

Jean-Claude Séché
Vice-Président des Européens dans le Monde
Membre honoraire de l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE)

LA LIBRE CIRCULATION DES CITOYENS EUROPEENS¹

Citoyenneté européenne

L'instauration de la citoyenneté de l'Union par le traité instituant l'Union européenne a pour objectif de renforcer la protection des droits et des intérêts des ressortissants de ses Etats membres².

Est citoyen ou citoyenne de l'Union (ci-après « citoyen européen ») toute personne ayant la nationalité d'un Etat membre. La citoyenneté de l'Union s'ajoute à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas³.

Chaque Etat membre fixe les conditions d'acquisition et de perte de la nationalité de ses ressortissants. Il en résulte qu'un citoyen européen peut avoir la nationalité de plusieurs Etats membres⁴. Les Traités ne créent pas de compétence de l'Union pour harmoniser le droit de la nationalité des Etats membres.

Droits et devoirs du citoyen européen qui se déplace dans l'Union européenne

Le citoyen européen qui se déplace dans un autre Etat membre jouit des mêmes droits et est soumis aux devoirs prévus par les Traités⁵.

- Il bénéficie de la libre circulation des personnes (ainsi que de celle des biens⁶, des services et des capitaux).
- L'égalité de traitement lui est accordée. Dans le domaine d'application des traités, et sans préjudice des dispositions particulières qu'il prévoit, toute discrimination exercée en raison de la nationalité est interdite⁷.
- Des droits spécifiques lui sont expressément reconnus⁸.

Sources

¹ Il est tenu compte dans le présent document des modifications apportées par le Traité de Lisbonne (*JO C 306, 17.12.2007, p.1*) aux Traités existants : Traité sur l'Union européenne (TUE) et Traité instituant la Communauté européenne (TCE) devenu Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Ces deux Traités, consolidés, ont été publiés au *JO C 115, 9.5.2008, p.1*.

La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne a été signée et proclamée en 2000 par les Présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission. Le 12.12.2007, elle a été adaptée et de nouveau signée et proclamée *JO C 301, 14.12.2007, p.1*.

L'Union reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte, laquelle a la même valeur juridique que les Traités. Les dispositions de la Charte n'étendent en aucune manière les compétences de l'Union telles qu'elles sont définies dans les Traités, TUE, art 6, par.1.

² TUE, art. 2.

³ TFUE, art. 20 par.1 (*ex art.17 TCE*).

⁴ La circonstance qu'un citoyen européen possède également la nationalité du pays d'accueil ne lui interdit pas de se prévaloir, dans ce pays, de l'égalité de traitement garantie aux ressortissants des autres Etats membres. Peu importe qu'un citoyen européen ait aussi la nationalité d'un Etat tiers.

⁵ Le citoyen européen bénéficie des droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par chaque Etat membre et par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, TUE, art.6, par.2 et art.6, par.3.

L'Union adhère à la Convention. Cette adhésion ne modifie pas les compétences de l'Union telles qu'elles sont définies par les Traités, TUE, art.6, par.2.

⁶ Ceci inclut la possibilité de déménager ses meubles et de se faire accompagner d'animaux domestiques.

⁷ TFUE, art.18 (*ex- art.12 TCE*). Cette disposition est applicable dans des situations régies par le droit de l'Union pour lesquelles les Traités ne prévoient pas de règles spécifiques de non discrimination.

⁸ TFUE, art.17, par.2 (*ex-art.17, 18, 19, 20, 21 et 22 TCE*).

Les sources des droits des citoyens européens migrants sont :

- Les Traités. Certaines dispositions des Traités, notamment celles qui énoncent les droits, ont un effet direct, sans qu'une mesure d'application nationale ou communautaire soit nécessaire : elles sont obligatoires et peuvent être invoquées directement devant les tribunaux.
- Les règlements. Ils sont adoptés conjointement par le Conseil et le Parlement européen ou par la Commission. Leurs dispositions ont également un effet direct.
- Les directives. Adoptées par le Parlement européen et le Conseil, elles imposent aux Etats membres de conformer leur législation au droit de l'Union. L'effet direct a, toutefois, été reconnu par la Cour de justice à certaines d'entre elles.
- La jurisprudence de la Cour de justice.

I. CIRCULATION ET SEJOUR

Le citoyen européen a le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres, sous réserve des limitations et conditions prévues par les Traités et par les dispositions prises pour leur application⁹.

A. Droit à la libre circulation

Le droit du citoyen européen de se rendre dans un autre Etat membre est subordonné à la seule présentation d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité. Aucun autre document ni formalité (visa) ne peut être exigé.

Selon l'acquis de Schengen, pour les pays liés par l'accord, les frontières intérieures sont franchies sans contrôle, celui-ci étant transféré aux frontières extérieures de la zone Schengen¹⁰.

B. Droit de séjour

- Bénéficiaires du droit de séjour

Dès lors que le citoyen européen exerce ou a exercé une activité économique dans le pays d'accueil, le droit de séjourner lui est accordé.

Le droit de séjour est étendu aux personnes ayant cessé leur activité professionnelle, même si elles n'ont pas exercé leur droit à la libre circulation pendant leur vie professionnelle, et aux étudiants, à condition qu'ils disposent de ressources suffisantes et d'une assurance maladie¹¹.

- Formalités administratives

Trois types de séjour sont reconnus, selon leur durée :

- Jusqu'à trois mois. Les bénéficiaires ne doivent pas devenir une charge déraisonnable pour le système d'assurance sociale du pays d'accueil.
- Plus de trois mois. Il n'est plus délivré de carte de séjour. Mais le pays d'accueil peut imposer de se faire enregistrer. Lorsqu'une condition de ressources est exigée, on doit tenir compte de la situation personnelle de l'intéressé.
- Séjour permanent. Il est accordé aux citoyens européens qui ont séjourné dans le pays d'accueil pendant une durée ininterrompue de cinq ans.

C. Ordre public et santé publique

- Ordre public

⁹ TFUE, art.21 (*ex-art.18 TCE*). La directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29.4. 2004, JO L 158, 30.4.2004, p.77, remplace les divers textes en vigueur en tenant compte de la jurisprudence de la Cour. Sur certains points, elle apporte des modifications substantielles,

¹⁰ Quatre Etats membres n'appartiennent pas à la zone : Chypre, Irlande, Royaume-Uni et Roumanie. En font partie trois Etats non membres : Islande, Norvège et Suisse.

¹¹ Sur le droit de séjour des membres de famille, *Infra V*.

Une violation de l'ordre public et de la sécurité publique¹² ne pourrait être sanctionnée qu'en raison d'un comportement personnel et non pas à des fins économiques, par exemple. Il ne pourrait s'agir que d'une menace réelle et suffisamment grave, affectant un intérêt fondamental de la société, et semblable à celle contre laquelle l'Etat membre prendrait des mesures s'il était le fait de ses propres ressortissants. Le citoyen européen doit bénéficier de possibilités suffisantes de recours juridictionnels contre les actes administratifs en ce domaine.

