ne bénéficient pas automatiquement d'aides financières.

Au niveau du logement : le fait d'accéder à une résidence universitaire (en France comme en Espagne) est possible mais demeure difficile pour l'étudiant étranger.

Les étudiants espagnols bénéficient de l'Aide Personnalisée au Logement, ce qui facilite leur recherche d'un logement, au contraire des étudiants français qui n'y on pas accès en Espagne.

Au niveau de la santé : la création d'une carte européenne d'assurance maladie simplifie considérablement la situation en cas de soins ou d'hospitalisation.

Cependant, il est nécessaire de s'inscrire au préalable, en Espagne, dans un centre de santé public et, en France, dans un organisme de sécurité sociale étudiante.

LE TRAVAILLEUR TRANSFRONTALIER COMMUNAUTAIRE: UN ESPAGNOL VIENT EN FRANCE...

Le Traité de Rome place la libre circulation des personnes parmi les fondements de la Communauté européenne. Aux termes de l'article 39 du traité CE, " la libre circulation des travailleurs est assurée à l'intérieur de la Communauté", ceci ayant pour but de leur permettre de répondre à des emplois effectivement offerts. D'autres textes communautaires sont venus compléter le traité originaire : règlement, Directive et même des Communications de la Commission. Dans une zone transfrontalière comme la nôtre, comment un ressortissant communautaire, travailleur transfrontalier Espagnol, venant sur le territoire français, va pouvoir exercer cette liberté fondamentale ?

Les contours du domaine libéré ont été définis par le droit dérivé et par la jurisprudence, notamment en ce qui concerne l'interprétation de certaines exceptions, qui se font, elles aussi, de plus en plus rares, pour une pleine effectivité de la libre circulation. C'est le cas pour les activités qui participent à l'exercice de l'autorité publique. Ce droit doit être interprété en tenant compte du fait que les Etats Membres peuvent prévoir des régimes spéciaux pour le non-nationaux, justifié pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique.

L'intérêt est compréhensible dans une région frontalière comme la nôtre où beaucoup de

travailleurs ont exercé, exercent ou exerceront ce droit.

Dès lors, qu'en est-il de l'état du droit communautaire en la matière? Quelles formalités un travailleur transfrontalier Espagnol doit-il remplir pour venir en France? Quels sont les limites, les points positifs ou les problèmes que l'on peut donc en tirer?

I. L'état du droit communautaire: la libre circulation des travailleurs transfrontaliers

Le droit communautaire sur la libre circulation des travailleurs trouve à s'appliquer dès qu'un ressortissant européen exerce son droit à la mobilité, et ce même s'il est revenu dans son État membre d'origine, après avoir exercé son droit de libre circulation des travailleurs. En exerçant ce droit, les citoyens participent à la création d'un véritable marché européen de l'emploi.

Avant toute chose, il faut rappeler qu'il existe des travailleurs dits salariés et d'autres dits indépendants. Par delà cette distinction, la Cour avait affirmé l'homogénéité de la libre circulation dans l'arrêt Royer (CJCE 8 avril 1976, Aff. 48/75); les travailleurs indépendants jouissent tant du droit à l'établissement pour l'exercice de cette activité que du droit à la libre prestation de leurs services. Il résulte du principe communautaire de non-discrimination fondée sur la nationalité qu'un travailleur migrant doit être traité de la même manière que les travailleurs nationaux en ce qui concerne notamment l'accès au travail, les conditions d'emploi et de travail, les avantages sociaux et fiscaux.

Les travailleurs transfrontaliers sont les travailleurs salariés ou indépendants qui exercent leur activité professionnelle dans le territoire d'un Etat Membre et résident dans un autre Etat Membre, dans lequel ils retournent au moins une fois par semaine.

Cependant, des obstacles pratiques, administratifs ou juridiques subsistent, empêchant les travailleurs d'exploiter pleinement les avantages et les potentialités de la mobilité géographique.

II. Une pratique formaliste: le cas du travailleur transfrontalier espagnol.

A. Formalités préliminaires accessoires: l'entrée et la résidence...

En arrivant sur le territoire français, le ressortissant communautaire espagnol doit remplir certaines formalités pratiques simples. En effet, ce dernier dispose d'un délai de 3 mois pour se manifester à la Mairie de la Municipalité/ ville où il a décidé de résider pour des questions pratiques...

Par la suite, il doit également se déclarer au Consulat espagnol le plus proche (à ***Bayonne, résidence du Parc, 4 avenue du BAB)***, muni de papiers d'identité : Carte d'identité, passeport. S'il est venu avec sa famille, il ne faut pas oublier le livret de famille. De plus, pour attester de sa résidence en France, le Consulat demande de fournir l'original de la Déclaration EDF ou GDF à son nom ou attestation de l'hébergeur avec ces mêmes documents, par exemple. Une fois cela réalisé, le Consulat produit les papiers nécessaires de nouvelle résidence et autres, en un délai d'une semaine. Cela est simple et n'emporte aucune réelle contrainte que le déplacement vers le Consulat. Par ailleurs, le problème linguistique ne se pose pas, ils y parlent espagnol.

Ces formalités au Consulat ont une double utilité :
- être rayé de la liste électorale en Espagne, au lieu de son ancienne résidence, et être inscrit sur une liste Bis en France, au consulat ; ainsi, le ressortissant espagnol pourra

recevoir toutes les informations nécessaires pour exercer son droit de vote à partir de la France, et donc éviter les doubles votes.
-cela va également lui permettre de se rendre au commissariat de son ancien lieu de résidence en Espagne, pour modifier sa carte d'identité espagnole avec l'indication de son nouveau lieu de résidence. Mais il ne s'agit pas d'une obligation.

B. Un cas particulier: l'inscription du travailleur indépendant

Les formalités d'inscription:
En France, tout travailleur indépendant est tenu de s'inscrire au registre professionnel correspondant à son activité et de payer les cotisations sociales des travailleurs indépendants.

Avant tout, le ressortissant espagnol détenant des diplômes espagnols va devoir se déclarer à la CCI ou s'inscrire à la Chambre des métiers.

-la chambre des métiers (artisans), il doit obligatoirement suivre un stage d'information de 5 jours (statut juridique, prêt bancaire), il disposera d'une brochure pour la création de son entreprise où seront détaillées toutes les formalités à effectuer qui varient en fonction des activités et deviennent obligatoires ou non en fonction des métiers.
--difficultés : faire valoir ses diplômes espagnols en France.

S'il ne détient pas de diplômes, il doit prouver de 3 années d'expérience, et étant par définition souvent réalisée en Espagne, il doit les faire valider par la DDTEFP.

- la CCI: ce stage n'est que conseillé ici, et non obligatoire.

Cas 1: cas du statut indépendant en France. S'il a une activité réglementée, il doit faire valider ses diplômes Espagnols en France, (si non réglementée, ce n'est pas obligatoire).
Dans ce cas, s'il exerce une activité commerciale (ex. : ouvre un magasin de chaussure), il doit fournir un état civil, nationalité, bail prouvant qu'il peut exercer dans ce local et s'affilier au service social et autres.
Si c'est une activité artisanale réglementée, il doit avoir une qualification professionnelle et faire valider son CAP/BEP... et son expérience.

Cas 2: cas des "autonomos": le ressortissant espagnol détient société en Espagne et veut créer une succursale et/ou filiale en France: il doit justifier d'une traduction de statuts en français et du Registre de commerce du pays d'origine, ainsi que d'un bail.
Les formalités d'immatriculation: s'adresser au CFE (centre de formalité des entreprises) qui se trouve à la Chambre de Commerce pour les commerçants, à la Chambre des Métiers pour les artisans, dans les locaux de l'URSSAF et parfois dans ceux des Caisses d'Allocations Familiales pour les professions libérales. Il sera demander de remplir deux liasses : la "déclaration de début d'activité non salariée" (cerfa n° 90-0192) et la "demande d'affiliation au titre d'une activité non salariée" (cerfa n° 90-0177).

C. les formalités substantielles de sécurité sociale et d'URSSAF

a) Sécurité sociale

1) le travailleur

La CPAM de Bayonne est chargée des relations internationales, elle délivre donc toutes les informations nécessaires au travailleur transfrontalier espagnol.
Aujourd'hui, ce travailleur a droit, en se munissant de sa carte d'identité et d'un formulaire E 106 délivré en Espagne, de posséder une CEAM, pour faire glisser sa couverture espagnole vers la France. Ainsi, s'agissant de la protection santé, le travailleur transfrontalier espagnol dispose d'une **CEAM**, qui garantit un remboursement rapide et simplifié des dépenses encourues sur place ou un remboursement peu de temps après le retour sur le lieu de résidence. Elle remplace les formulaires sur papier qui étaient précédemment utilisés tels que le fameux document E 111. Mais la France continue de délivrer des cartes vitales. Avant, la majeure partie des États dont la France, demandaient une déclaration à la sous - préfecture afin d'éviter la soumission à une double législation, mais depuis 2006, la France ne le fait plus comme tous les autres Etats, sauf exception de 2 États membres. Ainsi, le travailleur transfrontalier espagnol sera traité comme un national, et aura accès à tous les

emplois sauf la sécurité nationale (ex: DST...)

Les principes suivants s'appliquent aux travailleurs salarié et non salarié :

- s'il est soumis à la législation d'un seul État membre à la fois: pour celui qui est couvert par les dispositions communautaires, quel que soit le nombre d'États où une activité professionnelle est exercée. Il existe une seule petite exception: quelqu'un qui est simultanément travailleur salarié dans un État membre et travailleur non salarié dans un autre peut— dans des cas exceptionnels— être assuré dans ces deux États.

- **s'il est assuré dans le pays où il exerce son activité professionnelle :** pour lui et, y compris lorsqu'il réside sur le territoire d'un autre pays ou que leurs sociétés ou employeurs sont installés dans un autre État membre. S'il arrête de travailler dans un État membre pour exercer une activité professionnelle dans un autre État membre, il tombe sous la législation du «nouveau» pays de travail. En conséquence, il arrête de constituer des droits dans l'«ancien» pays et commence à en acquérir dans le «nouveau», peu importe qu'il réside ou non dans le «nouveau» pays de travail. Même en qualité de travailleur frontalier qui continue de résider dans l'«ancien» pays de travail, il sera assuré sous la législation du pays où il travaille.

De plus, il faut distinguer différentes situations :

- si le travailleur transfrontalier espagnol est salarié en France:

-*et réside en France*: il sera traité comme un national et sera assigné avec le certificat ou contrat de travail, et un RIB, un extrait d'acte de naissance, ce qui lui donnera droit à la carte vitale pour le remboursement des frais. L'employeur fera les démarches. Cependant, il est toujours possible de se munir d'une CEAM pour un glissement des couvertures espagnole et française.

-*et réside en Espagne*: le nouvel employeur le fera enregistrer auprès de l'URSSAF (Union de Recouvrement des Cotisations Sociales et d'Allocations Familiales).
Cette institution gère à la fois les différents régimes de la Sécurité Sociale et l'assurance chômage. Une fois enregistré, il recevra un certificat d'affiliation à la Sécurité Sociale avec votre numéro de Sécurité Sociale et une carte Vitale. il est important de trouver l'agence CPAM (Caisse Primaire d'Assurance Maladie) qui correspond au quartier de résidence et qui deviendra l'interlocuteur principal avec le régime de la Sécurité Sociale. Et la procédure est exactement identique à la précédente: pour bénéficier de la carte vitale, il devra se munir d'un extrait d'acte de naissance, certificat ou contrat de travail, RIB, et se procurer les formulaires E 101 et E 106 en Espagne, (qui est valable 1 an pour bénéficier des soins espagnols où il réside), formulaires émis par la CPAM (Caisse primaire d'assurance maladie). Le formulaire E 106 devra être remis aux autorités compétentes de sécurité sociale du pays d'exercice temporaire de l'activité afin d'y bénéficier un accès aux soins et une prise en charge de ces soins identiques à celle des assurés affiliés au régime de cet Etat.

- Si le travailleur transfrontalier est indépendant : il doit se déclarer à la CPAM et faire une demande d'assuré social. Etant un ressortissant d'un État membre "ancien" il ne devra se munir que de papier d'identité. Là encore, il peut également posséder une CEAM simplifiant d'autant plus la procédure.

L'assurance santé est également délivrée par un assureur spécial complémentaire, la CANAM (Caisse Nationale d'Assurance Maladie des professions indépendantes: les artisans). La RAM (Réunion des Assureurs Maladie) correspond aux professions libérales, et la CIPAV (Caisse Interprofessionnelle de Prévoyance et d'Assurance Vieillesse) est la complémentaire retraite, vieillesse, décès, pour les professions libérales

2) Sa famille:

Principe : sa famille possède le droit aux soins médicaux et dentaires, aux médicaments et à l'hospitalisation dans l'Etat membre où elle réside avec lui.

La règle générale européenne consiste à dire que les soins médicaux de sa famille doivent être remboursés dans le pays de résidence, peu importe l'endroit des cotisations (la France). Les démarches administratives sont gérées à travers le formulaire E 106.

Exception : Les Règlements européens admettent une exception à ce principe pour les travailleurs transfrontaliers : possibilité de choisir les soins médicaux en France ou en Espagne, mais attention :

- Ce droit d'option n'est pas extensible aux membres de votre famille, qui obligatoirement auront droit aux soins médicaux dans le pays de résidence.
- il perd ce droit d'option à la retraite, et recevra alors ces prestations dans le pays de résidence.

