

# LE CITOYEN ET L'APPLICATION DU DROIT COMMUNAUTAIRE

## RESUME

### du rapport d'Alain Lamassoure au Président de la République

#### I – L'EUROPE DES CITOYENS EST EN RETARD

1. La construction européenne a commencé par un marché commun. Puis, traité après traité, elle a élargi ses ambitions et son champ de compétence, notamment pour faire face aux problèmes nouveaux posés par sa propre réussite.

Cinquante ans après, on constate un déséquilibre préoccupant. L'intégration économique est allée jusqu'à la fusion des monnaies nationales, alors que l'union des peuples et des citoyens reste balbutiante. 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 rendent difficile une vie harmonieuse dans cet espace commun.

La « préférence européenne » est une réussite incontestable en matière de commerce extérieur : en moyenne, chaque pays européen fait les deux tiers de ses échanges avec ses partenaires de l'Union. La situation est contraire pour « l'Europe des hommes » : parmi les étrangers, dans la plupart des Etats membres les non européens sont deux fois plus nombreux que les Européens ; la proportion est identique pour les mariages binationaux ; malgré le succès d'Erasmus, les échanges universitaires sont plus nombreux avec les autres continents qu'entre Européens ; les grands médias nationaux consacrent plus de temps d'antenne à la seule politique américaine - sans parler du reste de la politique internationale - qu'à la politique européenne.

2. Cette situation s'explique parfois par l'insuffisance de la loi européenne, mais, plus souvent par sa très mauvaise application.

Premier niveau d'explication : l'inadaptation de la loi elle-même.

Sur la mobilité professionnelle, la « portabilité » des droits sociaux, la reconnaissance mutuelle des diplômes et des qualifications, la réalité est très éloignée des principes posés par une réglementation communautaire pourtant ancienne, souvent dépassée, et mal appliquée.

La législation européenne sur la coordination des régimes de sécurité sociale actuellement applicable date de plus de trente-cinq ans (1971), période pendant laquelle le concept même de sécurité sociale a été profondément bouleversé. Les responsables des ressources humaines des multinationales basées à Paris estiment que le coût d'un cadre en mobilité internationale, à l'intérieur de l'Union européenne et à *l'intérieur d'un même groupe*, est de 2 à 6 fois plus élevé que dans son pays d'origine.

Erasmus ne bénéficie encore qu'à moins de 3% des étudiants européens. Et contrairement aux ambitions d'origine, la reconnaissance mutuelle des diplômes reste de la compétence des universités elles-mêmes, et se fait donc au cas par cas. Quant à la reconnaissance des qualifications professionnelles, à l'exception d'une demi-douzaine de professions réglementées, l'Union n'en est encore qu'au début d'une très longue démarche, qui dépend entièrement de la bonne volonté des Etats membres !

Deuxième niveau : la transposition des directives européennes. Celles-ci ne s'appliquent qu'après transposition en droit national. Le zèle varie beaucoup selon les Etats

membres. Longtemps le plus mauvais élève de la classe, la France a amélioré son classement, mais elle reste le mouton noir des procédures d'infraction engagées par la Commission européenne.

Troisième niveau : l'information sur le droit applicable. Le citoyen européen non initié doit manier 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*. Les institutions européennes, les administrations nationales et territoriales, les organisations consulaires, les associations spécialisées ont créé des dizaines de sites internet et des centaines de points de contact, dans un grand désordre, et sans atteindre la plus grande partie des personnes véritablement intéressées.

Quatrième niveau : le traitement des dossiers individuels. Les témoignages recueillis, tant auprès des représentants des étrangers en France qu'auprès des Français de l'étranger montrent que, partout, les Européens vivant dans l'Union dans un pays différent de leur pays d'origine rencontrent d'innombrables problèmes administratifs. Ainsi, la suppression de l'obligation de la carte de séjour a créé plus de problèmes qu'elle n'en a résolu. Le remboursement de frais médicaux se fait dans des conditions erratiques. Dans plusieurs pays, dont le nôtre, l'immatriculation de voitures achetées à l'étranger se heurte à des formalités décourageantes. La possibilité d'être recruté sans discrimination par une administration nationale souffre de nombreuses exceptions, et c'est un domaine où, malheureusement, la France est loin de donner le bon exemple. De façon générale, les services compétents dans le pays d'accueil donnent souvent l'impression d'être mal informés eux-mêmes, ou d'interpréter le droit communautaire de façon à favoriser leurs propres nationaux contre « l'étranger ».