Les possibilités de prendre des mesures d'éloignement sont strictement définies :

- Il faut tenir compte : de la durée de séjour de l'intéressé sur le territoire, de son âge, de son état de santé, de sa situation familiale et économique, de son intégration sociale et culturelle et de l'intensité de ses liens avec le pays d'origine ;
- Des motifs graves de sécurité publique doivent justifier une mesure prise à l'encontre de personnes qui ont séjourné pendant les dix années précédentes ou sont mineurs (sauf si l'éloignement est nécessaire dans l'intérêt de l'enfant).

- Santé publique

L'entrée et le séjour ne pourraient être limités qu'en raison des seules maladies ou infirmités figurant dans une liste communautaire. Ce motif pourrait justifier le refus d'entrée ou la délivrance du premier titre de séjour, mais pas le refus du renouvellement du titre de séjour ni l'éloignement du territoire.

II. ACTIVITE PROFESSIONNELLE

Tout citoyen européen a le droit d'exercer, dans tout Etat membre, une activité professionnelle, dans les mêmes conditions que les nationaux du pays d'accueil. Sauf exception prévue expressément par les traités, aucune activité professionnelle n'échappe à ce principe - y compris une activité sportive ou artistique et l'enseignement - dès lors qu'elle est rémunérée.

Il convient, toutefois, de distinguer selon que l'activité est exercée comme salarié ou à titre d'indépendant (établissement et services).

A. Activité salariée¹³

Un salarié ne peut être discriminé en raison de sa nationalité (exigence d'un permis de travail, par exemple).

- Rattachement à l'Union

Le lieu d'exercice de l'activité peut se situer en dehors du territoire de l'Union, dès lors que le rapport de travail garde un rattachement suffisamment étroit avec ce territoire. L'exercice temporaire des activités en dehors de l'Union ne suffit pas pour écarter l'application de ce principe¹⁴.

- Emplois dans l'administration publique

Les Etats membres ont le droit – s'ils le veulent - de réserver à leurs nationaux certains emplois dans l'administration publique¹⁵ : ceux qui sont caractéristiques des activités spécifiques de l'administration publique en tant qu'elle est investie de l'exercice de la puissance publique et de la responsabilité pour la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat.

Peu importe le statut de l'intéressé, que celui-ci soit engagé en qualité d'ouvrier, d'employé ou de fonctionnaire ou encore que son lien d'emploi relève du droit public ou du droit privé. La nature de l'activité est, en revanche, déterminante.

¹² TFUE, art.45, par.3 et 46, par.1 (*ex-art. 39, par.3 et 46, par.1, TCE*).

¹³TFUE, art.45 et 46 (*ex-art. 39 et 40 TCE*). Règlement (CEE) n° 1612/68 du Conseil, du 15.10. 1968, JO L 257, 19.10. 1968, p.2, modifié en dernier lieu par la directive 2004/38, *précitée*.

¹⁴ Le rattachement peut notamment être trouvé dans la circonstance que le travailleur : a été engagé, dans un autre Etat membre, par une entreprise de cet Etat; qu'il est occupé sur un navire qui y est enregistré; qu'il y est affilié au régime de sécurité sociale; qu'il exerce ses activités pour le compte de l'entreprise même pendant son détachement dans le pays tiers ; qu'il est soumis à l'impôt sur le revenu ; qu'il réside dans un pays tiers et y est employé dans l'ambassade d'un Etat membre.

¹⁵ TFUE, art.45, par.4 (*ex-art. 39, par.4, TCE*).

- Peuvent être réservés à des nationaux la justice, la police, l'administration fiscale, la défense ou la diplomatie. Mais l'exception ne saurait englober, dans ces secteurs, les emplois de secrétariat ou des emplois techniques.
- Les autres secteurs (éducation, santé) sont ouverts au citoyen européen. L'exception pourrait cependant y jouer pour des postes de direction.

- Conditions de travail (qualification professionnelle, rémunération, conditions de licenciement et vie syndicale)

Elles sont les mêmes que celles des nationaux. Pour le recrutement ou l'avancement à l'ancienneté, les activités professionnelles comparables, effectuées dans un autre Etat membre doivent être prises en compte.

Le travailleur bénéficie de l'égalité de traitement en matière d'affiliation aux organisations syndicales et d'exercice des droits syndicaux, y compris le droit de vote et d'élection aux postes d'administration ou de direction d'une organisation syndicale. Il pourrait, toutefois, être exclu de la participation à la gestion d'organismes de droit public impliquant la participation à la puissance publique.

- Législation applicable

Elle est déterminée par la convention de 1980 sur les obligations contractuelles.¹⁶

Dans le cas d'un détachement en prestation de services, la directive 96/71 permet, quelle que soit la législation applicable, l'exigence du respect de règles impératives par le pays où est exécuté le travail¹⁷.

B. Activité non salariée

Elle peut s'exercer, soit d'une façon durable (droit d'établissement), soit à titre temporaire (prestation de services).

- Droit d'établissement¹⁸

Il peut être exercé

- soit à titre principal, par transfert intégral de l'activité ou constitution et gestion d'une entreprise dans un autre pays, ce qui comprend l'acquisition ou la prise de contrôle d'une entreprise existante ;
- soit à titre secondaire, par la création d'une agence ou succursale (ou, pour les professions libérales, d'un second cabinet) ; une société a également ce droit si elle a son siège dans un Etat membre, même si elle est contrôlée par des ressortissants de pays tiers, à condition toutefois, dans le cas où son siège réel est dans un pays tiers, qu'elle possède son établissement effectif dans l'Union.

Les conditions pour l'accès et l'exercice de l'activité sont les mêmes que pour les nationaux :

- si une activité leur est interdite (trafic de drogue) ou si elle est réservée à l'Etat ou à une entreprise publique détenant un monopole, le citoyen européen n'a pas non plus le droit de l'exercer ;
- en revanche, si elle est autorisée, il y a également droit, dans le respect de la réglementation nationale éventuellement applicable aux nationaux dans ce domaine.

- Libre prestation de services¹⁹

Une activité professionnelle peut être également exercée dans un autre pays que celui de l'établissement, au départ de cet établissement, principal (siège social, cabinet principal) ou secondaire (filiale ou succursale, cabinet secondaire), dans l'Union. Trois situations peuvent se présenter :

¹⁶ JO C 27, 26.1.1998, p. 36.