L'organisme chargé de gérer les soins médicaux est l'NSS ("Instituto Nacional de la Seguridad Social"). Il s'occupe de la gestion du formulaire E-106, délivré par l'organisme de la Sécurité Sociale compétente en France (la Caisse Primaire d'Assurance Maladie), document qui certifie que, même s'il cotise en France, le droit de soins médicaux provient de l'Espagne. Les médecins Espagnols réclameront ensuite à la France le remboursement des prestations sanitaires reçues par sa famille.

Le travailleur et tous les membres de sa famille, est pris en charge en France en cas d'urgence sanitaire (en présentant le formulaire E 111). Mais s'il ne s'agit pas d'une urgence, ils peuvent être pris en charge sanitairement en France, uniquement s'il a une autorisation préalable (régularisée à travers le formulaire E 112).

RÉCAPITULATIF DES FORMULAIRES :

Formulaire E 106 pour les travailleurs salariés ou non salariés et les membres de leurs familles qui vivent avec eux dans le même pays;

Formulaire E 109 pour les membres de la famille qui vivent dans un autre pays que celui où le travailleur salarié ou non salarié concerné vit;

Formulaire E 121 pour les titulaires de pensions et les membres de leur famille qui vivent avec eux dans le même pays;

Formulaire E 122 pour les membres de la famille qui ne vivent pas dans le même pays que le titulaire de pension concerné;

Formulaire E 127 pour chaque titulaire de pension ou de rente et pour chaque membre de sa famille.

b) Les formalités à accomplir auprès de l'URSSAF

Avant tout, dès qu'un employeur embauche un salarié en France, il est tenu d'effectuer une déclaration à l'embauche auprès de l'Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF) dont il dépend. Cette déclaration permet, notamment de solliciter l'immatriculation à la sécurité sociale si l'intéressé ne possède pas de numéro d'immatriculation et l'affiliation à l'assurance chômage. S'il n'a pas de numéro de Sécurité sociale, l'employeur doit adresser une déclaration unique d'embauche à l'URSSAF dont relève son établissement dans les 8 jours suivant l'embauche.

Ensuite, plusieurs cas peuvent se présenter pour ce travailleur communautaire espagnol venant en France:

- cas 1: il est indépendant et vient travailler en France. Il exerce une activité sur le sol espagnol et sur le sol français (double activité) : c'est le régime des "***autonomos***". Dans ce cas, il est obligatoirement rattaché à un régime de sécurité sociale en Espagne et paie des cotisations en Espagne (comme pour les RSI en France).

- cas 2: il est salarié détaché en France travaillant pour société espagnole et travaille maintenant en France: il sera rattaché au régime Espagnol.

- cas 3: s'il monte une antenne en France pour le compte des sociétés en Espagne: une URSSAF à Strasbourg facilite les démarches:

--s'il est travailleur communautaire, ressortissant espagnol, et est un

indépendant sur le sol Français, il est soumis au régime français. S'il exerce une profession libérale, il paiera directement ses cotisations à l'URSSAF (après avoir fourni son adresse, numéro de compte bancaire, et identification avec numéro de Siret). Dans le cas où il est salarié, les cotisations seront prélevées directement via le bulletin de salaire. Il doit s'inscrire au régime autonome auprès de l'URSSAF (Union de Recouvrement des Cotisations Sociales et d'Allocations Familiales) au RSI (Régime Social des Indépendants) et doit fournir tous les papiers demandés. Cela se fait sans rendez-vous et immédiatement, en se munissant de la Déclaration de travailleur indépendant pour disposer d'un numéro.

--*s'il est salarié espagnol venant en France*, il remplit le formulaire E 101, pour prouver qu'il est rattaché en Espagne et qu'il s'y est déclaré.

- cas 4: il est indépendant travaillant en France mais s'il rentre en Espagne et paie déjà ses cotisations en Espagne, il est exonéré de CSG.

De plus, s'il est salarié, il peut demander de bénéficier du droit au panier repas du midi, et aux indemnités de déplacement (fixées par zones) du lieu de résidence au lieu de travail (chantier, par exemple), il doit fournir un justificatif de domicile: soit une facture EDF à son nom, et s'il est hébergé, une lettre de l'hébergeur ainsi qu'une facture à son nom. Tout ceci pour éviter d'un redressement auprès de l'URSSAF, et sinon l'employeur peut être accusé de salaire déguisé si ces indemnités sont, par exemple, trop élevées.

NB*: *il faut obligatoirement justifier d'un domicile, et le cas des personnes vivant dans des caravanes pose problème parce qu'ils ne peuvent pas justifier d'un domicile.

***NB**: si un travailleur habite à San Sebastian, et travaille à Bayonne, il ne va pas toucher forcément des indemnités de déplacement. Dans le cas où il les toucherait, elles ne seront pas plus élevées car la zone est plus importante. Ce n'est pas une obligation, c'est au libre arbitre de l'employeur. S'il est bon travailleur, et qu'il manque de personnel qualifié, qu'il est le plus compétent, et que personne d'autre n'est disponible, alors il fournira sa quittance et touchera des indemnités*.

D. le chômage

a) les ASSEDIC

Le travailleur en question doit justifier d'un nombre d'heures et de temps, pour toucher les ASSEDIC.

Inscription à l'ASSEDIC (Association pour l'Emploi dans l'Industrie et le Commerce). Ce n'est pas elle qui versera les allocations, mais elle peut évaluer les besoins en formation et peut aussi, dans certains cas, lui rembourser les frais de déplacement pour des entretiens d'embauche. C'est elle qui l'inscrira auprès de l'ANPE

Pour s'inscrire à l'ASSEDIC: le travailleur doit chercher la plus proche du domicile. Une fois l'inscription enregistrée, l'Assedic remet au demandeur une carte de demandeur d'emploi.

Après l'inscription à l'ASSEDIC : il dispose de 4 semaines pour prendre un rendez-vous à l'ANPE pour un entretien de recherche d'emploi. Pendant lequel il remplira un dossier avec un code ROME (Répertoire Opérationnel des Métiers et des Emplois) qui déterminera le type et la catégorie d'emploi que recherchés (sans code, le dossier ne sera pas pris en considération).

Attention! *Les normes européennes concernant le chômage sont très sévères et elles ne sont pas toujours appliquées correctement. Et pour bénéficier des allocations chômage, les salariés doivent:*

** avoir travaillé au moins 6 mois au cours des 22 derniers mois,*

** être inscrits sur la liste des demandeurs d'emploi tenue par l'ANPE,*

** ne pas avoir quitté involontairement leur emploi,*

** être âgés de moins de 60 ans,*

** être physiquement apte à l'exercice d'un emploi.*

** Etre à la recherche permanente et effective d'un emploi (le demandeur sera convoqué tous les mois par l'ANPE afin d'effectuer un suivi de la réalité de sa recherche d'emploi)*

b) les allocations chômage

FORMULAIRE: Série E 300: pour accréditer le droit aux allocations de chômage.

Dans le cas du travailleur transfrontalier, car il exerce sa profession en France comme salarié (les travailleurs indépendants sont exclus de cette prestation) et réside en Espagne, ou il y retourne au moins une fois par semaine, qui perd son emploi, il faut distinguer deux situations:

1. situation de chômage partiel ou par intermittence (travail à journée réduite, à temps partiel ou un travailleur fixe discontinu): il a droit de percevoir les allocations de chômage correspondantes, selon la législation de l'État dans lequel il est assuré (la France), comme s'il y résidait dans ce pays et donc solliciter sa prestation de chômage dans le pays dans lequel il a cotisé (dans ce cas la France). Possible cumul d'une prestation de chômage et de l'exercice d'une activité professionnelle à temps partiel, à temps réduit ou à caractère discontinu, même sans résidence en France.

2. situation de chômage total:

cas 1: il ne recevra que des allocations de chômage conformément à la législation de l'État dans lequel il réside, dans ce cas l'Espagne, comme s'il avait été assuré et avait cotisé dans ce pays. Pour le calcul de la prestation, l'Espagne tiendra compte des salaires qu'il a perçus en France (à travers le formulaire E-301). Il est par là supposer qu'en tant que travailleur frontalier, de plus grandes possibilités de trouver du travail en Espagne s'ouvrent à lui, étant donné qu'il y réside.

S'il n'est pas d'accord, il peut démontrer qu'il maintient des liens plus étroits avec la France (lieu du dernier emploi), et réclamer des allocations de chômage en France. Cette possibilité est cependant peu ou nullement appliquée par les organismes de gestion.

Pour tout renseignement complémentaire sur les droits relatifs aux allocations de chômage, il est possible de s'adresser au bureau des organismes de gestion compétents espagnols (INEM) et français (ASSEDIC) qui correspondent.

cas 2: si le travailleur transfrontalier réside en France: et se trouve par la suite en situation de perte involontaire d'emploi, il pourra bénéficier soit du régime d'assurance chômage, s'il a travaillé et cotisé au préalable, soit du régime de solidarité financé par l'Etat.

c) les Aide au Retour à l'Emploi (ARE)

S'il veut bénéficier du versement de l'allocation d'ARE, il devra présenter également:

- une ou des attestation(s) d'employeur(s),
- une copie de sa carte d'immatriculation à la sécurité sociale,
- un relevé d'identité bancaire ou postal.

Cas particulier: s'il bénéficie en France du versement de l'ARE et qu'il souhaite alors rechercher un emploi dans un autre Etat membre de l'Union européenne, il peut obtenir le **formulaire E 303** auprès de son agence **Assedic.** Alors, il dispose de 7 jours pour présenter ce formulaire aux autorités compétentes en matière de chômage de l'Etat où il souhaite rechercher un emploi, Il peut alors bénéficier pendant 3 mois du versement des allocations chômage françaises par les institutions de l'Etat de destination pour le compte de la France.

E. Autres prestations complémentaire et utiles.

a) Toucher une pension dans un autre État membre

FORMULAIRE: série E 200 pour le calcul et le paiement des pensions;

Les ressortissants de l'Union européenne sont autorisés à prendre leur retraite dans un autre État membre. Les pays où un travailleur a cotisé pour sa pension sont responsables du paiement de cette pension au prorata de la période d'occupation professionnelle.

b) Assurance invalidité

Cette assurance compense la diminution de revenu d'une personne qui ne peut plus travailler à 100%. Pour pouvoir bénéficier de cette assurance, il faut remplir les critères

suivants:
- handicapé au moins au 2/3
- avoir moins de 60 ans (au-delà, la pension de vieillesse s'applique)
- être enregistré auprès de la Sécurité Sociale et payer ses cotisations
- s'engager à accepter tous les examens médicaux

c) Assurance vieillesse et veuvage

Il existe 2 sortes d'assurances vieillesses: contributive (incluant la pension de vieillesse) et non contributive
S'il est un travailleur individuel, il doit s'inscrire au régime autonome auprès de l'URSSAF (Union de Recouvrement des Cotisations Sociales et d'Allocations Familiales) et effectuer tous les paiements demandés.
De plus, l'assurance santé est délivrée par un assureur spécial complémentaire, la CANAM (Caisse Nationale d'Assurance Maladie des professions indépendantes). Il doit également cotiser pour sa retraite et les fonds d'invalidité, regroupés sous l'organisme commun de CNAVPL (Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse des Professions Libérales).

d) Prestations familiales et assurance maternité

FORMULAIRE: série E 400 pour le droit aux prestations familiales.
Pour bénéficier du versement de ces allocations, l'intéressée devra avoir été immatriculée en tant qu'assurée sociale depuis au moins 10 mois, à la date prévue de l'accouchement et avoir cotisé sur un certain niveau de salaire. Depuis le 1er janvier 2004, la PAJE (Prestation d'accueil du jeune enfant) a été mise en place. Elle comprend une prime à la naissance ou à l'adoption, une allocation de base, un complément de libre choix du mode de garde (pour les enfants gardés par une assistante maternelle ou une garde d'enfant à domicile) et un complément de libre choix d'activité pour les assurées qui réduisent ou cessent leur activité pour s'occuper de leur enfant. Ces prestations sont soumises à condition de ressources et versées par la Caisse d'allocations familiales (CAF).

F. La fiscalité en bref...

Les travailleurs frontaliers qui justifient de cette qualité ne sont imposables sur les traitements, salaires et autres rémunérations qu'ils perçoivent à ce titre que dans l'État contractant dont ils sont résidents.
Après avoir fait sa déclaration à l'URSSAF, cet organisme se chargera d'envoyer les documents au Trésor.
S'il réside en France: il doit payer ses impôts en France (IR, IS si indépendant, ISF...)
S'il réside en Espagne: il ne sera imposé en France, lieu de travail, que pour l'Impôt sur le revenu (IR) et l'ISF s'il possède du patrimoine en France.

III. Limites, constations, ou problèmes?

Des statistiques:

Les flux de travailleurs de part et d'autre de la frontière restent assez faibles en raison des disparités structurelles. On estime à environ 700 le nombre d'Espagnols se rendant quotidiennement en France et à un millier les Français faisant le chemin inverse. On observe en revanche, dans les zones les plus proches de la frontière, un nombre croissant d'Espagnols s'installant en France. Ainsi, environ 20% de la population d'Hendaye est espagnole. Ce phénomène s'explique par la forte pression foncière du côté espagnol, le territoire du Gipuzkoa étant très accidenté, densément peuplé et quasi-saturé. Les échanges commerciaux sont importants et s'effectuent dans les deux sens.

