



### Sommaire

Éditorial : Les bourgeois de Calais	3
Le SEAE, cinq ans après: Cohérence interne et pouvoir d'influence	7
Walk the talk : une Commission talentueuse au service d'une Europe talentueuse	16
Entretien avec Jacques-René Rabier	25
Les programmes de réforme grecs : « Qui trop embrasse mal étreint »	31
Retour à l'école !	35
L'intégration différenciée au sein de l'union européenne et la constitutionnalisation de la zone euro.	38
Courrier des lecteurs	49
New Deal for Europe : petition	54
Le régime linguistique entre les institutions et les fonctionnaires et autres agents	35
Les demandes britanniques pour éviter un « brexit » : opportunité ou régression pour le projet européen ?	100

*Changer l'état des choses est aisé,  
l'améliorer est très difficile*  
ERASME

Éditeur responsable : Georges VLANDAS

Responsable de la rédaction : Tomas GARCIA AZCARATE

Secrétaire de rédaction : Jacques BABOT

Rédaction : Stephane ANDRE, Fabrice ANDREONE, Jacques BABOT, Thimios BOKIAS, Laurent BONTOUX, Paul CLAIRET, Yves DUMONT, Wolfgang ENTMAYR, Anders HINGEL, Philippe KERAUDREN, Andréa MAIRATE, Jacques PRADE, Paolo PONZANO, Vlassios SFYROERAS, Bertrand SORET, Jean-Paul SOYER, Catherine VIEILLEDENT, Sylvie VLANDAS.

Site web et maquette : Jean-Paul SOYER

### Contributeurs

Michel AGLIETTA	Tomas GARCIA	Béatrice ORNSTEDT
Philippe AIGRAIN	AZCARATE	PAPANICOLAOU
Stéphane ANDRÉ	Fernando GARCIA	Naphsica
Fabrice ANDREONE	FERREIRO	Jaime PEREZ VIDAL
Jacques BABOT	Didier	Ines PERIN
Angelo BAGLIO	GEORGAKAKIS	PEUVRELLE Victoria
Bernard	Isabel GONZALEZ	Paolo PONZANO
BARTHALAY	FORTES	Jacques PRADE
Gilles BERTRAND	Mireille GRUBERT	Dorian PRINCE
Olivier BODIN	Dimitris	Antoine QUERO
Thimios BOKIAS	HATZISTRATIS	MUSSOT
Laurent BONTOUX	Anders HINGEL	Nicolas SABATIER
Anastassios BOUGAS	Thomas HENOKL	Manuel SANCHIS i
Didier BOUTEILLER	Michel HUSSON	MARCO
Kostas	Franco IANNIELLO	Ludwig SCHUBERT
BOTOPOULOS	Sylvie JACOBS	Burkart SELLIN
Francisco	Olivier JEHIN	Giovanni SERGIO
BRUNET Olivier	Philippe	Elli SFYROERAS
CABALLERO SANZ	KERAUDREN	Vlassios SFYROERAS
CAELEN Yves	Eneko LANDABURU	Kim SLAMA
Bernard CAISSO	Notis LEBESSIS	Georges SPYROU
Pino CALO	Roberto LENTI	Bertrand SORET
Paraskevas	Jean-Charles	Jean-Paul SOYER
CARACOSTAS	LEYGUES	Michel STAVAUX
CAVALEIRO	Julie LEPRETRE	Elena STROE
AZEVEDO Rui	Joël LE QUÉMENT	Béatrice THOMAS
Paul CLAIRET	Alain LIBEROS	Roger
Jacques DELORS	Jose Manuel LOPEZ	VANCAMPENHOUT
Victoria DAVYDOVA	CEJUDO	Philippe VAN PARIJS
Maria Eduarda DE	Beatrice LUCARONI	Catherine
MACEDO	Andrea MAIRATE	VIEILLEDENT-
Bertrand DELPEUCH	Olivier MERLE	MONFORT
Isabelle DEMADE	Francisco MOLERA	Georges VLANDAS
Jean-François	APARICIO	Timothée VLANDAS
DREVET	Ugur MULDUR	Henri WEBER
Yves DUMONT	Benoît NADLER	Werner WOBBE
Wolfgang ENTMAYR	Koen NOMDEN	
Elie FAROULT		

*Les articles publiés dans ce numéro ne reflètent pas nécessairement le point de vue de chacune des personnes ayant participé aux travaux de Graspe.*

Retrouvez nos numéros précédents : <http://graspe.eu>  
e-mail : [courrierlecteur@graspe.eu](mailto:courrierlecteur@graspe.eu)

© GRASPE 2016

*Société éditrice :  
GRAACE AISBL  
23 rue du Cardinal,  
1210 Bruxelles, Belgique.*

## Éditorial : Les bourgeois de Calais

David Cameron a pris son bâton de pèlerin pour demander à ses partenaires de l'UE de l'aider à convaincre ses électeurs de rester dans l'UE.

Commençons par douter de la bonne foi du premier ministre, dont les déclarations alternent entre le *In* et le *Out* au gré de ses humeurs et de ses auditoires. Son gouvernement a d'ailleurs donné licence à ses ministres de faire campagne contre la position finale officielle dudit gouvernement. La position pour le *Out* du populaire maire de Londres conservateur, Boris Johnson, pèsera lourd dans la campagne et peut-être sur le destin politique du Premier Ministre.

Les europhobes britanniques considèrent que les résultats de la renégociation sont trop peu et trop tard. Leur position reste inchangée : ils prônent toujours un Brexit rapide et total.

Les autres pays de l'UE ont été mus par différentes considérations. D'une part, il serait très dommageable pour des raisons géopolitiques, économiques et culturelles que le Royaume-Uni quitte l'Europe. Cela signifierait un échec majeur, peut-être irréversible, de l'idéal européen.

D'autre part, beaucoup de gouvernements, eux-mêmes eurosceptiques, ont des sympathies pour les demandes britanniques. Cependant, les gouvernements de l'Europe de l'Est ont eu un peu de mal à approuver des mesures qui réduisent les droits de leurs propres citoyens et les marquent du sceau du soupçon.

Enfin, d'autres gouvernements, eux-mêmes pas si convaincus de continuer la construction d'une UE réellement communautaire, s'irritent des exigences britanniques et de leur irréalisme quand, dans les faits et dans beaucoup de dossiers, ils se rendent compte qu'il faut plus d'Europe et non moins pour être plus efficace.

Car malgré les palinodies et les déclarations sur les vertus de politiques menées bien à l'abri des frontières nationales, les dirigeants européens, M. Cameron y compris, ont une douloureuse conscience de la lente glissade vers l'insignifiance et l'impuissance de leurs États-nations quand ils agissent seuls. Ils savent aussi que la coopération intergouvernementale à l'ancienne ne donne pas les résultats escomptés.

Par contre, la construction européenne peut se targuer de résultats positifs majeurs. Mais qui en parle ? Ce qui marche est mis au crédit des gouvernants nationaux, ce qui ne marche pas est mis au débit de « Bruxelles ». Ce petit jeu détruit peu à peu la solidarité et le sens d'une aventure commune<sup>1</sup>.

Les peuples européens payent cash le « pas assez d'Europe » en matière économique, monétaire, financière et maintenant de sécurité et de défense. Le malheur est qu'ils accusent le remède d'être à l'origine de leurs maux. C'est que les crises interminables qui secouent l'Europe – auxquelles seules des actions communes d'envergure pourraient apporter des solutions – favorisent le nationalisme, la xénophobie et le repli identitaire.

En 1346, Edouard III avait exigé que six bourgeois se présentent la corde au cou pour expier la résistance de la ville de Calais. En 2016, David Cameron a amené le Conseil européen à résipiscence.

Avant même la négociation du 19 et 20 février 2016, tout était déjà fait pour ne pas irriter les Britanniques. La Commission n'ose plus agir ni proposer, de peur d'entretenir le feu des critiques. Les parlementaires européens sont pratiquement au chômage technique, faute de propositions. On ne révisera pas à la hausse un cadre financier notoirement insuffisant pour surmonter les crises, alors qu'on avait vendu cette perspective au Parlement européen pour lui faire avaler la pilule d'un budget initial en peau de chagrin. L'UE continuera à se déliter doucement en espérant ainsi éviter un sort funeste.

En réalité, les malheurs que l'on cherche à éviter pourraient bien être provoqués par cette couardise. Car, en effet, que reprochent les peuples à l'UE ? Son manque de résultats. Reprise économique en berne, chômage désespérant car sans espoir d'amélioration sensible, risques systémiques contenus à grand peine mais jamais réellement écartés, déconstruction ici sournoise et là brutale du modèle social, menaces sécuritaires et militaires qui restent sans réponses crédibles... franchement, il n'y a en effet pas de quoi susciter la confiance des électeurs déboussolés, angoissés, en colère.

Les résultats du sommet européen de février 2016 ne vont pas améliorer l'image de l'Europe dans les opinions. Commençons par

---

<sup>1</sup> Voir « Faut-il déchirer le Traité de Rome ? » in GRASPE n°9. Un exemple récent de biais dans la communication : en 2015, la Chambre des Lords britannique a accusé le gouvernement d'occulter son rapport qui prouve que Bruxelles n'empiète pas sur les pouvoirs de Westminster, une accusation favorite des eurosceptiques.

<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201415/ldselect/ldcom/140/14002.htm> 17 March 2015

nous arrêter sur le véhicule juridique qui a été choisi. Un accord international qui modifie les Traités ou qui contient des promesses de modification de ces Traités et qui ne rentrera en vigueur que si le Royaume-Uni choisit de rester au sein de l'UE. Un texte particulièrement alambiqué qui permet plusieurs interprétations, qui ne pourra être modifié qu'à l'unanimité des Etats-Membres. Une chatte juridique n'y retrouverait pas ses petits.

David Cameron réclamait un 'statut spécial' pour son pays, il l'a obtenu. Pour préserver la fiction d'une égalité de traitement, à l'exception de certaines dispositions réservées au RU, cet accord s'appliquera à tous les Etats Membres. Ainsi, au lieu de circonscrire l'incendie, on en prépare la propagation. Déjà, certains autres pays comme le Danemark pèsent les bénéfices qu'ils pourraient tirer de cet accord.

Sur le fond, l'accord contient à titre principal :

- Une exemption à la clause d'union toujours plus intégrée, uniquement valable pour le RU. La clause avait une valeur rhétorique, mais son exemption, elle, a des conséquences pratiques. Elle pourra être invoquée contre toute nouvelle politique communautaire.
- Le renforcement du 'carton jaune' par lequel les parlements nationaux (à une majorité qualifiée de 55% des votes) pourront demander au Conseil d'abandonner un projet de législation qui ne respecterait pas le principe de subsidiarité.
- Les pays ne faisant pas partie de la zone euro pourront influencer les mesures prises par l'Eurogroupe et se soustraire aux sauvetages des économies de la monnaie unique (ce droit est sans contrepartie, c'est-à-dire que les pays de la zone euro n'ont aucun droit de regard sur les politiques suivies par les participants hors zone).
- Un mécanisme de *frein d'urgence* limite les prestations sociales perçues par les travailleurs migrants intra-européens et leurs enfants, applicable pour sept ans. Non-renouvelable en principe, cette période pourrait être applicable indéfiniment grâce à des artifices juridiques.
- L'indexation des allocations familiales pour les enfants vivant à l'étranger, adaptées au coût de la vie dans le pays où ils se trouvent, à partir de 2020.
- La confirmation des exemptions (opt-out) à de nombreuses politiques communes : la monnaie unique, l'union bancaire et la zone Euro, l'espace Schengen et le contrôle des frontières, la coopération policière et judiciaire, la Charte des droits fondamentaux. Le RU ne vote pas aux réunions de l'Eurogroupe, à la Banque centrale européenne, au conseil des ministres de l'Intérieur et de la Justice.

- L'amélioration de la compétitivité par l'abaissement des contraintes réglementaires<sup>2</sup>.
- En outre, l'accord modifie des législations secondaires, en particulier sur les droits des migrants intra-européen, sur l'union bancaire, sur la compétitivité et la réduction des contraintes réglementaires.

En cédant aux exigences britanniques, on a fait un trou dans la coque d'un bateau déjà en difficulté. Le beau résultat du sommet de février est que désormais un européen convaincu doit souhaiter le retrait du Royaume-Uni de l'UE pour que cet accord ne rentre jamais en vigueur. Car il met en danger la structure politique dont on a besoin à long terme pour que l'UE continue à se développer. Tout cela pour probablement au vu des sondages, ne même pas réussir à éviter le Brexit !

Pour terminer, laissons la parole à un internaute du Guardian :

« When I look at my children I don't want them to be constrained by a form of government that has shown that not only is it structurally incapable of coming up with good decisions but that it is so cumbersome that it cannot reverse the crap decisions that it forces upon people.

I'm still waiting for a coherent explanation for what the EU is meant to be for. It isn't for prosperity as the youth of Southern Europe can attest. It isn't for security, or Putin wouldn't be able to annex his neighbours with impunity. It isn't for the maintenance of a social democratic welfare state where free movement destroys the social compact.

What the pro EU side needs to do is explain what the EU will be in 10, 20 or 30 years' time and why that is a destination that we would want to arrive at. The status quo is not an option on the table.”

Ce sont des questions auxquelles il faudrait répondre. Mais la Commission a déjà décidé qu'elle ne contribuerait pas au débat, de peur de choquer les électeurs britanniques par des visages étrangers. Fuir le débat n'est jamais une bonne idée dans un processus démocratique...

---

<sup>2</sup> Principe dont l'application outrancière a déjà déclenché plusieurs crises sanitaires et économiques dans un récent passé

## **Le SEAE, cinq ans après: Cohérence interne et pouvoir d'influence**

Au-delà difficultés techniques de sa création, le nouveau service diplomatique de l'Union européenne (Service Européen d'Action Extérieure, SEAE) est né dans les turbulences récurrentes de l'Union européenne et, comme souvent dans l'histoire, de l'intégration, sur base d'un pari qui convenait aussi bien à ses détracteurs qu'aux fédéralistes convaincus. Après cinq ans d'existence, il est encore impossible de dire avec certitude qui est en train de gagner la partie. L'image dominante est pour l'instant celle d'un organe déstructuré, qui cherche encore sa place dans l'espace institutionnel, tout en se spécialisant dans un certain nombre de niches au sein desquelles la plupart des Etats membres se satisfont de le cantonner, lui attribuant un rôle de pompier, répondant aux crises internationales du moment selon les urgences politiques, sans boussole pour le plus long terme.

La sociologie du SEAE et la fragmentation culturelle entre diplomates nationaux et fonctionnaires issus des Institutions communautaires qui le composent participent d'une absence générale de cohérence du système. Par ailleurs, il n'existe pas de mécanisme pour formaliser les principes de fonctionnement bureaucratique du SEAE au-delà d'une pratique et d'un organigramme qui établit les liens hiérarchiques, qui heureusement vient d'être fluidifié, mais qui ne saurait se substituer à un véritable leadership qui se traduirait par une définition claire des objectifs et de la gouvernance interne.

Cet article vise à illustrer cette tension qui alimente un questionnement de la légitimité publique du système et de ses acteurs. En effet, le pouvoir politique ne peut s'affranchir de la compétence fondée sur l'expérience et le sentiment commun d'appartenance qui ne peut lui-même se concevoir que dans la durée. Les ambiguïtés du Traité de Lisbonne quant à la nature du service pourraient en fait aboutir à une renationalisation des relations extérieures et non contribuer à la création d'une "euro-diplomatie" comme anticipé par ces principaux promoteurs.

Aucun Etat membre n'a encore les moyens de peser seul sur la scène mondiale, encore moins les "petits pays", à fortiori s'ils ne sont pas membres du Conseil de sécurité des Nations Unies et sans ambition militaire. Pour ceux qui, le cas échéant, pourraient se croire en situation de continuer à influencer le cours du monde tout seul et de manière durable, l'Union européenne constitue un bouclier, voire un moyen de démultiplier les moyens d'agir à l'extérieur. Même si elle n'a jamais été explicitée au départ, l'idée originelle consensuelle était pour traiter des relations extérieures de la doter d'un organe unique se situant entre l'inter gouvernementalisme du Conseil et la méthode communautaire de la Commission en permettant de traiter à la fois des sujets relevant encore des Etats membres et de ceux appartenant au domaine de compétences de la Commission européenne. Pour cela, sans nécessairement bouleverser l'ordre institutionnel, la confiance, notamment en matière de représentativité extérieure et in fine de légitimité, devait désormais s'exprimer à travers la création d'une institution hybride, ni transnationale, ni nationale. Les partisans du maintien des prérogatives des Etats membres y voyaient un moyen de reprendre la main sur la Commission en monopolisant la représentation extérieure. Les "pro-intégration" espéraient vider de son sens la comitologie et l'emprise du Conseil sur les relations internationales. Nous n'en sommes clairement pas là.

Ainsi, quel que soit le point de vue de départ, la création du SEAE et le renforcement des délégations de l'Union européenne dans les pays tiers, qui jouent le rôle d'ambassades de l'UE avec ses attributs, constituent une opportunité et en aucun cas une perte d'influence pour qui que soit, plutôt un moyen de coaliser tous les Etats membres. Dans son principe et malgré l'absence de consensus sur ses compétences, le SEAE répond à des intérêts clairement identifiés, quoique par nature divergents et peut prétendre jouer un rôle de catalyseur de l'innovation diplomatique<sup>3</sup>.

### **Recrutement et sociologie du SEAE: diversité, facteur naturel de divergences de conception**

Afin de concrétiser cette dualité originelle – à équidistance entre Conseil et Commission - et certainement également de donner des gages, la création de cet organe hybride s'est accompagnée d'un recrutement de personnel ad hoc. Selon la décision du Conseil créant le SEAE (010/427/EU, 10/07/2010), le personnel du nouveau service doit être composé de fonctionnaires émanant des Institutions de l'Union européenne et de diplomates des Etats

<sup>3</sup> Federica Mogherini in David Spence, Jozef Batora (Ed.), *The European External Action Service: European Diplomacy Post-Westphalia*, Palgrave Macmillan, 2015



membres. L'Article 6 spécifie que ces derniers doivent représenter au moins un tiers de l'ensemble du personnel niveau administrateur (AD) et les fonctionnaires de l'Union européenne au moins 60%. Initialement, le SEAE a bénéficié d'un transfert de fonctionnaires du Secrétariat Général du Conseil, de la Commission européenne et a recruté au fur à mesure des vacances ou de création de postes, un certain nombre de diplomates nationaux en tant qu'agents temporaires<sup>4</sup>. Le bilan d'étape produit en 2013<sup>5</sup> a montré que les objectifs de recrutement ont été atteints. Depuis les statistiques se confirment<sup>6</sup>, avec fin 2015, 307 postes AD occupés par des diplomates nationaux sur un total de 933 (siège et délégations), soit une proportion de 32,98%.

Toutefois, si cette situation globale correspond bien à la décision du Conseil, elle varie en fonction des emplois. Ainsi près de 50% des postes d'encadrement supérieur au siège et de chefs de délégation sont occupés par des diplomates des Etats membres. Ceci évidemment crée des tensions au sein du personnel<sup>7</sup> permanent, obérant au moins pendant cette phase initiale de création du Service, les perspectives de carrière des fonctionnaires au profit des Agents temporaires<sup>8</sup>. Ces derniers semblent par ailleurs apprécier leur travail au sien du SEAE, puisque la très grande majorité demande à rester au-delà d'un premier contrat de 4 ans, ce qui n'a été permis jusqu'à présent qu'à hauteur de 60%, mais posera de sérieuses questions quant aux conditions de leur réintégration dans leur administration d'origine après 8 ans<sup>9</sup> et attise la suspicion quant à leur allégeance.

Mais au-delà des chiffres et des procès d'intention, les attitudes et surtout les interprétations quant aux objectifs et la nature du service divergent entre membres du personnel. Un certain nombre d'études ont tenté de cerner la nature de la fonction publique européenne et d'en tirer ainsi des éléments d'analyse permettant d'établir des

---

<sup>4</sup> A noter que de experts nationaux détachés sont également affectés au SEAE, mais ne font pas partie de cette répartition entre fonctionnaires permanents et diplomates issus des Etats membres. En 2015, ils sont plus de 434 et font principalement partie des effectifs militaires.

<sup>5</sup> [http://eeas.europa.eu/library/publications/2013/3/2013\\_eeas\\_review\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/library/publications/2013/3/2013_eeas_review_en.pdf)

<sup>6</sup> Rapport de la HRVP au Conseil sur la mise en œuvre de la Revue du SEAE, HR(2015) 170, 22/12/2015,

<sup>7</sup> Voir GRASPE, Cahier n°24, "Réconcilions le personnel avec le SEAE", pp. 14-22, Février 2015

<sup>8</sup> D'après l'enquête de satisfaction du personnel de 2015, seuls 32% des participants perçoivent un lien entre leurs performances au travail et l'avancement de leur carrière.

<sup>9</sup> Si pour autant ils ne partent pas à la retraite, auquel cas, ils ne pourront pas faire de « fertilisation croisée et une partie de de la logique de l'exercice est perdue...

liens entre gouvernance interne des Institutions européennes<sup>10</sup> et potentiel d'influence sur le processus d'intégration<sup>11</sup> en s'attachant à analyser le pouvoir réel de l'Eurocratie. Les fonctionnaires communautaires sont certes à l'origine issus de tous les Etats membres et par conséquent formatés différemment lors de leur recrutement initial, mais ils partagent une ambition commune. Ils œuvrent ensemble au service des Institutions européennes, qui sont leur seul référent dans la durée. Il en découle un système de fonction publique cohérent, sui-generis, qui a su imposer un mode de fonctionnement renforcé par des réflexes corporatistes et dont la signature se matérialise par la conjugaison de la méthode communautaire<sup>12</sup>. Un fort sentiment d'attachement au projet européen a longtemps prédominé au sein de la fonction publique européenne, faisant ainsi sa force. Tel n'est pas le cas au SEAE, où en l'absence de mémoire institutionnelle commune, il n'existe pas à priori de "communauté épistémique"<sup>13</sup>.

Les diplomates nationaux arrivent chacun avec leur propre culture, avec pour défi de savoir passer de l'autre côté de la table et ainsi représenter l'intérêt commun après avoir défendu un point de vue particulier au sein d'un collectif, voire en opposition avec ce dernier. En fonction du vécu et des convictions, l'Union européenne ne correspond pas à la même réalité: bien souvent, pour un diplomate national, comme d'ailleurs le citoyen lambda, l'Union européenne est en fait un 29<sup>ième</sup> Etat membre, qu'il s'agit de coopter ou de combattre au sein de la Communauté internationale. Dans une telle acceptation, des divergences de paradigmes coexistent. D'ailleurs le Traité de Lisbonne reconnaît ce parallélisme entre les diplomaties des Etats membres et celle de l'Union qui apparaît comme complémentaire, ceci ne constitue donc qu'une importation en interne de cet état de fait, conduisant à des situations inédites.

C'est ainsi par exemple que dans les pays tiers, l'on observe la conduite de démarches qui associent l'UE avec certains Etats membres donc sur une base sélective, même si elles constituent

---

<sup>10</sup> Bertrand Soret, "Nouvelle gouvernance et réforme de la gestion des ressources humaines à la Commission européenne" in La Fonction publique européenne, Collection concours Union européenne, ENA-CEES, Strasbourg, 2008, pp. 101-113).

<sup>11</sup> Georgakakis Didier (Ed.), Le champ de l'Eurocratie, une sociologie politique du personnel de l'UE, Paris, Economica, 2011.

<sup>12</sup> Voir le débat in Didier Georgakakis, "Quel pouvoir de "l'eurocratie" ? Éléments sur un nouveau champ bureaucratique transnational", *Savoir/Agir* 2012/1 (n° 19), p. 49-59.

DOI 10.3917/sava.019.0049

<sup>13</sup> David Spence, *The EEAS and its Epistemic Communities: The Challenges of diplomatic Hybridism*, in David Spence, Jozef Batora (Ed.), *The European External Action Service: European Diplomacy Post-Westphalia*, Palgrave Macmillan, 2015

conceptuellement des aberrations. Désormais, tout se fait à géométrie complètement variable. Dans ce contexte, les Nations Unies jouent le jeu et reconnaissent la spécificité de la représentation extérieure de l'UE en l'associant autant que faire se peut aux différents cadres de concertation du Conseil de sécurité par exemple dans les formats P3+, P5+, CSNU+. Les négociations avec l'Iran ont également été la parfaite illustration de la possibilité d'un tel parallélisme, puisque l'on retrouve certains Etats membres à côté de l'UE qui joue alors, à travers la Haute Représentante, un rôle très spécifique qui manifestement n'est pas considéré comme redondant, au risque d'être illisible.

Au siège, avec la disparition d'une distinction claire entre les différents piliers de compétence tels que définis dans le Traité de Maastricht, l'école intergouvernementale incarnée à la fois par les diplomates des Etats membres et les fonctionnaires issus du Secrétariat général du Conseil ont spontanément tendance à systématiquement consulter les différents groupes du Conseil – notamment COREPER/COPS - considérant que toute stratégie comporte des éléments politiques et sécuritaires relevant de l'ancien deuxième pilier et requérant, dans une interprétation stricte<sup>14</sup>, consensus au sein des Etats membres. La méthode communautaire pratiquée à la Commission européenne n'a plus beaucoup de place dans cet environnement. Inutile de dire que cette approche est facteur de luttes bureaucratiques en interne et surtout interinstitutionnelles, de divisions et finalement de perte d'efficacité du système, le contraire de ce qui était recherché à travers le Traité de Lisbonne.

Ainsi, au-delà du débat théorique sur l'essence même du service dont l'appellation est source de confusion, l'observateur ne peut que constater de manière intuitive - forcément subjective et non scientifique, mais basée sur une expérience directe - une disparité persistante de perception des objectifs du SEAE par les membres de son personnel en fonction de leurs origines. Rien à ce stade ne permet d'affirmer si cette diversité de recrutement est facteur d'appropriation par les services diplomatiques des Etats membres et au-delà par les citoyens européens à travers une prime à la compétence sur la pérennité d'une fonction publique européenne discréditée à travers des campagnes populistes récurrentes auprès de l'opinion publique. Il semblerait au contraire qu'elle soit destructrice de l'approche commune recherchée et facteur de fragmentation durable à travers une sorte de renationalisation de la

<sup>14</sup> Geert De Baere and Ramses A. Wessel, « EU Law and the EEAS : Of Complex Competences and Constitutional Consequences », presented at the conference « The EU's Diplomatic System : Post Westphalia and the EEAS », Europe house, London, 19/11/2013

fonction publique européenne. Les ambiguïtés du Traité de Lisbonne laissent cette possibilité ouverte.