¹⁷ Directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil, du 16.12.1996, relative au détachement des travailleurs salariés dans le cadre d'une prestation de services, JO L 18, 21.1.1997, p.1. Ces règles impératives concernent : les périodes maximales de travail et les périodes minimales de repos ; les périodes maximales de travail et les périodes minimales de repos ; les mesures protectrices applicables aux conditions de travail et d'emploi des femmes enceintes et des femmes venant d'accoucher, des enfants et des jeunes ; l'égalité de traitement entre hommes et femmes ainsi que d'autres dispositions en matière de non-discrimination ; la durée minimale des congés annuels payés ; les taux de salaire minimal, y compris ceux majorés pour les heures supplémentaires (ceci ne concerne pas les régimes complémentaires de retraite professionnels) ; les conditions de mise à disposition des travailleurs, notamment par des entreprises de travail intérimaire ; la sécurité, la santé et l'hygiène au travail ; les mesures protectrices applicables aux conditions de travail et d'emploi des femmes enceintes et des femmes venant d'accoucher, des enfants et des jeunes ; l'égalité de traitement entre hommes et femmes ainsi que d'autres dispositions en matière de non-discrimination..

¹⁸ TFUE, art.49 (ex-art. 43 TCE).

¹⁹ TFUE, art.56 (ex-art. 49 TCE).

- Le prestataire se déplace à titre temporaire dans le pays d'accueil. Il rend visite à un malade ou va y faire réparer une machine.
- Le destinataire du service se déplace. Le malade vient en consultation chez le médecin ou le client vient faire réparer sa machine. Comme dans la première hypothèse, la prestation s'accompagne d'un déplacement de personnes.
- La prestation ne comporte aucun déplacement, ni du prestataire ni du destinataire (par exemple vente d'une police d'assurance ou consultation d'avocat).

En prestation de services, le respect de la législation du pays d'établissement devrait être suffisant. Le pays où elle s'effectue peut néanmoins exiger le respect de certaines exigences spécifiques, à condition qu'elles soient justifiées par l'intérêt général²⁰.

- Reconnaissance mutuelle ou harmonisation des législations

Une même activité économique peut être soumise à plusieurs législations nationales différentes, dans le cas d'établissements secondaires ou dans celui d'une prestation de services²¹. Pour rendre effectif son libre exercice, il a été nécessaire, soit que les Etats membres reconnaissent mutuellement leurs législations nationales, soit qu'ils en acceptent l'harmonisation par l'Union (professions libérales, institutions financières, marchés publics, audiovisuel, protection du droit d'auteur, transports). discrimination selon la nationalité ne saurait être opérée ; lesdites exigences doivent être objectivement nécessaires ; la mesure ne doit pas être disproportionnée par rapport à l'objectif visé.

III. RECONNAISSANCE MUTUELLE DES DIPLOMES, DES FORMATIONS ET DES QUALIFICATIONS

Les mesures prévues par les directives adoptées par le Conseil et le Parlement européen s'appliquent aux salariés et aux indépendants²².

A défaut de l'application d'une disposition à un diplôme donné, l'Etat membre d'accueil a l'obligation de procéder à une comparaison des compétences attestées par le diplôme et l'expérience acquise avec les qualifications exigées par sa législation nationale.

A. Reconnaissance des diplômes pour l'exercice d'une profession déterminée

En vertu de dispositions spécifiques, les Etats membres reconnaissent, entre eux et à des fins professionnelles, les diplômes délivrés sur leur territoire. Ces dispositions ne concernent toutefois pas toutes les professions. Elles prévoient, en outre, des modalités qui peuvent varier selon la profession considérée.

- Reconnaissance des diplômes fondée sur une harmonisation des conditions de formation

Pour l'exercice dans un autre Etat membre de certaines professions (médecins, infirmiers, dentistes, vétérinaires, sages-femmes, pharmaciens), le diplôme est reconnu dans la mesure où il a été délivré conformément aux dispositions de la directive et a le même effet que les diplômes délivrés par cet Etat.

Dans ce cas, l'harmonisation de la formation dans les Etats membres en application d'une directive a paru suffisante pour qu'ils acceptent réciproquement la reconnaissance de leurs diplômes respectifs, le cas

²⁰ Par ex. règles professionnelles relatives à l'organisation, la déontologie, le contrôle et la responsabilité ; recouvrement judiciaire de certaines dettes ; transmission de messages par la télédistribution ; protection des droits d'auteur ; protection du preneur d'assurance et de l'assuré ; conservation et valorisation du patrimoine historique artistique et culturel ; cohérence fiscale

²¹ Une prestation de services dans le domaine de l'assurance est soumise à la fois aux législations de l'assureur, de l'assuré et, éventuellement, du bien assuré.

²² La directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil, du 7 septembre 2005, relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles, JO L 225, 30.9.2005, p.22, modifiée en dernier lieu par le règlement de la Commission (CE) du 6.4.2009, JO L 93, 7.4.2009, consolide et modernise les règles en ce domaine.

échéant en laissant à l'intéressé le choix, dans le pays où il obtient son diplôme, entre plusieurs types de formation (sages-femmes).

- Reconnaissance des diplômes sans harmonisation des conditions de formation

Aucune directive ne coordonne la formation des architectes. Le diplôme est toutefois reconnu dans un autre Etat membre s'il répond à certaines conditions prévues par la directive quant au niveau et à la durée de la formation acquise.

- Reconnaissance des diplômes assortie d'une expérience professionnelle

Dans certains Etats membres, l'accès au titre professionnel légal d'architecte est subordonné à l'accomplissement (outre l'obtention d'un diplôme) d'un stage professionnel. Dans ce cas, une expérience pratique, d'une durée égale, acquise dans un autre Etat membre, est reconnue.

- Droits acquis

Le diplôme peut également être reconnu s'il ne correspond pas aux conditions de formation exigées dans les directives. Mais une telle reconnaissance ne couvre que les diplômes qui sanctionnent une formation commencée avant la mise en application des directives. La production d'une attestation certifiant que l'activité en cause a été exercée pendant une durée précisée par chaque directive est généralement exigée.

B. Systèmes généraux de reconnaissance professionnelle des diplômes

- Reconnaissance des diplômes d'enseignement supérieur qui sanctionnent des formations professionnelles d'une durée minimale de trois ans (« bac+trois »)

Certaines professions ne font pas l'objet de dispositions spécifiques concernant la reconnaissance des diplômes (avocat, expert-comptable, ingénieur-conseil, par exemple).

En cas de formation de niveau universitaire d'au moins trois ans, la reconnaissance du diplôme est également accordée. Toutefois,

- si la durée de la formation est inférieure d'au moins un an à celle requise dans l'Etat d'accueil (où elle serait, par conséquent, d'au moins quatre ans) celui peut exiger une expérience professionnelle complémentaire, d'une durée maximum de quatre ans ;
- si la formation ou la profession comporte dans l'Etat d'accueil des matières substantiellement différentes, celui-ci peut exiger, soit un stage de formation, soit un examen d'aptitude.

L'Etat d'accueil doit prendre en compte les qualifications acquises dans un autre Etat membre. La décision refusant la reconnaissance du diplôme doit être susceptible d'un recours de nature juridictionnelle et l'intéressé a le droit d'obtenir communication des motifs de la décision.

- Reconnaissance des formations professionnelles

Si les conditions de formation « bac+trois » ne sont pas remplies, le diplôme peut néanmoins être reconnu si l'intéressé a suivi avec succès

- soit des études post secondaires d'au moins un an, le cas échéant assorties d'une expérience professionnelle,
- soit un des cycles de formation à structure particulière énumérés par la directive.