Des constatations plus pratiques...

Les formalités en matière de Sécurité sociale, et de travail constituent-elles un obstacle à la libre circulation? Le national est soumis aux mêmes formalités, peut être lourdes, alors ne

seront-elles pas de nature à dissuader, dans le fond, à l'exercice de cette liberté ? En même temps, chaque pays possède son propre système, et s'y installer c'est accepter les "difficultés procédurales". On peut dire qu'en fin de compte, le travailleur sera totalement assuré d'une réelle protection qui semble prioritaire en France. La coopération des organismes nationaux de santé est mise en place et facilite les démarches.

À côté de cela, s'agissant de la CEAM censée faciliter la circulation de travailleur, pourquoi ne trouve-t-elle pas pleine application dans les États membres? Pourquoi les formalités administratives sont-elles maintenues dans la pratique, alors qu'elles auraient dû être supprimées avec sa mise en place?

Le travailleur est aussi confronté à la reconnaissance de ses diplômes. Et là, surgit le problème de la validité de ses acquis en France et validité de son expérience au retour dans son pays d'origine... ce qui n'est pas toujours aisé.

Il est certain que les règles communautaires témoignent d'un engagement vers une totale libre circulation... mais ce sont plutôt les formalités administratives du pays d'accueil, la France, qui sont contraignantes et nombreuses et qui pourraient en dissuader plus d'un. Dans un autre sens, il s'agit dans la plupart des cas de formalités que les nationaux remplissent aussi à un moment ou à un autre, ainsi, le principe d'égalité de traitement et celui de non-discrimination sont respectés.

En somme, les formalités sont nombreuses, mais sont rapidement réalisées, selon les organismes interrogés, il faut juste être bien renseigné sur la démarche à suivre et c'est souvent le plus difficile.

L'accès aux soins des ressortissants espagnols en France

Le but de la mission est de faire un état des lieux de la situation actuelle en matière d'accès aux soins, et plus précisément de l'accès aux soins d'un ressortissant espagnol en France.

Le but final étant de voir comment, à partir des éléments d'enquête, il serait possible d'améliorer les législations ou de faciliter le plus possible les démarches pour permettre la libre circulation des destinataires de services médicaux.

Quels types de migrants sont concernés ?

Il y a d'une part les migrants dits fixes qui résident habituellement dans un Etat membre différent de celui dans lequel ils travaillent ou ont travaillé. D'autre part, il y a les migrants dits de passage, sous cette appellation sont pris en compte les personnes qui vont en vacances dans un Etat membre qui n'est pas le leur.

La CEAM est destinée pour cette deuxième catégorie.

Ceux de la première catégorie doivent quant à eux remplir les formulaires E106[152] pour les personnes en activité, et E121[153] pour les retraités.

En quoi consiste cet accès aux soins ?

152 Cf. formulaire en annexe « Attestation de droit aux prestation en nature de l'assurance maladie-maternité dans le cas des personnes qui résident dans un autre pays que le pays compétent » et formulaire E109 « Attestation pour l'inscription des membres de la famille du travailleur salarié ou non salarié et la tenue des inventaires ».

153 Cf. décision de la Commission administrative des Communautés européennes n°202 du 17 mars 2005 et formulaire E121 « Attestation pour l'inscription des titulaires de pension ou de rente ou des membres de leur famille et la tenue des inventaires ».

C'est la liberté d'aller se faire soigner auprès d'un prestataire de services médicaux ou dans un établissement de soins d'un autre Etat membre, dans le cas qui nous intéresse, la situation d'un espagnol qui souhaite venir en France pour se faire soigner.
L'article 49 CE s'oppose à l'application de toute réglementation nationale ayant pour effet de rendre la prestation de services entre Etats membres plus difficile que la prestation de services purement interne à un Etat membre (une telle réglementation serait une entrave à la libre prestation de service).

Difficultés particulières pour les ressortissants communautaires

Après rencontre d'une personne chargée des relations internationales à la CPAM de Bayonne, il ressort de notre étude que peu de difficultés subsistent, dès lors que l'on se trouve dans le cas classique de la libre circulation des personnes, et que les espagnols auront les mêmes droits que les nationaux. Notre correspondante à la CPAM assurait que l'accès aux soins était bien réglementé, qu'à leur niveau ils n'étaient confrontés à aucun cas de contentieux, et que les procédures de remboursement étaient elles aussi très bien réglementées, d'où l'absence de réels problèmes, ou difficultés majeures.
Notons malgré tout une décision récente qui n'intéresse pas la France mais qui illustre cependant les difficultés potentielles que peu rencontrer un ressortissant communautaire. En effet la CJCE a relevé qu'un régime national excluant toute possibilité de remboursement de soins médicaux effectués dans un autre Etat membre est contraire à l'article 49 CE et est disproportionné au regard de l'intérêt général poursuivi du fait de son caractère absolu.
CJCE, 19 avril 2007, Aikaterini Stamatelaki

Quelques détails pratiques concernant la carte européenne d'assurance maladie (CEAM)

Outil fondamental de l'accès des ressortissants communautaires aux systèmes nationaux de soins des Etats membres, la Carte européenne d'assurance maladie introduite en juin 2004 facilite considérablement l'accès à l'assistance médicale pour les citoyens de l'Union européenne.

Elle garantie en outre un remboursement rapide et simplifié des dépenses encourues sur place ou un remboursement peu de temps après le retour sur le lieu de résidence. La carte est délivrée depuis le 1er janvier 2006 et est reconnue par tous les pays concernés. Elle remplace les formulaires sur papier qui étaient précédemment utilisés tel que le fameux document E111.

Les bénéficiaires de la CEAM. Ce sont les ressortissants de l'Union européenne ainsi que ceux de l'Espace Economique Européen, cela s'étend aux membres de la famille des personnes susmentionnées quelle que soit leur nationalité.

Comment demander la CEAM. Le ressortissant doit demander à sa Caisse nationale d'assurance maladie avant son départ pour un autre pays de l'Union européenne.

Les avantages de la CEAM. Le but de cette carte est de garantir un accès aisé aux services de santé lors d'un séjour temporaire dans un autre pays, mais elle offre également une série d'avantages supplémentaires aux prestataires de soins de santé, aux patients, et aux assureurs. Les principaux avantages de la CEAM peuvent se résumer en six idées forces:

- l'accès facilité aux soins de santé à l'étranger
- le remboursement rapide et aisé des dépenses
- la sécurité des données
- la fiabilité
- une administration réduite

la simplicité

D'une manière générale cette carte contient toutes les informations de base telle que l'identité du titulaire et sa date de naissance, mais aucune donnée médicale.
Il est important de signaler que la CEAM ne prévoit pas toutes les situations où un patient décide intentionnellement de se faire soigner à l'étranger.

Elle vise plutôt à assurer les personnes en déplacement vers d'autres pays pour une période limitée et couvre ainsi les soins médicaux qui deviennent nécessaires lors d'un séjour sur le territoire d'un autre Etat membre. S'il apparaît nécessaire d'accéder aux soins de santé, le traitement sera fourni conformément aux règles du pays concerné.

Difficultés d'accès aux formulaires

Des difficultés notables sont à relever dans l'accès aux formulaires nécessaires pour les ressortissants communautaires pour leur protection sociale.

En effet, le site du CLEISS (centre de liaisons européennes et internationales de sécurité sociale) est à ce titre tout à fait singulier parce qu'il indique la marche à suivre mais ne donne pas accès directement aux documents nécessaires.

Il serait souhaitable d'envisager un site d'origine communautaire répertoriant les démarches et les documents nécessaires à la fluidification de la libre circulation des personnes désireuses d'accéder aux systèmes de soins des Etats de l'EEE (espace économique européen)

Plus est éloquent l'accès au formulaire E121 destiné aux retraités qui n'est possible qu'à partir du site de la CNAV (caisse nationale d'assurance vieillesse) et dont l'accès est soumis à une investigation approfondie dans les différentes rubriques.

Annexe 6

Note du Groupe Indépendant de Réflexion Européenne (GIRE) - avril 2008

Les grands principes de droit jurisprudentiels dégagés par la CJCE en vue d'assurer l'application effective du droit communautaire aux citoyens

Dans le contexte spécifique de la mise en œuvre du droit communautaire, les autorités nationales doivent garantir un ***recours juridictionnel effectif*** *(I). L'application des normes européennes doit respecter les principes d'équivalence et d'effectivité.*

Les mêmes modalités procédurales doivent s'appliquer aux affaires nationales et à celles se fondant sur le droit communautaire (II). Par ailleurs, ces modalités ne doivent pas être aménagées de manière a rendre impossible ou excessivement difficile en pratique l'application du droit communautaire (III)

I Le recours juridictionnel

C'est le droit de remettre en cause tout acte ou de faire trancher tout litige susceptible de porter atteinte à l'un des droits conférés par le droit communautaire

- Droit pour chacun **d'accéder à un juge** doté des pouvoirs appropriés *(droit au juge)*
- Droit **d'obtenir une décision** de justice *(droit au jugement)*
- Droit de voir la décision **pleinement exécutée** *(droit a la pleine efficacité du droit communautaire)*
- **Droit à la réparation** d'un dommage causé par un Etat membre ou ses entités sub-nationales suite a la violation du droit communautaire *(la responsabilité étatique trouve son fondement dans le droit communautaire)*

II Principe d'équivalence ou principe du traitement national

Les modalités procédurales nationales pour trancher d'une question relevant du droit communautaire ne peuvent être moins favorables que celles concernant des recours similaires de nature interne

- Droit à **ne pas supporter des frais et des délais supplémentaires** lors de l'invocation d'un droit conféré par l'ordre juridique communautaire par rapport a un recours fondé sur un droit purement interne.
- Les juridictions nationales doivent statuer dans les **mêmes conditions de contrôle** que celles réservées a tout acte administratif qui pris par une autorité nationale est susceptible de faire grief.
- Faculté conférée au juge national de soulever d'office des moyens de droit issus de règles communautaires contraignantes.

- Les conditions de la mise en œuvre de la **responsabilité étatique** pour violation du droit communautaire ne peuvent pas être moins favorables que celles qui sont applicables aux réclamations semblables de nature interne. *(Elles ne peuvent conduire à rendre pratiquement impossible ou excessivement difficile l'obtention de la réparation)*

III Principe d'effectivité ou principe de seuil minimum d'efficacité

La notion de pleine efficacité est le corollaire du principe de primauté du droit communautaire

- Obligation des Etats -ou toute autorité centralisée ou non- de prendre toute mesure positive nécessaire a 1'application effective du droit communautaire.

- Un **délai de recours** de droit national ne peut commencer à courir a l'encontre d'une revendication portant sur des droits issus d'une directive européenne qu'à partir de sa transposition effective dans le droit interne.

- Possibilité pour le juge national d'ordonner des **mesures provisoires** (sursis, référés) et de suspendre 1'application de la loi nationale critiquée, en cas de question préjudicielle posée à la Cour de Justice.

Annexe 7

Composition du Parlement européen après l'élection européenne de juin 2009

Etats membres	Population (millions) (1)	Nombre de députés pour la période 2009-2014 (selon le traité de Lisbonne)	rapport population/nombre de députés	
Allemagne	82,438	96	858 729	
France	62,886	74	849 811	
Royaume-Uni	60,422	73	827 699	
Italie	58,752	73	804 822	
Espagne	43,758	54	810 333	
Pologne	38,157	51	748 176	
Roumanie	21,610	33	654 848	
Pays-Bas	16,334	26	628 231	
Grèce	11,125	22	505 682	
Portugal	10,570	22	480 455	
Belgique	10,511	22	477 773	
République tchèque	10,251	22	465 955	
Hongrie	10,077	22	458 045	
Suède	9,048	20	452 400	
Autriche	8,266	19	435 053	
Bulgarie	7,719	18	428 833	
Danemark	5,428	13	417 538	
Slovaquie	5,389	13	414 538	
Finlande	5,256	13	404 308	
Irlande	4,209	12	350 750	
Lituanie	3,403	12	283 583	
Lettonie	2,295	9	255 000	
Slovénie	2,003	8	250 375	
Estonie	1,344	6	224 000	
Chypre	0,766	6	127 667	
Luxembourg	0,460	6	76 667	
Malte	0,404	6	67 333	
EU 27	**492,881**	**751**	**657 175**	

Chiffres de population tels que transmis officiellement le 7 novembre 2006 par la Commission au Conseil (voir doc. 15124/06 reprenant les chiffres tels que collectés par Eurostat).