Dans ce contexte, beaucoup déplorent encore l'absence de culture commune qui établirait un lien et une cohérence entre les acteurs. Ceci a été mentionné dans l'étude du Comité Affaires Etrangères du Parlement européen de 2013<sup>15</sup>, se trouve explicitement reconnu dans la révision à mi-parcours et continue à être déploré dans le Rapport au Conseil de mise en œuvre du 22/12/2015. Toutes ces contradictions potentielles dans les allégeances, du moins dans les réflexes identitaires acquis au cours d'une carrière diplomatique nationale ne peuvent éventuellement se fondre et devenir pleinement compatibles qu'à travers un long processus basé sur un leadership transcendant au niveau de l'UE. La communauté de vision ne peut se décréter et encore moins se développer spontanément et se construit avant tout sur un sentiment d'appartenance.

## **Perception d'appartenance face à l'absence de principes fondateurs communs**

Il est extrêmement compliqué de mener des enquêtes auprès du personnel portant sur la perception d'appartenance au service. La base statistique est essentiellement trop faible pour corriger les biais qui sont liés à la fois aux déséquilibres hiérarchiques entre fonctionnaires et agents temporaires, mais également le fait que se sont principalement et par définition les membres du personnel qui se sentent concernés par les perspectives à long terme qui sont motivés à répondre. Les seules données disponibles<sup>16</sup> sont fournies par la "Staff opinion survey"<sup>17</sup> menée au premier trimestre 2015 sur la base de la méthodologie utilisée à la Commission (DEVCO) en 2014, avec un taux de réponse global de 53%. Ainsi, il y a une nette différence entre fonctionnaires administrateurs qui ont répondu à 77% et agents temporaires, 55%<sup>18</sup>, avec par contre, pour ceux qui répondent, un engagement de 79% de la part des agents temporaires, par rapport à 68% pour les fonctionnaires, ce qui est considéré comme faible par rapport aux standards communément admis pour ce genre d'enquête.

<sup>15</sup> Parlement européen, Comité des Affaires étrangères: Organisation and functioning of the EEAS: Achievements, challenges and opportunities, EXPO/B/AFET/201207

<sup>16</sup> En dehors d'une étude encore plus restreinte et par conséquent d'autant plus spéculative, dans D. Spence, op. cit., Chapter 20, Attitudes, Identities and the Emergence of an Esprit de Corps in the EEAS, Ana E. Juncos and Karolina Pomorska

<sup>17</sup> Staff opinion Survey, document interne.

<sup>18</sup> Compte tenu de leur poids relatif, cela ne correspond donc qu'à 10% du total des réponses.

Le premier constat est que seulement 60% du personnel estime que le SEAE a acquis sa propre identité, avec des divergences entre personnel des Etats membres et des institutions, encore plus sceptique sur cet aspect. Il s'agit d'un score très bas, qui s'accompagne d'une identification faible du personnel à l'institution. Plusieurs éléments corroborent cette perception et *in fine* dénote d'une absence de perception de cohérence au sein de l'institution.

La communication interne est largement insuffisante et globalement le personnel a l'impression de travailler en silos sans avoir de vision de l'action globale et de sa cohérence. Le personnel déplore dans sa grande majorité l'absence de clarté dans les objectifs de la direction générale dans laquelle ils travaillent. 44% seulement du personnel estime l'encadrement supérieur suffisamment visible et 32% que le feedback est satisfaisant. La chaîne de commandement est souvent peu claire, l'organisation interne trop complexe. Seuls 34% estiment que cette dernière est facteur d'efficacité et la même proportion perçoit un lien entre investissement personnel et carrière.

Ces chiffres sont sans appel, même si cette enquête interne ne permet pas d'approfondir pourquoi le personnel se trouve si désabusé, alors que l'adhésion à l'Union européenne et au projet européen demeure exceptionnellement forte (94% sont fiers de travailler pour l'UE). A vrai dire, le défi à relever lors de la création du service était immense étant donné sa nature hybride, avec des compétences qui couvrent un champ plus vaste qu'un ministère des affaires étrangères en incorporant des domaines tels que la défense et la sécurité, la gestion de crises et la coopération au développement. Mais le processus d'homogénéisation n'a pas fonctionné, ne pouvant s'appuyer ni sur des procédures harmonisées selon les domaines et donnant une réalité à l'approche globale, ni sur la formalisation d'un mode de fonctionnement commun. Ainsi, les procédures internes sont le plus souvent non codifiées et soumises à interprétation, les points de repères qui devraient être communs à tout le service restent à inventer, en lieu et place de l'adoption de pratiques mimétiques en fonction du contexte et des liens personnels. Aucune réflexion globale n'a été lancée à ce sujet.

### **Que faire pour sauver le projet SEAE ?**

Face à un tel constat, défi d'une sociologie hybride et absence de lien, il y a lieu de s'interroger sur les perspectives d'amélioration. De ce point de vue, le rapport de mise en œuvre des

recommandations de 2013<sup>19</sup> donnent des indications sur les progrès accomplis récemment et l'état de la réflexion interne. L'arrivée de Federica Mogherini comme Haute Représentante et la volonté du Président Juncker de réaffirmer son rôle de vice-présidente de la Commission a certainement permis de rééquilibrer les relations interinstitutionnelles. De même, il est vrai que la refonte de l'organigramme en septembre 2015 a permis de clarifier la chaîne de commandement, renforcé le rôle de Secrétaire général et de réduire le nombre de couches hiérarchiques en supprimant la fonction intermédiaire de directeur. Le secteur de gestion des crises est également maintenant mieux intégré, même s'il reste encore des progrès à faire. Par contre, les questions en matière de stratégie globale et de gestion de carrière et de moyens n'en demeurent pas moins d'actualité et à ce jour sans réponse.

Quels que soient les efforts développés au niveau de la HRVP et de l'encadrement, l'absence d'orientation stratégique globale pour la politique extérieure de l'Union européenne rend quasiment impossible la formulation des missions du service au-delà des termes ambigus du Traité. La stratégie européenne de sécurité remonte à 2003 (!), le Conseil européen a donc mandaté la HRVP en juin 2015 pour développer une nouvelle doctrine en la matière<sup>20</sup>. Cette nouvelle stratégie doit définir une vision globale du rôle de l'Union européenne et identifier les domaines d'action dans lesquels elle peut apporter une valeur ajoutée aux capacités nationales et se traduire par l'adoption d'un cadre politique de lignes directrices. Les conclusions doivent être présentées en juin 2016. L'ambition est d'adopter un véritable acte de refondation pour l'action extérieure permettant ainsi de donner du sens aux missions du SEAE. Il reste bien entendu à voir quel sera le fruit d'un compromis entre 28 Etats membres qui ne partagent pas les mêmes ambitions, notamment dans une situation compliquée par les négociations en cours avec le Royaume Uni pour éviter un « Brexit ».

Le cadre politique général fixé, il faudra bien aborder la question des moyens mis à disposition du service pour accomplir les missions qui lui seront fixées. Le SEAE a été créé dans un contexte d'austérité généralisée, son développement devait tendre à la neutralité budgétaire. Les Etats membres dans leur grande majorité n'ont d'ailleurs jamais souhaité donner au nouveau service la possibilité de monter en puissance. La pérennisation du système des envoyés spéciaux financés sur la PSDC et par conséquent non intégrés à l'organigramme du SEAE, ou encore la multiplication du

<sup>19</sup> Rapport de la HRVP au Conseil sur la mise en œuvre de la Revue du SEAE, op. cit.

<sup>20</sup> <http://europa.eu/globalstrategy/en>

recours aux Experts nationaux détachés (plus nombreux actuellement que les diplomates nationaux), sont l'illustration même de cette volonté de contrôler et de brider le développement du service. L'argument selon lequel les services diplomatiques nationaux ont également connu des restrictions budgétaires et de personnel n'est pas recevable en tant que tel, puisque précisément c'est une mutualisation des moyens au niveau de l'Union européenne qui a souvent permis de justifier ces économies auprès des opinions publiques en interne...

Il s'agit également d'utiliser les ressources existantes au mieux. Pour cela, il s'agit de créer les conditions d'une vision commune qui passe par la clarification des perspectives individuelles de projection sur le plus long terme<sup>21</sup>. Cela nécessite une véritable réflexion sur les carrières, les passerelles entre institutions et sur les retours dans les administrations nationales pour les diplomates nationaux. Un des défis majeurs est de faire en sorte que les effets de la primauté actuelle de la compétence qui est organisée à travers la mise en compétition entre personnel interne et externe, soient compensés par une prime à l'expérience et à la continuité basée sur la mémoire historique, facteur de cohésion et de résilience. Un mapping des compétences et des métiers en adéquation avec les missions du service doit être entreprise. Fondamentalement, le pari ne sera réussi que quand un véritable espace aura été créé pour l'émergence d'une euro-diplomatie.

---

<sup>21</sup> Cf. GRASPE, Cahier n°24, op. cit.

# Walk the talk : une Commission talentueuse au service d'une Europe talentueuse

"Dans un monde en mutation, l'Union doit devenir une économie intelligente, durable et inclusive. Ces trois priorités qui se renforcent mutuellement doivent aider l'Union et ses États membres à assurer des niveaux élevés d'emploi, de productivité et de cohésion sociale."

(Présentation de la Stratégie Europe 2020 sur le site de la Commission)

L'Europe a besoin de développer ses talents pour continuer à développer son niveau de vie, à promouvoir ses valeurs, à répondre aux défis globaux et à développer son influence dans le monde. Ce constat fonde la Stratégie Europe 2020. Il fonde aussi les priorités mise en avant, en début de mandat, par la Commission Juncker: développer l'investissement et l'innovation numérique, améliorer la résilience énergétique de l'Europe, redonner à l'Europe une dimension sociale. Cela n'est possible qu'en développant nos talents et en en faisant le meilleur usage.

Une Commission capable d'aider les Etats et les Citoyens d'Europe à développer et faire fructifier leurs talents c'est aussi, avant tout, une Commission qui sait développer et valoriser ses propres talents.

La Vice-Présidente Georgieva l'a de toute évidence compris puisqu'elle a annoncé vouloir faire de la gestion des talents une de ses priorités. Elle entame ce dossier via l'encadrement intermédiaire et les conseillers en considérant que cela donnera une impulsion pour le reste du personnel. Nous espérons qu'elle ne s'arrêtera pas en chemin et qu'elle abordera la gestion des talents en amont et en aval de l'encadrement intermédiaire.

Elle s'est fixé cinq objectifs:

- viser l'excellence des managers et promouvoir les collègues femmes,
- accélérer le développement de l'ensemble du personnel, via notamment la mobilité,



- contribuer au renforcement d'une culture collaborative qui, pour nous, ne peut s'arrêter à une stratégie de communication interne et au lancement d'une version améliorée de l'intranet,
- renforcer la performance du personnel, notamment grâce à un meilleur suivi de l'insuffisance professionnelle,
- clarifier les attentes en matière de carrière, notamment pour les contractuels, via les concours internes, ce qui n'est pas suffisant, et via un soutien accru pour la planification de leur carrière.

C'est une initiative que nous ne pouvons que saluer chaleureusement, sans manquer toutefois d'attirer l'attention sur les difficultés qu'une telle initiative ne manquera pas de rencontrer. Il s'agit en effet de rien moins que d'aller à contre-courant d'un certain nombre de mauvaises habitudes de management qui n'ont fait qu'être renforcées pendant les deux commissions Barroso.

Avant d'entrer dans les détails de propositions concernant l'encadrement intermédiaire, notamment en termes de formation, mobilité et réversibilité, nous souhaitons insister sur la dimension culturelle de ce dossier. En effet, s'engager réellement à mieux développer les talents au sein de la Commission, c'est procéder à un véritable changement de paradigme culturel en choisissant de mettre en avant le potentiel de chacun plutôt que sa conformité avec des modèles préétablis qui ont sans aucun doute rendu des services dans le passé mais qui, dans notre monde en mutation rapide, ont montré leurs limites.

C'est aussi redéployer une véritable culture de la confiance, de la reconnaissance et du respect dans l'ensemble de l'organisation, qui par ailleurs se trouve à la base d'une politique de bien-être au travail. C'est se donner les moyens d'en finir avec des pratiques managériales délétères telles qu'elles se développent encore trop souvent dans notre Institution.

Conserver et développer les talents, c'est d'abord les reconnaître et reconnaître la contribution de tous à un travail commun.

Nous soumettons donc à l'attention des équipes en charge de mettre en place les futurs programmes de développement dix propositions que nous considérons comme essentielles en la matière.

## **Pour une nouvelle culture d'organisation: Nos dix propositions en matière de gestion des talents:**

### **1. Réinstaurer une culture de la confiance et de la collaboration à la Commission**

La gestion et le développement des talents ne peuvent se faire sans des actions volontaristes destinées à modifier en profondeur la culture encore trop souvent prédominante dans nos institutions. Les talents ne s'expriment pleinement en effet que s'ils se déploient dans un climat d'encouragement et de confiance.

Tous les efforts qui pourront être faits pour briser les silos, encourager les contacts entre collègues de différentes DGs voire de différentes institutions, pour favoriser l'échange de savoirs et de savoir-faire contribueront aussi de manière très concrète au développement des talents du personnel de la Fonction publique européenne.

Encourageons à nouveau l'initiative, la prise de risques et le travail en équipe. Qui aurait inventé ERASMUS sans l'engagement de quelques fonctionnaires visionnaires ensuite soutenus par leurs hiérarchies ?

### **2. Instauration de nouvelles manières de travailler au sein de chaque unité**

Ces changements de méthodes de travail et de culture doivent aussi trouver à s'appliquer au sein de chaque unité et de chaque équipe. Des manières de collaborer qui mettent en avant les talents de chacun et qui permettent aussi à ceux qui le désirent "d'aller un peu au-delà" et d'expérimenter doivent être développées.

Afin de soutenir cet effort, l'échange d'expériences et de bonnes pratiques est aussi un outil qui doit être développé de manière transversale par la Commission.

La Commission européenne invite à juste titre les administrations publiques des Etats-membres à se moderniser. Sachons nous inscrire également dans cette dynamique, en nous inspirant des bons exemples que nous connaissons de structures moins hiérarchisées, moins compartimentées, ouvertes à des espaces de dialogue. Cet effort doit s'accompagner par une nouvelle

conception des espaces de travail et une réorganisation profonde de la localisation des services.

L'encouragement de la Commission européenne aux activités volontaires doit aussi permettre une meilleure utilisation des talents développés par les fonctionnaires.

### **3. Développer de vrais outils au service de la mobilité**

Gérer les talents, c'est aussi s'assurer que la bonne personne se trouve à la bonne place au bon moment. Cela implique que les membres du personnel puissent bouger. Malheureusement, la mobilité au sein de la Commission est, dans la réalité, très insuffisante, voire inexistante. Elle s'est beaucoup réduite ces dernières années, dans un contexte de réduction des ressources humaines dans la plupart des Directions générales.

Diverses initiatives pourraient être développées à ce sujet, par exemple:

- des systèmes d'échange de personnel de courte ou moyenne durée (3 à 6 mois) entre DGs ou entre institutions;
- des procédures de mutation "aller-retour" (travailler un an dans une autre DG avec l'assurance de pouvoir, si on le souhaite, revenir dans sa DG d'origine).

Plus précisément, il est possible de proposer:

- l'instauration d'une véritable politique de mobilité qui renforce la culture *Commission* plutôt que la culture *DG*, tout en préservant des capacités spécialisées suffisantes (politique de l'équilibre entre généralistes et spécialistes). Dix pour cent des postes devraient être ouverts à la mobilité pour des collègues d'autres DGs, afin de permettre des carrières plus variées et de développer une culture commune à l'Institution. Cette mobilité, qui ne doit pas remettre en cause les domaines de spécialisation des DG, sera préparée par l'ouverture à tous des formations spécifiques à chaque DG.
- la création des "parcours" de carrière spécifiques pour les fins de carrière à partir des grades AST 9 et AD12 afin de valoriser l'expérience acquise.
- une liaison plus explicite entre la politique de mobilité et celle d'égalité des chances entre femmes et hommes afin de mieux soutenir les carrières du sexe le moins représenté et aboutir dans des délais raisonnables à une véritable parité des genres.
- une nomination des Chefs d'Unité après a) une mobilité réussie dans au moins deux DG, b) une expérience minimum d'encadrement d'au moins trois ans acquise soit à l'intérieur de la

commission, soit à l'extérieur notamment dans des postes du secteur public. Ces nominations doivent être fondées sur une politique de détection des talents, sur un parcours de formation et intégrer la dimension du genre. La politique pour le "management" doit être intelligente, éviter l'imposition rigide de règles de mobilité et respecter la nécessité de conserver des spécialisations fortes au sein de la Commission. Elle doit permettre à des chefs d'unité de rester en poste si les besoins du service l'exigent. Elle doit aussi encadrer intelligemment des possibilités de mobilités horizontales de gestionnaires vers des postes de « senior experts » ou équivalents (et vice-versa), sans automaticité mais dans le cadre d'une véritable politique d'utilisation des compétences et de programmation des carrières dans l'intérêt des individus et de l'Institution.

- un meilleur encadrement des mobilités dans l'intérêt du service afin de permettre une meilleure articulation entre les intérêts de l'individu et les besoins en compétences des services. Toute mobilité de ce genre devrait être motivée par l'AIPN.
- une pleine utilisation du nombre de postes ouverts pour la procédure de certification, compte-tenu de la haute qualification et expérience d'un grand nombre de collègues AST. Dans cet objectif, il convient de mieux repérer les candidats potentiels et les faire suivre une formation préparatoire et de rendre plus transparents les critères d'éligibilité et les pratiques de sélection des candidats.
- l'établissement d'une politique d'utilisation des compétences des fonctionnaires âgés de 55 ans et plus, passant notamment par une mobilité respectueuse des compétences et la création d'une bourse de postes, disponibles pour le SCOP ou son équivalent à la DG HR, pour cette catégorie de personnels
- l'adoption de mesures de sauvegarde pour les fonctionnaires en mobilité lors de l'exercice de promotion afin de garantir l'égalité de traitement à leur égard.
- une mobilité interinstitutionnelle à raison de 2% des effectifs par an. Ceci permettra de développer les compétences, de mettre à profit les expériences variées et de renforcer le sentiment d'appartenance à une Fonction Publique unifiée.
- une mobilité accrue entre les Institutions et les Fonctions Publiques nationales à raison de 2% des effectifs par an, par le développement d'échanges de fonctionnaires qui permettent de mieux ancrer la Commission dans la réalité du terrain européen.

#### **4. Favoriser les échanges entre les postes managériaux et non-managériaux**

La mobilité doit être envisagée de manière dynamique.

Gérer les talents, c'est aussi faciliter l'accès de tous les collègues qui le souhaitent et en ont les capacités à des fonctions de management. C'est lever les barrières qui existent encore sur ce chemin afin de promouvoir les chances de chacun.

Cette circulation ne peut être réellement mise en place que si les collègues qui n'occupent plus des positions d'encadrement se voient proposer des tâches dignes de leur expérience, par exemple expert ou conseiller. Il est essentiel que ce genre de mobilité soit volontaire et positive plutôt que punitive et/ou forcée.

De même, une attention particulière devra être apportée à la formation en amont de managers pour remplacer ceux qui font l'objet d'une procédure de réversibilité.

Enfin, il faudra veiller que cette mesure ne servent pas à affaiblir l'indépendance de l'encadrement intermédiaire qui constitue un des éléments de l'indépendance de la fonction publique européenne. C'est pourquoi la proportion annuelle des managers concernés par la réversibilité doit être plafonnée (pas plus de 8%).

## **5. Redéfinir de manière claire le rôle des managers comme développeurs de talents.**

Trop souvent, les personnes chargées d'un rôle de management formel ou informel à la Commission ont été encouragées à se considérer avant tout comme des gestionnaires de projets ou de budgets. Il est urgent de réaffirmer clairement que la gestion d'équipes et de talents est au cœur de leurs métiers.

Cela implique notamment:

- de faire de la capacité à gérer des personnes un critère essentiel du recrutement et de la promotion à ce type de postes,
- de diminuer la pression administrative qui pèse sur les managers afin de leur permettre de se consacrer davantage aux tâches essentielles liées à la gestion d'équipes et de personnes,
- de développer des réseaux spécifiques d'échange de bonnes pratiques entre managers pour ce qui concerne le développement et la gestion des personnes,
- de valoriser et de mettre en avant les initiatives prises par les managers en matière de développement et de soutien aux membres de leurs équipes,
- de mettre en place des mesures de soutien et de remédiation spécifiques pour aider les managers à assumer cette partie de leur rôle lorsque c'est nécessaire,

- de fournir aux managers les formations et le support (coaching, mentoring, role modeling,...) dont ceux-ci ont besoin pour développer ces compétences.

L'action des managers ne saurait à elle seule suffire. Il est essentiel de s'assurer de la mise en place de structures d'accompagnement et de suivi des carrières individuelles.

## **6. Généraliser l'évaluation à 360° des managers avec une attention spéciale de leur travail en faveur du développement des talents**

Afin d'assurer un suivi effectif des modifications que les mesures décrites au point précédent apporteront à la culture managériale de la Commission, la généralisation d'un processus d'évaluation à 360° des managers devrait être assurée.

Tout en conservant l'anonymat des évaluations individuelles de chaque manager, un suivi de la situation générale dans chaque DG ou Office devrait être effectué par un comité paritaire.

Des mesures spécifiques devraient être proposées aux DGs réalisant les plus mauvais scores en termes de performance managériale moyenne de leur encadrement.

## **7. Mettre l'approche "talent" au cœur de l'évaluation annuelle et systématiser le recours à la guidance professionnelle, si possible tous les 5 ans et au moins tous les dix ans**

Sans rien changer aux règlements qui président aux évaluations annuelles du personnel, il serait possible de les mener selon une approche entièrement tournée sur la détection et le développement des talents (on peut parler "d'approche appréciative").

Une telle approche donnerait tout leur sens aux entretiens d'évaluation et leur permettrait sans aucun doute d'avoir davantage d'impact tant pour chaque unité dans son ensemble que pour chaque membre du personnel.

La réforme de 2004 avait mis en place un système central et décentralisé d'orientation professionnelle en pariant sur l'utilisation des talents et la mobilité.

Dans un contexte culturel et organisationnel difficile, cette mission est malheureusement restée secondaire et l'investissement qui y fut consacré mal exploité: les collègues en charge de cette fonction

d'orientation prodiguent plutôt un appui psychologique que des conseils de carrière tant les parcours professionnels à la Commission sont devenus incertains pour les AST comme pour les AD.

## **8. Développer les talents plutôt que faire la chasse à la sous-performance**

L'obsession de nombreux managers pour la question de la sous-performance de certains membres de leurs équipes est une caractéristique surprenante et particulièrement contre-productive de nos institutions. Bien souvent, les situations stigmatisées avec ce type d'étiquette recouvrent davantage soit des situations personnelles difficiles, soit des difficultés relationnelles, soit de simples inadéquations entre les capacités d'une personne et la manière dont sa fonction a évolué. L'éventuelle "mauvaise volonté" des personnes est plus souvent la conséquence que la cause de ce type de situation.

Outre les dommages que ces situations occasionnent à leurs protagonistes directs (le manager aussi bien que la personne considérée comme non-performante) ces situations ont bien souvent aussi des conséquences sur le fonctionnement de l'ensemble d'une équipe.

Développer une politique de gestion des talents peut donc aussi créer l'opportunité de gérer autrement ce type de situation, par exemple en développant et en proposant de manière systématique des programmes de mobilité ou réorientations qui permettraient de mettre en avant les talents spécifiques des personnes concernées et de leur permettre de les mettre en œuvre dans les fonctions les plus appropriées pour eux.

## **9. En finir avec le slogan "faire plus avec moins".**

Le talent, comme l'efficacité, n'est pas affaire de quantité mais de qualité. Il faut donc en finir avec l'approche par slogan et le fameux "faire plus avec moins". Les services de la Commission ont évidemment un certain nombre de nouvelles responsabilités à assumer, mais ce n'est pas en surchargeant davantage le personnel avec des tâches administratives additionnelles ou en supprimant les postes au prorata des effectifs par direction que ces missions seront remplies de manière efficace.

La politique volontariste de réduction des effectifs aboutit de plus en plus à des impasses contraires à la volonté affichée de bien-être

au travail. Réduire les effectifs ne peut se faire sans une évaluation des priorités et de nos manières de travailler. Il est urgent de simplifier nos procédures et les systèmes de contrôles multiples qui continuent à exister un peu partout. Se centrer sur l'essentiel, ce n'est pas "faire plus". C'est essentiellement faire mieux et plus efficacement et utiliser son talent à des tâches qui apportent une réelle valeur ajoutée.

## **10. Donner plus d'impact à la Certification et au reclassement des AC**

La Commission a besoin de plus de personnel de niveau AD capable d'assumer des fonctions de suivi et de coordination des politiques. La Certification permet de développer les capacités du personnel AST afin qu'il puisse capitaliser sa connaissance de l'Institution pour l'investir dans des responsabilités d'un plus haut niveau de complexité. Il en est de même du personnel AC, y compris ceux à durée déterminée.

Développer les talents, c'est aussi augmenter le nombre de collègues AST qui se voient offrir cette possibilité chaque année. C'est miser en priorité sur les talents qui sont déjà présents dans l'Institution.

Envoyez vos réactions et contributions à : [courrierlecteur@graspe.eu](mailto:courrierlecteur@graspe.eu)

Retrouvez tous les numéros de GRASPE sur notre site

# GRASPE.EU



## Entretien avec M. Jacques-René Rabier

*Mardi 2 février 2016*

En 1849, lors d'un discours au Congrès de la Paix, Victor Hugo déclarait « Un jour viendra où la guerre paraîtra aussi absurde et sera aussi impossible entre Paris et Londres, entre Petersburg et Berlin, entre Vienne et Turin, qu'elle serait impossible et qu'elle paraîtrait absurde aujourd'hui entre Rouen et Amiens, entre Boston et Philadelphie. Un jour viendra où la France, vous Russie, vous Italie, vous Angleterre, vous Allemagne, vous toutes, nations du continent, sans perdre vos qualités distinctes et votre glorieuse individualité, vous vous fondrez étroitement dans une unité supérieure, et vous constituerez la fraternité européenne (...). Un jour viendra où il n'y aura plus d'autres champs de bataille que les marchés s'ouvrant au commerce et les esprits s'ouvrant aux idées. Un jour viendra où les boulets et les bombes seront remplacés par les votes, par le suffrage universel des peuples, par le vénérable arbitrage d'un grand Sénat souverain qui sera à l'Europe ce que le Parlement est à l'Angleterre, ce que la Diète est à l'Allemagne, ce que l'Assemblée législative est à la France.»

En effet, c'est dans le cadre politique et social du XIX<sup>ème</sup> siècle que Victor Hugo se fait le visionnaire de la construction européenne, le grand-père de cet idéal qu'il aimait appeler « Etats-Unis d'Europe ».