C. Reconnaissance des qualifications

- Reconnaissance des qualifications fondée sur l'expérience professionnelle

Pour certaines professions, artisanales ou commerciales, un régime particulier de reconnaissance des qualifications professionnelles est appliqué par voie de directive.

Pour exercer une profession dans un Etat membre qui subordonne l'accès à l'activité en cause à des qualifications professionnelles déterminées, il suffit de prouver qu'elle a été exercée dans l'Etat d'origine ou de provenance pendant une durée fixée par la directive, même si, dans cet Etat, aucun diplôme n'est exigé à cette fin.

- Reconnaissance de la qualité d'avocat Un diplôme de droit peut être reconnu au titre du système de reconnaissance généralisée²³. En outre, l'avocat, c'est à dire celui qui est habilité à exercer cette activité sous ce titre dans son Etat d'origine, voit sa qualification reconnue et a le droit de l'exercer son activité dans tout autre Etat membre.

Les modalités de l'établissement de l'avocat sous son titre professionnel d'origine sont précisées par la directive 98/5²⁴. L'avocat :

- a accès aux mêmes activités que les avocats du pays d'accueil, y compris de donner des consultations dans le droit de l'Etat d'accueil ;
- peut exercer son activité en groupe ;
- est soumis à une double déontologie, celle de son Etat d'origine et celle de l'Etat d'accueil ;
- après une activité de trois ans dans l'Etat d'accueil, peut obtenir son intégration dans la profession de l'Etat d'accueil sans être soumis à un test d'aptitude.

En prestation de services, la directive 77/249²⁵ distingue selon les deux types d'activité de l'avocat :

- pour la représentation et la défense en justice, il doit respecter, à la fois, les règles de l'Etat du barreau auquel il appartient et celles de l'Etat d'accueil et doit agir de concert avec un avocat ou un avoué.
- en ce qui concerne les activités d'assistance extra-judiciaire (conseil juridique), au contraire, seules sont à respecter, sous quelques réserves prévues par la directive, les règles de l'Etat de provenance.

- Correspondance des qualifications de formation professionnelle

Pour l'exercice de professions non réglementées, c'est-à-dire celles pour lesquelles un diplôme n'est pas exigé par la législation de l'Etat d'accueil, et en l'absence d'un système de reconnaissance de diplômes, l'intéressé peut rencontrer des difficultés tenant à la grande diversité des systèmes de formation professionnelle dans l'Union.

En vue de donner aux travailleurs la possibilité de mieux utiliser leur qualification pour accéder à un emploi adéquat dans un autre Etat membre, la Commission européenne a établi, par secteur d'activité, des tableaux de correspondance des qualifications de formation professionnelle entre Etats membres.

C. Reconnaissance d'une formation ou de qualifications acquises dans un pays tiers

- Reconnaissance de formation

Elle est admise si l'intéressé, pour l'exercice de la profession réglementée dans un Etat membre, a acquis une formation dans cet Etat d'une durée supérieure à la durée de formation acquise dans un pays tiers.

- Reconnaissance de qualification

Elle peut être obtenue dans un Etat membre si

- elle a déjà été reconnue dans l'Etat membre d'origine ;
- elle permet d'exercer la profession dans l'Etat d'origine ;
- la profession réglementée a déjà été effectivement exercée dans cet Etat pendant 2 ou trois ans.

IV. DROITS ET AVANTAGES SOCIAUX ET FISCAUX

A. Sécurité sociale

Le citoyen européen a les mêmes droits et obligations que les nationaux. Cependant, les différences entre les régimes légaux de sécurité sociale des Etats membres sont telles que des règles ont été élaborées pour la protection sociale des personnes qui se déplacent dans l'Union²⁶.

²³ Directive 2005/36/CE, précitée.

²⁴ Directive 98/5/CE du Parlement européen et du Conseil, du 15.2.1998, visant à faciliter l'exercice permanent de la profession d'avocat dans un Etat membre autre que celui où la qualification est acquise, JO L 77, 14.3.1998, p.36, modifiée en dernier lieu par la directive 2000/100 /CE du Conseil du 20.11.2006, p.141.

²⁵ Directive 77/249/CEE du Conseil, du 22 3.1977, tendant à faciliter l'exercice effectif de la libre prestation de services par les avocats, JO L 78, 26.3.1977, p.17, modifiée en dernier lieu par la directive 2006/100/CE, précitée.

Leur but n'est pas d'harmoniser les législations des Etats membres, qui dès lors restent inchangées, mais simplement de coordonner l'application des régimes nationaux pour faciliter le passage d'un régime national à un autre et de régler les conséquences, sur l'application d'un régime, d'événements qui se sont produits dans le cadre d'autres régimes.

- Législation applicable

Sauf exceptions (travailleurs détachés, transports internationaux, voyageurs de commerce) la personne assurée est normalement affiliée à la sécurité sociale du pays où elle exerce son activité.

Si elle réside dans un autre pays, certaines prestations sont octroyées par le pays de résidence (prestations en nature de l'assurance maladie-maternité, chômage).

Cependant, une autorisation préalable de l'autorité compétente de l'Etat d'affiliation est requise pour obtenir la prise en charge des frais médicaux, lorsque l'intéressé se déplace dans un autre Etat membre pour y recevoir des soins, sauf si son état vient à nécessiter immédiatement des prestations au cours d'un séjour dans un autre Etat membre. Cette règle constitue une limitation à la libre circulation des patients.

- Conservation des droits acquis ou en cours d'acquisition

La totalisation des périodes facilite, si nécessaire, l'ouverture du droit, lorsque celle-ci est conditionnée (vieillesse et invalidité, chômage) par l'accomplissement d'une période de stage. La prise en considération de périodes accomplies dans un pays permet, le cas échéant, de remplir cette condition dans un autre.

La totalisation peut jouer également pour le calcul des prestations, en particulier des pensions²⁷. La réduction de la pension due par un Etat membre en vertu de sa législation n'est toutefois possible que si la totalisation de périodes a été nécessaire pour ouvrir ce droit.

- Exportation des prestations

Les prestations dues dans un pays sont versées quel que soit l'endroit où réside le bénéficiaire. Les modalités d'application de ce principe varient selon les branches concernées.

- Les prestations en espèce de l'assurance maladie sont exportables, mais les prestations en nature sont fournies dans le pays de résidence, comme si le bénéficiaire y résidait.
- Les prestations de chômage ne sont pas exportables. Dans certaines conditions, un salarié peut continuer à les percevoir, s'il est autorisé à se rendre, pendant une période maximale de trois mois, dans un autre Etat membre pour y chercher un emploi.

Les pensions non couvertes par le droit de l'Union continuent d'être payées dans le pays dont le bénéficiaire a la nationalité (pensions de guerre) ou dans celui dans lequel il a travaillé (retraites d'une administration publique).