Liste des personnes auditionnées (arrêtée au 24 avril 2008)

Contacts à Bruxelles et à Strasbourg :

- Mme Margot WALLSTRÖM, Vice-présidente de la Commission européenne
- Mme Catherine DAY, Secrétaire générale de la Commission européenne, et M. Jens NYMAND-CHRISTENSEN, Directeur des questions institutionnelles
- M. Nikiforos DIAMANDOUROS, Médiateur européen
- M. Jean-Claude BONICHOT, Juge français à la CJCE
- M. Serge MUCETTI, Consul général de France à Bruxelles
- Mme Monica FRASSONI, Députée européenne, rapporteur sur l'application du droit communautaire
- M. Edward MCMILLAN-SCOTT, Député européen spécialiste du problème des rapts parentaux
- Mmes Martine REICHERTS, Directrice générale de l'Office des publications officielles des Communautés européennes, Monique DEJEANS, responsable de la communication, Maria-Manuela CRUZ, responsable d'Eur-lex
- M. Jorgen HOLMQUIST, Directeur général Marché intérieur et services de la Commission européenne, M. Sven GENTNER, assistant du Directeur général, Mme Jena CAPPELLO, coordonnatrice
- M. Panayotis STAMATOPOULOS, chef d'unité du Service d'orientation des citoyens de la DG Marché intérieur de la Commission européenne, Mme Maria da Graça BARBEDO et M. Carl-Erik NORDH, responsables du "Citizens Signpost service"
- M. David LOWE, chef d'unité de la commission des pétitions du Parlement Européen
- M. Panos KONSTANTOPOULOS, Chef d'unité de la commission des affaires sociales du Parlement Européen
- M. Jean-Marc LAFOREST, Directeur général de l'innovation et du support technologique du Parlement européen, et Mme Marie-Cécile BERNARD, Assistante du Directeur
- Mmes Danièle RECHARD, Roberta PANIZZA et Claire GENTA, Administratrices du département thématique C – Droits des citoyens et affaires constitutionnelles, Parlement Européen
- Mme Marie-Claude GROTTI, Expert national détaché, Unité Courrier du citoyen du Parlement Européen
- Mme Martine MERIGEAU, Directrice de l'Euro-Info-Consommateurs
- M. Dominique VOILLEMOT, Président de la délégation des Barreaux de France à Bruxelles
- M. Tony VENABLES, Directeur d'ECAS et Mme Claire DAMILANO, Conseiller juridique
- M. Xavier DELCOURT, Professeur des universités, responsable des enseignements européens, Centre Universitaire d'enseignement du journalisme de Strasbourg
- M. Ben BUTTERS, Policy Advisor, EU Affairs, Eurochambres
- Mme SCHNEIDER, Association de citoyennes et citoyens en région frontalière Strasbourg/Kehl
- MM. François ZIEGLER, Henri-Pierre LEGROS et Anthony BISCH, Groupe indépendant de réflexion européenne (GIRE)

Contacts à Paris et à Bayonne :

- M. Jean-Paul DELEVOYE, Ancien ministre, Médiateur de la République
- Mme Catherine LALUMIERE, Ancien ministre, Présidente de la Fédération française des Maisons de l'Europe
- Mme Noëlle LENOIR, Ancien ministre, Présidente de l'Institut de l'Europe d'HEC, Présidente du Cercle des Européens, Cabinet Debevoise & Plimptom
- M. Christian PHILIP, Ancien député, Président du Mouvement Européen France, Mme Lisa HELDWEIN, Secrétaire Générale du Mouvement européen France, et Maître Francis SPITZER, Avocat spécialiste en droit communautaire

- M. Dominique LIBEAULT, Directeur de la Sécurité Sociale au Ministère de la Santé
- M. Jean MAÏA, Chef du service de la législation et de la qualité du droit, Secrétariat Général du Gouvernement
- M. Gérard NAFILYAN, Consultant, Réseau Eurojus, Bureau de représentation en France de la Commission européenne
- M. Francis KESSLER, Universitaire, Expert en protection sociale à l'international, Expert auprès du Conseil de l'Europe, Avocat chez Gide Loyrette & Nouel
- M. Vincent YQUEL, Président de l'Atelier Europe de l'UMP et Mme Camille SERVAN-SCHREIBER, Vice-présidente, responsable du Pôle Etudes
- Mme Maiténa POELEMANS, Ingénieur de Recherches au CDRE, et les étudiants de Master 1 et 2 "Affaires Européennes et Internationales" de la Faculté de Bayonne
- M. Charles BOURGAULT, étudiant Erasmus

Cercle Magellan :

- M. Yves GIROUARD, Président du Réseau professionnel Magellan, Directeur des Etudes du Mastère Spécialisé "Gestion des ressources humaines et de la mobilité internationale" de l'Ecole Nationale Supérieure des Arts et Métiers et l'Ecole Normale Supérieure de Cachan
- Mme Claude MULSANT, Directrice adjointe du Cercle Magellan, Directrice du HR & Mobility Club
- Mme Aude DUCOURTIL, Directrice juridique, sociale et relation sociale Europe – Kohler Group
- Mme Frédérique LEGRAIN, Conseil en développement des PME

Ordre des Pharmaciens :

- M. Patrick FORTUIT, Conseil national
- Mme Isabelle BARON, chargée de mission pour les affaires européennes et internationales

Participants à la réunion avec les Sénateurs représentants des Français établis hors de France :

Mme Paulette BRISEPIERRE, Sénatrice ; M. Jean-Pierre CANTEGRIT, Sénateur ; M. André FERRAND, Sénateur ; M. Michel GUERRY, Sénateur ; Mme Christiane KAMMERMANN, Sénatrice ; M. Richard YUNG, Sénateur ; Ministère des Affaires Etrangères et Européennes **:** M. Alain CATTA, Directeur de la Direction des Français à l'Etranger et des Etrangers en France ; Mme Anne-Claire LEGENDRE, chargée de mission auprès du directeur pour les questions européennes et M. Pierre ROBION, Secrétaire Général du Secrétariat Général de l'Assemblée des Français de l'Etranger.

Participants à la réunion avec les Consuls de l'Union Européenne en poste à Paris :

Allemagne : M Stefan KRAWIELICKI, premier conseiller - **Autriche** : M Albert ENGELICH, ministre plénipotentiaire - **Belgique** : Mme Anne VANDORMAEL, consule - **Bulgarie** : M. Yulian YAKIMOV, Premier Secrétaire - **Chypre** : S. E. Ambassadeur Péricles NEARKOU **Danemark** : M. Mikkel FELTER, premier secrétaire - **Espagne** : M. Carlos CARDERERA, consul général ; Mme Carmen CASTIELLA, conseillère - **Estonie** : Mme Katrin KIVI, conseillère - **Finlande** : M Gun SÖDERLUND, consul ; Mme Ninna SAARIKOSKI - **France** : M. Gérard NAFILYAN, consultant à la Représentation ; Mme Marie-Cécile MILLIAT, chargée de mission au centre d'analyses stratégiques auprès du Premier Ministre ; **Représentation de la Commission européenne en France** : M Yves GAZZO, chef de la Représentation; Mme Laurence de RICHEMONT - **Hongrie** : M. Miklos NOTT, consul général ; M. Sandor PAMUK, conseiller ; M. Pal PIUKOVICS, conseiller - - **Italie** : M. Alessandro LEVI SANDRI, consul général - - **Luxembourg** : M. Thomas SCHMITZ - **Malte** : S.E.M. ambassadeur Vicki Ann CREMONA ; Natasha MELI-DAUDEY, première secrétaire **Pays-Bas** : M. Jochem WIERS, Conseiller - **Pologne** : Mme Elisabeth SALAMON, consule **Portugal** : Mme Suzette SIMOES - **République Tchèque** : S.E. ambassadeur Pavel FISCHER ; Mme Sabina CINGROSOVA, chef-adjointe du consul ; Mme Marketa CERMAKOVA - **Roumanie** : S.E. M. ambassadeur Teodor BACUNSCHI - **Royaume-Uni** : M. Tim HITCHENS, ministre

plénipotentiaire - **Slovaquie** : Mme Jana BARTOSIEWICZOVA, conseillère ; M. Daniel BELANSKY , consul - **Slovénie** : S.E.M. ambassadeur Janez ŠUMRADA ; M. Srečo PETRIC, consul ; Mme Nina JERKIC, attachée - **Suède** : S.E.M. ambassadeur Gunnard LUND **----- Suisse** : M. Rudolf METZLER, conseiller.

Participants à la réunion organisée à Paris par le Secrétariat Général des Affaires Européennes (SGAE) :
Ministère des Affaires Etrangères et Européennes : Mme Paola DEBRIL-LOISEAU, Rédactrice à la Direction de la Coopération Européenne, Sous-direction des Affaires Générales et de l'Avenir de l'Union **Ministère de la Justice** : Mme Elisabeth PELSEZ, conseillère du Garde des Sceaux ; Mme Pascale FOMBEUR, directrice des affaires civiles et du sceau ; Mme Christelle HILPERT, adjointe au chef du bureau du droit des personnes et de la famille (DACS) ; Mme Nicole COCHEZ, chargée de mission à la DACS - **Ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité Nationale et du Codéveloppement** : Mme Corinne BREUZE, conseillère du Ministre et M. Tristan DARTHUYS, son adjoint ; Albert MARTINO, sous-direction du séjour et du travail, bureau du droit communautaire et des régimes particuliers ; Mme Jean Christophe PEAUCELLE et Mme Anne-Sylvie DELOUVRIER, service des affaires européennes – **Ministère de la Santé, de la Jeunesse et des Sports :** M. Vincent RICHEZ, conseiller du Ministre – **Ministère de l'Education Nationale** : M. Emmanuel COHET, conseiller diplomatique ; Mme Sophie PRINCE, sous-directrice, professeur des écoles ; Mme Annie MALCOIFFE, sous-directrice enseignement privé **– Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Emploi :** M. Jean-Philippe ESPIC, Direction du commerce, de l'artisanat, des services et des professions libérales (DCASPL) ; M. Christophe BONNARD , conseiller du Ministre, fiscalité ; M. Bertrand DUMONT, conseiller technique, affaires européennes ; M. Christian COMOLET-TIREMAN, sous-directeur, fiscalité directe ; M. Henri HAVARD, sous-directeur à la DGDDI, accises ; M. Bertrand LAPALUS, DGI, contrôle fiscal - **Ministère du Travail, des Relations Sociales et de la Solidarité :** Mme Emmanuelle CORTOT, conseillère du Ministre ; M. Joël BLONDEL, DGT ; M. Jean-Paul GIACCOBI, direction de la sécurité sociale (délégation aux affaires communautaires et internationales – **Ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement Durables** : M. Alain LE DORTZ, conseiller du Ministre ; M. Marc STRAUSS, direction Europe du Medad – **Secrétariat Général des Affaires Européennes** : Mme Anne-Laure de COINCY, secrétaire générale adjointe ; Mme Caroline LEMASSON-GERNER, adjointe au secteur marché intérieur, consommateurs, concurrence, aides d'Etat, armement ; M. Lionel RINUY, chef du secteur espace judiciaire européen ; Mme Danièle ROZENBLUM, adjointe au secteur travail, emploi, politique sociale, santé, éducation, culture, audiovisuel, sports ; M. Patrick FAUCHEUR, chef du secteur transports, politique régionale ; Mme Madeleine PEYROUTY, adjointe au secteur questions économiques et financières ; Mme Céline JAEGGY-ROULMANN, Stagiaire ENA au secteur MICA, Marché intérieur, consommateurs, concurrence, aides d'Etat, armement ; M. Alexandre BORDES, Responsable du Réseau Solvit France.

Participants à la réunion organisée à Bruxelles par le secrétariat général de la Commission européenne :
MORCH Henrik (MARKT B.3, Chef d'unité aspects légaux de "mieux légiférer", dont SOLVIT); GRUBBEN Marian (MARKT B.3, Chef d'équipe SOLVIT); BRUMTER-CORET Pamela (MARKT D.4, Chef d'unité professions réglementées); GIORELLO Marco (MARKT E.1, Conseiller juridique directive services); MICHARD Hélène (EMPL E.3, Chef d'unité adjoint coordination des systèmes de sécurité sociale); GUENNELON Virginie (EMPL 01, Conseiller juridique); TEUTSCH Michael (EAC A.1, Chef d'unité adjoint formation professionnelle); ARIBAUD Michel (EAC B.5, "European Credit System" formation professionnelle, Léonard de Vinci); TYSON Adam (EAC 01, Chef d'unité coordination interinstitutionnelle); FRANSEN Lieve (COMM B, Directrice des relais d'information et des bureaux de représentation de la Commission) ; FORESTER Stefan (COMM B.2, Chef adjoint d'unité assistance thématique aux relais d'information de la Commission) ; BIANCHI Ernesto

(JLS C.3, Chef d'unité citoyenneté et droits fondamentaux); HERRERA DE LA CASA Ana (JLS C.3, Chef de secteur citoyenneté); TELL Olivier (JLS C1, Justice civile); VRYONIDES Demetris (SANCO A.2, Chef d'unité affaires juridiques santé et protection des consommateurs); THEELEN Margareta (SANCO D TF1, Analyste task-force consommateurs); ABBAMONTE Giuseppe (SANCO, B.2, Chef d'unité protection des consommateurs) SZAPIRO Manuel (SG E.1, Conseiller questions institutionnelles); STOODLEY Jonathon (SG E.2, Chef d'unité application du droit communautaire); LEGRIS Gérard (SG E.3, chef d'unité transparence) LEARDINI Pascal (SG C.1, Chef d'unité programmation); ANASTOPOULOS Panayotis (SG G.3, Chef d'unité relations avec le Médiateur, le CESE, le CdR et les parlements nationaux); FLOYD William (SG G.3, coordonnateur pétitions); NYMAND- CHRISTENSEN Jens (SG E, Directeur des questions institutionnelles et de "mieux légiférer"); BARRUEL Philippe (SG E, Assistant de M. Nymand-Christensen).