Assurément, l'idée de ce modèle européen ne date pas d'hier, mais qu'en est-il aujourd'hui ? Avons-nous atteint le point de non-retour ? Est-il temps de repenser l'Europe et ses Etats membres ?

Grâce à une série d'entretiens, réalisés avec différentes personnalités – ayant chacune un lien et un œil singuliers quant à l'Europe – GRASPE a tenté de rassembler ces points de vues hétéroclites afin de faire un point sur l'état de l'Europe actuel et, quelque part, encourager les hommes à la réflexion.

Le rideau s'ouvre donc par un entretien avec M. Jacques-René Rabier, l'un des plus proches collaborateurs de Jean Monnet à la fin des années 40. « J'y étais, comme on dit ! Dans le salon de l'horloge le 9 mai 1950 lorsque Schuman a prononcé sa fameuse déclaration, cette journée est restée gravée dans ma mémoire, c'était un rêve qui se réalisait » nous confit-il.

Mais l'aventure de Jacques-René Rabier commença plus tôt. En effet, né en 1919 à Paris, ayant étudié à l'Institut d'Etudes politiques de la capitale, il est appelé en 1940 et mobilisé comme élève-officier à l'école de cavalerie de Saumur, puis mobilisé pendant quelques jours sur le front; « j'ai fait un petit bout de guerre, en mai 1940, j'ai fait quelques combats sur la Loire avec les cadets de Saumur. Je me souviens quand j'étais petit, ma grand-mère me racontait qu'elle avait mangé du chien pendant le siège de Paris, cela marque un enfant vous savez... Donc pour moi les allemands étaient l'ennemi héréditaire ».

Début 1946 il apprend dans le journal Le Monde la création d'un Commissariat au Plan par le Général de Gaulle et dirigé par Jean Monnet. Après avoir posé sa candidature, il est pris en juin 1946, et est nommé directeur de cabinet en novembre de la même année. Monnet part pour le Luxembourg en août 1952 tandis que Rabier reste à Paris, « j'y suis resté [au Commissariat au Plan] alors que Monnet voulait m'emmener tout de suite avec lui, j'ai dit 'non' car d'une part mon travail m'intéressait et puis, j'étais jeune marié avec deux enfants, je ne tenais pas à quitter Paris pour Luxembourg » nous avoue-t-il d'un ton jovial et souriant.

Le 1er novembre, il est envoyé en affaire à Nancy et décide d'aller visiter ses amis au Luxembourg; « arriver au Luxembourg un jour de la Toussaint, tout le monde était au travail, comme il se doit quand on travaille avec Jean Monnet; il n'y a pas de fêtes qui tiennent. Monnet était extrêmement exigeant pour lui-même, sa famille et pour ses collaborateurs. Naturellement, je tombe sur Monnet qui me dit ' Rabier, j'ai besoin de vous, il faut que vous restiez', 'j'ai femme, enfants et patron, je ne peux pas partir', 'partez et expliquez à votre patron que j'ai besoin de vous et revenez le plus vite possible' conclura Monnet ».

Il négocie et entre au service de ce dernier en janvier 1953, « 'vous allez travailler avec moi' me dit Monnet, j'étais chef de cabinet, mais pour Monnet les titres ne l'intéressait pas, je travaillais avec lui point. J'étais donc embarqué dans la chaloupe européenne et j'y suis resté... ».

Après avoir évoqué son passé saisissant, l'entretien se poursuivit. Force est de constater que quatre grands thèmes de réflexion se dessinèrent; celui d'un modèle hiérarchique basé sur la confiance et l'admiration, la relation atypique de Monnet avec les anglais, l'expérience et la transformation de la fonction publique, et, enfin, la parole de Rabier sur l'Europe actuelle.

## Jean Monnet ou l'art de faire confiance.

« Créer la confiance est plus simple qu'on ne le croit. C'est précisément par la simplicité qu'on y parvient. Si quelques délégués étaient arrivés avec beaucoup de soupçons ils s'aperçurent pas à pas que nous ne leur cachions rien. Nous leur démontrâmes jour après jour que toutes nos intentions étaient inscrites dans la déclaration du 9 mai 1950 qu'il suffisait d'avoir bien lu » (extrait de *Mémoires*, Jean Monnet).

« Monnet ou la stratégie de la confiance » est le titre d'un article rédigé par Jacques-René Rabier en 1989, « un jour on m'avait demandé d'écrire un article sur Monnet, et j'ai donné cela.. » nous dit-il gaiement. Très vite, nous comprenons alors que "faire confiance" n'est pas seulement un usage dans la vie de Jean Monnet, c'est un trait caractéristique de sa personnalité, une sorte de seconde nature; « il était passionnant de travailler avec Monnet car il était très exigeant, il suivait les affaires, et surtout, il faisait confiance... Pas une confiance aveugle non, mais une confiance tout de même. »

M. Rabier continue en soulignant que « la confiance c'est très important dans les relations entre les êtres, vous savez; on fait confiance ou on ne fait pas confiance. Pour Monnet, c'était assurément une valeur fondamentale qu'il avait appris avec son père... D'une famille de Cognac, son père était négociant, quand un négociant va dans une ferme pour acheter un fût, il prend une éprouvette, en sort un verre de cognac, il sent, il goûte, s'il fait confiance, il achète le fût... s'il ne fait pas confiance, à tort ou à raison, il n'achète pas le fût... Cette image est restée dans mon esprit; faire confiance c'est intellectuellement et affectivement sentir les dispositions de l'autre à l'égard du projet auquel on lui propose de s'associer... ».

A travers ces confessions, nous sentons que le modèle de l'époque, ce modèle présent lors des prémisses de la construction européenne, est celui d'une hiérarchie qui inspire, qui fait confiance et qui mobilise car le partage des valeurs et des objectifs est commun. « On attend de l'autre un comportement conforme à ce que l'on souhaite soi-même, ce qui inclut de l'autre, la capacité et même le devoir de présenter des objections ! » affirme Jacques-René Rabier, « (...) la confiance c'est un dialogue muet de personne à personne. C'est d'ailleurs assez difficile à définir... C'est se fier, pour reprendre la vieille notion de la chevalerie, c'est donner sa foi à quelqu'un ».

En ce sens, dans l'histoire de la construction européenne, l'exemple possiblement le plus symbolique de ce sentiment de confiance se

retrouve dans la relation Schuman-Monnet. En effet, la déclaration du 9 mai 1950, considérée comme le texte fondateur de l'Europe, est prononcée par Robert Schuman tout en étant inspirée par Jean Monnet. Le tandem fonctionne bien. Rabier nous soufflera que « Monnet et Schuman n'étaient pas du même parti [Schuman était démocrate-chrétien et Monnet n'avait pas la carte d'un parti mais il votait généralement socialiste], et l'impression qui ressortait de cette relation – hors normes - était tournée vers la confiance.»

Ainsi, la méthode Monnet est remarquablement résumée par Jacques-René Rabier à travers une maxime; « ... par-dessus tout [...] faire confiance aux autres: à ses interlocuteurs dans une discussion, à ses partenaires dans une négociation. Leur faire confiance, c'est le moyen d'obtenir, en retour, leur confiance ».

### **Jean Monnet et les britanniques: une histoire d'estime et de respect**

Pour reprendre Gérard Bossuat dans son texte *La mesure d'une influence*, Jean Monnet était ordinairement « (...) considéré comme le seul Français qui pouvait entrer sans être annoncé dans les ambassades américaines d'Europe, le seul Français qui ait eu une influence sur les Américains et les Anglais durant la seconde guerre mondiale ».

En ce sens, Jacques-René Rabier précisa que « le gouvernement français de la III<sup>ème</sup> République finissant, l'avait envoyé [J.Monnet] négocier aux Etats-Unis des achats d'armes et de ravitaillement, et après la défaite de la France, il a mis sa mission au service de l'Angleterre qui devait continuer la lutte (...) il est même devenu fonctionnaire britannique pendant un certain temps. Monnet avait une très grande estime pour les britanniques ».

La proximité de Monnet avec les britanniques n'étant pas un secret, il nous a paru nécessaire de faire une analogie avec les difficultés européennes actuelles. Le « Brexit » fait maintenant la une de nos journaux; le Premier ministre britannique, David Cameron a, en effet, promis d'organiser, au plus tard en 2017, un référendum sur le maintien ou non du Royaume-Uni dans l'Union européenne. Selon lui, « (...) la Grande-Bretagne n'est pas intéressée par une Union toujours plus étroite, et je vais régler la question. ». Le gouvernement britannique a donc présenté quatre grandes exigences au président du Conseil européen, Donald Tusk, concernant la libre circulation des Européens, le marché unique, la monnaie et la souveraineté.

Nous avons demandé à Jacques-René Rabier de quelle manière Monnet appréhendait le problème anglais, et ce qu'il aurait pensé ou fait des différentes demandes britanniques. La réponse, aussi paradoxale fut-elle, était claire: « Monnet, dans ses mémoires a un jugement sur les britanniques, qu'il connaissait bien et avec lesquels il avait d'excellentes relations (...) toutefois, Monnet dit aussi que l'expérience m'a montré qu'il n'est pas bon que les anglais obtiennent des conditions particulières et une situation spéciale dans le rapport avec les autres, ni même qu'ils puissent espérer en bénéficier (...) ». Cela veut dire que, malgré son profond respect envers les britanniques, Monnet n'aurait probablement pas cédé aux conditions particulières demandées par Cameron.

Ainsi, J-R Rabier cita des *mémoires* de Jean Monnet ce passage, qui clôture ce thème « (...) vous pouvez beaucoup attendre d'eux [les britanniques] si vous leur offrez résolument de coopérer en position d'égalité; si votre résolution est constante, les chances sont grandes qu'ils s'y adaptent tôt ou tard et qu'ils deviennent des partenaires au sens plein du terme (...). ».

## Où va l'Union européenne ?

Nous voulons en savoir plus. En effet, que pense-t-il de l'Union européenne d'aujourd'hui ? Que pense cet homme qui a vécu et participé aux débuts de cette Union ? Selon lui, décline-t-elle ? Ou au contraire prospère-t-elle ?

M.Rabier nous confie qu'il ne pense pas que l'Union s'écroule, mais plutôt qu'elle « fonctionne ». En effet, « les institutions fonctionnent; le Parlement se réunit, des décisions sortent de temps en temps. Il est vrai, que cela fonctionne plus que ça ne progresse... », en un mot, l'Europe « ronronne » selon notre interlocuteur.

Mais pour quelles raisons ? Quels sont les problèmes de notre Europe moderne ? Et, comment y remédier ?

Tout d'abord, M. Rabier pense qu'il est indispensable, pour que l'Union évolue, qu'elle parle de sa propre voix et cela dans tous les domaines. En ce sens, nous lui demandons s'il pense qu'il existe encore aujourd'hui qu'un esprit européen, un unique esprit européen. Après quelques hésitations il affirme « qu'un esprit européen, ça se gagne. Il faut que ceux qui ont un pouvoir, au niveau européen par exemple, l'utilisent, parlent aux citoyens ».

De plus, et toujours selon Jacques-René Rabier, la communication, le partage de l'information semble être la clé nécessaire pour parvenir au bon fonctionnement de l'Union. En effet, ce dernier reproche - par exemple - à la Commission une évolution trop technique de la communication. Il souligne que « l'information est

non seulement éclatée mais est aussi technico-technique (...): chaque commissaire a son porte-parole, c'est domaine par domaine, donc c'est tout à fait éclaté ». Cet éclatement et l'aspect trop technique de l'information empiètent sur la communication de l'administration vers tous ces citoyens. M. Rabier ajoute qu' « il faudrait des campagnes européennes dans les pays sur tel ou tel sujet (...) il faut s'adresser plus fréquemment aux citoyens et aux citoyennes, pas seulement à l'occasion des élections européennes ». C'est ainsi pour lui qu'on mobilisera davantage la société civile.

Ce dernier point est d'ailleurs ce qu'il reproche à J-C Juncker; qu'il ne parle pas plus aux citoyens européens. Cependant, M. Rabier lui donne tout de même un préjugé favorable. Il explique, « un Président peut avoir des idées, mais il doit aussi réussir à convaincre son collègue, et les Etats membres ensuite, ce qui n'est pas facile...».

Autre perspective qui ne facilite pas la tâche de M. Juncker, d'après M. Rabier, est que l'administration européenne s'est considérablement alourdie et hiérarchisée. En effet, il nous raconte qu'à son époque, il a toujours essayé d'associer ses collaborateurs à ses décisions, pour que chacun puisse exprimer ses critiques, de manière à être non seulement consentant, mais aussi associé à la décision, pratique quasi-inexistante de nos jours. Il conclut cependant en affirmant que « dans les petites unités c'est évident plus facile ».

Enfin, il nous paraissait inévitable de l'interroger sur le développement de l'Union européenne, quelles étaient les premières mesures à prendre selon lui; « il faut renforcer le corps institutionnel et élargir les compétences de l'Europe aux grands problèmes qui se posent à nos nations; sur le plan militaire - par exemple - par des initiatives en vue de renforcer progressivement notre appareil militaire européen. Cela me paraît être une nécessité, mais ce n'est pas la seule. Je crois qu'il est très important en matière d'enseignement, de renforcer les occasions pour les jeunes d'établir des relations dans le cadre universitaire ou en dehors ».

La jeunesse est en effet primordiale pour M. Rabier et constitue l'avenir de l'Europe. Il nous demande notamment à plusieurs reprises durant l'entretien, comment les jeunes peuvent s'informer à propos de notre Union, car pour lui, cette jeunesse doit demander un meilleur enseignement sur ce que fait, ou ne fait pas l'Europe, pour que cette dernière puisse mieux répondre à cette génération en crise.

## Les programmes de réforme grecs : « Qui trop embrasse mal étreint »

Ce billet commente une dimension particulière des deuxième et troisième programmes de réformes structurelles imposés à la Grèce respectivement en 2012 et 2015 : la multiplicité des réformes souscrites et la complexité des programmes qui en résulte. Il laisse donc de côté la question très largement débattue par ailleurs de la cohérence d'ensemble du programme, notamment son cadrage macroéconomique et le traitement de la dette. Il s'appuie sur les leçons qui ont été tirées de la mise en œuvre des vastes programmes d'ajustement structurel mis en œuvre à compter des années 80 en Asie, en Amérique Latine et en Afrique<sup>22</sup>. Une de ces leçons, probablement la plus importante, est qu'il est inutile, sinon contreproductif, de s'attaquer simultanément à une multitude de déficiences supposées. Il est préférable d'entreprendre un nombre limité de réformes identifiées comme essentielles pour relancer rapidement la croissance et de progresser ensuite pas à pas dans le processus de réforme.

Les réformes liées au deuxième programme d'aide dont l'échec a conduit à l'élection de Tsipras, puis au *non* massif exprimé lors du référendum, étaient regroupées sous pas moins de 21 têtes de chapitre. Au risque d'ennuyer, il n'est pas inutile de les lister pour montrer l'absurdité de la démarche. La liste inclut *la privatisation, réforme de la politique fiscale, réformes de l'administration fiscale, une stratégie anti-corruption, une réforme de la gestion des finances publiques, Rendre l'administration publique plus efficiente et efficace, Modernisation du système de santé, Améliorer le système d'éducation, Recherche, développement et innovation, Stabilisation du système financier, Réformes du marché du travail, Filets de sécurité sociale, Promotion d'un environnement efficient et concurrentiel pour les entreprises, le commerce de détail, Professions réglementées et qualifications professionnelles, Réforme du système judiciaire, Politique de l'énergie, Communications électroniques, Transport, Agriculture et développement rural.*

<sup>22</sup> voir notamment : The World Bank, 2005, Economic growth in the nineties : learning from a decade of reforms

L'absence de priorisation – tout au moins de priorisation selon des critères significatifs pour une reprise de l'économie grecque - se traduit aussi par le fait que le Conseil des Chefs d'État et des premiers ministres de la zone euro a aussi considéré comme indispensable de discuter de la distribution du lait, des boulangeries et du droit de propriété des pharmacies (voir les conclusions du 13 juillet du Conseil Européen). Ceci ne laissait présager rien de bon pour le détail du contenu du troisième programme d'aide. Et de fait, le troisième programme balaie tout aussi large.

En réalité, au-delà de l'augmentation de la fiscalité, de la réduction des dépenses et de l'accélération du programme de privatisations reflétant le point d'équilibre atteint dans les négociations financières entre les autorités grecques et les autres membres de la zone euro, le programme inclut sous couvert d'une politique de l'offre une partie programmatique largement liée au parachèvement du marché intérieur et qui vise à accélérer l'ouverture de l'économie grecque à la concurrence d'entreprises européennes dans des secteurs comme la distribution, le droit d'établissement de professions libérales, l'énergie ou les transports. Il ne procède pas d'une véritable analyse de ce qui ferait sens *hic et nunc* pour relancer rapidement la croissance et l'emploi ce qui aurait permis d'engager un processus de réformes « étape par étape » dans un contexte porteur.

Les raisons pour lesquelles des programmes trop vastes sont inopérants sont connues. Elles sont pour l'essentiel au nombre de trois : économie politique, capacités administratives, méthode.

La première raison est liée à la faisabilité politique : les réformes structurelles ont en général un coût immédiat en termes de revenus et/ou d'emplois pour ceux immédiatement concernés tandis que les bénéfices sont diffus (baisse de prix) ou tardent à venir (création d'emplois dans d'autres entreprises) surtout en période de récession. S'attaquer simultanément à toutes les soi-disant rentes - du boulanger aux fonctionnaires en passant par les professions libérales, les pharmaciens, les petites et moyennes entreprises de transport, les salariés, etc. - comme l'ont exigé avec élan de nombreux politiques et éditorialistes européens sans être pour autant redevables aux électeurs grecs, c'est susciter un large front anti-réformes. Aucun homme politique européen ne songerait d'ailleurs à une telle stratégie pour son propre pays car il la saurait condamnée à l'échec au moment même de sa formulation. Dans les périodes de grande transformation, la mise au chômage d'un salarié ou la faillite d'un petit commerçant ou d'un agriculteur et leur déqualification ont un coût immédiat et très souvent irréversible qui doit être évalué et pris en considération socialement et politiquement.



La deuxième raison est liée à la capacité administrative. La mise en œuvre de réformes a un coût administratif et prend du temps, même avec une assistance technique européenne: formation, changement de pratique et nécessité de motiver les fonctionnaires... Les capacités en la matière sont limitées et encore diminuées par les restrictions budgétaires.

La troisième raison est de méthode. D'une part en augmentant le nombre de réformes, on augmente les risques d'incohérence. D'autre part, on sait que les conséquences et l'efficacité d'une réforme dépendent très largement du contexte dans lequel elle est appliquée. Ce qui a marché dans un pays à un moment donné, ne marchera pas nécessairement dans un autre pays ou à un autre moment. Il est donc essentiel de procéder pas à pas et d'évaluer les conséquences économiques et sociales des réformes à chaque étape pour, si nécessaire, corriger le tir. Multiplier les fronts de réformes réduit la lisibilité du processus et brouille toute tentative d'évaluation des réformes prises une à une. Ainsi, l'évaluation par les services de la Commission de l'impact social associée au troisième programme ne fournit aucune indication chiffrée sur le nombre de personnes qui ont été ou vont être amenées directement concernées par chacune des multiples réformes structurelles requises; cette évaluation se contente de se satisfaire de l'espoir que « les réformes, lorsque mises en œuvre avec succès (?), peuvent se traduire par des opportunités pour des jobs et l'investissement, et par des prix plus bas...<sup>23</sup> » Rappelons cependant qu'entre 2008 et 2014 le revenu brut des ménages a diminué de près d'un tiers, que la part de la population souffrant de privation matérielle sévère est passée de 13 à 22% de la population totale et celle habitant dans un ménage à faible intensité de travail de 8 à 17%.

Multiplier les prescriptions de réformes à accomplir a toutefois une conséquence positive pour les « experts » qui sont redevables de la formulation du programme. L'efficacité du programme devient fondamentalement non-falsifiable. Il est en effet toujours possible d'argumenter sans preuve véritable que la réforme qui n'a pas été menée à terme ou a été mal menée est responsable de l'échec. C'est d'ailleurs bien le type de discours que l'on entend régulièrement dans la bouche des politiques et des « experts » (et qui en Europe n'était pas devenu un expert de l'économie grecque durant le premier semestre 2015 ?). La responsabilité de l'échec des programmes grecs serait ainsi exclusivement à chercher dans les insuffisances de mise en œuvre par les autorités et non dans la

<sup>23</sup> (Commission Staff Working Document, 2015, Assessment of the social impact of the new stability program for Greece, P. 15, traduit de l'anglais et « (?)» par l'auteur).

conception du programme. Faisant l'impasse sur une identification précise des deux ou trois principales raisons de l'écroulement de l'économie grecque, les responsables de la formulation du programme ressemblent ainsi à ce chasseur myope qui choisit de tirer une poignée de petits plombs plutôt que de tenter une ou deux balles décisives de gros calibre. Le résultat est incertain, peu probant et n'affecte que les plus vulnérables.

Un directeur du FMI a décliné en 2011 sur son blog les quatre principales raisons qui ont assuré le succès du programme de redressement islandais. Pour chacune de ces raisons, exactement le contraire a été fait en Grèce. Premièrement, en Islande, il a été très largement possible d'éviter que les pertes des banques (qui dans le cas de la Grèce n'étaient souvent pas grecques) ne soient supportées par les contribuables. Deuxièmement, l'ajustement budgétaire a été retardé et on a laissé jouer les stabilisateurs automatiques de l'activité économique, notamment en ne coupant pas dans les transferts sociaux. Troisièmement, n'a été inclus dans le programme du FMI que ce qui était immédiatement nécessaire à la reprise, c'est à dire pour l'Islande la consolidation du système financier, en repoussant à une période plus propice les autres réformes que le FMI jugeait nécessaires. Quatrièmement, l'appartenance de la Grèce à la zone euro ne permettait pas une dévaluation externe du taux de change.

Le cas grec diffère certes à plusieurs égards du cas islandais. Mais il est certainement possible et ne serait probablement pas inutile que les prochaines négociations qui devront porter en 2016 sur une nouvelle réduction de la dette publique grecque s'inspirent un tant soit peu des trois premiers de ces principes. Si le FMI reste partie prenante, ceci devrait être facile au moins pour cette institution: le directeur responsable de la Grèce au FMI, Poul Thomsen, n'est autre que le blogueur qui a si bien commenté le programme islandais.

## Retour à l'école !

“Back to School” est un dispositif mis en place en 2007 par le Gouvernement allemand, lorsque le pays occupait la Présidence tournante de l'Union européenne. Il propose aux membres du personnel des institutions européennes de s'inviter le temps d'une journée dans une école – de préférence celle où ils ont eux-mêmes été élèves – pour y parler de l'Union Européenne en général et de leur travail au sein des institutions européennes en particulier.

La Commission européenne soutient et encourage le programme “Back to School” qu'elle considère comme une initiative contribuant à rapprocher l'Union Européenne des citoyens, et des jeunes en particulier. Son but est de rendre les politiques européennes plus accessibles aux jeunes et de stimuler la curiosité des étudiants à l'Europe. L'initiative donne un visage à l'Europe et rapproche les institutions des jeunes générations en permettant aux élèves de mieux comprendre le fonctionnement de l'Union.

Pour les fonctionnaires européens, il s'agit d'une action sur base volontaire, souvent chargée d'émotion s'il s'agit d'un retour dans notre école. L'initiative nous permet de devenir “ambassadeur de l'Europe”, en nous confrontant à des publics de jeunes, en nous invitant à expliquer notre expérience personnelle au sein des institutions européennes de façon ludique et interactive à l'aide par exemple de quizz, avec l'aide du matériel pédagogique réalisé par les Représentations de la Commission européenne.

L'impact n'est pas négligeable puisqu'en 2014, 700 fonctionnaires européens ont participé au dispositif, intervenant auprès de 64 000 étudiants dans 21 Etats membres différents.

Dans le cas de la France, nous étions nombreux à nous être manifestés ces dernières années pour exprimer notre incompréhension, par rapport à l'absence d'initiative de la part de notre pays d'origine, alors que le programme marche maintenant très bien dans de nombreux autres Etats-membres.

Une question parlementaire posée par Philip Cordery, député des Français de l'étranger, a contribué au réveil des Autorités françaises. Le 16 juillet 2013: *“M. Philip Cordery attire l'attention de M. le Ministre délégué auprès du Ministre des affaires étrangères, chargé des affaires européennes, sur l'absence de*

*participation de la France à l'initiative de la Commission européenne « Back to school ». Cette initiative consiste à envoyer des fonctionnaires européens dans les établissements scolaires qu'ils ont eux-mêmes fréquentés par le passé pour échanger avec les élèves de ces établissements. Ce programme a pour double objectif d'informer la jeunesse sur les fondements et les valeurs de l'Europe et de les intéresser aux carrières de la fonction publique européenne. Il s'agit d'une belle opportunité pour valoriser l'Europe et la rendre plus proche des citoyens, à l'approche des élections européennes. Cette année, plus de 21 États membres y participent. Il souhaiterait savoir si la France compte participer l'année prochaine à cette initiative”.*

Réponse du Ministre... plus d'un an plus tard, le 7 octobre 2014: *“Le programme « Back to school » de la Commission européenne est un projet innovant qui vise à faire découvrir le fonctionnement de l'Union européenne à ses citoyens. Depuis six ans, il a permis à des fonctionnaires européens et à des responsables publics de faire part de leur expérience européenne aux élèves d'établissements scolaires qu'ils avaient eux-mêmes fréquentés. Cette initiative représente, sans aucun doute, un moyen innovant de communiquer sur l'Europe et ses aspects concrets, de manière vivante et incarnée. La mise en place du programme pour la France représente un défi logistique, étant donné le nombre important de fonctionnaires européens de nationalité française. Cette difficulté, qui avait freiné la mise en place de ce programme au cours des dernières années, devrait pouvoir être levée grâce à l'appui des Autorités françaises dans les prochains mois. Rien ne s'oppose, dans ces conditions, à ce que le Ministère des affaires étrangères et du développement international s'associe au Secrétariat général des affaires européennes et à la Représentation de la Commission pour œuvrer à la mise en œuvre de ce programme dès 2014”.*

## **Quand on veut, on peut!**

Tout est ensuite allé très vite. Harlem Désir, le Secrétaire d'état aux affaires européennes, a montré l'exemple en se rendant au Lycée Claude Monet, à Paris, où il a été scolarisé de la 3ème à la terminale, pour y expliquer les enjeux de l'Union européenne et dialoguer avec une centaine de lycéens. Il a ensuite lancé le programme en France, qui s'est déroulé du 27 avril au 7 juin 2015. La première édition en France de l'initiative est une réussite. Près de 270 agents des institutions européennes sont revenus cette année dans leur ancienne école pour parler d'Europe. Le programme va se poursuivre l'année prochaine.