²⁶ TFUE, art.48 (*ex-art. 42 TCE*). Le Conseil statue désormais à la majorité qualifiée.

Règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil, du 21.3.1971, modifié en dernier lieu par le règlement du Parlement européen et du Conseil (CE) n° 592/2008, du 17.6.2008, *JO L 177*, 4.7.2008, p.1. Règlement (CEE) n°574/72, modifié en dernier lieu par le règlement de la Commission (CE) n°120/2009, du 9.2.2009, *JO L 39*, 10.2.2009, p.29.

Règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil, du 29.4.2004, sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, *JO L 166*, 30.4.2004, p.1, modifié en dernier lieu par le règlement (CE) n° 988/2009, du 19.9.2009, *JO L 284*, 30.10.2009, p.43. Règlement (CE) n°987/2009 du Parlement européen et du Conseil, du 16.9.2009, fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2009, *JO L 284*, 30.10.2009, p.1. Ces deux règlements sont applicables à compter du 1^{er} mai 2010 et remplacent les règlements n°s 1408/71 et 574/72.

Le règlement n° 1408/71 reste toutefois en vigueur aux fins de textes concernant les ressortissants d'Etats tiers, l'accord avec la Suisse et les pensions complémentaires, Règlement n°883/2004, art.90.

²⁷ L'institution de sécurité sociale de chaque pays à la législation duquel l'assuré a été soumis détermine, par totalisation de toutes les périodes, la pension complète, à laquelle il aurait eu droit s'il avait été assuré uniquement dans ce pays, et verse un prorata de ce montant correspondant à la période effectuée dans ce pays. Par ex : 5 ans dans le pays A, 10 dans le pays B et 15 dans le pays C ; l'assuré recevra 5/30 de la pension 10/30 de la pension B et 15/30 de la pension C.

- Carte européenne d'assurance maladie

Depuis le 1^{er} juin 2004, cette carte remplace les formulaires nécessaires pour bénéficier des soins lors d'un séjour temporaire dans un Etat membre autre que l'Etat compétent ou de résidence²⁸.

- Régimes de pension complémentaire

Les régimes complémentaires ne relèvent normalement pas de la coordination communautaire des régimes légaux²⁹. La directive 98/49³⁰ prescrit des mesures en vue de la protection des pensions complémentaires :

- égalité de traitement en ce qui concerne le maintien des droits à pension;
- versement des prestations dans d'autres Etats membres, nettes de toute taxe et de tout frais de transaction ;
- versement des cotisations par et au nom des travailleurs détachés ;
- information des affiliés.

B. Autres droits et avantages sociaux

Le citoyen européen bénéficie du droit à l'égalité de traitement dans les domaines ne relevant pas spécifiquement de la sécurité sociale mais de l'aide sociale. Les inactifs (personnes ayant cessé d'exercer leur activité professionnelle, étudiants) dont le droit au séjour est conditionné par la disposition de ressources suffisantes, peuvent néanmoins bénéficier aussi de l'aide sociale.

Il en est de même du logement, de l'enseignement professionnel et de la réinsertion, et de tous autres avantages sociaux dont bénéficient les nationaux, en particulier les membres de famille (*infra*, V).

- Utilisation de véhicules

Les permis de conduire, tels qu'établis d'après le modèle communautaire, sont mutuellement reconnus par les Etats membres³¹.

Un traitement différencié et non proportionné entre contrevenants sur la base du lieu d'immatriculation des véhicules est interdit.

- Accès aux activités de loisir

Il constitue le corollaire de la liberté de circulation. Sont notamment interdites les restrictions à l'immatriculation des navires et des aéronefs qui ne sont pas utilisés dans le cadre d'une activité économique.

C. Droits et avantages fiscaux

Le principe général de l'égalité de traitement est d'application. Cependant, il n'existe pas de législation communautaire portant coordination de l'application des législations nationales aux migrants ou des conventions bilatérales.

- Fiscalité des non résidents

La différence de traitement n'est pas normalement discriminatoire, en raison de la nécessité de préserver la « cohérence fiscale ». Il en serait différemment lorsque le non résident perçoit des revenus insignifiants dans l'Etat de résidence et tire l'essentiel de ses ressources dans l'Etat d'emploi. Le bénéfice de

²⁸ Décisions n°s 189, 190 et 191 de la Commission administrative pour la sécurité des travailleurs migrants, du 18.6.2003, JO L 276, 27.10.2003, p.1.

²⁹ A l'exception des régimes couverts par le terme « législation », tel qu'il est défini par le règlement (CEE) n° 1408/71.

³⁰ Directive 98/49/CE du Conseil, du 29.6.1998, relative à la sauvegarde des droits à pension complémentaire des travailleurs et non salariés qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté, JO L 209, 25.7. 1998, p.46. V. Directive 2003/41/CE du Parlement européen et du Conseil, du 3.6.2003, concernant les activités et la surveillance des institutions de retraite professionnelle, JO L 235, 23.9.2003, p.10. Proposition modifiée de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'acquisition et à la conservation des droits à pension complémentaire (COM) 2007/603 final.

³¹ Directive 2006/126/CE du Parlement européen et du Conseil, du 20 décembre 2006, relative au permis de conduire, JO L 403, 30.12.2006, p.18.

l'imposition collective des conjoints ne peut être soumise à la condition qu'ils résident sur le territoire national.

- Conventions bilatérales

Par l'effet des conventions contre la double imposition, l'Etat impose toutes les pensions perçues par les résidents, quel que soit l'Etat où les cotisations ont été payées, mais, à l'inverse, il renonce à soumettre à l'impôt les pensions perçues à l'étranger, même si elles ont pour origine des cotisations versées sur son territoire qu'il a considérées comme déductibles. Il ne peut donc refuser la déductibilité des cotisations.

V. MEMBRES DE FAMILLE

La libre circulation implique que soient éliminés les obstacles qui s'opposent à la mobilité des travailleurs, notamment en ce qui concerne le droit pour eux à se faire rejoindre par leur famille et les conditions d'intégration de cette famille dans le milieu du pays d'accueil

A. Entrée et séjour

Si les membres de famille ne possèdent pas la nationalité d'un Etat membre, un visa d'entrée ou une obligation équivalente peut leur être imposée³², sauf s'ils possèdent une carte de séjour

Certains membres de famille bénéficient du droit de séjour, même s'ils n'ont pas la nationalité d'un Etat membre : le conjoint et le partenaire avec lequel le citoyen européen a contracté un partenariat enregistré ; ses descendants et les siens, s'ils ont moins de 21 ans et s'ils sont à sa charge ; ses ascendants et les siens s'ils sont à sa charge.

L'entrée et le séjour de personnes qui ne sont pas « membres de famille » sont favorisés : le membre de famille qui est à charge ou fait partie du ménage du bénéficiaire du droit de séjour à titre principal ou dont, pour des raisons de santé graves, il doit impérativement et personnellement s'occuper; le partenaire avec lequel le citoyen européen a une relation durable, dûment attestée.