Participants à la réunion organisée à Bordeaux par le Secrétariat général aux affaires régionales de la Préfecture de région Aquitaine :
Consulat honoraire de Roumanie, Michel BEYLOT ; Consulat honoraire du Luxembourg, Hervé CREUZE ; Consulat d'Allemagne, Reinhold ARMBRECHT ; Consulat général du Portugal, Lourenco JOAO ; Conseil régional d'Aquitaine, Jean-Michel ARRIVE ; Conseil économique et social d'Aquitaine, Jean-Louis MARTRES, Wilfried GROUNON ; Chambre régionale du commerce et de l'artisanat d'Aquitaine, Benoît CHAUSI ; Chambre régionale des métiers et de l'artisanat d'Aquitaine, Philippe RECALDE ; Secrétariat général aux affaires régionales d'Aquitaine, Frédéric MAC KAIN, Marie-Françoise DAUZOU, Sabine BRUN-RAGEUL, Julie GUITTON, Florence IGOA ; Trésorerie générale d'Aquitaine, Pierre DUBOURDIEU ; Rectorat de Bordeaux, Hélène ROIDOR ; Agence nationale Europe éducation et formation, Sonia DUBOURG-LAVROFF ; Université Bordeaux IV, Marie GAUTIER ; Université Bordeaux IV, Violaine BOYE ; Association des enseignants européens, Christian LANGUMIER ; Agence pour le développement en Aquitaine des stages transnationaux, Suzanne ABADIE ; Direction régionale de la concurrence et de la répression des fraudes, Lucile AL RIFAI ; Direction régionale de l'environnement, Gérard CRIQUI ; Direction régionale de la jeunesse et des sports, Serge MAUVILAIN ; Direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, Jean-Philippe AURIGNAC ; Direction régionale des affaires sanitaires et sociales, Jacques CARTIAUX ; Direction départementale des affaires sanitaires et sociales, Daniel BRISSEAU ; Caisse primaire d'assurance maladie de la Gironde, Cécile BOUTTEAU, Bernard CHUPIN ; Réseau aquitain histoire et mémoire, Manuel DIAS ; Union régionale UNSA, Philippe DESPUJOLS ; Conseil syndical interrégional CGT, Jean LAVIE ; Conseil syndical interrégional CFDT, Manolo ACCAYAGA, Catherine DUBOSCQ ; Jeunes Européens Bordeaux, Nicolas JEAN, Vincent CORREIA ; Relais Europe Direct Bordeaux, Christine CLAUZURE ; Aquitaine international entreprise Europe network, Emilie VICQ, Sébastien MOUNIER.

BIBLIOGRAPHIE
(Clôturée au 8 juin 2008)

Traités, textes législatifs et réglementaires, plans d'action, directives et règlements européens

Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, JOCE n° C 306 du 17 décembre 2007.

Traité d'Amsterdam modifiant les traités instituant la Communauté européenne, JOCE n° C 340 du 10 Novembre 1997.

Traité sur l'Union européenne (Traité de Maastricht), JOCE n° C 191 du 29 juillet 1992.

Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, JOCE n° C 303 du 14 décembre 2007.

Code civil.

Code général des collectivités territoriales.

Code de la santé publique.

Code de la sécurité sociale.

Loi n° 99-944 du 15 novembre 1999 relative au Pacte civil de solidarité.

Loi n° 72-3 du 3 janvier 1972 sur la filiation.

Arrêté du 25 mars 2005 portant création et fonctionnement des commissions de règlement des litiges de consommation, JO n° 85 du 12 avril 2005.

Circulaire du 29 février 2008 relative à l'application des lois, J.O. n° 57 du 7 mars 2008.

Circulaire de la DAP-PM du 18 septembre 2007 relative à l'information des ressortissants étrangers en cas de détention et à l'information et au droit de visite de leurs autorités consulaires.

Circulaire du 21 avril 1995 relative à la mise en place du 112, numéro de téléphone d'urgence unique européen, J.O. n° 108 du 7 mai 1995.

Décision n° 1149/2007/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 septembre 2007 établissant pour 2007-2013 le programme spécifique Justice civile dans le cadre du programme général Droits fondamentaux et justice.

Décision du Conseil du 20 décembre 2007 portant modification du protocole sur le statut de la Cour de justice et modifications du règlement de procédure de la Cour de justice adoptées par celle-ci le 15 janvier 2008, JOCE n° L 24 du 29 janvier 2008.

Décision du Conseil n° 1904/2006/CE du 12 décembre 2006 établissant, pour la période 2007-2013, le programme «L'Europe pour les citoyens» visant à promouvoir la citoyenneté européenne active.

Décision du Conseil n° 85/368/CEE du 16 juillet 1985 concernant la correspondance des qualifications de formation professionnelle entre États membres des Communautés européennes.

Décision du Conseil des Communautés européennes du 29 juillet 1991 relative à la création d'un numéro d'appel d'urgence unique européen.

Décret n°2002-759 du 02 mai 2002 relatif à l'accueil en détachement de fonctionnaires en détachement d'un Etat membre de la Communauté européenne ou d'un autre Etat partie de l'accord sur l'Espace économique européen autre que la France dans la fonction publique de l'Etat et modifiant le décret n°85-986 du 16 septembre 1985 relatif au régime particulier de certaines positions de fonctionnaires de l'Etat et à certaines modalités de cessation définitive de fonctions.

Directive 2007/64/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 novembre 2007 concernant les services de paiement dans le marché intérieur.

Directive 2006/126/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 relative au permis de conduire.

Directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles.

Directive 2005/29/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2005 relative aux pratiques déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs dans le marché intérieur.

Directive 2005/14/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2005 modifiant les directives 72/166/CEE, 84/5/CEE, 88/357/CEE et 90/232/CEE du Conseil et la directive 2000/26/CE du Parlement européen et du Conseil sur l'assurance de la responsabilité civile résultant de la circulation des véhicules automoteurs.

Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leur famille de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres.

Directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services.

Directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée.

Directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement.

Directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement.

Directive 2001/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 mars 2001 relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement et abrogeant la directive 90/220/CEE du Conseil

Directive 98/27/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 1998 relative aux actions en cessation en matière de protection des intérêts des consommateurs.

Directive 98/5/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 février 1998 visant à faciliter l'exercice permanent de la profession d'avocat dans un Etat membre autre que celui où la qualification a été acquise.

Directive 97/11/CE du Conseil du 3 mars 1997 modifiant la directive 85/337/CE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

Directive 96/71/CE du Parlement Européen et du Conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de service.

Directive 92/51/CE du Conseil du 18 juin 1992 relative à un deuxième système général de reconnaissance des formations professionnelles qui complète la directive 89/48/CE.

Directive 89/48/CE du Conseil du 21 décembre 1988 relative à un système général de reconnaissance des diplômes d'enseignement supérieur qui sanctionnent des formations professionnelles d'une durée minimale de trois ans.

Directive 85/374/CEE du Conseil du 25 juillet 1985 relative au rapprochement des dispositions législatives, règlementaires et administratives des Etats membres en matière de responsabilité du fait des produits défectueux.

Directive 85/337/CE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

Directive 83/89/CEE du Conseil du 7 février 1983 modifiant la directive 69/73/CEE concernant l'harmonisation des dispositions législatives réglementaires et administratives relatives au régime de perfectionnement actif.

Directive 77/249/CEE du Conseil du 22 mars 1977 tendant à faciliter l'exercice effectif de la libre prestation de services par les avocats.

Directive 77/91/CEE du 13 décembre 1976 sur la constitution de la société anonyme ainsi que le maintien et les modifications de son capital.

Directive 75/440/CEE du Conseil du 16 juin 1975, concernant la qualité requise des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les États membres.

Plan d'action du Conseil et de la Commission concernant les modalités optimales de mise en œuvre des dispositions du traité d'Amsterdam relatives à l'établissement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice, adopté par le Conseil Justice et Affaires intérieure le 3 décembre 1998 et approuvé par le Conseil européen de Vienne des 11 et 12 décembre 1998.

Position commune arrêtée par le Conseil le 29 janvier 2008 en vue de l'adoption de la directive du Parlement européen et du Conseil sur certains aspects de la médiation en matière civile et commerciale**.**

Règlement (CE) 864/2007 du Parlement européen et du Conseil du 11 juillet 2007 sur la loi applicable aux obligations non contractuelles (Rome II).

Règlement (CE) 861/2007 du Parlement européen et du Conseil du 11 juillet 2007 instituant une procédure européenne de règlement des petits litiges.

Règlement (CE) 1082/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT).

Règlement (CE) 2006/2004 du Parlement européen et du Conseil du 27 octobre 2004 relatif à la coopération entre les autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation en matière de protection des consommateurs.

Règlement (CE) 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 sur la coordination des régimes de sécurité sociale.

Règlement (CE) n° 261/2004 du Parlement européen et du Conseil du 11 février 2004 établissant des règles communes en matière d'indemnisation et d'assistance des passagers en cas de refus d'embarquement et d'annulation ou de retard important d'un vol.

Règlement (CE) n° 2201/2003 du Conseil du 23 novembre 2003 relatif à la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière patrimoniale et en matière de responsabilité parentale (Bruxelles II bis).

Règlement (CE) n° 1435/2003 du Conseil du 22 juillet 2003 relatif au statut de la société coopérative européenne.

Règlement (CE) n° 2560/2001 du Parlement européen et du Conseil du 19 décembre 2001 concernant les paiements transfrontaliers en euros.

Règlement (CE) n° 44/2000 du Conseil du 22 décembre 2000 concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance mutuelle et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale (Bruxelles I).

Règlement (CE) n° 1347/2000 du Conseil du 29 mai 2000 relatif à la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale et de responsabilité parentale des enfants communs (Bruxelles II).

Règlement (CEE) n° 2679/98 du Conseil du 07 décembre 1998 relatif au fonctionnement du marché intérieur pour ce qui est de la libre circulation des marchandises entre Etats membres.

Règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil du 14 juin 1971 relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés et à leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la communauté.

Jurisprudence

Conseil d'Etat « Monsieur Gardelieu contre la Société Arcelor Atlantique et Lorraine », *arrêt* (Assemblée du 8 février 2007).

Conseil d'Etat, arrêt Malaja n° 219646 du 30 décembre 2002, publié au recueil Lebon.

Cour de justice des Communautés européennes (2008) « Dirk Rüffert contre Land Niedersachen », *arrêt de la Cour (affaire C346/06),* avril.

Cour de justice des Communautés européennes (2008) « Gouvernement de la Communauté française et Gouvernement wallon contre Gouvernement flamand », *arrêt de la Cour (affaire C 212/06),* avril.

Cour de justice des Communautés européennes (2008) « Philippe Derouin contre Union pour le recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales de Paris Région parisienne (Urssaf de Paris Région parisienne) », *arrêt de la Cour (affaire C103/06),* avril.

Cour de justice des Communautés européennes (2008) « Commission des Communautés européennes contre République française », *arrêt de la Cour (affaire C 89/07)* », mars.

Cour de justice des Communautés européennes (2007) « Commission des Communautés européennes contre République Fédérale d'Allemagne », *arrêt de la Cour (affaire C 456/05),* décembre.

Cour de justice des Communautés européennes (2007) « Rhiannon Morgan contre Bezirksregierung Köln et Iris Bucher contre Landrat des Kreises Düren », *arrêt de la Cour (affaires jointes C 11/06 et C 12/06),* octobre.

Cour de justice des Communautés européennes (2007) « Scharwz et Gootjes Schwarz contre Finanzant Bergisch Glabach et Commission des Communautés européennes contre République fédérale d'Allemagne », *arrêt de la Cour (affaires conjointes C 76/05 et C 318/05),* septembre

Cour de justice des Communautés européennes (2007) « Gertraud Hartmann contre Freistaat Bayern », *arrêt de la Cour (affaire C 215/05),* juillet.

Cour de justice des Communautés européennes (2007) « Innovative Technology Center GmbH (ITC) / Bundesagentur für Arbeit », *arrêt de la Cour (affaire C 208/05),* janvier.

Cour de justice des Communautés européennes (2006) « Yvonne Watts contre Redford Primary Care Trust & Secretary of State for Health *», arrêt de la cour (affaire C 372/04),* mai.

Cour de justice des Communautés européennes (2005) « Dany Bidard contre London Borough of Ealing & Secretary for Education and Skills », *arrêt de la cour (affaire C 209/03),* mars.

Cour de justice des Communautés européennes (2004) « Commission des Communautés européennes contre République française», *arrêt de la cour (affaire C 419/03),* juillet.

Cour de justice des Communautés européennes (2004) « Ingeborg Bettenmüller contre le Land Bade-Wurtemberg », *arrêt de la cour (affaire C 102/02),* avril.

Cour de justice des Communautés européennes (2003) « Carlos Garcia Avello contre Etat belge », *arrêt de la Cour (affaire C 148/02),* octobre.

Cour de Justice des Communautés européennes (2003) « Patricia Inizan et Caisse Primaire d'assurance maladie des Hauts-de-Seine », *arrêt de la Cour (affaire C 56/01),* octobre.