Le 12 mai, je me suis rendu au collège Albert-de-Mun, en région parisienne, avec l'appui de ma Direction Générale. Le Sous-

Directeur m'a demandé de rencontrer successivement les huit classes de quatrième. J'ai endossé avec plaisir les habits d'enseignant, pendant sept heures, avec la volonté de rendre l'Europe aussi pédagogique que possible et aussi une réelle émotion face à des élèves de 13 ans, dans une école où j'ai étudié jusqu'en... 1972, il y a plus de quarante ans !

J'ai trouvé les jeunes pleins de vitalité et de curiosité. Le quiz que j'ai utilisé était destiné à susciter leur réflexion sur les sujets de la vie quotidienne qui possèdent une dimension européenne. Ils ne manquent pas : voyages, études, tarifs des communications téléphoniques, aventure spatiale... J'ai évité de trop parler des institutions, préférant valoriser les « hommes et femmes qui font l'Europe » et parler de mon expérience concrète. J'ai trouvé les enseignants également curieux d'Europe, mais aussi relativement ignorants de questions peu présentes dans les programmes des écoles françaises, malheureusement.

Expérience très concluante, rendez-vous pris déjà l'année prochaine en ce qui me concerne ! Félicitations aux Autorités françaises pour avoir enfin mis en œuvre le programme et manifesté leur intention de poursuivre celui-ci les prochaines années. Merci à Virginia à la DG Communication et aux deux bureaux de représentation de la Commission européenne en France, pour leur contribution engagée à cette initiative, favorable à une citoyenneté européenne grâce à l'implication de fonctionnaires européens qui restent motivés, contre vents et marées.

Et cependant... il faut bien admettre que cette initiative reste une petite goutte d'eau dans l'océan d'ignorance qui existe souvent au niveau des jeunes, par rapport au projet européen, ses forces et ses faiblesses. La concentration de la Commission Juncker sur un nombre limité de priorités peut se comprendre, mais tend à laisser dans l'ombre tout le pan de nos activités dans le domaine de l'éducation tout au long de la vie – un investissement et pas seulement un coût - et de la citoyenneté européenne. Qui parle aujourd'hui de la place donnée à l'Europe dans les programmes d'enseignement des jeunes, dans les différents Etats-membres ? Cette place reste malheureusement très insuffisante, souvent. Les bonnes expériences – elles existent - mériteraient d'être mieux connues et encouragées davantage par les services de la Commission européenne. Regrettons aussi que le modèle des écoles européennes n'ait pas réussi à vraiment percuter les systèmes nationaux d'enseignement, dont les progrès sont souvent trop lents en matière notamment d'apprentissage des langues.

# L'intégration différenciée au sein de l'union européenne et la constitutionnalisation de la zone euro.

01/09/2015

Par PAOLO PONZANO (Senior Fellow auprès du Centre Schuman de l'IUE).

## 1. PREMISSE

L'intégration différenciée (ou intégration flexible selon une autre définition) au sein de l'Union européenne est une réalité juridique et politique depuis les débuts de la construction européenne, même si son application est devenue beaucoup plus importante depuis les Traités de Maastricht et d'Amsterdam. Le Traité de Rome prévoyait déjà que le droit européen s'applique à certains territoires et non pas à d'autres, que certains Etats membres maintiennent en vigueur des régimes spéciaux (par exemple les pays du Benelux) et que les Etats membres soient autorisés par la Commission à maintenir en vie, à certaines conditions et à titre temporaire, des mesures nationales (1). Par la suite, les actes de droit dérivé ont prévu des nombreuses dérogations en faveur des Etats membres qui pouvaient justifier l'existence de situations géographiques, économiques ou sociales les empêchant d'appliquer intégralement les dispositions du droit communautaire.

Alors que les dérogations précitées étaient justifiées, pour l'essentiel, par des situations juridiques ou économiques particulières, l'intégration différenciée au sein de l'Union est devenue une nécessité politique visant à résoudre deux situations différentes mais complémentaires qui risquaient de freiner l'approfondissement du processus d'intégration européenne : d'une part, l'existence de positions différentes entre les Etats membres sur les objectifs de l'intégration, d'autre part la perspective d'un élargissement sans précédent à douze nouveaux Etats qui aurait compliqué ultérieurement le processus décisionnel au sein de l'Union (surtout dans les nombreux cas dans lesquels les Traités maintenaient en vigueur la règle de l'unanimité).

## **2. LES MECANISMES ET FORMULES D'INTEGRATION DIFFERENCIEE.**

Un premier mécanisme d'intégration différenciée a été l'Accord de Schengen conclu en 1985 entre cinq Etats membres (France, Allemagne, Belgique, Pays-Bas et Luxembourg) en matière de libre circulation des personnes et de suppression des contrôles aux frontières. Cet Accord fut conclu en dehors du cadre institutionnel des Traités pour être ensuite intégré dans le droit de l'Union avec le Traité d'Amsterdam.

Mais l'intégration différenciée au sein de l'Union a acquis une dimension beaucoup plus importante avec les Traités de Maastricht et d'Amsterdam. Le Traité de Maastricht a introduit un mécanisme d'intégration différenciée (en principe temporaire mais qui risque de devenir permanent) entre les pays qui ont accepté de se doter d'une monnaie unique et ceux qui ont demandé de bénéficier d'une dérogation (initialement le Royaume-Uni et le Danemark). En outre, le Traité de Maastricht a accordé au Royaume-Uni un Protocole spécial concernant certaines mesures de politique sociale (dérogation à laquelle le gouvernement britannique a renoncé en 1997) et au Danemark des dérogations en matière de défense, de citoyenneté européenne et de justice et affaires intérieures (2). Le Traité d'Amsterdam, quant à lui, a introduit dans le droit primaire de l'Union le mécanisme des coopérations renforcées (voir ci-dessous sub 3) et a accordé pour l'essentiel des nouvelles dérogations (ou clauses d'opting-out) en faveur du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark en matière de coopération judiciaire et de politique d'immigration et d'asile. La période située entre le Traité de Maastricht et celui d'Amsterdam a été la plus prolifique en matière de formules institutionnelles visant à maîtriser la différenciation croissante au sein de l'Union européenne : au cours de l'année 1994 ont été présentées aussi bien la formule d'inspiration britannique de "l'Europe à la carte" ou à "géométrie variable" (3) que la théorie du "noyau dur" découlant d'un document de la CDU allemande élaboré par MM. Lamers et Schauble. Ce dernier modèle suppose que le groupe d'Etats membres intéressés par la différenciation reste toujours le même, encore qu'il soit ouvert à l'adhésion d'autres pays, et soit doté d'une certaine autonomie d'action par rapport aux autres Etats membres. Le modèle "britannique", par contre, loin de se fonder sur l'idée de donner vie à une sorte de sous-système au sein de l'Union, semble plutôt animé par l'intention de rendre plus efficaces les mécanismes de décision, évitant que dans certaines matières le veto d'un ou plusieurs Etats membres puisse empêcher les Etats qui le souhaitent d'entreprendre des initiatives communes.

En Décembre 1995, la lettre commune Chirac-Kohl propose d'introduire dans le Traité une clause de caractère général sur les coopérations renforcées qui sera en effet reprise dans le Traité d'Amsterdam (voir ci-dessous). Une autre variante de l'Europe à géométrie variable est représentée par l'expression "cercles concentriques" proposés par Balladur en 1994 avec laquelle le Premier Ministre français suggérait de différencier les Etats membres de l'époque et les futurs. Le cercle plus large aurait inclut les Etats qui avaient vocation à adhérer à l'Union européenne et ceux liés par des Accords de coopération avec l'UE. Le cercle intermédiaire aurait inclut les Etats de l'UE qui appliquaient les politiques communes, alors que des cercles plus restreints auraient été limités aux Etats adhérents à des coopérations renforcées variables et ouvertes à tous les Etats de l'UE.

La formule des "cercles concentriques" fut reprise ensuite par Jacques Delors qui distinguait cependant une "grande Europe" formée par tous les Etats membres et une "petite Europe" davantage intégrée qui aurait constitué une "Fédération d'Etats-nation". Jacques Delors a ensuite précisé sa conception des "cercles concentriques" en proposant d'organiser une "avant-garde" d'Etats disposés à progresser sur la voie de l'intégration politique et à conclure un nouveau Traité à cet effet. Sa conception de l'avant-garde d'Etats a été reprise ensuite dans le projet de Traité dénommé "Penelope" rédigé en 2002 par un groupe de travail de fonctionnaires européens présidé par François Lamoureux sur mandat du Président Prodi (4). Sur le plan de l'analyse politique du processus d'intégration européenne, il est indéniable que la théorie de l'avant-garde ou du "noyau dur" doit être préférée à celle d'une Europe à géométrie variable puisque elle prévoit la formation d'un groupe pionnier de nature permanente et permet d'éviter une fragmentation excessive de l'Union européenne.

### **3. LES COOPERATIONS RENFORCEES.**

Comme indiqué ci-dessus, le Traité d'Amsterdam a introduit dans le droit primaire de l'Union un mécanisme de différenciation - la coopération renforcée - susceptible d'être utilisé chaque fois que, en présence de certains critères définis par le Traité, un groupe d'Etats veuille procéder plus rapidement sur la voie de l'intégration dans une matière déterminée. Les conditions prévues par le Traité d'Amsterdam pour permettre le recours à la clause des coopérations renforcées étaient cependant très nombreuses et restrictives. En effet la coopération renforcée devait promouvoir les objectifs de l'Union et protéger ses intérêts; en outre, elle devait respecter les principes stipulés dans les Traités et le cadre institutionnel unique de l'Union. De plus, elle ne devait pas préjuger les compétences, les droits, les obligations et les intérêts



des Etats membres qui ne souhaitent pas y participer, ni l'acquis communautaire. Dans le domaine communautaire (à savoir le premier pilier de l'Union européenne), la coopération renforcée ne devait pas concerner des matières de compétence exclusive et ne devait pas constituer une discrimination ni une restriction aux échanges, ni produire des distorsions de concurrence entre Etats membres. Enfin, la coopération renforcée devait être utilisée uniquement en "dernier ressort", c'est à dire dans les cas où il ne s'avèrerait pas possible d'atteindre les objectifs des Traités en appliquant les procédures prévues par ces derniers. A cette liste de conditions il s'ajoutait, sur le plan de la procédure, la faculté pour chaque Etat membre d'activer une sorte de mécanisme de blocage, dit "emergency brake" qui permettait de saisir le Conseil européen de la question en vue d'une décision à l'unanimité.

Cette liste de conditions restrictives, aussi bien sur le fond que sur la procédure, explique pourquoi aucune coopération renforcée n'ait été activée dans la période située entre le Traité d'Amsterdam et le Traité de Lisbonne. Il a fallu attendre le Traité de Nice et, surtout, le Traité de Lisbonne, pour que les obstacles plus importants à l'utilisation d'une coopération renforcée - et surtout la faculté pour chaque Etat membre de bloquer ou de rendre plus difficile la procédure d'application du mécanisme - soient supprimés. Ce n'est sans doute pas un hasard si les premières coopérations renforcées ont été activées après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne. (Le règlement instituant le divorce transnational en 2010, le règlement instituant le brevet européen en 2012 et la décision autorisant le lancement d'une coopération renforcée en matière de taxe sur les transactions financières en 2013).

#### **4. L'OBSTACLE DE LA CLAUSE DITE DE "DERNIER RESSORT".**

Bien que l'article 20 du Traité sur l'Union européenne autorise en théorie le recours aux coopérations renforcées dans toutes les matières qui ne sont pas de compétence exclusive de l'Union et, partant, dans des "blocs" de politiques (par exemple la politique fiscale ou la politique sociale de l'Union), en réalité les exigences procédurales nécessaires pour activer une coopération renforcée (notamment la clause dite de "dernier ressort" qui suppose la vérification préalable de l'impossibilité pour le Conseil de statuer à l'unanimité sur une proposition de la Commission) limitent de facto le recours aux coopérations renforcées à des actes législatifs individuels. En effet, les seules matières qui permettent le recours aux coopérations renforcées par "blocs" de politiques sont la libre circulation des personnes en vertu de l'Accord de Schengen et la politique de défense en vertu de l'article 42, par 6, du TUE

(coopération structurée permanente). Cette interprétation est confirmée par le fait que les trois coopérations renforcées activées jusqu'à présent concernent trois actes législatifs individuels (voir ci-dessus).

L'analyse juridique des dispositions du Traité de Lisbonne fait apparaître la nécessité que la coopération renforcée concerne au moins neuf Etats membres et qu'elle constitue une solution de "dernier ressort", à savoir que les Etats membres demandeurs peuvent recourir à cette forme de "flexibilité" seulement si le Conseil "établit que les objectifs recherchés par cette coopération ne peuvent pas être atteints dans un délai raisonnable par l'Union dans son ensemble".(art. 20, par. 2, du TUE). Ainsi que le relève la doctrine (5), il s'agit d'une condition visant à éviter que chaque négociation infructueuse au sein du Conseil de l'Union puisse conduire à une coopération renforcée, au détriment d'une solution de compromis, circonstance qui - comme affirmé par la Cour de Justice dans son arrêt du 16 Avril 2013 (6) - serait nuisible aux intérêts de l'Union et au processus d'intégration. Dans ce même arrêt, la Cour de justice estime que seulement les situations caractérisées par l'impossibilité d'adopter dans un avenir prévisible une réglementation pour l'Union dans son entièreté rendent légitime la décision d'autoriser une coopération renforcée (voir par. 50 de l'arrêt) et que la Cour demeure compétente pour vérifier l'impartialité de l'examen effectué par le Conseil concernant le caractère pertinent et suffisant de la motivation (voir par. 53 et 54 de l'arrêt). A la lumière de ce qui précède, il nous paraît difficile qu'un groupe d'Etats membres puisse décider à priori d'activer une coopération renforcée en matière de politique fiscale ou de politique sociale, en faisant abstraction de l'évaluation qui doit être effectuée par le Conseil - sous le contrôle de la Cour - sur l'impossibilité de statuer dans un délai raisonnable sur une proposition spécifique de la Commission. Par conséquent, même si neuf Etats membres devaient affirmer à priori leur volonté politique d'activer une coopération renforcée en matière de politique fiscale, il faudrait vérifier ensuite leur disponibilité concrète à adopter des actes législatifs individuels en matière fiscale (par exemple l'Espagne pourrait décider de ne pas souscrire à une proposition de la Commission concernant la taxation des émissions polluantes, alors que l'Allemagne pourrait ne pas adhérer à une proposition de la Commission en matière d'impôt européen sur les sociétés).

Cette interprétation nous paraît confortée indirectement par l'opinion de l'Avocat général Bot dans l'affaire relative à la coopération renforcée en matière de brevet européen lorsque il estime que le Conseil dispose d'une certaine discrétionalité dans son évaluation de l'impossibilité d'atteindre un compromis dans un délai raisonnable, puisque le Conseil est "dans la position la plus

idoine pour évaluer si les Etats membres démontrent une volonté de compromis et soient en mesure de présenter des propositions qui puissent conduire, dans un avenir prévisible, à l'adoption d'une réglementation pour l'Union dans son ensemble" (8) (évaluation qui peut être faite uniquement sur la base d'une proposition législative émanant de la Commission européenne).

## **5. COOPERATION RENFORCEE ET UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE.**

Comme indiqué ci-dessus (voir section 3), les deux modèles d'intégration différenciée (à savoir la formule britannique de l'Europe à la carte ou à géométrie variable et la formule franco-allemande du "noyau dur" ou de l'avant-garde) répondent à deux logiques différentes de l'intégration européenne. La première formule s'est de facto concrétisée dans la disposition du Traité sur la coopération renforcée car elle permet à des coalitions non homogènes d'Etats membres de coopérer plus étroitement et d'adopter des actes législatifs répondant à leurs intérêts occasionnels. En effet, seulement quatre Etats membres (Belgique, Allemagne, France et Portugal) participent tous aux trois coopérations renforcées activées jusqu'à présent. Toute porte à croire que des nouvelles coopérations renforcées dans les domaines de compétence concurrente de l'Union réduiront encore davantage le nombre d'Etats membres qui auront participé à tous les actes législatifs. Par conséquent, les coopérations renforcées n'aboutiront pas à créer un groupe homogène d'Etats membres désireux de progresser sur la voie de l'intégration, mais constitueront des coalitions occasionnelles et non homogènes en fonction des actes adoptés.

Par contre, l'Union économique et monétaire, initialement prévue comme un "noyau dur" homogène de pays qui se sont dotés d'une monnaie unique en attendant que d'autres Etats membres remplissent les critères économiques nécessaires pour adhérer à la zone Euro, est devenue un groupe permanent de pays qui souhaitent approfondir leur niveau d'intégration en vue de bâtir, après l'Union bancaire, une Union fiscale, une véritable Union économique et d'aller progressivement vers l'Union politique. Par conséquent, la zone Euro représente le deuxième modèle d'intégration différenciée qui suppose que le groupe initial d'Etats membres reste identique, même s'il est ouvert à l'adhésion d'autres pays, à l'exception de ceux qui souhaitent maintenir à titre permanent leur dérogation en principe temporaire (Royaume-Uni, Danemark et Suède à l'heure actuelle).

Ainsi que le souligne une analyse de l'intégration européenne (9), si les Etats membres avaient voulu choisir un modèle d'intégration différenciée qui puisse permettre la formation au sein de l'Union d'un "noyau dur" d'Etats plus intégré, ils auraient pu introduire dans les Traités une disposition similaire à celle contenue dans le projet de Constitution de l'UE présenté en 1994 par la Commission institutionnelle du PE (appelé projet Herman) L'art. 46 de ce projet indiquait que "les Etats membres qui le souhaitent peuvent adopter entre eux des dispositions leur permettant d'aller plus loin et plus vite que les autres sur la voie de l'intégration européenne, à la double condition que cette avancée reste toujours ouverte à chacun des Etats membres qui voudraient s'y joindre, et que les dispositions qu'ils prennent restent compatibles avec les objectifs de l'Union et les principes de sa Constitution".

Indépendamment de ce que prévoyait le projet Herman, la différence essentielle entre l'intégration différenciée représentée par l'UEM et celle prévue par la coopération renforcée consiste dans le fait que l'UEM a été conçue par les auteurs du Traité de Maastricht comme une étape obligée dans le processus d'intégration, qui aurait conduit progressivement à la création d'une Union européenne pleinement intégrée sur le plan économique et politique. Par conséquent, l'UEM aurait dû progressivement inclure tous les Etats membres, le premier groupe des pays dont la monnaie est l'Euro devant constituer une avant-garde à laquelle se seraient joint ensuite les pays bénéficiant d'une dérogation.

Cette particularité de l'UEM explique pourquoi, à différence du mécanisme des coopérations renforcées, l'Union économique et monétaire peut déroger au principe d'unité institutionnelle auquel les coopérations renforcées doivent par contre se conformer. L'UEM dispose en effet d'une structure institutionnelle propre comportant, entre autres, la création d'une nouvelle Institution (la Banque centrale européenne) et disposant depuis le Protocole n. 14 d'un organe informel (l'Eurogroupe) composé uniquement des Ministres de l'économie des Etats membres dont la monnaie est l'Euro. Par ailleurs, non seulement des nouveaux organes ont été créés pour la gestion de la politique monétaire, auxquels participent uniquement les Etats membres dotés de la monnaie unique (voir par exemple le Mécanisme européen de stabilité) mais aussi bien le document de la Commission européenne appelé "Blueprint pour une véritable UEM" que les rapports des quatre Présidents prévoient la création d'une série de nouveaux mécanismes qui s'appliqueraient uniquement aux pays disposant de la monnaie unique (par exemple l'attribution à la zone Euro d'une capacité fiscale autonome, voire même la création d'un budget autonome pour les pays de l'Eurozone).

## 6. LA “CONSTITUTIONALISATION” DE LA ZONE EURO.

Les limites du présent article ne nous permettent pas d’approfondir les différences entre l’intégration différenciée représentée par l’UEM et celle découlant des dispositions du Traité sur les coopérations renforcées. Comme indiqué ci-dessus (voir dernière phrase de la page 3), l’on ne peut contester que la consolidation d’un groupe pionnier de nature permanente - tel que celui de la zone Euro - est de loin préférable à la prolifération de coopérations renforcées à composition variable qui permettent certes d’adopter des actes législatifs individuels mais qui n’établissent pas un “noyau dur” de pays désireux de progresser tous ensemble sur la voie de l’intégration politique. Par conséquent, il serait souhaitable de “constitutionaliser” la zone Euro en lui reconnaissant la faculté de prendre une série de nouvelles mesures qui renforceraient son niveau d’intégration sans subir des vetos de la part des pays qui ont décidé de ne pas adhérer à la monnaie unique.

Certes, l’article 136 TFUE permet déjà aux pays de la zone Euro de prendre des nouvelles mesures pour renforcer l’Union économique et monétaire, mais de telles mesures sont limitées à renforcer la coordination et la surveillance de la discipline budgétaire ou alors à élaborer les orientations de politique économique en veillant à ce qu’elles soient compatibles avec celles qui sont adoptées pour l’ensemble de l’Union. D’autres mesures pourraient être prises sur la base de l’art. 352 TFUE mais il serait nécessaire de les adopter moyennant le recours à une coopération renforcée et à condition d’atteindre l’un des objectifs visés par le Traité. Pour faire un exemple concret, les articles précités ne seraient pas suffisants pour adopter un budget autonome pour la zone Euro financé par des nouvelles ressources propres. Par conséquent, les seules voies possibles pour donner à la zone Euro la capacité de prendre des nouvelles mesures lui permettant de progresser sur la voie de l’intégration politique sont ou bien la rédaction d’un nouveau Traité qui renforce, entre autres, la gouvernance économique de la zone Euro , ou bien la rédaction d’un Protocole instituant une “coopération renforcée **permanente**” entre les Etats membres dont la monnaie est l’Euro aux fins de permettre l’adoption parmi eux de coopérations renforcées dans les domaines de compétence de l’Union. L’adoption de la monnaie unique de la part de nouveaux Etats membres impliquerait leur adhésion aux coopérations renforcées déjà instaurées entre les autres Etats membres sur la base des dispositions du Protocole. La rédaction d’un nouveau Traité portant révision du Traité de Lisbonne semble exclue dans les deux prochaines années en raison de la réticence de la plupart

des Etats membres à ouvrir la “boite de Pandore” d'une renégociation des Traités en présence des demandes britanniques visant à rapatrier vers les Etats certaines compétences octroyées à l'Union (par exemple en matière de libre circulation des personnes, de politique sociale et migratoire).. En revanche, tel ne semble pas être le cas pour la rédaction d'un Protocole pour la zone Euro dans la mesure où le gouvernement britannique affirme ne pas être contraire à une intégration plus étroite de la zone Euro dans la mesure où le Royaume-Uni disposerait d'une flexibilité plus grande pour certaines politiques au sein de l'Union européenne (donc intégration différenciée plus flexible au sein de l'Union en échange d'un noyau plus intégré composé par les pays de la zone Euro).

## **7. PROJET DE PROTOCOLE INSTAURANT UNE COOPERATION RENFORCEE PERMANENTE ENTRE LES PAYS DE LA ZONE EURO.**

Les gouvernements des pays de la zone Euro pourraient proposer aux autorités britanniques le projet de Protocole suivant en échange de quelques nouvelles clauses dérogatoires (ou clauses d'opting-out) demandées par le Royaume-Uni concernant la libre circulation des personnes, la politique sociale et/ou migratoire au sein de l'Union européenne :

*LES HAUTES PARTIES CONTRACTANTES,  
DESIREUSES de promouvoir la réalisation des objectifs de l'Union européenne, de protéger ses intérêts et de renforcer son processus d'intégration,  
DETERMINEES à poursuivre le processus d'une Union toujours plus étroite entre les peuples européens,  
CONSCIENTES de la nécessité de permettre aux Etats membres dont la monnaie est l'Euro de réaliser des nouveaux progrès sur la voie de leur intégration politique,  
SOUHAITANT adopter des dispositions spécifiques pour une coopération renforcée entre les Etats membres dont la monnaie est l'Euro, en attendant que l'Euro devienne la monnaie de tous les Etats membres de l'Union européenne,  
ONT CONVENU les dispositions suivantes, qui sont annexées au Traité sur l'Union européenne.*

### *Article 1*

*Les Etats membres dont la monnaie est l'Euro instituent parmi eux une coopération renforcée permanente, selon les modalités prévues par le présent Protocole et à condition que tous les Etats précités y participent. Sauf dispositions contraires du présent Protocole, demeurent applicables les dispositions du Traité sur l'Union*

*européenne relatives aux coopérations renforcées (article 20 du TUE et articles 326-334 du TFUE).*

*Article 2*

*Les Etats membres dont la monnaie est l'Euro adoptent toutes les mesures nécessaires à l'achèvement de l'Union économique et monétaire. Ces Etats peuvent instaurer parmi eux des coopérations renforcées dans les matières de compétence de l'Union. Les Etats précités présentent des initiatives à cet effet à la Commission européenne, en précisant le champ d'application et les objectifs poursuivis. Ces initiatives sont transmises, pour information, au Parlement européen et au Conseil.*

*Article 3*

*La Commission peut présenter au Conseil une proposition à cet égard. Dans les cas où elle ne présente pas de proposition, la Commission informe les Etats dont la monnaie est l'Euro des motifs de sa décision. Les dispositions pertinentes de l'article 331, par 1, du TFUE, demeurent applicables. La décision sur la proposition de la Commission est adoptée par le Conseil sur la base des dispositions pertinentes du Traité relatives à la matière faisant objet de la coopération renforcée et après approbation du Parlement européen.*

*Seuls les membres du Conseil qui représentent les Etats membres dont la monnaie est l'Euro participent au vote. L'unanimité est constituée par les voix des seuls Etats membres dont la monnaie est l'Euro. La majorité qualifiée se définit conformément à l'art. 238, par. 3, du TFUE. En ce qui concerne les délibérations du Parlement européen sur les propositions de la Commission, seuls les membres du Parlement élus dans les Etats dont la monnaie est l'Euro participent au vote.*

*Article 4*

*L'adoption de l'Euro par un Etat membre disposant d'une dérogation implique l'adhésion aux coopérations renforcées déjà instaurées entre tous les Etats membres dont la monnaie est l'Euro. Si nécessaire, la Commission adopte les éventuelles mesures transitoires nécessaires pour l'application à l'Etat membre en question des actes déjà adoptés dans le cadre des coopérations renforcées.*

*Article 5.*

*Le présent Protocole produit ses effets jusqu'au moment où il y aura des Etats membres disposant d'une dérogation à la monnaie unique.*

## **8. CONCLUSION.**

Conformément aux dispositions du Traité, le projet de Protocole susvisé devrait être signé et ratifié par tous les Etats membres, même s'il serait applicable uniquement aux Etats dont la monnaie est l'Euro. Cette procédure a été appliquée, par exemple, pour le

Protocole social de 1992 qui a permis d'exonérer le Royaume-Uni de l'application de l'Accord social valable uniquement pour les autres onze Etats membres. L'adoption d'un Protocole - qui a la même valeur juridique d'un Traité - permet de respecter la règle de l'unanimité pour la signature et la ratification d'un nouveau Traité dans le cadre institutionnel de l'Union. Le Protocole susvisé permettrait de "constitutionaliser" la zone Euro qui deviendrait le "noyau dur" ou "l'avant-garde" de l'Union européenne, tout en permettant au Royaume-Uni et à d'autres pays de rester à l'intérieur de la même Union, conformément à la théorie de "l'avant-garde" chère à Jacques Delors.