Enfin, il y a un immense domaine, capital pour la vie des personnes, qui échappe presque complètement au droit communautaire : c'est le droit civil et, en particulier, le droit familial. Tout occupée par la libre circulation des travailleurs, l'Union a sous-estimé les conséquences humaines de sa réussite historique – la paix « perpétuelle », soudain réalisée sur le continent : les voyages, les migrations, les rencontres favorisent les liens, les projets communs, les échanges, et même la vie en commun, les mariages, 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. Refusant catégoriquement l'harmonisation des droits nationaux, l'Union s'emploie ici à assurer une dose de reconnaissance mutuelle des lois, décisions et actes nationaux, et se concentre essentiellement sur la solution des conflits de droit.

Résultat : dès que deux pays ou plus sont en cause, les unions libres, évidemment très nombreuses, les mariages ou contrats civils entre homosexuels, les transmissions de patrimoine, la garde des enfants en cas de séparation des parents, les cas d'incapacité juridique peuvent se heurter, tantôt à une absence de toute solution juridique, tantôt à des conflits de droits ou de juges que les règlements communautaires actuels ne parviennent pas toujours à trancher.

3. Sur le papier, le citoyen dispose de nombreuses possibilités de faire valoir ses droits : recours gracieux devant les autorités communautaires, saisine du médiateur national ou européen, pétition auprès du Parlement européen, recours au juge, pour faire dire le droit par la Cour de Justice de Luxembourg. Mais les procédures sont mal connues, généralement longues, plus favorables au travail de jurisprudence qu'au traitement concret d'un problème individuel, qui est un tout autre problème.

## II – LES REMEDES POSSIBLES

### 1. L'Europe des citoyens exige une approche radicalement nouvelle.

Partons du point d'arrivée : Monsieur Tout-le-Monde, l'homme de la rue, le citoyen anonyme et inorganisé. 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. Un échantillon de ce genre n'est évidemment pas légitime pour *décider*, mais il est mieux placé qu'un groupe de militants pour *témoigner*. Plutôt que de commander une étude d'impact sur un projet conçu à Bruxelles, écoutons un ou des panels de citoyens, ainsi que les internautes invités à faire part de leur expérience personnelle et de leurs suggestions sur un site spécialement dédié. Avec l'objectif, non de légiférer coûte que coûte, mais de trouver la bonne solution pratique aux problèmes rencontrés.

2. La transposition des directives est un problème de volonté politique. La France doit se donner l'objectif de monter sur le podium des trois meilleurs pays d'ici la fin de sa présidence, et d'y rester. Le Comité Balladur a proposé de recourir à une procédure législative simplifiée chaque fois qu'un recours à la loi nationale est nécessaire.

3. L'architecture du système d'information doit être revue dans le même esprit, à partir du bas, des besoins concrets rencontrés par la base. Quatre principes doivent guider toute la démarche :

- Unité de la source d'information. 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 ». 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.

- 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 l'assurer que son intervention va faire fonctionner cette machinerie sans qu'il ait besoin d'en comprendre le logiciel.

- Rapidité. 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.

- 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 : site internet dédié, émissions de radio-télévision en direct avec les citoyens, etc.

4. L'exigence de simplicité signifie la désignation d'un responsable, et un seul, dans chaque institution européenne, chaque gouvernement, chaque administration : un Commissaire en charge des relations avec les citoyens, une commission du Parlement européen responsable du suivi de la législation, un Ministre compétent au sein du gouvernement, un fonctionnaire correspondant du réseau « Ulysse » auprès de chaque Préfet.

5. En attendant une réforme ambitieuse, la Commission a lancé une expérience pilote de procédure accélérée d'examen des litiges. L'objectif est de garantir 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. Est-il possible de revoir cette position, peu compatible avec l'exemplarité d'une présidence de l'Union ?

6. A l'exemple de la « carte bleue » en cours d'examen pour les ressortissants des pays tiers, des documents harmonisés pourraient simplifier considérablement les démarches des Européens mobiles et l'examen de leur dossier par les administrations compétentes.

Un premier progrès serait l'élargissement de la « carte européenne d'assurance maladie », en une véritable *carte européenne de sécurité sociale*, couvrant également la protection familiale, les accidents du travail, et la retraite.

Pourquoi ne pas aller plus loin, en créant une *carte de citoyen européen* ? 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. Ce véritable « passeport juridique » permettrait de faciliter les procédures dans un nombre très significatif de cas.

7. L'application du droit communautaire et son adaptation, dans l'intérêt du citoyen, profiteront notamment de deux innovations du traité de Lisbonne :

- L'instauration d'un Président à temps plein du Conseil européen. 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.

- Le droit d'initiative collective, en vertu duquel 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 textes d'application doivent être rédigés de manière à permettre le plein usage de ce droit, notamment par les Européens mobiles.