Cour de justice des Communautés européennes (2003) « Isabelle Burbaud contre Ministère de l'Emploi et de la Solidarité », *arrêt de la cour (affaire C 285/01),* septembre.

Cour de justice des Communautés européennes (2003) « Deutscher Handballbund eV contre Maros Kolpak », *arrêt de la cour* (affaire *C 438/00)*, mai.

Cour de justice des Communautés européennes (2003) « V.G Müller-Fauré et Onderlinge Waarborgmaatschappij OPZ Zorgverzekeringen VA et E.E.M van Riet et Onderlinge Waarborgmaatschappij ZAO Zorgverzekeringen », *arrêt de la cour (affaire C 157/99),* mai.

Cour de justice des Communautés européennes (2001) « Rudy Grzelczyck contre Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-La-Neuve », *arrêt de la cour (affaire C 184/99),* septembre.

Cour de justice des Communautés européennes (2001) « B.S.M Smits épouse Geraets et Stiching Ziekenfonds VGZ et H.T.M Stiching Groep Zorgverzekering », *arrêt de la cour (affaire C 385/99),* juillet.

Cour de justice des Communautés européennes (2001) « Commission des Communautés européennes contre Royaume de Belgique », *arrêt de la cour (affaire C 368/98),* juillet.

Cour de Justice des Communautés européennes (1998) « Commission des Communautés européennes contre République française », *arrêt de la cour (affaire C 265/95),* décembre.

Cour de justice des Communautés européennes (1998) « Maria Martinez Sala contre Freistaat Bayern », *arrêt de la cour (affaire C 85/96),* mai.

Cour de justice des Communautés européennes (1998) « Raymond Kohll contre Union des caisses de maladie», *arrêt de la Cour (affaire C-158/96),* avril.

Cour de justice des Communautés européennes (1998) « Nicolas Decker contre Caisse de maladie des employés privés » *arrêt de la Cour (affaire C 120/95),* avril.

Cour de justice des Communautés européennes (1998) « Manfred Molenaar et Barbara Faith- Molenaar contre Allgemeine Ortskrankenkasse Baden-Württemberg », *arrêt de la cour* (affaire *C 160/96)*, mars.

Cour de justice des Communautés européennes (1995) « Union royale belge des sociétés de football association ASBL contre Jean-Marc Bosman, Royal club liégeois SA contre Jean-Marc Bosman et autres et Union des associations européennes de football (UEFA) contre Jean-Marc Bosman », *arrêt de la Cour (affaire C 415/93),* décembre.

Cour de justice des Communautés européennes (1996) « CIA Security International SA contre Signalson SA et Securitel SPRL », *arrêt de la Cour (affaire C 194/94),* avril.

Cour de justice des Communautés européennes (1996) « Brasserie du Pêcheur SA contre Bundesrepublik Deutschland et the Queen contre Secretary of State for transport, ex parte : Factortame Ltd et autres », *arrêt de la Cour (affaires jointes C 46/93 et C 48/93),* mars.

Cour de Justice des Communautés européennes (1995) « G. H. E.J Wielockx contre Inspecteur der directe belastingen», *arrêt de la Cour (affaire C 80/94),* février.

Cour de justice des Communautés européennes (1995) «Finanzamt Köln contre Roland Schumacker », *arrêt de la Cour (affaire C 279/93),* février.

Cour de justice des Communautés européennes (1993) « Christos Konstantinidis contre Stadt Altensteig Standesamt et Landratsamt Calw-Ordnungsamt», *arrêt de la Cour (affaire C 168/91),* mars.

Cour de justice des Communautés européennes (1992) « Mario Vicente Micheletti contre Délégacion del Gobierno en Cantabria », *arrêt de la Cour (affaire C 369/90),* juillet.

Cour de justice des Communautés européennes (1991) « Andrea Francovich et Danila Bonifaci et autres contre République italienne », *arrêt de la Cour (affaires jointes C 6/90 et C 9/90),* novembre.

Cour de justice des Communautés européennes (1987) « Procureur de la République contre Daniel Gofette et Alfred Gilliard», *arrêt de la Cour (affaire 406/85),* juin.

Cour de justice des Communautés européennes (1974) « Johannes Henricus Maria van Binsbergen contre Bestuur van de Bedriijfsvereniging voor de Metaalnijverheid », *arrêt de la Cour (affaire 33-74),* décembre.

Cour de justice des Communautés européennes (1974) « Jean Reyners contre Etat belge», *arrêt de la Cour (affaire 2-74),* juin.

Cour de justice des Communautés européennes (1963) « NV Algemene Transport - en Expeditie Ordernenming van Gend & Loos contre administration fiscale néerlandaise », *arrêt de la Cour (affaire C 26-62),* février.

Accords et conventions internationales

Accord cadre entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume de Belgique sur la coopération sanitaire transfrontalière, signé le 30 septembre 2005 à Mouscron et ratifié par la loi du 3 octobre 2007.

Protocole d'accord intervenu le 9 mars 2007 sur les modifications à apporter au régime des travailleurs frontaliers France-Belgique.

Convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg sur la sécurité sociale, signée le 7 novembre 2005 à Paris

Convention sur la protection internationale des adultes, conclue le 13 janvier 2000.

Convention du 19 octobre 1996 concernant la compétence, la loi applicable, la reconnaissance, l'exécution et la coopération en matière de responsabilité parentale et de mesure de protection des enfants.

Convention sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale, conclue le 29 mai 1993.

Convention du 1er août 1989 sur la loi applicable aux successions à cause de mort.

Convention de 1980 sur la loi applicable aux obligations contractuelles (Rome I).

Convention sur la célébration et la reconnaissance de la validité des mariages, conclue le 14 mars 1978.

Convention relative à la délivrance d'actes civils plurilingues, signée à Vienne le 8 septembre 1976.

Convention créant un livret de famille international, signée à Paris le 12 septembre 1974.

Convention du 2 octobre 1973 sur la loi applicable aux obligations alimentaires.

Convention entre la République française et la République fédérale d'Allemagne en vue d'éviter les doubles impositions et d'établir des règles d'assistance administrative et juridique

réciproque en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, ainsi qu'en matière de contribution des patentes et de contributions financières, du 21 juillet 1959, modifiée par l'avenant du 9 juin 1969 et par l'avenant du 28 septembre 1989.

Convention entre la France et l'Espagne tendant à éviter les doubles impositions et à établir des règles d'assistance réciproque en matière d'impôts sur le revenu et d'impôts sur les successions, signée à Madrid le 8 janvier 1963.

Contributions des acteurs de terrain

Association du numéro d'urgence européen 112 (2008) « Eléments pour un plan d'action au sujet des télécommunications d'urgence », mars.

Blond J. (2008) « Contribution au rapport Alain Lamassoure », Atelier Europe, mars.

Bourgault C., Capron E., Jouanny J.-R. Proisy A.- L., Vauthier T., étudiants à Sciences-Po (2008) « La mobilité étudiante en Europe - Etat des lieux et propositions », mars.

Cercle Magellan de la Mobilité internationale (2007) «Pratiques et tendances de mobilité internationale - Préoccupations des entreprises et des salariés migrants - Propositions des professionnels « *Livre Blanc de la Mobilité internationale*, mars.

Chambre des Métiers et de l'Artisanat - Assemblée permanente (2008) « Contribution de l'APCM à la mission de Monsieur Alain Lamassoure relative à l'application effective du droit communautaire aux citoyens », février.

Club des Médiateurs de service public (2004) « Charte des Médiateurs de service public », septembre.

Comité de défense des travailleurs frontaliers de la Moselle (2008) « Revendications et Fiches techniques relatives aux actions en cours devant la Cour de justice des Communautés européennes », mars.

Commission Internationale de l'Etat Civil (CIEC) (2007) « Guide pratique international de l'Etat civil », décembre.

De Palo G. (2007) « Cross Border Commercial Mediation » *Briefing paper pour l'audition organisée par le Parlement européen sur la médiation*, octobre.

Durez A. (2008) « Contribution du Pôle Institutions /Justice » Atelier Europe, mars.

Etudiants des master1 (M1) et master2 (M2) (2008) « L'effectivité du droit communautaire dans les régions transfrontalières quand à la profession d'avocat », Université de Bayonne, mars.

Etudiants des master1 (M1) et master2 (M2) (2008) « Les étudiants et la reconnaissance des diplômes (exemple franco-espagnol) » Université de Bayonne, mars.

Etudiants des master1 (M1) et master2 (M2) (2008) « Le travailleur transfrontalier communautaire : un espagnol vient en France... » Université de Bayonne, mars.

Etudiants des master1 (M1) et master2 (M2) (2008) « L'accès aux soins des ressortissants espagnols en France » Université de Bayonne, mars.

Eurochambres (2008) « Policy Survey », janvier.

Eurochambres (2007) « Greater competitiveness through less better and effective regulation», *Position paper*, mai.

Euro Citizen Action Service (ECAS) (2004) *«* Questions pour une meilleure réglementation européenne – Réponse au Livre Blanc 2004 de la Commission européenne sur la gouvernance européenne ».

Euro-Info-Consommateurs (Kehl- Allemagne) (2007) « Enquête transfrontalière des prix Alsace-Bade-Wurtemberg », *rapport*, mai.

Groupe « Economie et innovation » Atelier Europe (2008) « Propositions d'axes de réflexion - Rapport Alain Lamassoure », mars.

Le Tallec M.-F., Secrétaire générale du Forum des droits sur l'Internet (2007) « Présentation du service de médiation sur Internet », *briefing paper pour l'audition organisée par le Parlement européen sur la médiation (Direction Générale des politiques l'Union – Direction C Droits des citoyens et Affaires Constitutionnelles)*, octobre.

Maître Gojon J.-F., Notaire (2008) « Eléments d'analyse à l'attention du rapport Lamassoure », mars.

Maître Jacoby E., Notaire (2008) « Note à l'attention de Monsieur Alain Lamassoure », mars.

Maître Jacoby E., Notaire (2008) « Droits du conjoint survivant et pratique notariale dans les relations franco-allemandes», mars.

Mc Allister B., Directeur du Mediation Norther Ireland « Mediation in a Conflicted Society », *briefing paper pour l'audition organisée par le Parlement européen sur la médiation*, octobre.

Mc Millan-Scott E., Vice-président du Parlement européen (2008) « Note on child abduction in the European Union: time for action not reflection », mars.

Mouvement européen France (2008) « Synthèse des données obtenues lors du dépouillement des questionnaires envoyés aux sections du ME-F et relatifs à la mission d'Alain Lamassoure », mars.

Muller E. (2007) « In Court Mediation in Germany » *briefing paper pour l'audition organisée par le Parlement européen sur la médiation*, octobre.

Ordre national des pharmaciens de France « Projet HPRO Card » (2008), *dossier de présentation*, février.

Réseau Eures Transfrontalier Eurazur Ligurie – Provence Alpes Côtes d'Azur (2008) « Obstacles à la libre Circulation Eurazur et description socio-économique du marché du travail des deux territoires », mars.

Réseau Eures Transfrontalier Saar-Lor-Lux-Rheinland-Platz (2008) « Principaux obstacles et difficultés rencontrés par les travailleurs frontaliers de l'espace Sarre-Lorraine-Luxembourg-Rhenance-Palatinat », mars.

Réseau Eures Transfrontalier Catalogne Languedoc-Roussillon Midi-Pyrénées (2008) « Obstacles à la libre circulation », mars.

Réseau Eures Transfrontalier Oberrhein-Rhin supérieur (2008) « Les principaux obstacles et difficultés rencontrées par les travailleurs frontaliers du Rhin supérieur », février.

Réseau trESS (Training and Reporting on European Social Security) (2007) « European report 2007 », décembre.

Réseau Racine (2008) « Note à l'attention de la mission Lamassoure », mars.

Youthforum (2008) « Eléments relatifs à la mission d'Alain Lamassoure », mars.

Analyses : monde universitaire, associations, groupes de réflexion, parlementaires européens

Audit B. (2006) « Droit international privé » éditions Economica, janvier

Alink B. (2006) « Social Law and Taxation or Frontier Workers » contribution (Fiscal Institute Tilburg) au séminaire de l'Académie de droit européen « le statut social et fiscal des frontaliers » (ERA), mars.

Cabinet FreshFlields Brackhaus Derringer (2006) « Review of the implementation of Brussels II Regulation in relation to parental abduction of children », novembre.

Cholewinski R., Fernhout R., Groenendijk K., Guild E., Minderhoud P. (2006) « European Report on the Free Movement of Workers in Europe in 2005 » *Université de Nymegen* (Pays-Bas), novembre.

Collectif (2005) « Les familles sans frontières en Europe : mythe ou réalité ? », actes du 101e Congrès des Notaires de France, mai.

Euromot (2008) « Manifeste sur la coopération transfrontalière en Europe », avril.

Faure-Atger A. (2008) « The Abolition of International Border checks in an enlarged area », *Center For European Policy Studies (CEPS) Challenge Paper*, mars.

Filhon G. et Roses A (2007) « La coordination européenne des régimes de sécurité sociale : l'union dans la diversité ? » *La Documentation Française*, janvier.