NOTES DE BAS DE PAGE

- (1) Voir, par exemple, l'ancien article 17, par. 4, du Traité CEE selon lequel la Commission peut autoriser un Etat membre à maintenir en vigueur un droit de douane à caractère fiscal, pendant une période temporaire, en cas de graves difficultés.
- (2) Voir le compromis dit d'Edimbourg des 11/12 Décembre 1992.
- (3) Voir discours tenu par John Major à l'Université de Leyden le 7 Septembre 1994.
- (4) Voir "Penelope : un nouveau Traité fondateur" - Le droit et les politiques de l'UE - dirigé par Alfonso Mattera - Clément Juglar Publications, 2003
- (5) Voir Giulia Rossolillo : "Cooperazione rafforzata e Unione economica e monetaria: modelli di flessibilità a confronto" in "Rivista di Diritto internazionale - Fasc. 2/2014 Milano - Giuffrè Editore.
- (6) Arrêt relatif aux affaires C-274/11 et C-295/11 (brevet européen).



## Courrier des lecteurs

Européen convaincu et officier en retraite c'est avec beaucoup d'intérêt que j'ai lu la dernière édition de votre revue.

Permettez-moi quelques réflexions :

Si je partage votre constat sur la globalité de la crise, en revanche je regrette votre manque d'audace s'agissant des solutions à apporter. La crise est d'abord politique par manque de projets et de vision stratégique commune.

C'est peu dire que l'Europe ne fait plus rêver. Elle apparaît de plus en plus comme un pays lointain où l'on n'arrivera jamais ; Pourtant, elle symbolise le grand rêve du XX<sup>e</sup> siècle en Europe : dépasser les haines du passé, faire la paix, construire un destin commun.

Mais le rêve s'est brisé, l'enthousiasme originel a peu à peu cédé la place à une forme d'indifférence résignée ; En l'espace de deux générations, nous sommes passés de l'Europe des visionnaires à celle des comptables avec des dirigeants davantage préoccupés par la réaction des marchés que par les attentes de leur population.

En Europe des pays sont mis au pain sec, aux Grecs, aux Espagnols, il ne reste que le soleil, cette richesse de ceux qui n'ont plus rien. A quoi aura servi l'Europe si des familles sont ruinées, des populations humiliées et des états au bord de la faillite ? Et puis pourquoi faire peur avec la Grèce qui pèse 2,7 % du PIB de la zone euro ?

Pas de quoi donner envie d'Europe, pas de quoi mobiliser les électeurs.

Comment en est-on arrivé là ? le refus obstiné des dirigeants de répondre à deux questions fondamentales :

L'Europe est-elle un espace ou un territoire ? Question importante car on est citoyen d'un territoire pas d'un espace.

Quelle Europe voulons-nous ? espace économique ou acteur du monde ? L'Europe n'est pas qu'un simple espace économique, c'est la terre des libertés, de la démocratie, cette Europe-là a des devoirs, des messages à délivrer au monde. Pourquoi réduire le projet européen à la seule dimension économique ?

L'Europe a peut-être besoin de réformes mais elle a surtout besoin d'audace, de lucidité pour construire un projet à l'échelle d'un continent ; Elle a besoin du souffle d'une grande ambition pour entrer enfin dans le XXI<sup>e</sup> siècle.

Pour cela il faut avoir le courage d'admettre que l'Europe à 28 ne marchera jamais du même pied. Depuis des années, je plaide pour une avant-garde ouverte aux pays qui veulent aller plus vite et plus loin.

Un mot sur le SEAE pour dire que je regrette l'absence récurrente de réflexion sur une vision stratégique commune et sur les intérêts vitaux de l'Europe.

Je suis à votre disposition pour développer toutes ces réflexions.

Bien cordialement,

JV

Dans des appels récents, deux collectifs de politologues et économistes français constatent que la zone euro souffre de « ses défauts de conception et d'erreurs de pilotage » (Groupe Eiffel) ou « d'institutions dysfonctionnelles » (Manifeste pour une union politique de l'Euro). Si leurs recommandations diffèrent dans leur degré de précision et dans les détails, elles se rejoignent sur un point : il faut doter la zone euro d'un budget « fédéral » avec des ressources propres dont l'exécutif sera légitimé par un parlement.

Il s'agirait sans aucun doute d'une avancée institutionnelle majeure qui nécessitera une ratification selon les procédures constitutionnelles habituelles. Mais, est-elle susceptible de répondre à l'urgence de la situation, et, surtout, est-elle ancrée dans une analyse claire des dysfonctionnements de la zone euro ?

La zone euro souffre de deux maux : d'une part un appauvrissement de pans entiers de la population d'abord dans les pays dits de la périphérie, mais aussi dans des pays du nord, et d'autre part d'un manque de croissance qui la laisse à la limite de la déflation. Les choix de politique budgétaire coordonnés par la Commission européenne sur la base de textes en vigueur ont conduit à une réduction du déficit budgétaire structurel de la zone euro de 3.2% de PIB entre 2010 et 2013. L'Allemagne a amélioré son solde budgétaire structurel de 2.7 points de pourcentage de PIB et dégage maintenant un excédent. Ce qui peut sembler être une performance méritant d'être saluée avec enthousiasme plombe en réalité désespérément la reprise de la croissance de la zone euro et les capacités de redressement des pays déficitaires. A cela s'ajoute une politique monétaire qui n'ose pas répondre aux risques déflationnistes (y compris pour des raisons d'incertitudes juridiques pesant sur son mandat) et dont les conséquences pour le taux de change ne sont satisfaisantes ni pour les pays excédentaires ni pour les pays déficitaires, mais pour des raisons inverses. Tout se passe comme si ni la Commission ni les Etats-membres n'avaient pris conscience des interdépendances de leurs économies.

L'urgence pour la prochaine Commission ne semble pas dans ces conditions être de tenter de lancer la zone euro dans une nouvelle aventure institutionnelle dont l'efficacité est douteuse compte tenu des ordres de grandeur et qui risquerait avec une quasi-certitude de se heurter à une opposition d'électeurs au Nord et au Sud qui ont perdu confiance dans les promesses d'un monde meilleur grâce à une intégration toujours plus poussée.

L'urgence pour la nouvelle Commission sera de faire un bilan critique des procédures de coordination des politiques budgétaires mises en place au cours des dernières années, de la façon dont la Commission actuelle les interprète, de leurs effets sur la croissance et la distribution des revenus, et d'en tirer toutes les conséquences lorsqu'elle fait usage du pouvoir de recommandation et d'injonction qui lui a été conféré. La zone euro peut-elle vraiment survivre si l'économie la plus grande et sur laquelle – nolens, volens – doivent s'aligner toutes les autres n'est pas prête à jouer un rôle moteur et a inscrit dans sa constitution une règle budgétaire l'en empêchant ? La zone euro peut-elle vraiment survivre sans effort supplémentaire de solidarité envers des populations qui souffrent du primat donné à la sauvegarde des intérêts des créanciers ?

OB

---

RIDEAU ! sur les STORES :

la norme EN 13120, un bon exemple d'eurotechnobureaucratie

L'abus de normes contraignantes édictées par la Commission européenne est un motif sérieux de mécontentement des eurosceptiques et souverainistes, dont les voix s'élèvent de plus en plus pour dénoncer la lourdeur et l'arbitraire d'une technobureaucratie tentaculaire et sournoise. De leur côté, le gouvernement, le Sénat, les collectivités locales et les agriculteurs commencent à réagir contre l'inflation normative (plus de 400 000 normes en France).

Les particuliers sont également visés par une réglementation tatillonne et coercitive, sans qu'ils puissent contester quoi que ce soit, notamment auprès des auteurs de ces normes. On se demande quand les associations de consommateurs sont consultées ...

Fort heureusement il existe souvent des solutions de contournement qui réservent des espaces de liberté domestiques.

Un bon exemple est la norme EN13120, qui raccourcit la longueur des cordons de stores (si, si, vous avez bien lu) au motif que des enfants pourraient jouer avec ces cordons et s'étrangler. Cette norme part d'une bonne intention, en rappelant un certain nombre

d'accidents domestiques survenus dans différents pays, et en voulant limiter le risque par un ensemble de préconisations techniques.

Mais est-ce bien à la Commission européenne d'imposer la longueur du cordon ? Pas vraiment. Il me semble que c'est au fournisseur ou au magasin d'expliquer au client les risques associés à la pose du store, en lui procurant un mode d'emploi détaillé. Il faut donc faire confiance à la relation client-fournisseur, plutôt que d'imposer une norme abusive.

Ce qualificatif n'est pas exagéré, car dans le cas où un enfant serait gravement ou mortellement blessé, une accusation de négligence criminelle ou d'homicide involontaire pourrait être retenue envers le concepteur, le fabricant, les équipes de ventes, le distributeur ou l'installateur. On en tremble d'avance.

J'ai perçu l'inquiétude du vendeur de mon magasin de rideaux lorsqu'un beau jour (ou plutôt un mauvais jour) d'avril 2014 il m'appela en catastrophe pour m'annoncer que la longueur du cordon spécifiée sur le bon de commande de mon store n'est pas conforme à la nouvelle norme EN13120 que sa centrale d'achat vient juste de lui transmettre. Et beaucoup de clients sont dans ce cas.

Je précise que le rideau de mon store fait 1,20 m de long, que le cordon fait 1,45 m et que son extrémité se trouve à 0,80 m du sol, ce qui n'est pas du tout conforme à la norme.

Furax contre cette norme tombée du ciel, mais néanmoins sensible à la préoccupation du malheureux vendeur, et après avoir lu en détail les spécifications, je trouve une solution de contournement soufflée par mon esprit rebelle : désormais le rideau du store fera 2 m de long parce le plafond a été remplacé plus haut (ce n'est pas vrai mais on fait comme si) et le cordon se retrouvera comme par enchantement à 1,60 m du sol.

Vous pourriez me poser la question : mais pourquoi donc mon cordon est-il si long ? Premièrement, parce je suis un sénior perclus de rhumatismes et que j'ai du mal à lever le bras (les auteurs de la norme ont-ils pensé aux personnes âgées ? Non, évidemment). Deuxièmement, comme ma fenêtre et mon store sont installés dans un chien assis assez étriqué, le cordon trop proche du mur latéral est difficilement préhensible; mais plus bas il y a un décrochement qui repousse le mur de 10 cm et permet de saisir le cordon sans effort (les auteurs de la norme ont-ils pensé à la configuration du chien assis ? Bien sûr que non).

Au final j'ai payé plus cher mon store sur mesure, car son rideau est plus long que prévu et arrive à 10 cm du sol (mais comme le store est occultant, j'ai moins de lumière le matin, ce qui en fin de

compte n'est pas si mal). De plus, j'ai laissé pendre le cordon et ça, ce n'est pas bien ... mais quand mes petits enfants viennent, mon épouse accroche par sécurité la boucle du cordon à un petit crochet placé haut sur le mur (solution ultra simple mais non prévue dans la norme !).

Ainsi des trésors d'imagination et de créativité pourront être développés pour éviter une norme qui prétend protéger mieux que les parents mais qui ce faisant, régente trop.

On peut même dire que cette norme a stimulé l'innovation ; j'en veux pour preuve un dispositif anti-étranglement de la société Innovatech, breveté par un ardennais (voir dernière référence ci-dessous : Chaînettes de stores).

En définitive, EN13120 est une bonne norme, qui va dans le sens du progrès, non pas en raison des contraintes imposées par ses auteurs, mais grâce aux idées libératrices qu'elle inspire à ses destinataires.

Oyez bonnes gens : si vous voulez couper le cordon avec tous ces faiseurs de normes, il existe probablement une solution de contournement, même dans les cas les plus désespérés.

PS : Une suggestion de nouvelle norme (juste pour rire) : dans le même ordre d'idées, pourquoi ne pas raccourcir la queue des casseroles parce que les enfants pourraient les renverser ?

PP

Références :

[www.senat.fr/europe/textes\\_europeens/e6105.pdf](http://www.senat.fr/europe/textes_europeens/e6105.pdf)

[www.senat.fr/presse/cp20141125b.html](http://www.senat.fr/presse/cp20141125b.html)

[www.lefigaro.fr/vox/societe/2014/02/20/31003-20140220ARTFIG00101-tyrannie-des-normes-la-france-au-bord-de-la-crise-de-nerfs.php](http://www.lefigaro.fr/vox/societe/2014/02/20/31003-20140220ARTFIG00101-tyrannie-des-normes-la-france-au-bord-de-la-crise-de-nerfs.php)

[www.storipro.com/cms-securite\\_enfant](http://www.storipro.com/cms-securite_enfant)

[www.innovatech.be/upload/espace\\_innovation/Dossiers/DP\\_Safety\\_Chains\\_V2.pdf](http://www.innovatech.be/upload/espace_innovation/Dossiers/DP_Safety_Chains_V2.pdf)

## Documents

# Pétition *New Deal for Europe*

## Une nouvelle donne pour l'Europe ?

**Nous, citoyens européens, exigeons une Europe enfin solidaire, une Europe de progrès, au service de ses peuples**

## Présentation de la pétition au Parlement européen

Le GRASPE et la *Plateforme pour une Europe solidaire* soutiennent cette pétition<sup>24</sup>.

Nous avons le plaisir de vous convier à la présentation de la pétition NewDeal4Europe devant la Commission compétente du Parlement le 15 mars 2016 entre 12h30 et 14h30. Avec le soutien de Jo Leinen, MEP, président du mouvement européen international.

La pétition a été enregistrée le 21 octobre 2015 et plaide une initiative européenne ambitieuse pour la relance de l'investissement, le développement durable et un budget européen à la mesure des défis actuels.

C'est l'occasion de débattre avec les eurodéputés, nos représentants, et de mobiliser les représentants de la société civile.

New Deal for Europe at the European Parliament  
Brussels, Rue Wiertz 60,  
Altiero Spinelli Building, room A3H-1  
15 March 2016 - 12:30-14:30

Cette pétition fait suite à l'initiative citoyenne européenne "New Deal for Europe" qui visait à promouvoir, grâce à un budget additionnel de 440 milliards d'euros (financés par des ressources propres), une croissance durable et une action résolue pour diminuer le chômage des jeunes. Cette initiative n'a pas réussi à réunir le million de signatures nécessaires pour être prise en considération par la Commission Européenne. En revanche, politiquement, elle a marqué les esprits. Le plan Juncker à sa suite a tenté de répondre à la même problématique et de répondre aux mêmes besoins. La nouvelle pétition ci-après s'adresse désormais au Parlement Européen et vise les mêmes objectifs.

<sup>24</sup> Voir cette page : <http://europe-solidarity.eu/ICE1.htm>

## Pétition



We European citizens,

### **considering that**

- European unification has ensured peace for half a century, unprecedented levels of prosperity, consolidation of democracy and has represented a model for the whole planet;
- however, owing to the global financial and economic crisis, people's disaffection towards the European project has grown;
- the gap between citizens and EU institutions depends mainly on the austerity policies without development, without democratic consent and without equity and on the inability of the EU to speak with one voice in the world and to face the dramatic domestic and international security problems;
- the restart of the construction of the European unity needs that consent towards the European project be regained;

### **Whereas**

- the President of the European Commission Juncker, to contribute to bridge the gap between citizens and EU institutions has asserted the need to give priority to growth, competitiveness and job creation;
- in an economically integrated Europe with a single currency, national plans are totally inadequate to promote development;
- the EU budget, whose amount has been lowered below the threshold of 1% of the European GDP, does not ensure the massive mobilisation of resources which is necessary to stimulate economic development and decent and quality employment;
- the 315 billion investment plan over three years proposed by the European Commission can represent an initial answer to the requirements of the campaign "New Deal for Europe" developed in 2014-2015 with a European Citizens' Initiative;
- despite the initial signs of recovery after the financial and economic crisis, in 2015 in the EU there are 24 million unemployed, the unemployment rate is 10% and youth unemployment is 21%, while reaching 50% in some member state;

- the European Fund for Strategic Investments (EFSI) started by the European Commission needs new own resources to promote a New Deal for Europe through the production of European public goods necessary to reach the goal of full employment;
- owing to the opposition of a few member states to increase the EU budget own resources, only the Eurozone countries seem willing to endow themselves with an autonomous fiscal capacity and a budget financed by new own resources;

### **Underline**

- the extraordinary opportunity represented by the Financial Transactions Tax (FTT) – promoted by eleven member states of the Eurozone to increase the EFSI with new public resources to be utilized for investments to the benefit of the cooperating states –, which would oblige those who are responsible of the financial and economic crisis to contribute to repair the damages they have caused and to start a socially and ecologically sustainable development;
- that a tax on the carbon dioxide emissions (CT), to be established through enhanced cooperation can represent an additional resource for the member states of the Eurozone, contribute to discourage the use of fossil fuels and to promote renewable energies, which are essential to ensure the continuation of life on the planet within the framework of a just ecological transition;
- that the emission of euro project-bonds can be used to finance investments in European public goods;

### **We European citizens call upon the European Parliament**

- to put forward a proposal for the revision of the multiannual financial framework, expected in 2016, asking to increase the EFSI's endowment with additional resources flowing from the above-mentioned taxes and the emission of euro project-bonds and new EIB bonds which the ECB can purchase within the framework of quantitative easing;
- to assign those resources to the EFSI and to destine them to the cooperating states;
- to submit this proposal to the approval of an assembly composed by the European Parliament and National Parliaments (Interparliamentary Assises) of interested countries, in order to associate member states in the decisions regarding the distribution of fiscal revenue.

ND4E  
[www.newdeal4europe.eu](http://www.newdeal4europe.eu)



## Promoters:

Paolo Ponzano (Italy)  
Domenec Devesa (Spain)  
Jean Francis Billion (France)  
Francesco Franco (Belgium)  
Ivo Kaplan (Czech Republic)

## Supporters :

The European Movement International, Union of European Federalists-Groupe Europe, Union of European Federalists (UEF)-Czech Republic, Union of European Federalists (UEF)-France, Union of European Federalists (UEF)-Spain, Forum Permanent de la Société Civile Européenne, Association Palombella, T.I.R.E.S.-C.E.T.R.I., Syndicat U4U, Club de Rome-Chapitre UE, CIFE Belgique, Pensée libre pour l'Europe, GRASPE, Europe Solidaire, Puissance Europe, Associazioni Cristiane Lavoratori Italiani (ACLI), Centro Einstein di Studi Internazionali (CESI), Associazioni Cristiane Lavoratori Italiani (ACLI-FAI), Association Européenne des Enseignants (AEDE), Associazione Italiana Consiglio Comuni e Regioni d'Europa (AICCRE), Associazione Mazziniana (AMI), Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI), Associazione Ricreativa Culturale Italiana (ARCI), Altramente, Network Europeo di Ricerca e Formazione (ASEGE), BIN-Italia, Centro Studi sul Federalismo (CSF), Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL), Centro Italiano di Formazione Europea (CIFE), Consiglio Italiano del Movimento Europeo (CIME), Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori (CISL), European Alternatives, Giovani Federalisti Europei (GFE), Legambiente, Libera-Gruppo Abele di Don Luigi Ciotti, Libertà e Giustizia, Syndicat Autonome des Travailleurs (SAVT), Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale (SIOI), Sindacato Transfrontaliero Piemonte Arco Lemano, Unione Italiana del Lavoro (UIL), Movimento Europeo RC, EAPN, City of Pomezice, Giovani Democratici Cristiani, Council of the European Movement in the Czech Republic, University of Prague, Monica Frassoni, Paul Oriol, Presse Fédéraliste-France.

## Chronique de la fonction publique européenne

# Le régime linguistique applicable aux relations entre les institutions et les fonctionnaires et autres agents de l'Union européenne.

Nous continuons la publication de cette chronique centrée autour de la branche du droit communautaire qui régit les droits et obligations des fonctionnaires et agents de l'UE.

*Par Fabrice Andreone<sup>25</sup>, Docteur en droit  
Administrateur principal à la Commission européenne*

### Introduction

Les questions linguistiques sont hautement sensibles au sein de de l'Union européenne, car elles sont liées à l'existence même des Etats membres. Comme il n'existe pas, en principe, de hiérarchie entre ceux-ci, qu'elle soit basée sur la taille, la population ou tout autre critère; il serait difficile d'opérer un classement des différentes langues de l'Union, sur le fondement, par exemple, du nombre de locuteurs en Europe<sup>26</sup>.

Il est important d'établir une distinction entre les différents niveaux du régime des langues de l'Union. Tout d'abord, le régime linguistique de l'UE est défini dans le traité et mis en œuvre par le règlement n°1/58 du Conseil du 15 avril 1958, portant fixation du régime linguistique de l'Union européenne<sup>27</sup> (Ci-après dénommé règlement 1/58). On peut le qualifier de régime "externe", puisqu'il s'applique aux relations avec les citoyens et les Etats membres. Il est toutefois possible d'y déroger quand, par exemple, il s'applique aux citoyens, dans une relation de service ou commerciale avec une institution, sur la base d'une disposition du traité; ou bien sur le fondement d'une dérogation expressément prévue par le traité, comme dans le cas de la Cour de justice. Par ailleurs, il est

<sup>25</sup> Cette publication reflète le point de vue de son auteur. Elle n'engage en aucun cas la Commission ou l'Union européenne

<sup>26</sup> On pourrait également utiliser le critère du nombre de locuteurs à l'échelle de la planète.

<sup>27</sup> JO 17 du 6 octobre 1958, p. 385.

également nécessaire de déterminer le régime linguistique qui permet la communication, au sein des institutions, entre les Membres ou avec le personnel; sans que ce soit nécessairement dans l'ensemble des langues officielles. C'est ainsi qu'on peut considérer qu'il existe un régime "interne" qui comporte deux dimensions. Dans la première, il s'agit, pour les institutions, de pouvoir décider et pour leurs Membres de délibérer. La seconde dimension, souvent ignorée, s'applique aux relations entre les institutions et leurs agents.

Pour aborder ce dernier aspect; il convient d'examiner auparavant le régime linguistique de l'Union européenne et celui des institutions; car ils sont fortement imbriqués.

### **Section I– Le régime linguistique de l'Union et des institutions européennes.**

Afin de pouvoir déterminer le régime linguistique qui s'applique aux relations entre les institutions et leurs agents; il importe d'aborder, en premier lieu, le régime "externe" de l'Union européenne, puis le régime "interne" applicable aux institutions elles-mêmes.

#### **I- Le régime linguistique de l'Union européenne.**

Il convient d'examiner, tout d'abord, les dispositions du droit primaire européen (les traités et la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne), puis les dispositions du droit dérivé (règlement 1/58).

#### **A- Le droit primaire: les dispositions des traités et de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.**

Le traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), signé à Paris le 18 avril 1951, ne contient pas de disposition relative au régime linguistique des institutions qu'il établit. Toutefois, l'article 100 CECA prévoit que seule la version, rédigée en français, fait foi: *«Le présent Traité, rédigé en un seul exemplaire, sera déposé dans les archives du gouvernement de la République Française qui en remettra une copie conforme à chacun des gouvernements des Etats signataires ».*

Les négociateurs avaient, en effet, prévu d'aborder la question des langues, après la signature du traité, pour ne pas retarder cette-dernière. Dès le départ, il semble déjà clair, pour les Etats, que l'article 100 CECA ne prédétermine pas le futur régime linguistique de la nouvelle Communauté. Le protocole sur le régime linguistique de la CECA est adopté le 24 juillet 1952. Basé sur le

multilinguisme intégral, avec quatre langues officielles et de travail<sup>28</sup>, ce texte fixe les principes qui deviendront ceux de la Communauté économique européenne (CEE) et de la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA)<sup>29</sup>, puis de l'Union européenne: les décisions, recommandations et avis individuels de la nouvelle Communauté doivent être rédigés dans la langue du destinataire; les échanges entre institutions doivent se faire dans l'une des quatre langues officielles et les réponses aux courriers doivent être rédigées dans la langue de l'expéditeur; l'Assemblée commune de la CECA est libre de déterminer les modalités pratiques de l'usage des langues pour son propre fonctionnement<sup>30</sup>; les actes législatifs doivent être publiés dans les quatre langues officielles; la Cour de justice dispose d'un régime propre et détermine la langue de rédaction du projet d'arrêt, dont la publication doit se faire dans les quatre langues; les États où coexistent plusieurs langues officielles peuvent demander l'application des règles prévues par leur législation. En bref, ce protocole adopte les principes du régime linguistique qui sont toujours d'actualité pour l'Union européenne, aujourd'hui.

Les traités CEE et CEEA, signés à Rome le 25 mars 1957, ne sont pas plus précis sur le régime linguistique des deux nouvelles Communautés. Les articles 248 CEE et 225 CEEA disposent que *«Le présent traité, rédigé en un exemplaire unique, en langue allemande, en langue française, en langue italienne et en langue néerlandaise, les quatre textes faisant également foi, sera déposé [...]»*. En 1957, ces deux articles témoignent de la volonté des gouvernements d'introduire un régime linguistique, basé sur les langues des Etats membres qui créent ces deux nouvelles Communautés. Ces dispositions se trouvent aujourd'hui reprises dans l'article 55 par. 1<sup>er</sup> TUE qui dispose: *"Le présent traité rédigé en un exemplaire unique, en langues allemande, anglaise, bulgare, croate, danoise, espagnole, estonienne, française, finnoise, grecque, hongroise, irlandaise, italienne, lettone, lituanienne, maltaise, néerlandaise, polonaise, portugaise, roumaine, slovaque, slovène, suédoise et tchèque, les textes établis dans chacune de ces langues faisant également foi, sera déposé dans les archives du gouvernement de la République italienne qui remettra une copie certifiée conforme à chacun des gouvernements des autres États signataires"*. Ainsi, on peut constater que les textes de 1957 ont simplement été adaptés à la réalité, suite aux élargissements successifs et, donc, que toutes les

<sup>28</sup> Le français, l'allemand, l'italien et le néerlandais.

<sup>29</sup> Encore appelée EURATOM.