B. Activité professionnelle

Même s'ils n'ont pas la nationalité d'un Etat membre, peuvent exercer une activité salariée : le conjoint d'un citoyen européen qui exerce une activité, salariée ou non salariée, et ses enfants de moins de 21 ans ou qui sont à sa charge. Les petits-enfants, même à charge, et les ascendants - auxquels est reconnu le droit de séjour - n'ont pas ce droit.

Le droit d'exercer une activité non salariée n'est ouvert qu'aux membres de famille d'une personne ayant cessé son activité professionnelle.

C. Droits et avantages sociaux

Les membres de famille bénéficient de la réglementation communautaire sur la sécurité sociale, ainsi que des autres droits et avantages sociaux, dans les mêmes conditions que les ressortissants du pays d'accueil, par exemple:

- reconnaissance de la qualité de famille nombreuse ; réductions sur les prix des transports en faveur des familles nombreuses ;
- allocation de naissance et allocation de maternité; prêt à la naissance ;
- allocation d'éducation ;
- allocations d'attente en faveur de jeunes à la recherche de leur premier emploi;
- allocation pour handicapé adulte;

³² Le règlement (CE) n°1244/2009 du Conseil du 30.10.2009 fixe la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa et la liste de ceux dont les ressortissants en sont exemptés, JO L 348, 29.12.2009, p.51.

- revenu minimum d'existence (minimex) ; revenu garanti aux personnes âgées ;

D. Enseignement

Les enfants d'un ressortissant d'un Etat membre qui est ou a été employé sur le territoire d'un autre Etat membre sont admis au cours d'enseignement général, d'apprentissage et de formation professionnelle. L'égalité de traitement s'applique

- à toute forme d'enseignement, y compris les cours dispensés à l'université ;
- aux mesures tendant à faciliter la fréquentation de l'enseignement (bourses d'études) ;
- en matière d'aide à la formation, également lorsqu'elle est dispensée dans un Etat dont les enfants sont ressortissants;

E. Jugements (compétence, reconnaissance et exécution)

La coopération judiciaire dans les matières ayant une incidence transfrontière s'étend à des questions d'ordre familial³³, en particulier en matière matrimoniale et de responsabilité parentale³⁴, de divorce et de séparation de corps³⁵, d'obligations alimentaires³⁶ et de successions³⁷.

VI. DROITS CIVIQUES ET POLITIQUES

Le migrant bénéficie de certains droits publics fondamentaux dans la mesure où ils se rattachent à la libre circulation, soit pour l'exercice de la profession, soit pour faciliter son intégration dans le pays d'accueil : la liberté de conscience et le droit au secret sont inhérents à l'exercice de la profession d'avocat ainsi qu'à celui des professions médicales ou financières ; la liberté d'expression est indissociable des activités de presse ; la liberté d'association permet au salarié d'exercer ses droits syndicaux, y compris le droit de grève.

C'est en qualité de citoyen européen qu'il détient désormais le droit de vote et d'éligibilité au Parlement européen et aux élections municipales.

A. Elections au Parlement européen

Tout citoyen européen résidant dans un Etat membre dont il n'est pas le ressortissant a le droit de vote et l'éligibilité aux élections au Parlement européen dans l'Etat membre où il réside dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet Etat³⁸. La directive 93/109 fixe les modalités de ce droit³⁹.

³³ TFUE, art.81, par.2 (*ex art.65 TCE*).

³⁴ Règlement (CE) n°2201/2003 du Conseil, du 27.11.2003, relatif à la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale des enfants communs, *JO L 338*, 23.12.2003, p.1. Décision du Conseil du 5.6.2008 autorisant certains Etats membres à ratifier la convention de La Haye de 1996, *JO L 151*, 11.6.2008, p.36.

³⁵ Proposition de la Commission du 30.3.2010, de règlement du Conseil mettant en œuvre une coopération renforcée dans le domaine de la loi applicable au divorce et à la séparation de corps, COM (2010) 105 final. Proposition de décision du Conseil autorisant cette coopération renforcée COM (2010) 104. Elle concerne neuf Etats Membres : Bulgarie, Espagne, France, Italie, Luxembourg, Hongrie, Autriche, Roumanie et Slovénie.

³⁶ Règlement (CE) n°4/2009 du Conseil, du 18.12.2008, relatif à la compétence, la loi applicable, la reconnaissance et l'exécution des décisions et la coopération en matière d'obligations alimentaires, *JO L 7*, 10.1.2009, p.1. Décision 2009/941 (CE) du Conseil, du 30.1.2009, relative à la conclusion par la Communauté européenne du protocole de La Haye, du 23.11.2007, sur la loi applicable aux obligations alimentaires, *JO L 331*, 16.12.2009, p.17. Proposition de décision du Conseil, du 28.7.2009, relative à la conclusion par la Communauté européenne de la convention sur le recouvrement des aliments destinés aux enfants et à d'autres membres de la famille. COM (2009) 373 final.

³⁷ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil, du 14.10.2009, relatif à la compétence, la loi applicable, la reconnaissance et l'exécution des décisions et actes authentiques en matière de successions et à la création d'un certificat successoral européen, COM (2009)209 final.

³⁸ TFUE, art.22, par.2 (*ex- art.19, par.2, TCE*)

³⁹ Directive 93/109/CE du Conseil, du 6.12.1993, fixant les modalités d'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen pour les citoyens de l'Union résidant dans un Etat membre dont ils ne sont pas ressortissants, *JO L 329*, 30.12.1993, p. 34.

- Electeur communautaire

Est « électeur communautaire » tout citoyen de l'Union ayant le droit de vote au Parlement européen dans l'Etat membre de résidence conformément aux dispositions de la directive.

- Le champ d'application de la directive est limité aux ressortissants d'un Etat membre qui résident dans un autre Etat membre dont ils n'ont pas la nationalité.
- Le droit de vote des citoyens européens qui résident hors de l'Union relève uniquement du droit électoral du pays dont ils sont ressortissants.
- De même, le citoyen de l'Union qui est aussi ressortissant du pays de résidence (double national) n'est pas électeur communautaire au sens de la directive. Il n'acquiert pas dans ce pays un nouveau droit de vote en raison de sa qualité de citoyen de l'Union, mais continue d'y bénéficier d'un droit qu'il détient en vertu de son droit national, qui se trouve être aussi celui du pays de sa résidence.

- Liberté de choix

L'électeur communautaire exerce son droit de vote soit dans l'Etat de résidence soit dans son Etat d'origine. L'électeur communautaire qui a choisi librement de voter dans son pays de résidence où le vote est obligatoire est soumis à cette obligation.

- Interdiction du double vote

L'électeur communautaire, qui se voit accorder par la directive un droit dont il ne dispose pas en vertu du droit de ce pays, est en contrepartie privé du droit de vote dans son pays d'origine⁴⁰.

- Déchéance du droit de vote

L'Etat de résidence peut s'assurer que l'électeur communautaire n'a pas été déchu de son droit de vote dans son pays d'origine.