Groupe indépendant de réflexion européenne (GIRE) composé de François Ziegler, Henri-Pierre Legros, Olivier Coupleux, Stéphane Rech, Helmut Mullers, Emmanuel Ruchat et Anthony Bisch (2008) « Les grands principes de droit jurisprudentiel dégagés par la CJCE en vue d'assurer l'application effective du droit communautaire aux citoyens », avril.

Groupe indépendant de réflexion européenne (GIRE) composé de François Ziegler, Henri-Pierre Legros, Olivier Coupleux, Stéphane Rech, Helmut Mullers, Emmanuel Ruchat et Anthony Bisch (2008) «Eléments de réflexion sur l'application effective du droit communautaire aux citoyens », mars.

Grossetête F., Députée européenne (2008) « Note concernant le citoyen et l'application du droit communautaire », février.

Gebhardt E., Députée européenne, Médiatrice du Parlement européen pour les rapts parentaux (2007) « Rapport 2007 en ce qui concerne les enfants victimes d'enlèvement parental transfrontalier », mars.

Grotti M.-C. (2008), Parlement européen, Unité courrier du citoyen « Analyse de la correspondance française avec le Parlement européen », mars.

Insee (2008) « Mariages mixtes en France - 2006 » *Situation démographique et bilan démographique*, février.

Lamassoure A. (2005) « Rapport sur les relations transfrontalières des collectivités locales françaises », *remis au ministre des Affaires étrangères et à la Ministre déléguée aux Affaires européennes*, mai.

Lhernoud J.-P., (2006) « Le principe de non discrimination à l'égard des frontaliers en matière de sécurité sociale : un principe aux multiples facettes » *contribution (Université d'Orléans) au séminaire de l'Académie de droit européen* « *Le statut social et fiscal des frontaliers »* (ERA), mars.

Lyal Richard (2006) « Abolition of Tax Obstacles to Free Movement of Frontier Workers : Non Discrimination and Exceptions » *contribution (Conseiller juridique Service juridique de la Commission européenne) au séminaire de l'Académie de droit européen « Le statut social et fiscal des frontaliers »* (ERA), mars.

Munoz R. (2006) « Le contrôle de l'application du droit communautaire : nécessité d'améliorer les outils actuels et obligation d'en proposer de nouveaux » *Université de Liège, Institut d'Etudes Juridiques Européennes, Working pape*r.

Poelemans M. (2004) « La sanction dans l'ordre juridique communautaire : contribution à l'étude du système répressif de l'Union européenne », *éditions Bruylant*.

Raux J., (2008) « Interprétation de la mission Lamassoure » *Centre de recherche Européennes de Rennes*, mars.

Semaine sociale Lamy « Actualité du droit social communautaire 2007 : libre circulation des personnes », *Supplément n°1338,* janvier 2007.

Sauron J.-L. (2000) « L'application du droit de l'Union européenne en France », *La documentation française*, mars.

The Brussels Office -The Law Society (2008) « EU Family Law and Wills and Succession Matters », rapport, février.

Thierry X. (2008) « Les migrations internationales en Europe : vers l'harmonisation des statistiques » Population & Société n°42, février.

Documents officiels des administrations françaises, rapports parlementaires français, contributions des représentants des administrations centrales

Assemblée nationale (2008) « Communication de Mme Marietta Karamanli sur l'utilisation des biens en temps partagé (directive « time share »), *Délégation pour l'Union européenne*, *compte-rendu*, mars.

Assemblée nationale (2004) « Audition du garde des sceaux, ministre de la Justice, M Dominique Perben sur l'espace européen de liberté et de justice et sur la révision constitutionnelle préalable à la ratification de la Constitution européenne », *Délégation pour l'Union européenne*, *compte-rendu*, décembre.

Centre d'analyse stratégique (2007), note de veille du 1er octobre.

Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République, présidé par M. Edouard Balladur, ancien premier ministre (2008), «Une Ve République plus démocratique », *rapport*, octobre.

Commission franco-allemande de médiation (2002) « Rapport commun des parlementaires français et allemands membres », mai.

Conseil économique et social (2007) « De l'élaboration de la législation communautaire à la mise en œuvre en droit national : contribution du Conseil Economique et Social à la réflexion pour mieux légiférer » *Communication* (rapporteur Catherine Dumont), juillet.

Conseil d'Etat (2007) « L'administration française et l'Union européenne : Quelles influences ? Quelles stratégies ? » *Rapport public*, mars.

Conseil d'Etat (2006) « *Rapport public* », mars.

Conseil des ministres (2008), communication du Premier ministre sur l'application des lois, *communiqué*, février.

Conseil des ministres (2008), communication du secrétaire d'Etat chargé des Affaires européennes sur la transposition des directives et des décisions-cadres européennes, *communiqué*, février.

Conseil de modernisation des politiques publiques (2008) « Révision Générale des Politiques publiques - 4 avril 2008 », *rapport présenté par Eric Woerth, ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique, rapporteur général de la RGPP*, avril.

Lenoir N. (2007) « La Societas Europaea ou SE - Pour une citoyenneté européenne de l'entreprise », *rapport au Garde des Sceaux, ministre de la Justice.*

Herbillon M. (2005) « La fracture européenne - Après le referendum du 29 mai : 40 propositions concrètes pour mieux informer les Français sur l'Europe », *rapport au Premier ministre*, juin.

Ministère de la Culture et de la Communication (2004) « Mémorandum de la France sur la coopération culturelle européenne - Seize propositions pour une nouvelle ambition », février.

Ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi, Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) (2008) « Cinquante ans du traité de Rome - La protection du consommateur européen : les barrières sont levées » *Dossier spécial*, février.

Ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire (2008) « Le droit de séjour des ressortissants de l'Union européenne », *fiche technique*, mars.

Ministère de la Justice (2008) « La protection internationale des adultes vulnérables », *fiche technique,* mars.

Ministère de la Justice (2008) « Convention de la Haye et règlement Bruxelles II bis en matière de déplacements illicites d'enfants », *fiche technique*, février.

Ministère des Transports (2008) « Règlement n°261/2004 du Parlement européen et du Conseil du 11 février 2004 établissant des règles communes en matière d'indemnisation et

d'assistance des passagers en cas de refus d'embarquement et d'annulation ou de retard important d'un vol », *fiche technique*, mars.

Secrétariat général des affaires européennes (2008) « Position des autorités françaises concernant le projet de décision-cadre du Conseil relative à l'exécution des jugements rendus par défaut », *note de cadrage,* mars.

Secrétariat général des affaires européennes (2008) « Eléments relatifs à la mission Lamassoure recueillis par secteur », mars.

Secrétariat général des affaires européennes (2008) « Position des autorités françaises en vue du « Small Business Act » pour l'Europe », février.

Sénat (1997) « La Poste, opérateur public de service public face à l'évolution technique et à la transformation du paysage postal européen », *rapport d'information n°42* (commission des Affaires sociales et du Plan) - rapporteur Gérard Larcher, octobre.

Documents officiels des institutions et agences européennes

Cedefop (2008) « Future skill needs in Europe, Medium-term forecast », *Office des publications officielles des Communautés européennes*, février.

Comité économique et social européen (2005), « Comment améliorer la mise en œuvre et l'application de la législation communautaire » - rapporteur M. Joost van Iersel, *avis*, septembre.

Commission européenne (2008), Communication «Vers une stratégie européenne en matière d'e-Justice », *Com(2008)329 final*, mai.

Commission européenne (2008), Communication « Favoriser les carrières et la mobilité : un partenariat européen pour les chercheurs », *Com (2008)317*, mai.

Commission européenne (2008), « Communiquer sur l'Europe dans les médias audiovisuels», *SEC (2008) 506/2*, avril.

Commission européenne (2008) « Livre Blanc sur les actions en dommages et intérêts pour infraction aux règles communautaires sur les ententes et les abus de position dominante » *Com (2008) 165 final*, avril.

Commission européenne (2008) « First Commission interim report on the implementation of Pilot Projects and Preparatory Actions 2008 » mars.

Commission européenne (2008), « 5ème rapport sur la citoyenneté de l'Union », *Com (2008) 85 final*, février.

Commission européenne (2008), « Deuxième rapport sur la mise en œuvre de la stratégie de simplification de l'environnement réglementaire », *Com (2008) 33 final*, janvier.

Commission européenne (2008), Communication « Suivre les résultats pour les consommateurs dans le marché unique: le tableau de bord des marchés de consommation - Consumer Markets Scoreboard », *Com (2008) 31 final*, janvier.

Commission européenne (2008) « Stratégie politique annuelle pour 2009 », *Com (2008) 72 final,* février.

Commission européenne (2007) « Internal Market - Score Board 16 bis », décembre.

Commission européenne (2007) « La mobilité, un instrument au service d'emplois plus nombreux et de meilleure qualité : le plan d'action européen pour la mobilité de l'emploi 2007-2013 », *Com (2007) 773 final,* décembre.

Commission européenne (2007) « Les services d'intérêt général, y compris les services sociaux d'intérêt général : un nouvel engagement européen », *Com (2007) 725 final*, novembre.

Commission européenne (2007) « Un marché unique pour l'Europe du 21ème siècle » *Com (2007) 724 final,* novembre.

Commission européenne (2007) « Communiquer sur l'Europe en partenariat », *Com (2007) 568 final*, octobre.

Commission européenne (2007) « Pour une Europe des résultats- application du droit communautaire », *Com (2007) 502 final*, octobre.

Commission européenne (2007) « 24ème rapport annuel de la Commission sur le contrôle de l'application du droit communautaire - 2006 », *Com (2007) 398 final*, juillet.

Commission européenne (2007) « Livre Blanc sur le sport » *Com (2007) 391 final*, juillet.

Commission européenne (2007) « Promouvoir la pleine participation des jeunes à l'éducation, à l'emploi et à la société », *Com (2007) 498 final*, septembre.

Commission européenne (2007), « Détachement de travailleurs dans le cadre de la prestation de services: en tirer les avantages et les potentialités maximum tout en garantissant la protection des travailleurs », *Com (2007) 304 final*, juin.

Commission européenne (2007) « Rapport de la Commission - «Mieux légiférer 2006*», Com (2007) 286 final*, juin.

Commission européenne (2007) « Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur certains points concernant l'assurance automobile », *Com (2007) 207 final,* juin.

Commission européenne (2007) Livre vert « L'Espace européen de la recherche : nouvelles perspectives », *Com (2007) 161 final, avril*.

Commission européenne (2007) « Development and Performance of the SOLVIT network in 2006 », *working document*, avril.

Commission européenne (2006), Livre vert « La protection diplomatique et consulaire du citoyen de l'Union dans les pays tiers », *Com (2006) 712 final*, novembre.

Commission européenne (2006) « Communication sur la formation judiciaire dans l'Union européenne », *Com (2006) 356 final*, juin.

Commission européenne (2006), « Livre Blanc sur une politique de communication européenne », *Com(2006) 35*, février.

Commission européenne (2005) « Proposition de règlement du Conseil relative à la compétence, la loi applicable, la reconnaissance et l'exécution des décisions et la coopération en matière d'obligations alimentaires », *Com (2005) 649 final*, décembre.

Commission européenne (2005), « Contribution de la Commission à la période de réflexion et au-delà : Le Plan D comme Démocratie, Dialogue et Débat », *Com (2005) 494 final*, octobre

Commission européenne (2005) en consultation avec le Réseau judiciaire européen en matière civile et commerciale « Guide pratique pour l'application du nouveau règlement Bruxelles II », juin.

Commission européenne (2004) « Livre vert sur les obligations alimentaires », *Com (2004) 254 fina*l, avril.

Commission européenne (2001), « Stratégie en faveur de la mobilité au sein de l'Espace européen de la recherche », *Com (2001)331*, juin.

Commission européenne (2001), « Principes applicables aux organes extrajudiciaires chargés de la résolution consensuelle des litiges de consommation », Recommandation 2001/310/CE, avril.

Commission européenne (1998), « Principes applicables aux organes responsables pour la résolution extrajudiciaire des litiges de consommation », Recommandation 98/257/CE, mars.

Commission européenne (1997) « Rapport du Groupe de Haut Niveau sur la libre circulation des personnes présidé par Madame Simone Veil », *Rapport au Conseil de l'Union européenne,* avril.

Conseil européen de Bruxelles, *Conclusions de la Présidence*, mars 2008.

Conseil européen de Bruxelles, *Conclusions de la Présidence*, juin 2007.

Conseil européen de Tampere, *Conclusions de la présidence*, octobre 1999.

Cour de justice des Communautés européennes (2008) « Rapport annuel 2007 », mars.

Médiateur européen (2008) « Rapport annuel 2007 », mars.

Médiateur européen (2007) « Rapport annuel 2006 », mars.

Eurobaromètre (2008), n° spécial 292 – « Civil justice in the European Union », avril.

Eurobaromètre (2008), n° spécial 288 « Le Parlement Européen », mars.

Eurostat (2008) « Key figures on Europe », *2007/08 edition*, février.

Eurostat (2006) « La famille dans l'UE25 vue à travers les chiffres », mai.

Ministres européens de l'Education réunis à Bologne « Déclaration de Bologne 1999 - L'espace européen de enseignement supérieur », *Déclaration commune*, juin.

Parlement européen, *règlement.*

Parlement européen (2008) « Résolution sur Livre Blanc sur le sport », mai.