<sup>30</sup> Cette disposition n'est plus présente dans le règlement 1/58. Cf. Infra, note de bas de page.

langues des Etats membres de l'Union sont sur un pied d'égalité, au regard de ce dispositif.

Depuis 1957, plusieurs nouvelles dispositions ont été introduites dans le corps du traité, afin de préciser le régime linguistique, notamment par rapport aux droits des citoyens.

Tout d'abord, l'article 3 par. 3, 4<sup>ème</sup> phrase TUE définit les principes et dispose que l'UE "(...) **respecte la richesse de sa diversité culturelle et linguistique**<sup>31</sup>, et veille à la sauvegarde et au développement du patrimoine culturel européen.". Il reflète ainsi l'article 22<sup>32</sup> de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne qui prévoit que "**L'Union respecte la diversité culturelle, religieuse et linguistique**<sup>33</sup>."

Le texte rappelle également le droit des citoyens de s'adresser aux institutions et organes de l'UE dans une des langues officielles: "**Tout citoyen de l'Union peut écrire à toute institution ou organe visé au présent article ou à l'article 13 du traité sur l'Union européenne dans l'une des langues visées à l'article 55, paragraphe 1, dudit traité et recevoir une réponse rédigée dans la même langue.**" (art. 24 TFUE). Il fixe également une obligation similaire pour les pétitions adressées au Parlement européen ou au Médiateur européen, à l'article 20 par. 2 sous d) qui octroie, à chaque citoyen européen, "**Le droit d'adresser des pétitions au Parlement européen, de recourir au médiateur européen, ainsi que le droit de s'adresser aux institutions et aux organes consultatifs de l'Union dans l'une des langues des traités et de recevoir une réponse dans la même langue**".

Enfin, le traité définit le mode décisionnel pour l'adoption du régime linguistique de l'Union européenne. En fait, en raison de l'aspect hautement politique de cette question, il accorde au Conseil, comme législateur unique, la compétence de fixer le régime linguistique de l'Union, sans apporter de limite particulière à celle-ci. A cette fin, l'article 342 TFUE prévoit que: "**Le régime linguistique des institutions de l'Union est fixé, sans préjudice des dispositions prévues par le statut de la Cour de justice de l'Union européenne, par le Conseil statuant à l'unanimité par voie de règlements.**"<sup>34</sup>. Sur cette base, il a été fixé par le règlement du Conseil 1/58 du 15 avril 1958<sup>35</sup>. On doit noter, ce qui peut paraître étonnant, que le Parlement européen, organe de représentation des

<sup>31</sup> Souligné par l'auteur.

<sup>32</sup> JOUE C 326/391 du 26 octobre 2012.

<sup>33</sup> Egalement souligné par l'auteur.

<sup>34</sup> Cf. Infra

<sup>35</sup> Ce règlement a simplement été adapté afin de refléter les langues des Etats qui ont rejoint l'Union, après chaque élargissement.

citoyens européens, n'intervient pas dans cette procédure législative, dérogoire à la procédure législative ordinaire (art. 289 TFUE).

Il importe de présenter les dispositions de droit dérivé qui mettent en œuvre le régime linguistique prévu par les traités.

**B- Le droit dérivé: les dispositions qui fixent le cadre général du régime linguistique "externe" de l'Union européenne, avec les citoyens et les Etats membres.**

Il importe d'examiner tout d'abord les règles générales, puis les dérogations possibles.

**a- Le cadre général: les dispositions du règlement 1/58<sup>36</sup>.**

Ce règlement fixe, de facto, deux régimes linguistiques. Le premier qu'on pourrait qualifier de régime "externe", est défini dans les articles 1<sup>er</sup> à 5 du texte. Il fixe les règles qui s'appliquent aux relations avec les Etats membres et les personnes relevant de la juridiction des Etats membres. Le second, que l'on peut qualifier de régime "interne", est établi par l'article 6 du règlement 1/58. Il

---

<sup>36</sup> "Article premier

*Les langues officielles et les langues de travail des institutions de l'Union sont l'allemand, l'anglais, le danois, l'espagnol, le finnois, le français, le grec, l'italien, le néerlandais, le portugais et le suédois.*

Article 2

*Les textes adressés aux institutions par un Etat membre ou par une personne relevant de la juridiction d'un Etat membre sont rédigés au choix de l'expéditeur dans l'une des langues officielles. La réponse est rédigée dans la même langue.*

Article 3

*Les textes adressés par les institutions à un Etat membre ou à une personne relevant de la juridiction d'un Etat membre sont rédigés dans la langue de cet Etat.*

Article 4

*Les règlements et les autres textes de portée générale sont rédigés dans les 11 langues officielles.*

Article 5

*Le Journal officiel des Communautés européennes paraît dans les onze langues officielles.*

Article 6

*Les institutions peuvent déterminer les modalités d'application de ce régime linguistique dans leurs règlements intérieurs.*

Article 7

*Le régime linguistique de la procédure de la Cour de justice est déterminé dans le règlement de procédure de celle-ci.*

Article 8

*En ce qui concerne les Etats membres où existent plusieurs langues officielles, l'usage de la langue sera, à la demande de l'Etat intéressé, déterminé suivant les règles générales découlant de la législation de cet Etat.*

*Le présent règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout Etat membre."*

définit le régime linguistique des institutions et organes de l'Union européenne<sup>37</sup>.

Tout d'abord, l'article 1<sup>er</sup> du règlement 1/58 énumère les langues officielles et les langues de travail de l'Union européenne. On doit d'ailleurs noter qu'elles sont identiques. L'article 8 de ce même texte prévoit qu'il appartient à chaque Etat membre de déterminer une ou plusieurs langue(s) officielle(s), quand il s'agit des relations de l'Union avec ce même Etat ou d'une personne qui relève de sa juridiction. C'est ainsi qu'une langue d'un Etat membre peut ne pas être déclarée comme langue officielle, au niveau européen. De même les langues régionales qui bénéficient d'une reconnaissance officielle, au sein d'une région d'un Etat membre, ne sont pas considérées comme des langues officielles de l'Union<sup>38</sup>, si elles ne sont pas déclarées comme telles par l'Etat.

Après avoir déterminées les langues de l'Union, le texte précise les effets de ce régime et notamment l'obligation pour les Etats membres et les personnes qui relèvent de la juridiction d'un Etat membre de rédiger les textes et/ou les communications adressées aux institutions européennes dans une des langues officielles de leur choix, parmi les langues officielles de l'UE (art. 2); l'obligation, dans le chef des institutions, d'adresser leurs textes et/ou Communications à un Etat membre ou aux personnes relevant de sa juridiction, dans la langue officielle qu'il a déterminée, conformément à l'article 8 du règlement 1/58<sup>39</sup> (art. 3); l'obligation de rédiger les règlements et autres textes de portée générale dans toutes les langues de l'Union européenne (art. 4); et de publier le Journal officiel dans toutes les langues officielles de l'UE (art. 5).

A ce stade, on doit noter une non-concordance entre l'article 24 TFUE<sup>40</sup> qui se réfère au terme de "*citoyen*"; alors que le règlement 1/58 utilise la notion de "*personnes qui relèvent de la juridiction d'un Etat membre*". Ces deux termes renvoient à des catégories juridiques différentes. Il serait, sans doute, nécessaire de les définir précisément et déterminer les conséquences juridiques d'une telle discordance.

Toutefois, des régimes linguistiques "externes" différents sont possibles, dans des cas bien spécifiques.

<sup>37</sup> Cf. Infra

<sup>38</sup> C'est le cas du catalan ou du basque, pour l'Espagne, et du luxembourgeois pour le Luxembourg, qui ne sont pas des langues officielles de l'Union européenne.

<sup>39</sup> Le texte ne précise pas ce qu'il a lieu de faire quand un Etat membre a déterminé plusieurs langues officielles. Il faut donc se référer à la pratique des institutions dans ce domaine.

<sup>40</sup> Cf. Supra

**b- Les exceptions au cadre général du régime linguistique "externe" de l'Union européenne.**

Des dérogations au cadre général du régime linguistique "externe", défini ci-dessus, sont prévues dans le règlement 1/58. Tout d'abord, l'article 7 de ce texte prévoit un régime spécifique pour la Cour de justice, sur le fondement de l'article 342 TFUE. Par ailleurs, il est possible qu'un organe communautaire puisse adopter un régime dérogatoire au droit commun, dans le contexte d'un acte dérivé, sur le fondement d'une disposition du traité.

*1- L'exception prévue par le texte du règlement 1/58: le régime linguistique de la Cour de justice.*

L'article 7 du règlement 1/58 prévoit un régime linguistique "externe" spécifique pour la Cour de justice: ***"Le régime linguistique de la procédure de la Cour de justice est déterminé dans le règlement de procédure de celle-ci"***. Il met ainsi en œuvre les dispositions de l'article 342 TFUE qui prévoient que: ***"Le régime linguistique des institutions de l'Union est fixé, sans préjudice des dispositions prévues par le statut de la Cour de justice de l'Union européenne, par le Conseil statuant à l'unanimité par voie de règlements."***<sup>41</sup>. Par conséquent, cette dérogation, intégrée dans le règlement 1/58, permet, de manière implicite, d'adopter un régime linguistique procédural pour la Cour de justice, qui pourrait être différent du régime de droit commun prévu par ce même règlement, sur le fondement d'une disposition du traité (art. 342 TFUE).

Sur le fondement de l'article 342 TFUE, l'article 64 par. 1<sup>er</sup> du statut de la Cour, repris dans le protocole n°3 annexé au traité sur l'Union européenne<sup>42</sup>, dispose que: ***"Les règles relatives au régime linguistique applicable à la Cour de justice de l'Union européenne sont fixées par un règlement du Conseil statuant à l'unanimité. Ce règlement est adopté, soit sur demande de la Cour de justice et après consultation de la Commission et du Parlement européen, soit sur proposition de la Commission et après consultation de la Cour de justice et du Parlement européen"***. Par ailleurs, l'article 64 par. 2 du statut de la Cour prévoit également que ***"Jusqu'à l'adoption de ces règles, les dispositions du règlement de procédure de la Cour de justice et du règlement de procédure du Tribunal relatives au régime linguistique demeurent applicables. Par dérogation aux articles 253 et 254 du traité sur le fonctionnement de l'Union"***

<sup>41</sup> Souligné par l'auteur.

<sup>42</sup> Protocole n°3 sur le statut de la Cour de justice de l'Union européenne, cf. JOUE du 30 mars 2010, C83/210.



*européenne, toute modification ou abrogation de ces dispositions requiert l'approbation unanime du Conseil*". Le règlement qui doit fixer le régime linguistique "externe" applicable à la Cour de justice, n'a pas été arrêté, à ce jour, par le Conseil. Par conséquent, la Cour applique l'article 36 de son règlement de procédure<sup>43</sup> qui prévoit que la langue de procédure d'une affaire est une des langues officielles de l'UE<sup>44</sup>. On peut donc considérer qu'elle permet aux Etats membres et aux citoyens européens d'utiliser leur langue, dans les affaires auxquels ils sont parties. Les règlements de procédure du Tribunal de première instance (TPI) et du Tribunal de la fonction publique européenne (TFP) appliquent les mêmes dispositions linguistiques pour les cas qui leur incombent. Comme on va le constater dans cette contribution, les juges ont adopté des pratiques linguistiques, non formellement codifiées, notamment pour leurs délibérations.

Il est également nécessaire d'examiner la possibilité d'adopter un régime linguistique "externe", dérogeant aux dispositions du règlement 1/58, sous certaines conditions.

2- *La possibilité de déroger au régime linguistique "externe" par le biais d'un acte de droit communautaire dérivé.*

Tout d'abord, on doit remarquer que le régime linguistique "externe" s'applique aux relations avec les citoyens européens et les Etats membres. Il est lié à la dimension démocratique de l'Union européenne et mérite la protection la plus élevée, assurée dans le contexte des articles 1<sup>er</sup> à 5 du règlement 1/58<sup>45</sup>. Comme le régime linguistique de l'UE découle de la relation particulière entre le citoyen et celle-ci, il constitue une règle institutionnelle fondamentale de l'Union.

Les dérogations à ce régime doivent donc permettre de concilier cette règle avec les impératifs de fonctionnement des institutions. Par ailleurs, l'adoption d'un régime linguistique "externe" qui déroge aux principes du règlement 1/58, doit se faire sur base des

<sup>43</sup> Règlement de procédure de la Cour de justice, du 25 septembre 2012 (JO L 265 du 29.09.2012), tel que modifié le 18 juin 2013 (JO L 173 du 26.06.2013, p.65). cf. art. 36: *"Les langues de procédure sont l'allemand, l'anglais, le bulgare, le croate, le danois, l'espagnol, l'estonien, le finnois, le français, le grec, le hongrois, l'irlandais, l'italien, le letton, le lituanien, le maltais, le néerlandais, le polonais, le portugais, le roumain, le slovaque, le slovène, le suédois et le tchèque"*. On peut d'ailleurs noter une discordance entre le régime linguistique externe de l'UE (Voir Supra) et celui des langues procédurales de la Cour qui ne comporte pas, à ce jour le gaélique.

<sup>44</sup> Les articles 37 à 42 du règlement de procédure de la cour de justice (protocole n°3 annexé au TUE) déterminent le régime de la langue de procédure, dans les différents cas de figure qui se présentent devant la Cour.

<sup>45</sup> Cf. Supra.

dispositions du traité, selon les conditions et la procédure fixée à l'article 342 TFUE.

Il serait intéressant de mener une étude approfondie des dispositions des traités et des règles des différents organes et agences, ayant des tâches techniques et des ressources restreintes, qui recourent à un régime linguistique "externe" spécifique. La portée limitée de notre étude nous conduit à prendre un exemple concret en la matière. Il s'agit de l'Office d'Harmonisation du Marché Intérieur (OHMI), auprès duquel les citoyens et les opérateurs économiques déposent les marques et les dessins, au niveau européen.

Dans le cas de la marque communautaire, la base juridique est fixée par l'article 118 par. 2: ***"Le Conseil, statuant conformément à une procédure législative spéciale, établit, par voie de règlements, les régimes linguistiques des titres européens. Le Conseil statue à l'unanimité, après consultation du Parlement européen."*** Sur ce fondement, l'article 115<sup>46</sup> du règlement n° 40/94 du Conseil du 20

---

<sup>46</sup> "Article 115

*Langues*

1. Les demandes de marque communautaire sont déposées dans une des langues officielles de la Communauté européenne.

2. Les langues de l'Office sont l'allemand, l'anglais, l'espagnol, le français et l'italien.

3. Le demandeur doit indiquer une deuxième langue, qui est une langue de l'Office et dont il accepte l'usage comme langue éventuelle de procédure pour les procédures d'opposition, de déchéance et d'annulation.

Si le dépôt a été fait dans une langue qui n'est pas une langue de l'Office, celui-ci veille à assurer la traduction de la demande, telle que décrite à l'article 26 paragraphe 1, dans la langue indiquée par le demandeur.

4. Lorsque le demandeur d'une marque communautaire est la seule partie aux procédures devant l'Office, la langue de procédure est la langue utilisée pour le dépôt de la demande de marque communautaire. Si le dépôt a été fait dans une langue autre que celles de l'Office, l'Office peut envoyer des communications écrites au demandeur dans la deuxième langue indiquée par lui dans la demande.

5. L'acte d'opposition et la demande en déchéance ou en nullité sont déposés dans une des langues de l'Office.

6. Si la langue choisie, conformément au paragraphe 5, pour l'acte d'opposition ou la demande en déchéance ou en nullité est la langue de la demande de marque ou la deuxième langue indiquée lors du dépôt de cette demande, cette langue sera la langue de procédure.

Si la langue choisie, conformément au paragraphe 5, pour l'acte d'opposition ou la demande en déchéance ou en nullité n'est ni la langue de la demande de marque ni la deuxième langue indiquée lors du dépôt de cette demande, l'opposant ou le requérant en déchéance ou en nullité est tenu de produire à ses frais une traduction de son acte soit dans la langue de la demande de marque, à condition qu'elle soit une langue de l'Office, soit dans la deuxième langue indiquée lors du dépôt de la demande de marque; la traduction est produite dans le délai prévu par le règlement d'exécution. La langue vers laquelle l'acte a été traduit devient alors la langue de procédure.

décembre 1993, adopté à l'unanimité des Etats membres, définit le régime linguistique "externe" de l'Office, à l'attention des personnes morales ou physiques, en tant que consommateur; et les opérateurs économiques qui attendent un service particulier, en lien avec le droit de propriété. Il est donc dérogoratoire aux dispositions du règlement 1/58 qui définit le régime "externe" de l'Union. Le régime des langues de l'Office qui repose sur cinq langues officielles, a donné lieu à contestation et plus particulièrement des dispositions de l'article 115 par. 2. La Cour s'est prononcé sur sa légalité, dans l'affaire Kik/OHMI<sup>47</sup>, pour conclure à sa validité. Elle a tout d'abord considéré que le régime linguistique de l'Office résulte de l'équilibre nécessaire entre les intérêts des opérateurs économiques et ceux de la collectivité, pour ce qui concerne les coûts des procédures; mais également entre les intérêts des demandeurs de marques communautaires et ceux des autres opérateurs économiques, pour ce qui concerne l'accès aux traductions des documents, accordant des droits ou les procédures impliquant plusieurs opérateurs économiques, telles que les procédures d'opposition, de déchéance et d'annulation. Elle a considéré que le Conseil poursuit *"un but légitime"*, avec l'adoption d'une solution linguistique, pour résoudre la difficulté découlant d'un désaccord entre les parties; afin de déterminer la langue applicable aux procédures d'opposition, de déchéance et d'annulation. Plus important, la Cour a qualifié *"d'approprié et de proportionné"*, le choix du Conseil de limiter le régime linguistique aux langues, *"dont la connaissance est la plus répandue"*, dans le cas d'espèce l'anglais, le français, l'allemand, l'espagnol et l'italien.

On doit noter que le concept de langues, *"dont la connaissance est la plus répandue"*, demeure flou. Il est clair que préciser cette notion en termes quantitatifs devient un exercice difficile, d'autant plus que le nombre de langues est réduit. D'ailleurs, des difficultés politiques ont surgi quand il s'est agi de déterminer un régime linguistique, avec trois langues, pour le brevet communautaire, à l'instar de celui de l'Office européen des brevets (OEB)<sup>48</sup>; ce qui a obligé les Etats-membres à recourir à une coopération renforcée pour contourner le veto de l'Italie et de l'Espagne, lié à la question des langues<sup>49</sup>. On verra plus loin que ces deux mêmes Etats sont

7. Les parties dans les procédures d'opposition, de déchéance, de nullité et de recours peuvent convenir qu'une autre langue officielle de la Communauté européenne soit la langue de procédure.

<sup>47</sup> TPI, 12 juillet 2001, aff. T-120/99, Kik/OHMI, Rec. 2001, p. II-2235; CJCE, 9 septembre 2003, aff. C-361/01 Kik / OHIM, Rec. 2003, p. I - 8283.

<sup>48</sup> Il ne s'agit pas d'une institution ou d'un organe communautaire.

<sup>49</sup> Règlement (UE) n°1257/12 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2012 mettant en œuvre la coopération renforcée dans le domaine de la

également à l'origine des difficultés rencontrées pour le régime linguistique des concours européens<sup>50</sup>.

Selon une approche similaire, on peut se demander s'il est possible de déroger au régime linguistique "externe" pour les candidats aux concours européens qui entrent en contact avec les institutions, uniquement dans le but d'obtenir un poste, et pour lesquels des exigences de langues sont requise par le statut. A l'instar de la situation de l'OHMI, où les citoyens se rapprochent de cet organe, uniquement pour des raisons commerciales; il ne semble pas inenvisageable d'appliquer aux concours européens, un régime linguistique spécifique, basé sur l'article 28 f) du statut<sup>51</sup> qui est un règlement du Conseil. Toutefois, le cas d'espèce diffère de la situation de l'OHMI sur un point fondamental; puisque le traité ne prévoit pas de disposition spécifique pour le régime linguistique des concours européens, à l'instar des dispositions de l'article 118 par. 2 TUE dans le domaine de la propriété. C'est ainsi que la jurisprudence, jusqu'en 2012, a validé l'approche des institutions qui assimile les candidats aux concours aux agents, puisqu'ils n'entrent en contact avec ces-dernières que pour une relation d'emploi<sup>52</sup>. Elles ont donc appliqué, à cette catégorie, un régime linguistique spécifique, fondé sur les exigences statutaires dans le domaine des langues, aux fins de la sélection et du recrutement des agents. Cet aspect est développé dans la suite de la présente contribution; car il est à l'origine d'une abondante jurisprudence.

Après avoir abordé le régime linguistique "externe" de l'Union européenne, à travers son cadre général, puis les dérogations possibles à ces règles; il convient d'examiner le régime linguistique "interne" des institutions de l'Union européenne.

---

protection unitaire conférée par un brevet. Le régime linguistique est celui de l'OEB (anglais, français, allemand). Cf. JOUE L 361 du 31 décembre 2012, p. 1

<sup>50</sup> Cf. Infra

<sup>51</sup> Cf. Infra

<sup>52</sup> Cf. Infra

## II- Le régime linguistique des institutions de l'Union européenne.

Notre étude aborde ici le premier volet du régime linguistique "interne", à savoir la dimension qui touche au fonctionnement des institutions<sup>53</sup>. Il convient de présenter tout d'abord les dispositions du règlement 1/58 qui fixent ce régime linguistique, puis leur mise en œuvre par les institutions.

### A- Les dispositions du règlement 1/58 qui fixent le régime linguistique des institutions européennes: le régime linguistique "interne".

A la différence du protocole adopté par la CECA, muet sur les modalités pratiques du régime linguistique des institutions<sup>54</sup>; l'article 6 du règlement 1/58 dispose, de manière générale, que *"Les institutions peuvent déterminer les modalités d'application de ce régime linguistique dans leurs règlements intérieur."* Cette disposition constitue la base juridique du régime "interne". En principe, les institutions ont la responsabilité de déterminer les langues qu'elles utilisent pour leur communication interne et de l'imposer à leur personnel. Toutefois, ce choix doit se faire dans le contexte des limites, fixées par le traité. Si les institutions et organes de l'Union ont un degré de latitude importante dans cette matière; ils ne peuvent utiliser cette marge de manœuvre que pour un objectif précis, assurer leur fonctionnement. Par conséquent, il est possible de choisir un régime linguistique "interne", si et seulement si ce choix se fonde sur des considérations découlant des besoins fonctionnels de l'institution et si ces dispositions ne créent pas de différence de traitement injustifiée entre citoyens de l'Union européenne<sup>55</sup>.

La question se pose également de déterminer les destinataires de cette disposition du règlement 1/58. Elle s'adresse sans aucun doute, aux institutions de l'Union, telles que définies par l'article 13 par. 1<sup>er</sup> TUE<sup>56</sup>. Elle concerne également les organes et agences de l'Union européenne, conformément aux dispositions de l'article 24 TFUE: *"tout citoyen de l'Union peut écrire à toute institution ou*

<sup>53</sup> Le second volet qui traite du régime linguistique applicable aux relations avec leurs agents est traité dans la section 2 du présent texte.

<sup>54</sup> Cf. Supra

<sup>55</sup> CJCE, 15 mars 2005, aff. Espagne / Eurojust, C-160/03, Cf. Concl. Avocat général Poiares Maduro du 16 décembre 2004:  
<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=49769&pageIndex=0&doclang=fr&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1153908>

<sup>56</sup> *"Les institutions de l'Union sont: le Parlement européen, le Conseil européen, le Conseil, la Commission européenne (ci-après dénommée «Commission»), la Cour de justice de l'Union européenne, la Banque centrale européenne, la Cour des comptes."*

*organe*<sup>57</sup> visé au présent article ou à l'article 13 du traité sur l'Union européenne dans l'une des langues visées à l'article 55, paragraphe 1, dudit traité et recevoir une réponse rédigée dans la même langue. Par conséquent, il semble que tous les organes de l'Union européenne (CESE, CdR, Médiateur, Contrôleur de la protection des données etc.), possède une compétence de déterminer un régime linguistique "interne" pour assurer leur fonctionnement, conformément à l'article 6 du règlement 1/58.

Le cadre juridique du régime "interne" étant défini, il est intéressant de déterminer comment les institutions ont mis en œuvre ces dispositions; afin de leur permettre de décider et de délibérer, dans l'exercice des compétences qui leur sont dévolues par le traité.

#### **B- La mise en œuvre par les institutions des dispositions du règlement 1/58 sur le régime linguistique "interne".**

De fait, on a pu distinguer deux cas. Tout d'abord, les institutions politiques, comme le Parlement européen ou le Conseil qui se réfèrent, dans leur règlement intérieur, aux langues officielles de l'Union et appliquent le multilinguisme complet, dans leur régime "interne"<sup>58</sup>. On a également pu distinguer les institutions, dont le règlement intérieur ne comporte pas, à proprement parler, de dispositions linguistiques pour définir un régime "interne"; mais pour lesquelles on a pu déterminer des pratiques, à l'instar de la Commission européenne.

Privilégier, de jure, certaines langues semble difficile pour des institutions politiques qui rassemblent des élus que ce soit de manière directe (les Membres du Parlement européen) ou indirecte (les Membres du Conseil). C'est ainsi que Conseil, délibère et décide, dans le contexte du régime linguistique prévu par le règlement 1/58<sup>59</sup>. Toutefois, le Comité des représentants permanents (CoRePer) et les groupes de travail du Conseil<sup>60</sup> pratiquent des régimes linguistiques pragmatiques et flexibles. Le

<sup>57</sup> Souligné par l'auteur.

<sup>58</sup> Ceci n'est pas illégal. Mais pourquoi avoir un régime interne, s'il doit être identique au régime externe?

<sup>59</sup> Décision du Conseil 2009/937 portant adoption de son règlement intérieur (art. 14 par. 1er): JOUE L 325/35 du 11 décembre 2009: *"Sauf décision contraire prise par le Conseil à l'unanimité et motivée par l'urgence, le Conseil ne délibère et ne décide que sur la base de documents et projets établis dans les langues prévues par le régime linguistique en vigueur."*

<sup>60</sup> Ils sont composés de fonctionnaires et pas d'élus, même de manière indirecte; comme c'est le cas pour les différentes composantes du Conseil qui regroupe des ministres ou des secrétaires d'Etat.

CoRePer travaille en anglais, français et allemand et les groupes de travail du Conseil, seulement en anglais et en français.

Pour sa part, le Parlement européen applique un multilinguisme intégral, au bénéfice de ses Membres: les documents sont préparés dans toutes les langues officielles; chaque député peut s'exprimer dans la langue de son choix et l'interprétation est fournie dans toutes les langues officielles. Les règles sont toutefois moins contraignantes pour les réunions des commissions parlementaires, où l'interprétation n'est requise que pour les Membres présents<sup>61</sup>.