- Eligibilité au Parlement européen

Mutatis mutandis, les règles relatives au droit de vote de l'électeur communautaire sont également applicables à l'« éligible communautaire » :

- il doit résider dans l'Etat membre où il est candidat ;
- il ne peut se présenter simultanément dans un autre Etat membre ;
- il n'est pas déchu du droit d'éligibilité dans son Etat membre d'origine.

- Luxembourg

Au Luxembourg, où la proportion de citoyens européens non ressortissants de ce pays atteint 20% de l'ensemble de l'électorat, le droit de vote peut être réservé aux électeurs communautaires qui y résident depuis cinq ans.

L'éligibilité peut être limitée aux candidats qui y résident depuis dix ans.

B. Elections municipales

Tout citoyen de l'Union résidant dans un Etat membre dont il n'est pas le ressortissant a le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans l'Etat membre où il réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet Etat⁴¹.

- Directive 94/80⁴²

Le 12.12.2006, la Commission a présenté une proposition de modification de la directive 93/109/CEE, COM (2006)791 final.

⁴⁰ En revanche, dans l'état actuel du droit communautaire, il n'est pas interdit à un double national de bénéficier du droit de voter pour les représentants de son pays de résidence et pour ceux de son pays d'origine, conformément au droit électoral de ces deux pays.

⁴¹ TFUE, art.22, par.1 (*ex-art.19, par.1 TCE*)

⁴² Directive 94/80/CE du Conseil, du 19.12.1994, fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales pour les citoyens de l'Union résidant dans un Etat membre dont ils n'ont pas la nationalité, JO L 368, 11.12.1994, p.38, modifiée par la directive 96/30/CE, du 13.5.1996, JO L 122, 22.5.1996, p.14.

Pour l'essentiel, la directive reprend les dispositions de la directive 93/109/CE relative aux élections au Parlement européen, en ce qui concerne en particulier la déchéance du droit de vote et d'éligibilité. Cependant:

- les Etats membres peuvent réserver à leurs nationaux les fonctions de maire (bourgmestre) et d'adjoint au maire (échevin) d'une commune ;
- la France peut également réserver à ses ressortissants la fonction de « grand électeur » au Sénat.

- Luxembourg

Comme pour les élections au Parlement européen, le Conseil peut arrêter des dispositions dérogatoires lorsque des problèmes spécifiques à un Etat membre le justifient.

Il a repris, de l'élection au Parlement européen, le critère des 20% d'électeurs, en permettant au Luxembourg :

- pour le droit de vote, d'exiger une condition de résidence dans ce pays d'une durée égale à un mandat municipal;
- pour l'éligibilité, d'exiger une condition de résidence de deux mandats.
- de prendre des mesures appropriées en matière de composition des listes de candidats en vue d'éviter toute polarisation entre listes de candidats nationaux et non nationaux⁴³.

C Initiative citoyenne

Le Traité de Lisbonne ouvre un droit d'initiative aux citoyens européens⁴⁴.

Les conditions et procédures doivent en être fixées par un règlement du Parlement européen et du Conseil⁴⁵. Le 31.4.2010, la Commission a présenté sa proposition de règlement⁴⁶. Les citoyens européens pourraient participer à une initiative dans un Etat membre dont ils ne sont pas ressortissants. Ceci signifie que ceux qui résident dans un pays tiers devraient, de même, pouvoir participer à une initiative ouverte dans une ambassade ou un consulat d'un Etat membre autre que le leur.

VII. DROITS DU CITOYEN EUROPEEN QUI RESIDE A L'EXTERIEUR DE L'UNION

Sous réserve de l'application de conventions internationales par l'Etat membre d'accueil, la situation des ressortissants des Etats membres qui résident à l'extérieur de l'Union est particulière :

- dans le droit de l'Union, la libre circulation des personnes ne s'applique que sur le territoire des Etats membres ;
- dans le pays tiers, le bénéfice de dispositions européennes applicables en raison de la résidence (droits sociaux, droit de vote et d'éligibilité) ne leur est pas accordé⁴⁷.

A. Entrée et séjour

Le citoyen européen non résident dans l'Union bénéficie des mêmes facilités d'entrée et de séjour que le résident, sous réserve de subir éventuellement des contrôles d'identité plus rigoureux, ainsi que les membres de sa famille s'ils n'ont pas la nationalité d'un Etat membre.

⁴³ La Belgique pouvait, pour le droit de vote, exiger une résidence d'un mandat dans le pays, dans un nombre limité de communes. Elle n'a pas fait usage de cette faculté.

⁴⁴ TUE, art. 11, par.4, al.1 : « Des citoyens de l'Union, au nombre d'un million au moins, peuvent prendre l'initiative d'inviter la Commission européenne, dans le cadre de ses attributions, à soumettre une proposition appropriée sur des questions pour lesquelles ces citoyens considèrent qu'un acte juridique de l'Union est nécessaire aux fins de l'application des traités ».

⁴⁵ TUE, art.4, par.4, al.2.

⁴⁶ Doc COM (2010) 119. La Commission avait publié un Livre vert sur lequel elle a engagé une consultation publique. *Les Européens dans le Monde* ont demandé que soit garanti le droit d'initiative des citoyens européens expatriés résidant dans l'Union ou en dehors de celle-ci.

⁴⁷ Ils peuvent bénéficier de droits dans un Etat membre de l'Espace économique européen EEE (Islande, Liechtenstein et Norvège) ou en application d'accords conclus avec l'Union : Suisse, Turquie, pays méditerranéens.

B. Activité professionnelle

- Activité salariée

Le travailleur qui réside dans un Etat tiers peut : occuper un emploi dans un Etat membre : y être détaché; exercer dans un pays tiers une activité se rattachant à l'Union.

L'égalité de traitement est d'application en ce qui concerne les droits et avantages liés à l'emploi.

- Droit d'établissement

Les sociétés et personnes morales sont assimilées aux personnes physiques. Le citoyen européen résidant hors de l'Union peut donc exercer son activité professionnelle dans l'Union en contrôlant une société si :

- elle est constituée selon le droit d'un Etat membre et
- y a son siège statutaire, son administration centrale (siège social) ou son principal établissement.

- Prestation de services

Pour bénéficier de la libre prestation des services, la possession de la nationalité d'un Etat membre ne suffit pas. Le prestataire doit, en outre, être établi dans l'Union. C'est au départ de cet établissement qu'il exécute le service dans un autre Etat membre.

Pour une entreprise établie à titre principal dans un Etat membre A, la libre prestation peut donc s'effectuer dans un Etat membre B en partant, soit de l'établissement situé dans l'Etat membre A, soit d'un établissement secondaire de cet établissement (filiale, agence ou succursale) situé dans un Etat membre C.

- Diplômes

Il se peut que le diplôme dont est détenteur le citoyen européen ait été délivré dans un Etat tiers (*supra*, III D).