Parlement européen « Déclaration écrite n° 0036/2008 sur la coopération d'urgence pour retrouver les enfants disparus », ouverte à la signature le 21 avril 2008

Parlement européen (2008) « Rapport sur le statut et les conditions générales d'exercice des fonctions du médiateur » - commission des affaires constitutionnelles - rapporteur Anneli Jäätteenmäki, avril.

Parlement européen (2008) « Projet de rapport sur certains points concernant l'assurance automobile » - commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs - rapporteur Nickolay Mladenov, mars.

Parlement européen (2008) « Projet d'avis de la Commission des affaires juridiques à l'intention de la commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs sur certains points concernant l'assurance automobile » - rapporteur pour avis Giuseppe Gargani, mars.

Parlement européen (2008) « Projet de rapport sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la protection des consommateurs en ce qui concerne certains aspects de l'utilisation des biens à temps partagé, des produits de vacances à long terme et des systèmes d'échange et de revente » - commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs - rapporteur Toine Manders, mars.

Parlement européen (2008) « Projet de rapport sur le rôle du juge national dans le système judiciaire européen » - commission des affaires juridiques - rapporteur Diana Wallis, mars.

Parlement européen (2008) « Document de Travail du 15 février 2008 sur le rapport d'initiative sur certains points concernant l'assurance automobile de la commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs » - rapporteur Nickolay Mladenov, février.

Parlement européen (2008) « Résolution sur le 23ème rapport annuel de la Commission sur le contrôle de l'application du droit communautaire », février.

Parlement européen (2008) « Working party on parliamentary reform - Transposition and implementation of community Law » *Working document n°14*, janvier.

Parlement européen (2007) « Rapport sur les délibérations de la Commission des pétitions au cours de l'année 2006 » - commission des pétitions - rapporteur Carlos Jose Iturgaiz Angulo, octobre.

Parlement européen (2007), Résolution du 27 septembre 2007 sur les obligations des prestataires de services transfrontaliers, rapporteur Evelyne Gebhardt, septembre.

Parlement européen, « Déclaration écrite n° 0044/2007 sur le numéro d'appel d'urgence européen 112 », adoptée le 25 septembre 2007.

Parlement européen (2007), Résolution sur la communication de la Commission intitulée « Détachement des travailleurs dans le cadre de la prestation de services- en tirer les avantages et les potentialités maximum tout en garantissant la protection des travailleurs », juillet.

Parlement européen (2007), Résolution sur le statut social des artistes, rapporteur Claire Gibault, juin.

Parlement européen (2007) « Rapport sur la crise de la compagnie d'assurances «Equitable Life» - rapporteur Diana Wallis, juin.

Parlement européen (2007), Résolution sur l'impact et les conséquences de l'exclusion des services de santé de la directive relative aux services dans le marché intérieur - rapporteur: Bernadette Vergnaud, mai.

Parlement européen (2006) « Rapport sur le statut de la société privée européenne » - commission des affaires juridiques - rapporteur Klaus-Heiner Lehne, novembre.

Recommandation du Parlement européen et du Conseil du 14 février 2008 établissant le cadre européen des certifications pour l'éducation et la formation tout au long de la vie.

Recommandation de la Commission européenne du 12 décembre 2007 relative à la transcription de l'article 20 du traité TCE dans les passeports

Communiqués de presse de la Commission européenne et du Parlement européen

« Identité électronique: accès aisé aux services publics dans l'UE », IP/08/824, 30 mai 2008.

« Règle de l'UEFA sur les "joueurs formés localement": compatibilité avec le principe de la libre circulation des personnes », IP/08/807, 28 mai 2008.

« La Commission européenne s'efforce d'améliorer sa communication dans les médias audiovisuels », IP/08/640, 24 avril 2008.

« La Commission européenne lance une initiative pour faciliter la mobilité dans l'enseignement et la formation professionnels », IP/08/558, 10 avril 2008.

« Feu vert à la législation européenne pour encourager la médiation dans les litiges transfrontaliers», Parlement européen, 8 avril 2008

« Ententes et abus de position dominante : la Commission présente un document d'orientation sur l'indemnisation des consommateurs et des entreprises victimes d'infractions aux règles de concurrence », IP/08/515, 3 avril 2008.

« L'Union européenne demande des mesures d'urgence pour l'amélioration des conditions de travail d'un million de travailleurs détachés », IP/08/514, 3 avril 2008.

« Fiscalité des véhicules automobiles: procédure d'infraction à l'encontre de Malte », IP/08/511, 3 avril 2008.

« Libre prestation de services: procédure d'infraction à l'encontre de l'Autriche », IP/08/508, 3 avril 2008.

« Qualifications professionnelles : la Commission prend des mesures à l'encontre de huit Etats membres pour garantir la mise en œuvre du droit de l'Union européenne », IP/08/503, 3 avril 2008.

« Qualifications professionnelles: procédures d'infraction contre la Belgique, la République tchèque et l'Espagne », IP/08/504, 3 avril 2008.

« Libre prestation de services: procédure d'infraction à l'encontre de l'Autriche », 3 avril 2008.

« Fiscalité des véhicules automobiles : procédure d'infraction à l'encontre de Malte », 3 avril 2008.

« L'Union européenne demande des mesures d'urgence pour l'amélioration des conditions de travail d'un million de travailleurs détachés », 3 avril 2008.

« Debate Europe - la parole aux citoyens », 2 avril 2008.

« Audition de la Commissaire désignée Androula Vassiliou », Parlement européen, 1er avril 2008.

« Plus de sécurité sur nos routes, traitement égal des conducteurs, résidents et en transit », 19 mars 2008.

« Réglementation relative aux télécommunications : deux autres Etats membres progressent dans le domaine de la localisation de l'appelant pour les appels au 112 », 29 février 2008.

« Espagne : remboursement des soins hospitaliers nécessaires à l'occasion d'un séjour temporaire dans un autre Etat membre », 28 février 2008.

« Un rapport de la Commission prône l'extension des règles communautaires relatives aux paiements transfrontaliers en euros », 26 février 2008.

« Qualifications professionnelles : procédure d'infraction contre la France », 28 février 2008.

« European Commission adopts its Report on European Union citizenship », 15 février 2008.

«Tableau d'affichage du marché intérieur : Les Etats membres sont à nouveau sur les rails », 14 février 2008.

« La Commission présente ses priorités politiques pour 2009 »,13 février 2008.

« Monsieur Günter Verheugen, vice-président de la Commission, lance l'"Enterprise Europe Network", un réseau européen de soutien aux entreprises à leur porte », IP/08/192, 7 février 2008.

« Consommateurs : la Commission lance un nouveau système d'étude des marchés au service des consommateurs», IP/08/157, 31 janvier 2008.

« Healty markets need effective redress » (Discours de la Commissaire européenne Meglena Kuneva à Lisbonne), 10 novembre 2007.

« Des procédures d'admission simplifiées et un socle commun de droits pour les travailleurs des pays tiers », MEMO/07/422, 23 octobre 2007.

« La Commission simplifie les formalités administratives pour le secteur des services tout en garantissant la protection des travailleurs détachés », IP/07/817,13 juin 2007.

Presse

« Slowly, but surely, universities in France – and across all of Europe – are reforming. », *The Economist*, 7 juin 2008.

« No se puede ser una potencia mundial con profesores 'mileuristas », interview de la ministre espagnole de la Science et de la Recherche, Cristina Garmendia *El País*, 7 juin 2008.

Numéro de mai 2008 de « L'Europe en France », mensuel de la représentation en France de la Commission européenne.

« Directive services : La France ne tiendra pas l'échéance de la transposition, selon Jacques Toubon », *Euractiv.fr*, 23 avril 2008.

« MEPs in call for euro-passport for artists », *EUobserver*, 7 avril 2008.

« La France oublie les consommateurs », *Que choisir*, 3 avril 2008.

« Courrier des lecteurs » *Nouvel Observateur,* 27 mars 2008.

« EU pledges to create 'fifth freedom' of knowledge » *EuObserver*, 14 mars 2008.

« Virement transfrontaliers par Internet : les banques françaises dans le collimateur de la Commission européenne », *Les Echos*, 4 mars 2008.

« EU fully committed to cross-border healthcare » *The Parliament.com*, 4 mars 2008.

« 200 000 citoyens européens vont voter dimanche » *Ouest France*, mars 2008.

« Impôts : la Belgique doit arrêter les discriminations contre les sportifs étrangers » *AFP,* 28 février 2008.

« La Commission européenne fuit les sujets controversés » *AFP*, 28 février 2008.

« Maman est en voyage d'affaires » *Courrier international*, 28 février 2008.

« Cherche job hors de mes frontières » (dossier/19 février 2008) et «La mobilité en Europe» (complément du 7 mars 2008), *Cafebabel.com*.

« Près de 200 000 ressortissants de l'Union européenne voteront aux municipales » *Reuters*, 21 février 2008.

« Construction : les entrepreneurs allemands s'estiment discriminés en France » *AFP*, 13 février 2008

Revue *Premiers Secours*, 1er décembre 2007.

« Le libre accès aux soins dans l'Union européenne, un droit souvent mal appliqué » *AFP,* 27 juin 2007.

Divers

Edit de Caracalla

Le Catéchisme de l'Eglise catholique

Tintin et les Sept Boules de Cristal

Sites Internet

http://ec.europa.eu

http://ec.europa.eu/youreurope
http://ec.europa.eu/europedirect
http://ec.europa.eu/citizensrights
http://ec.europa.eu/solvit
http://ec.europa.eu/eures
http://ec.europa.eu/employment_social/social_security_schemes/eulisses/jetspeed
http://europa.eu.int/ploteus
http://www.eurydice.org
http://www.enic-naric.net
http://europa.eu/youth
http://ec.europa.eu/civiljustice
http://ec.europa.eu/justice_home/judicialatlascivil
http://ec.europa.eu/eracareers
http://www.fit-for-europe.info
http://www.euroinfo-kehl.eu
http://www.eurodesk.org
http://www.eryica.org
http://europass.cedefop.europa.eu
http://www.euroguidance.net
http://www.eramore.fr
http://www.cleiss.fr
http://www.eunetpas.eu
http://www.cedefop.europa.eu
http://www.enterprise-europe-network.ec.europa.eu
http://www.innovationrelay.net
http://www.ecas.org
http://www.ru.nl/law/cmr
http://eur-lex.europa.eu
http://ec.europa.eu/prelex
http://eur-lex.europa.eu/n-lex
http://curia.europa.eu
http://www.ombudsman.europa.eu
http://www.europarl.europa.eu
http://www.europarl.europa.eu/oeil
http://europa.eu/scadplus
http://www.legifrance.gouv.fr
http://www.enlevement-parental.justice.gouv.fr

http://www.incadat.com

http://www.touteleurope.fr

http://www.espaces-transfrontaliers.org

http://myparl.eu

http://europa.eu/debateeurope

SOMMAIRE

Lettre de mission.....3

OUVERTURE : LA MISSION 5

QUAND LE RIDEAU SE LEVE... 9

CHAPITRE I - AU COMMENCEMENT ETAIT LA LOI 14

CHAPITRE II - LA VIE, LA MORT, L'AMOUR
ou LES ETRANGES PUDEURS DE L'EUROPE DU DROIT.....36

CHAPITRE III - L'INTRODUCTION DU DROIT COMMUNAUTAIRE
DANS LE DROIT NATIONAL ou LA LIBRE CIRCULATION
DU DROIT EUROPEEN EN EUROPE.....51

CHAPITRE IV - LE CITOYEN EUROPEEN FACE A
L'ADMINISTRATION : LES SOUFFRANCES 59

CHAPITRE V - LE CITOYEN EUROPEEN FACE A
L'ADMINISTRATION : LES REMEDES.....77

CHAPITRE VI - LES VOIES DE RECOURS :
DU MEDIATEUR AU JUGE.....90

CHAPITRE VII - AU RE-COMMENCEMENT SERA LE CITOYEN.....100

CHAPITRE VIII - L'APRES LISBONNE : QUESTIONS NOUVELLES
POUR UN CONTINENT NOUVEAU.....108

EPILOGUE.....116

- Annexe 1 : Compte rendu de la réunion avec les Consuls
organisée avec l'appui de M. Janez Sumrada, Ambassadeur
de Slovénie à Paris, le 14 mars 2008.....119

- Annexe 2 : Compte rendu de la réunion organisée le 7 avril 2008 à la Préfecture de région de Bordeaux avec les services administratifs, organismes consulaires, organes d'information, associations spécialisées, représentants des communautés étrangères, installés en Aquitaine et jouant un rôle dans la diffusion et l'application du droit européen.....125

- Annexe 3 : Note du Secrétariat général du Gouvernement "Un meilleur accès au droit pour mieux légiférer".....130

- Annexe 4 : Déclaration écrite du Parlement européen sur le numéro d'appel d'urgence européen 112.....137

- Annexe 5 : Analyses thématiques effectuées par des étudiants de Master Affaires Européennes et Internationales de la Faculté de Bayonne.....139

- Annexe 6 : Note du Groupe Indépendant de Réflexion Européenne (GIRE) "Les grands principes de droit jurisprudentiels dégagés par la CJCE en vue d'assurer l'application effective du droit communautaire aux citoyens".....159

- Annexe 7 : Composition du Parlement européen après l'élection européenne de juin 2009.....161

- Liste des personnes auditionnées.....162

- Bibliographie.....166

- Sommaire.....187