La Commission appartient à la catégorie des institutions qui ont développé des pratiques linguistiques internes, en l'absence de dispositions réglementaires. Si le règlement intérieur de la Commission<sup>62</sup> reste silencieux à propos des langues de travail et de communication; on peut noter que les règles de mise en œuvre de ce texte prévoient que les documents, mis à disposition du Collège, doivent être présentés aux Membres dans les langues déterminées par le Président et dans les langues appropriées pour l'adoption de l'acte concerné, en tenant compte des exigences relatives à la publication ou au(x) destinataire(s) de l'acte<sup>63</sup>. Il semble qu'aucun

<sup>61</sup> Article 158 du règlement intérieur du Parlement européen: "1. Tous les documents du Parlement sont rédigés dans les langues officielles. 2. Tous les députés ont le droit, au Parlement, de s'exprimer dans la langue officielle de leur choix. Les interventions dans une des langues officielles sont interprétées simultanément dans chacune des autres langues officielles et dans toute autre langue que le Bureau estime nécessaire. 3. L'interprétation est assurée, au cours des réunions de commission et de délégation, à partir des langues officielles utilisées et exigées par les membres titulaires et suppléants de la commission ou de la délégation concernée, et vers ces langues. 4. Au cours des réunions de commission ou de délégation en dehors des lieux habituels de travail, l'interprétation est assurée à partir des langues des membres qui ont confirmé leur assistance à la réunion, et vers ces langues. Ce régime peut être exceptionnellement assoupli avec l'accord des membres de l'un ou de l'autre de ces organes. En cas de désaccord, le Bureau tranche. Lorsqu'il apparaît, après la proclamation des résultats d'un vote, que les textes rédigés dans les différentes langues ne sont pas exactement concordants, le Président décide de la validité du résultat proclamé en vertu de l'article 184, paragraphe 5. S'il valide le résultat, il détermine la version qui doit être considérée comme adoptée. La version originale ne peut toutefois pas toujours être considérée comme le texte officiel, étant donné qu'il peut arriver que les textes rédigés dans les autres langues diffèrent tous du texte original":

<http://www.europarl.europa.eu/sipade/rulesleg8/Rulesleg8.FR.pdf>:

<sup>62</sup> Version consolidée du règlement intérieur de la Commission et des mesures de mise en œuvre: document C(2010) 1200 du 24 février 2010.

<sup>63</sup> Point 6-4.3 des modalités d'application de l'article 6 (ordre du jour) du règlement intérieur de la Commission (Décision de la Commission C(2010)1200 du 24 février 2010): "Les documents à examiner en réunion de la Commission sont communiqués aux membres de la Commission : dans les langues fixées par le président, compte tenu des besoins minimaux des membres de la Commission; ainsi que dans la ou les langue(s) nécessaire(s) en particulier aux fins de l'entrée en vigueur de l'acte et de sa notification à

Président de la Commission n'ait déterminé précisément le régime "interne" des langues du Collège; mais la pratique est d'utiliser l'anglais, le français et l'allemand pour les documents mis à disposition de la Commission; de même que pour l'interprétation des réunions du Collège. Par ailleurs, il faut bien constater que dans ses différents rôles, la Commission doit préparer et adopter des rapports, des propositions de législation ou des documents de travail, rédigés par ses services administratifs. Il ressort des statistiques de la Direction générale de la traduction (DGT) que seules deux langues sont utilisées pour la rédaction de ce type de documents: l'anglais et le français, de manière plus restreinte.

Il en est de même pour la Cour de justice qui a développé des pratiques spécifiques dans le domaine des langues. C'est ainsi que le français y est utilisé comme langue de délibération entre les juges<sup>64</sup>. Les règles de procédures des trois Cours<sup>65</sup> disposent que le juge peut demander à une institution, partie à une instance, une traduction dans toutes les langues officielles de ses plaidoiries. Toutefois, cette règle ne s'applique pas quand la langue de procédure est le français. Il s'agit là de pratiques linguistiques qui ne sont pas réellement codifiées.

Il serait intéressant de vérifier la situation qui prévaut au sein d'autres institutions de l'Union (la Cour des comptes, par exemple), des organes communautaires centraux (CESE, CdR, Contrôleur européen de la protection des données, Médiateur, SEAE, etc.), mais également des organes communautaires décentralisés (il en existe plus de cinquante). Cela nécessiterait, à n'en pas douter, une étude approfondie.

Après avoir étudié le premier volet du régime linguistique "interne" des institutions; il convient d'étudier le second volet de cette dimension: le régime linguistique applicable aux relations entre les institutions et leurs agents.

---

*ses destinataires*". Des dispositions identiques s'appliquent aux procédures écrites.

<sup>64</sup> On peut s'interroger sur la perpétuation de cette coutume, avec l'élargissement du Tribunal à 56 membres et la difficulté de trouver des juristes francophones de haut niveau dans certains Etats membres.

<sup>65</sup> Jusqu'à la disparition du TFP.



## **Section II- Le régime linguistique applicable aux relations entre les institutions européennes et leurs agents.**

Sur le fondement de l'article 6 du règlement 1/58, les institutions ont la responsabilité de déterminer les langues qu'elles utilisent pour leur communication interne et de l'imposer à leur personnel. Toutefois, on doit constater qu'en l'absence de véritable régime "interne", défini dans les règlements intérieurs des institutions et organes de l'Union; le régime applicable aux relations entre les institutions et leurs agents n'est pas toujours très clair.

Il faut ajouter qu'outre l'article 6 du règlement 1/58, des dispositions juridiques applicables au régime linguistique existent dans un autre acte de droit communautaire dérivé. Il s'agit du statut et du règlement applicable aux autres agents (RAA) qui constituent un instrument de rang et de portée juridique équivalents au règlement 1/58.

Pour définir ce régime "interne", on examinera tout d'abord les dispositions du statut et du RAA, puis les principes dégagés par la jurisprudence, avant de présenter la pratique des.

### **I- Les dispositions prévues par le statut et le régime applicable aux autres agents (RAA)**

L'article 6 du règlement 1/58 prévoit un régime linguistique "interne" que chaque institution de l'Union a la responsabilité d'adopter. Comme nous avons pu le constater, soit les institutions n'ont pas adopté de telles dispositions; soit elles se contentent d'utiliser le régime "externe", avec l'ensemble des langues officielles.

Il est également nécessaire de vérifier si le statut, qui est aussi un règlement du Conseil, à l'instar du règlement 1/58, prévoit des règles particulières dans le domaine linguistique, applicables aux relations entre les institutions et leurs agents.

Le statut et le RAA ne définissent pas réellement un cadre pour le régime linguistique applicable aux agents. Toutefois, on peut trouver, dans ce texte, quelques dispositions éparées relatives à cette matière. Il énonce, en premier lieu, un principe général de non-discrimination linguistique dans l'application de ses propres dispositions; puis, en second lieu, il définit certaines exigences relatives aux concours et sélections ainsi qu'à la carrière des fonctionnaires et agents.

Tout d'abord, depuis la révision du statut, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2004, l'article 1<sup>er</sup> quinquies par. 1<sup>er</sup> énonce un principe de non-

discrimination sur base de la langue: "*Dans l'application du présent statut est interdite toute discrimination, telle qu'une discrimination fondée sur le sexe, la race, la couleur, les origines ethniques ou sociales, les caractéristiques génétiques, la langue<sup>66</sup>, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle.*" Par ailleurs, l'article 1<sup>er</sup> quinquies par. 6 fixe des limites à ce principe, sous réserve de respecter deux conditions, contenues dans la disposition: "*Dans le respect du principe de non-discrimination et du principe de proportionnalité, toute limitation de ces principes doit être objectivement et raisonnablement justifiée et doit répondre à des objectifs légitimes d'intérêt général dans le cadre de la politique du personnel. Ces objectifs peuvent notamment justifier la fixation d'un âge obligatoire de la retraite et d'un âge minimum pour bénéficier d'une pension d'ancienneté.*" On verra que ce-dernier paragraphe a toute son importance dans la jurisprudence; afin de justifier le régime linguistique des concours et la limite dans le choix de la seconde langue pour les épreuves, parmi les langues officielles de l'Union.

Une seconde disposition statutaire s'applique à la sélection des fonctionnaires et agents de l'UE. L'article 28 f) du statut et l'article 82 par. 3 du RAA disposent qu'un candidat ne peut devenir fonctionnaire ou agent de l'Union "*S'il ne justifie posséder une connaissance approfondie d'une des langues de l'Union et une connaissance satisfaisante d'une autre langue de l'Union dans la mesure nécessaire aux fonctions qu'il est appelé à exercer*"<sup>67 68</sup>.

On notera toutefois, que ces deux dispositions s'abstiennent de privilégier une quelconque langue officielle, pour les concours. Ces dispositions ont fait couler beaucoup d'encre, comme on va le voir dans la suite de ce texte. Toutefois, on doit souligner que la connaissance "satisfaisante" d'une seconde langue, dans la mesure nécessaire aux fonctions de l'agent, permet, sans aucun doute, une certaine flexibilité pour définir le régime des langues applicable aux concours.

On doit également noter qu'une disposition, arrêtée par le Conseil dans le contexte de la révision du statut du 22 mars 2004, oblige les fonctionnaires recrutés, à partir du 1er mai 2004 à démontrer leur capacité dans une troisième langue pour bénéficier de leur première promotion. L'article 45 par. 2 du statut dispose ainsi: "*Le fonctionnaire est tenu de démontrer, avant sa première promotion*

<sup>66</sup> Souligné par l'auteur.

<sup>67</sup> Idem.

<sup>68</sup> CJCE, 19 juin 1975, aff. C-79/74, Küster / Parlement européen, Rec. p. 725 points 16 et 20; CJCE, 27 octobre 1975, aff. C-22/75, Küster / Parlement européen, Rec. p. 1267, points 13 et 17.

*après recrutement, sa capacité à travailler dans une troisième langue parmi celles visées à l'article 55, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne. Les autorités investies du pouvoir de nomination des institutions arrêtent d'un commun accord les dispositions communes d'exécution du présent paragraphe. Ces dispositions prévoient l'accès à la formation des fonctionnaires dans une troisième langue et fixent les modalités de l'évaluation de la capacité des fonctionnaires à travailler dans une troisième langue, conformément à l'article 7, paragraphe 2, point d), de l'annexe III."* On peut constater, à nouveau, que le statut ne privilégie aucune langue particulière, parmi les langues officielles de l'Union.

Enfin, l'article 85 par. 3 RAA prévoit que l'octroi d'un contrat à durée indéterminée, pour un agent contractuel de groupe de fonction IV, est subordonné à sa capacité à travailler dans une troisième langue, parmi les langues officielles de l'UE: "*L'agent contractuel du groupe de fonctions IV doit, avant le renouvellement de son contrat pour une durée indéterminée, démontrer sa capacité à travailler dans une troisième langue parmi celles visées à l'article 55, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne. Les dispositions concernant l'accès à la formation et les modalités d'évaluation visées à l'article 45, paragraphe 2, du statut s'appliquent par analogie."* A contrario, les agents contractuels des groupes de fonction I, II et III ne sont pas soumis à cette obligation, pour bénéficier de contrats à durée indéterminée. Cette distinction entre groupes de fonction se fonde sur la nature et le niveau des tâches de ces différentes catégories.

Après avoir présenté les dispositions statutaires, il importe d'examiner les principes dégagés par la jurisprudence, à propos du régime linguistique applicable aux relations entre les institutions et leurs agents.

## **II- Les principes dégagés par la jurisprudence.**

Tout d'abord, il est important de bien définir les notions de fonctionnaire et agent, d'une part; et d'institution, d'autre part.

Le statut de fonctionnaire de l'Union européenne est défini par l'article 1<sup>er</sup> bis, par. 1<sup>er</sup> du statut. Le fonctionnaire européen est un agent, dont le lien avec son institution est qualifié de statutaire, quel que soit l'institution ou l'organe auprès duquel il est affecté ou quel que soit son lieu d'affectation. Outre les fonctionnaires, ce texte s'applique également à tous les agents engagés par contrat par l'Union européenne, conformément à la distinction introduite par le traité de fusion du 8 avril 1965 entre fonctionnaires et autres agents. Il s'applique donc à tous les agents temporaires et

contractuels; à l'exception des personnels recrutés en intérim ou de tout personnel recruté par les institutions européennes, dans le contexte de contrats relevant du droit privé national d'un Etat membre. En outre, depuis le 1<sup>er</sup> mai 2004, l'ensemble du personnel au service des agences de l'Union européenne est couvert par le statut des fonctionnaires de l'UE, selon les dispositions de l'article 1<sup>er</sup> bis par. 2 du statut<sup>69</sup>.

Les institutions de l'Union européenne sont définies dans le traité (cf. article 13 par. 1<sup>er</sup> TUE). L'article 1<sup>er</sup> ter du statut assimile différents organes communautaires aux institutions, au sens du traité, pour l'application des dispositions statutaires<sup>70</sup>. On doit noter que la Banque centrale européenne (BCE) est la seule institution, prévue par les dispositions du traité, dont le régime des agents n'est pas couvert par le statut. De même, la Banque européenne d'investissement (BEI) n'est pas assimilée à une institution européenne pour l'application du statut des fonctionnaires de l'UE.

Notre texte établit une distinction entre, d'une part, les relations entre les institutions et leurs agents, de manière générale, et, d'autre part, la question spécifique des concours et sélections de l'Union européenne, dont le régime linguistique est à l'origine d'une jurisprudence abondante.

#### **A- Les principes applicables aux relations entre les institutions et leurs agents.**

Tout d'abord, on va pouvoir constater l'évolution de la jurisprudence dans cette matière. Si, jusqu'à récemment, le juge communautaire a écarté l'application du règlement 1/58, à ce domaine, au profit d'un régime des langues informel et flexible; la position du juge est aujourd'hui beaucoup plus nuancée.

L'avocat général Poiares Maduro, a considéré dans ses conclusions, à propos d'une affaire Espagne / Eurojust<sup>71</sup>, que, sur le fondement de l'article 6 du règlement 1/58, les institutions ont la responsabilité de déterminer les langues qu'elles utilisent pour leur

<sup>69</sup> "La définition figurant au paragraphe 1 s'applique également aux personnes nommées par les organismes de l'Union (ci-après dénommés "agences") auxquels le présent statut s'applique en vertu des actes qui les établissent. Les références faites aux institutions dans le présent statut s'entendent également comme faites aux agences, sauf disposition contraire du présent statut."

<sup>70</sup> "Sauf dispositions contraires du présent statut, a) le service européen pour l'action extérieure (ci-après dénommé "SEAE"), b) le Comité économique et social européen, c) le Comité des régions, d) le médiateur de l'Union européenne, et e) le contrôleur européen de la protection des données sont assimilés, pour l'application du présent statut, aux institutions de l'Union."

<sup>71</sup> Cf. Supra, note de bas de page n° 31.

communication interne et de l'imposer à leur personnel. Toutefois, une limite s'impose à leur choix, à savoir les dispositions des traités. Ainsi, les institutions et organes de l'Union ont un degré de latitude important pour définir le régime des langues applicable aux agents; mais cette marge de manœuvre doit servir l'objectif de la communication interne et donc le bon fonctionnement de l'institution. Par conséquent, il est possible de choisir un régime linguistique interne plus restreint que les langues officielles de l'UE; à la condition que ce choix soit fondé sur des considérations découlant des besoins fonctionnels et qu'il ne génère pas de différences de traitement injustifiées entre citoyens européens. On doit noter que la Cour n'a pas retenu les Conclusions de l'avocat général, dans cette affaire, pour des raisons purement formelles; afin d'éviter de prendre parti sur une question épineuse relative à un organe, dont la compétence, en 2003, ne relevait pas de la sphère communautaire.

Dans une affaire qui concerne également une agence (Kik/OHMI<sup>72</sup>), la Cour a rappelé sa jurisprudence selon laquelle les nombreuses références à l'emploi des langues dans l'Union, figurant dans le traité, ne peuvent être considérées comme étant la manifestation d'un principe général du droit de l'Union, assurant à chaque citoyen le droit à ce que tout ce qui serait susceptible d'affecter ses intérêts soit rédigé, en toutes circonstances, dans sa langue. A fortiori, ce ne serait être le cas pour des fonctionnaires ou des agents des institutions qui doivent avoir démontrés leurs connaissances linguistiques, comme prévu par le statut.

Le Tribunal a précisé son approche, à propos des principes qui régissent le régime linguistique applicable aux relations entre les institutions et leurs agents, dans une affaire Rudolph / Commission<sup>73</sup>. En l'espèce, il s'agit de déterminer si un fonctionnaire ou un agent peut obliger l'administration à utiliser une langue particulière, en réponse à une réclamation<sup>74</sup>. Le juge a répondu par la négative et considéré que l'institution a la possibilité d'utiliser la langue la plus appropriée, pour autant que le fonctionnaire puisse comprendre la réponse. En cas de divergence entre les deux parties, il appartient à l'institution d'apporter la preuve que le fonctionnaire possède une maîtrise suffisante de la langue, dans laquelle la réponse est rédigée. Dans cet arrêt, le Tribunal opère une distinction entre le régime linguistique

<sup>72</sup> TPI, 12 juillet 2001, aff. T-120/99, Kik/OHMI, Rec. 2001, p. II-2235; CJCE, 9 septembre 2003, aff. C-361/01 Kik / OHIM, Rec. 2003, p. I-08283.

<sup>73</sup> TPI, 23 mars 2000, aff. T-197/98, Rudolph / Commission, Rec. FP-I-A-55; FP-II-241.

<sup>74</sup> Au sens de l'article 90 du statut.

"externe"<sup>75</sup>, applicable aux Etats membres et aux citoyens; et le régime "interne" qui couvre les relations entre l'administration communautaire et ses agents. Il considère que ce-dernier est beaucoup plus flexible que le régime "externe". Ainsi, le juge admet que ce régime peut comprendre un nombre restreint de langues.

Dans l'affaire Rasmussen / Commission<sup>76</sup>, le Tribunal considère que **"le règlement n° 1 n'est pas applicable aux relations entre les institutions et leurs fonctionnaires et agents, en ce qu'il fixe uniquement le régime linguistique applicable entre les institutions et un État membre ou une personne relevant de la juridiction de l'un des États membres"** (point 60 de l'arrêt). Il confirme cette approche dans l'affaire Marcuccio / Commission<sup>77</sup>. Dans le cas d'espèce, le juge a confirmé que les relations entre les institutions et leurs agents ne relevaient pas des dispositions des traités, de la charte des droits fondamentaux ou du règlement 1/58. Par conséquent, un fonctionnaire ne peut exiger une réponse dans sa langue maternelle, à un courrier adressé à une institution, à propos de sa relation d'emploi (cf. art. 2 du règlement 1/58). Cette position de la juridiction communautaire est justifiée par le fait que l'application du multilinguisme intégral imposerait des charges financières et administratives trop lourdes aux institutions. Toutefois, le juge prévoit que, si l'institution fournit un document dans une de ses langues de travail; elle est obligée de fournir une traduction, si l'agent ne possède pas une connaissance suffisante de la langue utilisée pour comprendre le document. Il ressort donc de cet arrêt que l'institution n'est pas obligée d'utiliser la langue principale des fonctionnaires pour communiquer avec eux; si la personne à qui elle s'adresse maîtrise la langue utilisée par l'administration. La traduction dans une des langues officielles de l'Union n'est jamais obligatoire pour les relations entre institutions et personnel.

La juridiction communautaire a modifié sa position sur le régime linguistique applicable aux agents, à l'occasion de plusieurs affaires dans le domaine des concours. C'est ainsi que dans son arrêt, rendu en pourvoi, dans les affaires jointes Italie / Commission et Espagne

<sup>75</sup> Cf. Supra, p. 3 (article 24 TFUE) et note de bas de page n° 12 (article 2 du règlement 1/58).

<sup>76</sup> TPI, 5 octobre 2005, aff. T-203/03, Rasmussen / Commission, Rec FP-I-A-00279 ; FP-II-01287.

<sup>77</sup> TFP, aff. F-3/08, Marcuccio / Commission, ordonnance du TFP du 7 octobre 2009, aff. T-515/09, Marcuccio / Commission, ordonnance du TPI du 18 octobre 2010.

/ Commission<sup>78</sup> visant à annuler des avis de concours généraux, la Cour opère un véritable revirement de jurisprudence sur l'application du règlement 1/58 aux candidats aux concours européens. A cette occasion, le juge constate que les institutions, concernées par les avis de concours contestés, n'ont pris aucune disposition dans leur règlement intérieur pour définir les modalités de leur régime linguistique "interne". Il conclut, par conséquent, qu'en l'absence de telles dispositions, il n'est pas possible d'exclure totalement du champ d'application du règlement 1/58 les relations entre les institutions et leurs agents (point 68 de l'arrêt mentionné). Dans les affaires jointes Italie / Commission (T-124/13) et Espagne / Commission (T-191/13)<sup>79</sup>, dans le même domaine, le Tribunal rappelle la position adoptée par la Cour dans son arrêt de principe C-566/10-P, selon laquelle, en l'absence de disposition insérée dans le règlement intérieur des institutions ou dans le statut, définissant le régime linguistique interne; il est possible d'appliquer le règlement 1/58 aux fonctionnaires et agents de l'UE et à fortiori aux candidats aux concours européens.

Suite à ce changement d'approche, on peut légitimement se demander quelle serait la position de la juridiction communautaire si, aujourd'hui, un fonctionnaire ou un agent demandait l'annulation d'un acte individuel, le concernant, sur base de la violation d'une disposition du règlement 1/58.

Par ailleurs, on doit constater que cette jurisprudence pourrait avoir des conséquences dans d'autres domaines de la politique du personnel; si la juridiction communautaire prend le parti de faire primer des règlements et des directives qui ne s'appliquent pas, en principe, aux institutions, puisqu'elle n'en sont pas destinataires<sup>80</sup>, sur le statut des fonctionnaires européens<sup>81</sup>.

<sup>78</sup> TPI, 13 septembre 2010, aff. jointes T-166/07 et T-285/07, Italie/Commission et Espagne / Commission Rec. P. II-93; CJCE, 27 novembre 2010 aff. C 566/10-P, aff. jointes Italie/Commission et Espagne/Commission,

Cf. <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-566/10&language=fr>

<sup>79</sup> TPI, 24 septembre 2015, aff. Jointes T-124/13 et T191/13, Italie/Commission et Espagne/Commision, cf.

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=168564&pageIndex=0&doclang=fr&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=856696>

<sup>80</sup> Article 288 TFUE par. 2 et 3: "2- Le règlement a une portée générale. Il est obligatoire dans tous ses éléments et il est directement applicable dans tout État membre. 3- La directive lie tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens."

<sup>81</sup> TFP, 30 avril 2009, aff. F\_65/07, Aahyan e. a. / Parlement, Rec. FP IA-1 p. 1054, Rec. FP IIA-1 p. 567, point 116; TFP, 26 octobre 2006, aff. F-1/05, Landgren / fondation européenne pour la formation professionnelle, Rec. FP IA-1 p. 223, Rec. FP IIA-2, p. 1277, point 72.

Après avoir examiné l'évolution de la jurisprudence communautaire, à propos du régime linguistique applicable aux relations entre les institutions et leurs agents, de manière générale; il importe de se pencher sur l'approche du juge dans le domaine plus spécifique des concours et ses conséquences.

## **B- Le cas particulier des concours européens.**

Entre 1958 et 1972, le régime linguistique est demeuré le même, avec quatre langues officielles. En 1972, on est passé à six langues, avec l'adhésion du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark. En 1986, ce nombre a été porté à sept, avec l'adhésion de la Grèce; puis à neuf, en 1986, avec l'élargissement de la Communauté à l'Espagne et au Portugal. En 1995, l'adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède a porté le nombre de langues officielles à onze. En 2004, l'Union européenne est passée à vingt langues officielles, avec l'élargissement à l'est. En 2007, l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie et la déclaration de l'Irlande reconnaissant le gaélique comme langue officielle, ont porté le nombre de langue de l'Union à vingt-trois et l'adhésion de la Croatie, en 2013, à vingt-quatre.

Par conséquent, depuis 2004, l'impact budgétaire de la dimension linguistique de l'Union a fortement augmenté et les institutions ont décidé de prendre un certain nombre de mesures internes, pour contenir ces coûts, en privilégiant la dimension linguistique "externe", au service des Etats membres et des citoyens européens. Les institutions ont aussi été amenées à créer EPSO<sup>82</sup>, afin de permettre la sélection et le recrutement de plus de 3000 nouveaux fonctionnaires, issus des Etats de l'élargissement; ce qui nécessitait d'adopter de nouvelles règles à propos de la dimension linguistique des concours. Deux Etats membres n'ont jamais accepté le régime restreint adopté, à cette occasion, par le Conseil d'administration d'EPSO, à savoir la restriction du choix de la seconde langue, prévue à l'article 28 f) du statut<sup>83</sup>, à trois langues spécifiques: anglais, français et allemand. Ils ont donc contesté systématiquement la dimension linguistique des avis de concours, sur le fondement des dispositions du règlement 1/58, du traité et de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Par ailleurs, les candidats n'ayant pas réussi les épreuves de sélections, ont utilisé la possibilité de contester la légalité de ceux-ci devant le juge communautaire, par le biais de réclamations (cf. art. 90 du statut) et de recours devant la juridiction communautaire. Le juge a donc été amené à faire évoluer sa jurisprudence dans ce domaine, sous l'effet de cette double contestation.

<sup>82</sup> European Personal Selection Office.

<sup>83</sup> Cf. Supra, p. 13.



Il est important d'examiner les principes dégagés par la juridiction communautaire, à propos des différents aspects du régime des concours européens.

**a- La norme de droit applicable aux candidats aux concours européens**

La question fondamentale posée à la juridiction communautaire, à plusieurs reprises dans le cadre des recours, a été de déterminer si les dispositions du traité et du règlement 1/58 s'appliquent au personnel des institutions européennes ou si les dispositions du statut priment sur celles du règlement 1/58.

Dans l'affaire Bonaiti Brighina / Commission<sup>84</sup>, le juge conclut qu'un candidat à un concours ne peut exiger d'une institution qu'elle communique avec lui dans sa langue maternelle, si l'institution préfère utiliser une autre langue, connue du candidat<sup>85</sup>. L'arrêt se réfère à l'article 6 du règlement 1/58, alors même que la Commission n'a pas adopté de régime linguistique "interne". Le Tribunal considère que cette disposition fonde la possibilité, pour la Commission, de recourir à des pratiques linguistiques spécifiques et plus retreintes que le régime "externe"; alors même qu'elle n'a arrêté aucune décision qui fonderait un régime linguistique "interne" et qu'elle n'a donc pas formalisé un régime de ce type. A cette occasion, le juge confirme l'application du statut et du RAA, en tant que *Lex specialis*, aux candidats aux concours européens. Il écarte ainsi l'application du régime linguistique "externe" à cette matière. Par conséquent, l'exigence linguistique des concours l'Union européenne est fixée par les articles 28 f) du statut et 82 par. 3 RAA<sup>86</sup>.