### III – DOMAINES PARTICULIERS

1. 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 ?

La santé et la sécurité sociale sont également le domaine pour lequel le développement de la coopération administrative entre les Etats membres est le plus nécessaire.

2. Si l'on veut obtenir un changement d'échelle des échanges universitaires, en décuplant, par exemple, le taux actuel d'étudiants concernés, 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 ? Pourquoi ne pas envisager, au moins sur la base d'accords bilatéraux, entre pays voisins ou comparables, des échanges d'étudiants, comme d'enseignants, à coût relativement faible, voire quasi nul ?

3. Le régime de travail provisoire applicable à dix des « nouveaux Etats membres » fait l'objet de difficultés pratiques. Notre pays s'honorerait à peu de frais en anticipant de quelques mois la levée d'une procédure inutilement vexatoire.

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

5. Sur le droit familial, 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.

La priorité est ici de mener à bien le projet de règlement « Rome III », sur le droit applicable en matière de divorce. Au-delà, il faudra 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. Mais des initiatives peuvent peut-être se prendre entre quelques pays-clefs ;
- de la reconnaissance mutuelle du droit positif comme de la jurisprudence : le principe figure dans les traités, la pratique a de la peine à suivre ;
- d'un « 28<sup>e</sup> régime », qui consiste à offrir aux contractants le choix entre un droit national ou un régime européen optionnel.

6. Une impulsion forte doit être donnée à la coopération entre collectivités locales frontalières. Nous voyons s'édifier sous nos yeux, et presque à notre insu, des dizaines d'agglomérations binationales. 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.

7. La formation des juges nationaux au droit communautaire est un enjeu très important. Toutes les institutions communautaires désormais mobilisées. Récemment mis en place, le *réseau européen de la formation judiciaire* peut être ici un instrument essentiel. La France ne peut que trouver intérêt à encourager des progrès en la matière, d'autant plus qu'une forte proportion des juges étrangers qui se déclarent intéressés par une telle formation sont demandeurs de cours en français.

#### IV – QUESTIONS POUR L'AVENIR

1. Comment organiser la coexistence pacifique des souverainetés restées nationales ?

Si nous voulons aménager un véritable espace de vie à l'échelle de l'Union, donc régler les problèmes pratiques des Européens mobiles, et éviter une concurrence sociale et juridique entre les Etats membres, tout en conservant la compétence nationale dans des domaines tels que le contrat de travail, la sécurité sociale, le droit civil et familial, il faudra recourir à d'autres innovations politiques et juridiques : mise en place d'un « 28<sup>ème</sup> régime », harmonisation des « exceptions pour ordre public », élaboration d'une Charte de la bonne transposition du droit communautaire, recherche d'accords limités aux pays disposés à agir ensemble ...

## 2. Quelle portée donner au concept de citoyenneté européenne ?

Le droit de la nationalité va devenir irrésistiblement un sujet de conversation, puis de discussion, puis de négociation entre les Vingt-sept. En quoi la citoyenneté européenne diffère-t-elle de l'addition des 27 nationalités, sans en être une 28<sup>e</sup> ? Pouvons-nous nous mettre d'accord sur une liste commune des droits liés à la résidence et des droits liés à la personne ? En attendant d'y répondre, ne serait-il pas possible de nous engager pragmatiquement dans une extension progressive des doubles nationalités ?

## 3. Comment adapter le régime électoral du Parlement européen aux nouvelles responsabilités de celui-ci ?

Avec le mode de scrutin actuel, les députés européens sont nommés par leurs partis plus qu'élus par les citoyens. Cet état de choses n'est guère compatible avec le nouveau traité, qui fait enfin de l'assemblée de Strasbourg un vrai Parlement législatif.

## 4. Le principe de subsidiarité doit être complété par le principe de simplicité.

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 identiques pour vivre et s'épanouir dans l'espace unique européen. L'Européen « sédentaire », qui demeure dans son pays et même sa région, demande et redemande de la subsidiarité. Mais l'Européen « nomade », lui, demande de l'uniformité. Et, « *unie dans sa diversité* », l'Union hésite...

En même temps, la décentralisation ajoutant ses effets à ceux de l'édification de l'Union, comment empêcher l'empilement des lois sur le malheureux citoyen d'un continent trop riche en niveaux de décision politique ? 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*. 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.

\*

Vis-à-vis de ses citoyens, l'Union européenne a suscité plus de rêves que de projets, plus de projets que de lois, plus de lois que d'applications concrètes. Il est temps de partir des réalités pour concevoir des politiques et des lois plus adéquates, au risque de revoir les projets et les rêves.