C. Protection diplomatique et consulaire

Tout citoyen de l'Union bénéficie, dans un pays tiers où l'Etat membre dont il est ressortissant n'est pas représenté, de la protection de la part des autorités diplomatiques et consulaires de tout Etat membre, dans les mêmes conditions que les nationaux de cet Etat⁴⁸. Le Conseil, statuant conformément à une procédure législative et après consultation du Parlement européen, peut adopter des directives établissant les mesures de coordination et de coopération nécessaires pour faciliter cette protection.

Les interventions possibles sont :

- l'arrestation ou la détention ;
- l'accident ou la maladie grave ;
- l'acte de violence subie par un citoyen ;
- le décès du citoyen ;
- l'aide au citoyen en détresse ;
- son rapatriement.

Le 28 novembre 2006, la Commission a présenté un Livre vert sur la protection diplomatique et consulaire⁴⁹. Elle propose notamment :

- l'inscription de l'art.23 TFUE (*ex-20 TCE*) dans les passeports⁵⁰ ;
- une présentation coordonnée des avis aux voyageurs ;
- l'inclusion dans les accords bilatéraux de dispositions protégeant les citoyens de l'Union travaillant et résidant dans les pays tiers ;

⁴⁸ TFUE, art.23, al.2 (*ex art.20 TCE*). Décision 95/553/CE des représentants des gouvernements des Etats membres, réunis au sein du Conseil, du 19.12.1995, concernant la protection des citoyens de l'Union européenne par les représentations diplomatiques et consulaires, JO L 314, 28.12.1995, p.73. Le groupe de travail « COCON » du Conseil a élaboré des lignes directrices, Doc. 10109/06.

⁴⁹ COM (2006) 712 final.

⁵⁰ Recommandation de la Commission, du 5.12.2007, JO L 118, 6.5.2008, p.30.

- l'extension de la protection consulaire aux membres de famille ayant la nationalité d'un pays tiers ;
- la simplification des procédures d'avances pécuniaires ;
- la création de bureaux communs qui, à long terme, exerceraient des fonctions consulaires, telles que l'émission des visas ou la légalisation des documents.

VIII. PROTECTION DES DROITS

A. Recours juridictionnels

- Juge national

Pour faire respecter le droit de L'Union par les instances nationales, il n'existe pas, dans les Etats membres, de « juges communautaires ». Cette tâche est confiée au juges nationaux qui doivent, en cas de conflit entre le droit national et le droit communautaire, donner la priorité à ce dernier.

Le citoyen européen a donc le droit de demander aux administrations de l'Etat membre d'appliquer le droit de l'Union et, en cas de refus, d'en saisir le juge national compétent, comme s'il s'agissait du droit de cet Etat.

- Cour de justice

Il peut être demandé au juge national de soumettre à la Cour de justice les questions d'interprétation ou de validité du droit de l'Union qui sont soulevées devant lui si une décision sur ce point lui est nécessaire pour rendre son jugement⁵¹.

Il résulte de l'octroi de compétence au juge national qu'un particulier ne peut normalement pas saisir directement la Cour. Il peut toutefois former un recours contre les actes dont il est le destinataire ou qui le concerne directement et individuellement, ainsi que contre les actes réglementaires qui le concerne directement et qui ne comportent pas de mesure d'exécution⁵².

La Cour peut également condamner l'Union à réparer les dommages causés par ses institutions⁵³.

B. Droit à une bonne administration

- Protection des données à caractère personnel⁵⁴ ;
- Droit de s'adresser aux institutions dans une des langues de l'Union et de recevoir une réponse dans la même langue⁵⁵ ;
- Droit d'accès aux documents⁵⁶ ;
- Droit de s'adresser au médiateur européen ;
- Droit de pétition.

C. Parlement européen

Les membres du Parlement peuvent soumettre un problème à la Commission, au Conseil ou à l'administration nationale concernée.

Tout citoyen européen, ainsi que toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un Etat membre, a le droit de présenter, à titre individuel ou en association avec d'autres citoyens ou

⁵¹ TFUE, art. 267 (*ex-art. 234 TCE*).

⁵² TFUE, art. 263, al.4.

⁵³ TFUE, art.268 (*ex-art.235 TCE*) et 340, al.3 (*ex-art.288, al.3 TEC*).

⁵⁴ TFUE, art.16 (*ex-art.286 TCE*). Règlement (CE) n°45/2001, du Parlement européen et du Conseil, du 18.12.2000, relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions et organes communautaires et à la libre circulation de ces données, JO L 8, 12.1.2001, p.1.

⁵⁵ TFUE, art.24, al.3 (*ex-art. 21 TCE*).

⁵⁶ TUE, art.15, par.3. Règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement et du Conseil, du 30.5.2001, JO L 145, 31.5.2001, p.43.

personnes, une pétition au Parlement européen sur un sujet relevant des domaines d'activité de l'Union et qui le ou la concerne directement⁵⁷.

Le Parlement peut aussi constituer une commission d'enquête pour examiner les allégations d'infraction ou de mauvaise administration dans l'application du droit de l'Union⁵⁸.

D. Commission européenne

Sans en avoir le monopole, la Commission a la mission de surveiller l'application du droit communautaire et de mettre en œuvre les moyens propres à assurer la sanction de ses violations. A ce titre, elle veille à la recherche, à la prévention et à la poursuite des manquements des Etats membres, ce qui peut l'amener à saisir la Cour de justice.

On peut l'aider utilement dans cette tâche en lui soumettant, par l'envoi d'une plainte, les cas de violation du droit de l'Union dont on aurait connaissance⁵⁹.

B. Médiateur européen

Le citoyen européen a le droit de recourir au médiateur européen⁶⁰. Celui-ci est nommé par le Parlement européen pour la durée de la législature. Il exerce ses fonctions en toute indépendance et procède aux enquêtes qu'il estime justifiées, soit de sa propre initiative, soit sur la base des plaintes qui lui ont été présentées directement ou par l'intermédiaire d'un membre du Parlement européen.

La compétence du médiateur est limitée aux cas de mauvaise administration de la part des institutions ou organes européens. Sont exclus la Cour de Justice dans l'exercice de ses fonctions juridictionnelles et l'application du droit de l'Union par les administrations nationales.

F. Organisations nationales

Une méthode efficace pour défendre ses droits dans un Etat membre est de s'adresser aux nationaux groupés dans des organisations (associations, syndicats, mutuelles, partis politiques) susceptibles d'aider l'intéressé dans ses démarches administratives ou judiciaires.

⁵⁷ TFUE, art. 24 et 227 (*ex-art. 21 et 194 TCE*). Parlement européen, Commission des pétitions, 60 Rue Wiertz, B-1047, Bruxelles.

⁵⁸ TFUE, art. 226 (*ex-art.193 TCE*).

⁵⁹ Secrétariat général de la Commission européenne, 200 Rue de la Loi, B-1040, Bruxelles.

⁶⁰ TFUE, art.228 (*ex-art.195. TCE*) 1 Avenue du Président Robert Schuman CS 30403 FR 67001 Strasbourg, Cedex.