Dans le point 13 de cet arrêt, le Tribunal assimile les candidats aux concours communautaires aux fonctionnaires et agents des Communautés. Le juge justifie cette assimilation, pour la détermination du régime linguistique applicable, par **«le fait que lesdits candidats entrent en relation avec une institution uniquement aux fins d'obtenir un poste de fonctionnaire ou d'agent pour lequel certaines connaissances linguistiques sont nécessaires et peuvent être exigées par les dispositions communautaires applicables pour pourvoir le poste en cause»** (point 54 de l'arrêt précité). Il en conclut, aux points 55 et 56 de cet arrêt, que **«les articles 1<sup>er</sup>, 4 et 5 du règlement n° 1 ne s'appliquent pas aux avis de concours litigieux»** et que **«le choix de la langue**

<sup>84</sup> TPI, 7 février 2001, aff. T-118/99, Bonaiti Brighina / Commission, Rec. p. II-97.

<sup>85</sup> Affaires Rudolph / Commission et Rasmussen / Commission. Cf. Supra, notes de bas de page n° 49 (Rudolph) et n°52 (Rasmussen).

<sup>86</sup> Cf. Supra, p. 13 et 14.

*de publication externe d'un avis relève [...] de la responsabilité des institutions*». Dès lors, la catégorie des candidats aux concours relève de l'article 28 f) du statut<sup>87</sup> qui fixe le niveau linguistique, pour contribuer à l'objectif de l'article 27 du statut<sup>88</sup>: "**Le recrutement doit viser à assurer à l'institution le concours de fonctionnaires possédant les plus hautes qualités de compétence, de rendement et d'intégrité, recrutés sur une base géographique la plus large possible parmi les ressortissants des États membres de l'Union. Aucun emploi ne peut être réservé aux ressortissants d'un État membre déterminé.**". Le Tribunal a développé une approche similaire dans d'autres affaires et en particulier dans le cas Hendricks / Conseil<sup>89</sup>. Il s'agit d'une jurisprudence constante jusqu'à l'arrêt C-566/10-P, rendu le 27 novembre 2012<sup>90</sup>, dans lequel la Cour de justice a pris le parti d'appliquer le règlement 1/58 aux candidats aux concours.

Dans l'affaire C-566/10-P, le juge conclut qu'en l'absence de disposition dans les règlements intérieurs des institutions ou dans le statut, il n'est pas possible d'exclure totalement du champ d'application du règlement 1/58, les relations entre les institutions et leurs agents. La Cour ajoute que ce règlement s'applique à fortiori à des candidats à des concours de l'Union européenne, qui ne sont, en principe, ni fonctionnaires, ni agents d'une institution européenne. A cette occasion, elle écarte donc son approche traditionnelle, selon laquelle les candidats entrent en contact avec les institutions, dans le but unique de passer un concours et de se faire recruter; et que, par conséquent, il est possible de leur appliquer régime linguistique spécifique, fondé sur des exigences fixées par le statut. De même, la Cour écarte l'application des dispositions statutaires aux candidats aux concours et les considère comme des citoyens européens, soumis aux dispositions du règlement 1/58. Le Tribunal s'est conformé à cet arrêt de principe de la Cour dans plusieurs affaires Italie / Commission<sup>91</sup>,

<sup>87</sup> Ainsi que l'art. 82 par. 3 RAA pour les autres agents.

<sup>88</sup> Ainsi que l'article 12 RAA pour les autres agents.

<sup>89</sup> TPI, 5 avril 2005, aff. T-376/03, Hendrickx / Conseil, Rec. FP-IA-83; FP-II-379.

<sup>90</sup> CJCE, 27 novembre 2012, aff. C-566/10-P: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-566/10&language=fr>. Arrêt rendu en pourvoi des affaires jointes T166/07 et T285/07.

<sup>91</sup> CJCE, 12 septembre 2013, Affaires Italie / Commission, aff. T-142/08 (<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=140923&pageIndex=0&doclang=fr&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1153908>); aff. T-164/08

(<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=140926&pageIndex=0&doclang=fr&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1153908>), aff. T-126/09

(<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=140927&pageIndex=0&doclang=fr&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1153908>), aff.

suspendues dans l'attente de l'arrêt C-566/10-P, mentionné ci-dessus, ainsi que dans deux affaires récentes<sup>92</sup>.

Cette évolution de l'approche du juge a également été appliquée au régime linguistique des concours européens.

### **b- Le régime linguistique applicable aux épreuves de concours européens**

L'article 27 du statut<sup>93</sup> vise à recruter les meilleurs candidats. A cette fin, il fixe des conditions minimum en termes de diplôme, d'expérience professionnelle et de langues. Toutefois, les institutions peuvent toujours fixer des exigences plus sévères que celles énoncées dans l'article 28 f) du statut<sup>94</sup>, dans l'intérêt du service. A titre d'exemple, elles pourraient demander la connaissance "satisfaisante" de deux langues communautaires et non d'une seule; ou bien exiger un niveau "approfondi", pour la seconde langue. C'est ainsi que les concours de traducteurs requièrent la connaissance de deux ou trois langues et spécifient lesquelles. De même, une institution peut demander que le niveau de connaissance de la seconde langue soit "approfondi" et non "satisfaisant", comme l'exige le standard minimum fixé par l'article 28 f) du statut. Il semble logique qu'un interprète possède un niveau de maîtrise équivalent, à sa langue maternelle, pour la langue qu'il interprète. Il peut être aussi nécessaire de spécifier la deuxième langue ou la troisième langue, dans l'intérêt du service; pour autant qu'il ne s'agisse pas de réduire artificiellement le nombre de candidats ou de donner un avantage à certains candidats, conformément l'article 1<sup>er</sup> quinquies par. 6 du statut<sup>95</sup>: "***Dans le respect du principe de non-discrimination et du principe de proportionnalité, toute limitation de ces principes [principe de non-discrimination basée sur la langue<sup>96</sup>] doit être objectivement et raisonnablement justifiée et doit répondre à des objectifs légitimes d'intérêt général dans le cadre de la politique du personnel***". C'est ainsi que l'intérêt du service permet d'adopter un

T-218/09

(<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=140924&pageIndex=0&doclang=fr&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1153908>);

CJCE, 16 octobre 2013, aff. T-248/10:

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=143081&pageIndex=0&doclang=fr&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1153908>.

<sup>92</sup> . TPI, 24 septembre 2015, aff. jointes T-124/13 et T-191/13, Italie / Commission et Espagne / Commission:

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=172904&pageIndex=0&doclang=fr&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=452513>

<sup>93</sup> Les dispositions de l'article 12 RAA sont identiques.

<sup>94</sup> Cf. Supra, p. 13.

<sup>95</sup> Cf. Supra, p. 12 et 13.

<sup>96</sup> Inséré par l'auteur.

régime linguistique plus flexible que le régime "externe" prévu par le règlement 1/58, pour les concours européens; en l'absence de dispositions insérées dans le règlement intérieur des institutions. La jurisprudence dans ce domaine s'est donc construite sur base des dispositions statutaires, en l'absence de régime "interne" et, comme déjà vu, elle présuppose la primauté de la norme statutaire sur le règlement 1/58. Toutefois, si le juge définit des principes; il ne détermine pas de régime linguistique spécifique pour les concours. Ainsi, afin de permettre au personnel de chaque institution de communiquer et de travailler, alors que le nombre de langues a considérablement augmenté<sup>97</sup>; les institutions ont considéré comme nécessaire de faire de la connaissance de certaines langues, les plus communément répandues, au sein des institutions, une condition de sélection, dans l'intérêt du service; ce qui a donné lieu à plusieurs arrêts du juge communautaire.

La Cour s'est penchée sur cette problématique, tout d'abord, à propos d'une vacance de poste d'encadrement, publiée en interne, qui fixait comme condition spécifique, la connaissance approfondie de la langue anglaise, dans les affaires Küster / Parlement européen<sup>98</sup>. Dans le cas d'espèce, le juge a constaté que le recrutement peut dépendre d'une connaissance linguistique particulière, conformément aux articles 27 et 28 f) du statut; ce qui l'a amené à valider l'approche du Parlement européen. A cette occasion, la Cour a considéré que la justification, apportée par l'administration pour définir cette exigence, est liée à des raisons fonctionnelles, à savoir l'élargissement au Royaume-Uni. Le juge a d'ailleurs vérifié que le niveau de connaissance exigé, par cette vacance de poste, était proportionné avec les besoins du service.

Dans l'arrêt Hendrickx / Conseil<sup>99</sup>, le Tribunal adopte la même approche que la Cour dans l'affaire précédente et l'applique à un concours interne qui requière des candidats qu'ils possèdent une connaissance satisfaisante du français et de l'anglais, pour des raisons de service, en se référant aux pratiques internes du Conseil. Le juge considère donc que les institutions, dans le cas d'espèce le Conseil, ne sont pas obligées d'apporter une justification au fait qu'elles n'appliquent pas le régime linguistique "externe" aux candidats des concours. Par ailleurs, le Tribunal constate que l'avis de concours décrivait, de manière précise, les fonctions à exercer; ce qui permettait aux fonctionnaires et agents de comprendre la justification de la restriction du choix des langues. On doit toutefois noter, qu'en l'espèce, il s'agit d'un concours interne, ouvert à des candidats, déjà fonctionnaires ou agents, et non à des externes,

<sup>97</sup> Cf. Supra, p. 17

<sup>98</sup> Cf. Supra, note de bas de page n° 44.

<sup>99</sup> Cf. Supra, note de bas de page n° 65.

auxquels il est possible d'appliquer un niveau d'exigence supérieur à celui découlant de l'article 28 f) du statut.

Le Tribunal confirme, dans l'affaire *Italie / Commission*<sup>100</sup>, à propos de l'avis de vacance, publié en vue du recrutement du Directeur général de l'OLAF, que les conditions de l'article 28 f) du statut constituent une exigence minimum; mais que les institutions peuvent toujours recourir à des conditions plus sévères, sur base des exigences du poste, comme dans le cas d'espèce, ou de l'intérêt du service.

Il adopte une approche similaire pour des concours généraux, dans les affaires *Italie / Commission* et *Espagne / Commission*<sup>101</sup>, et conclut que les institutions peuvent imposer un régime linguistique plus exigeant que celui énoncé à l'article 28 f) du statut, pour autant que les nécessités du poste ou l'intérêt du service le requièrent. Plus intéressant, le Tribunal considère que, dans le cas d'un concours général, les institutions ne sont pas obligées de justifier les exigences linguistiques poste par poste. Par conséquent, l'intérêt du service constitue une justification suffisante du régime linguistique d'un concours, s'il est plus strict que celui prévu par l'article 28 f) du statut, sans que cela ne constitue une discrimination<sup>102</sup>. Le juge considère également que si aucun acte communautaire ne justifie la restriction de la seconde langue des épreuves à trois langues spécifiques, parmi les langues officielles de l'Union; les institutions peuvent choisir une ou plusieurs langues, pour des raisons internes, sur la base objective des nécessités du service. Ce choix fait partie de leur pouvoir d'organisation.

La juridiction communautaire a appliqué cette même approche au régime linguistique d'un appel à manifestation d'intérêt (AMI) pour recruter des agents contractuels, considérant que l'intérêt du service pouvait justifier un régime qui limite le choix de la seconde langue, à l'anglais, au français et à l'allemand (Cf. *Italie / Commission*<sup>103</sup>). De la même manière, l'affaire *Angioi / Commission*<sup>104</sup> concerne un appel à manifestation d'intérêt pour le recrutement d'agents contractuels, dont le requérant conteste, devant le TFP, le régime des langues. Tout d'abord, si le plaignant accepte que les exigences linguistiques puissent être justifiées, en lien avec un poste

<sup>100</sup> TPI, 20 novembre 2008, aff. T-185/05, *Italie / Commission*, Rec. P. II-3207.

<sup>101</sup> TPI, 13 septembre 2010, aff. jointes T-156/07 et T-232/07, *Espagne/Commission*, Rec. p; II-191; TPI, 13 septembre 2010, aff. jointes T-166/07 et T-285/07, Rec. p. II-193.

<sup>102</sup> Cf. article 1<sup>er</sup> quinquies par. 1<sup>er</sup> et 6 du statut.

<sup>103</sup> TPI, 3 février 2011, aff. T-205/07, *Italie / Commission*, Rec. p. II-15.

<sup>104</sup> TFP, 29 juin 2011, aff. F-07/07 *Angioi / Commission*: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=105881&pageIndex=0&doclang=fr&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=393654>

particulier; il considère que ce n'est pas le cas pour une procédure, dont objectif est de dresser une liste de réserve pour des recrutements ultérieurs. En effet, il ne serait pas possible de déterminer si la connaissance de l'anglais, du français ou de l'allemand, est utile pour tous les recrutements à venir, sur base d'un AMI. Pour le requérant, le règlement 1/58 s'applique et, si son article 6 permet aux institutions de déterminer un régime linguistique "interne" simplifié; il semble qu'aucune d'entre elles n'ait recouru à cette faculté. Par ailleurs, il met en question le fait que les trois langues précitées soient les plus utilisées, au sein des institutions. Dans son arrêt, le TFP a appliqué l'approche du Tribunal général, selon laquelle les exigences linguistiques peuvent être requises pour les concours, non seulement en raison des postes à pouvoir, mais plus généralement dans l'intérêt du service. En effet, les institutions doivent pouvoir recruter des personnes qui sont à même de communiquer pour effectuer leurs tâches. Toutefois, le TFP considère que les exigences linguistiques ne doivent pas créer de discrimination. C'est la raison pour laquelle le Tribunal vérifie que ces exigences visent à poursuivre un objectif limité. Dans le cas d'espèce, il s'agit de s'assurer que les personnes à recruter ont une maîtrise des langues qui correspondent aux langues utilisées pour la communication interne. Il a aussi apprécié que l'anglais, le français ou l'allemand constituent des langues de communication des deux institutions (Commission et Conseil) qui vont recruter une large proportion des lauréats de cet AMI. Le juge considère que demander aux candidats de posséder une de ces trois langues de communication n'est pas disproportionné, par rapport à l'objectif d'assurer la communication au sein des institutions. Enfin, il constate qu'il n'existe aucune discrimination entre les candidats; puisque ceux d'entre eux qui possèdent une des trois langues, comme langue principale, voient leur choix de seconde langue limité aux deux autres. En revanche, ceux des candidats qui ne possèdent pas une de ces trois langues, comme langue principale, sont libres de choisir leur seconde langue, parmi les trois proposées.

Dans l'arrêt du 27 novembre 2012<sup>105</sup>, la Cour adopte une nouvelle approche à propos du régime linguistique des concours, sur le fondement de la remise en cause, par l'Italie et l'Espagne, de la limitation de la seconde langue des épreuves, à trois langues spécifiques. Le juge constate tout d'abord que si l'article 28 f) du statut mentionne la connaissance "satisfaisante" d'une seconde langue, dans la mesure de l'exercice de ses fonctions par l'agent; il n'indique pas les critères qui permettent aux institutions de limiter

<sup>105</sup> CJCE, 27 novembre 2012, aff. C-566/10-P: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-566/10&language=fr>. Arrêt rendu en pourvoi des affaires jointes T166/07 et T285/07.

le choix linguistique des candidats. Il rappelle également que les institutions, pour lesquelles ces concours sont organisés, n'ont pas adopté de régime linguistique "interne", conformément à l'article 6 du règlement 1/58. Elles ne peuvent donc s'en prévaloir. Le juge constate également, qu'à défaut d'adapter leurs règlements intérieurs, les institutions n'ont pas non plus arrêté de Communication, à l'attention des candidats, qui justifierait la limitation du choix de la seconde langue aux trois langues qu'elles ont retenues. La Cour remarque, en outre, que si l'article 1<sup>er</sup> quinquies par. 6 du statut permet d'apporter des limitations aux principes de non-discrimination et de proportionnalité; il importe que l'intérêt du service soit objectivement justifié et que le niveau de connaissance soit réellement proportionné aux besoins réels du service. Il considère enfin que les règles limitant le choix de la seconde langue doivent prévoir des critères clairs, objectifs et prévisibles; afin que les candidats puissent connaître, à l'avance, les exigences linguistiques, pour se préparer aux épreuves. Il annule donc les avis de concours contestés.

Dans ce même arrêt, le juge recommande aux institutions d'adopter une approche en trois points; afin de remédier à cette situation. Il s'agit d'arrêter un dispositif sur le régime linguistique à ajouter dans le règlement intérieur de chaque institution; d'adopter une Communication générale des institutions à l'attention des candidats, afin d'indiquer les critères de choix de langues; et d'ajouter dans les avis de concours une motivation du choix linguistique.

Les institutions se sont conformées à l'arrêt, mais ont considéré que l'organisation des centres d'évaluation (seconde partie des concours) n'est pas réalisable en vingt-quatre langues; car il constitue une charge disproportionnée, par rapport à l'objectif de l'article 27 du statut, c'est-à-dire assurer le recrutement des meilleurs candidats. Le Conseil d'administration d'EPSO a donc décidé de maintenir la limitation du choix de la seconde langue des candidats, pour la seconde étape des concours, et de continuer de le restreindre à trois langues. Il a également décidé d'encadrer juridiquement le régime linguistique des concours, par une décision du Collège des Chefs d'administration<sup>106</sup>, à propos de l'intérêt du service que représente la connaissance de deuxièmes langues (anglais, français, allemand), qui prennent en compte des besoins minimaux des institutions. Le dispositif a été complété par l'insertion d'un texte, dans chaque avis de concours, qui explicite le

<sup>106</sup> Il s'agit d'un organe qui regroupe l'ensemble des responsables d'administration des institutions et organes de l'UE, dans un but d'échange d'informations et de bonnes pratiques mais également afin de garantir une interprétation cohérente du statut.

choix de la seconde langue pour l'étape du centre d'évaluation<sup>107</sup> ainsi qu'un renvoi aux dispositions générales applicables aux concours généraux<sup>108</sup>. A noter que la première partie des concours (tests de pré-sélection) est organisée, depuis 2011, dans toutes les langues officielles de l'Union.

Au moment de la finalisation de la présente contribution<sup>109</sup>, les institutions n'ont toujours pas arrêté de dispositions sur un régime "interne", restreint à un petit nombre de langues, qui leur permettrait d'assurer leur fonctionnement et de mettre en œuvre la recommandation de la Cour. On doit noter que le secrétariat général du Conseil et le Parlement européen reproduisent les vingt-quatre langues officielles dans leur règlement intérieur; ce qui, d'après nous, ne constitue pas un régime "interne", susceptible de favoriser la communication entre les agents et le bon fonctionnement interne<sup>110</sup>.

---

<sup>107</sup> "Conformément à l'arrêt rendu par la Cour de justice de l'Union européenne (grande chambre) dans l'affaire C-566/10 P, République italienne/Commission, les institutions de l'Union sont tenues, dans le cadre du présent concours, de motiver la limitation du choix de la deuxième langue à un nombre restreint de langues officielles de l'Union.

Les candidats sont donc informés que les deuxièmes langues retenues aux fins du présent concours ont été définies conformément à l'intérêt du service, qui exige que les nouveaux recrutés soient immédiatement opérationnels et capables de communiquer efficacement dans leur travail quotidien. Le fonctionnement effectif des institutions risquerait autrement d'être gravement entravé.

Eu égard à la longue pratique des institutions de l'Union en ce qui concerne les langues de communication interne, et compte tenu des besoins des services en matière de communication externe et de traitement des dossiers, l'anglais, le français et l'allemand demeurent les langues les plus largement employées. En outre, l'anglais, le français et l'allemand sont de loin les deuxièmes langues qui sont les plus choisies par les candidats aux concours, lorsque ceux-ci ont la possibilité de choisir leur deuxième langue. Cela confirme le niveau d'étude et les compétences professionnelles qui peuvent être actuellement attendus des candidats à des postes au sein des institutions de l'Union, à savoir la maîtrise d'au moins l'une de ces langues.

Par conséquent, dans la mise en balance de l'intérêt du service et des besoins et des aptitudes des candidats, compte tenu du domaine particulier du présent concours, il est justifié d'organiser des épreuves dans ces trois langues afin de garantir que, quelle que soit leur première langue officielle, tous les candidats maîtriseront au moins l'une de ces trois langues officielles au niveau d'une langue de travail. En outre, dans un souci d'égalité de traitement, tout candidat, même s'il a l'une de ces trois langues comme première langue officielle, est tenu de passer cette épreuve dans sa deuxième langue, à choisir parmi ces trois langues.

L'appréciation des compétences spécifiques permet ainsi aux institutions de l'Union d'évaluer l'aptitude des candidats à être immédiatement opérationnels dans un environnement proche de celui dans lequel ils seront appelés à travailler. Ces dispositions ne portent pas atteinte à l'apprentissage ultérieur d'une troisième langue de travail conformément à l'article 45, par. 2 du statut".

<sup>108</sup> Cf. JOUE, C 70-A, 27 février 2015, p. 1.

<sup>109</sup> Début février 2016.

<sup>110</sup> Cf. Supra, p. 10.



Le Tribunal a repris cette approche dans toute une série d'affaires similaires, suspendues, dans l'attente de la position de principe de la Cour<sup>111</sup>. Dans les affaires jointes Italie / Commission et Espagne / Commission<sup>112</sup>, il va un pas plus loin, en appliquant l'arrêt de la Cour du 27 novembre 2012. En effet, le juge considère que cette limitation constitue une discrimination en faveur des candidats qui possèdent une connaissance, au moins satisfaisante, des trois langues utilisées pour les tests en seconde langue; puisque qu'ils peuvent participer et être recrutés en tant que fonctionnaires ou agents de l'Union; alors que les candidats ne possédant pas cette maîtrise sont exclus d'office. S'il rappelle que cette limitation peut être justifiée; il examine, dans le cas d'espèce, les arguments avancés par les institutions, insérés dans les avis de concours (Voir note de bas de page n°83). Après examen, il conclut que l'affirmation selon laquelle "*l'anglais, le français et l'allemand*" sont les trois langues les plus employées pour la communication interne des institutions, est vague et peu étayée. Il relève également que les statistiques fournies par la Commission ne permettent pas de fonder de telles affirmations. Il ajoute qu'il n'est pas démontré qu'un fonctionnaire nouvellement recruté, ne possédant pas une des trois langues mentionnées, ne pourrait pas accomplir ses tâches. Par ailleurs, il constate que les institutions n'ont pas prouvé que la limitation prévue dans le régime des épreuves, répond à l'intérêt du service. Par conséquent, l'obligation imposée aux candidats de choisir une seconde langue, parmi trois langues spécifiques, n'est ni objectivement justifiée, ni proportionnée à l'objectif des institutions: recruter des fonctionnaires et des agents, possédant les qualités mentionnées à l'article 27 du statut et immédiatement opérationnels.

Le juge communautaire a également été amené se pencher sur le régime linguistique des actes de candidature et des publications d'avis de concours.

**c- Le régime linguistique applicable aux actes de candidatures et aux publications des concours européens.**

Le Tribunal a été amené à préciser sa conception du régime linguistique des publications et des actes de candidatures (lettre de motivation, CV), dans l'affaire Italie / Commission<sup>113</sup>. Ce cas concerne l'avis de vacance pour le recrutement du Directeur général de l'OLAF, publié dans les versions anglaise, française et

<sup>111</sup> Affaires T-142/08, T-164/08, T-126/09, T-218/09 et T-248/10. Cf. Supra, note de bas de page n° 67.

<sup>112</sup> Cf. Supra, note de bas de page n° 68.

<sup>113</sup> TPI, 20 novembre 2008, aff. T-185/05, Italie/Commission, Rec. p. II-3207.

allemande du Journal officiel et dont un résumé, se référant à la publication complète, avait été publié dans des grands quotidiens internationaux des Etats membres. Il faut noter que l'approche adoptée pour cette publication, découlait d'une décision de la Commission sur le recrutement de l'encadrement supérieur qui prévoyait la publication de ce type de poste uniquement dans les trois langues mentionnées, pendant une période de deux ans et demi, en raison de la pénurie de capacité de traduction. Le Tribunal considère que le règlement 1/58 ne s'applique ni au personnel des institutions, ni aux candidats aux concours communautaires et que le statut ne requière pas que les vacances de poste soient publiées dans toutes les langues officielles. Par conséquent, la Commission pouvait adopter une décision pour restreindre le régime linguistique de la publication d'une telle vacance de poste. Par ailleurs, la publication des postes uniquement dans les langues de la sélection ne conduit à aucune discrimination; puisque les candidats doivent avoir la connaissance d'au moins une des langues dans laquelle la publication a été faite; afin de répondre aux exigences du service et de pouvoir effectuer leurs tâches. Toutefois, le Tribunal fait une distinction entre la publication dans certaines langues et la publication dans certaines versions linguistiques du Journal officiel. Ne pas publier dans toutes les versions linguistiques du JOUE pourrait conduire à des discriminations entre ses différents lecteurs; puisqu'un l'un d'entre eux, au moins, pourrait ne pas être informé d'un concours; alors qu'il remplit potentiellement les conditions de langues. Cette discrimination potentielle peut être levée dans le cas où l'institution prend des mesures d'information additionnelles, en publiant un résumé dans les autres versions linguistiques du Journal officiel.

Dans les affaires jointes Italie / Commission et Espagne / Commission<sup>114</sup>, ces deux Etats attaquent les avis de trois concours généraux publiés, de manière complète, dans les versions anglaise, française et allemande du JOUE, accompagnés d'un résumé de ces avis, dans les autres versions linguistiques. A cette occasion, le Tribunal a appliqué l'approche jurisprudentielle développée dans l'affaire mentionnée précédemment<sup>115</sup>. Il rappelle en effet qu'aucune règle, ni principe, ne prévoit la publication des avis de concours dans toutes les langues. Par conséquent, il valide la publication complète de ces avis dans les versions anglaise, française et allemande du Journal officiel, avec un résumé dans les autres versions linguistiques du JOUE. Le Tribunal utilise la même justification que dans l'affaire précédente, à savoir qu'il n'est pas

<sup>114</sup> TPI, 13 septembre 2010, aff. jointes T-156/07 et T-232/07, Espagne/Commission, Rec. p; II-191; TPI, 13 septembre 2010, aff. jointes T-166/07 et T-285/07, Rec. p. II-193.

<sup>115</sup> Cf. Supra, note de bas de page n° 89.

nécessaire de publier les avis de concours dans toutes langues, puisqu'un candidat qui n'aurait pas une connaissance suffisante au moins d'une langue parmi ces trois langues, ne remplirait pas les conditions d'admission.

Le Tribunal a également eu l'occasion, dans une autre affaire Italie / Commission<sup>116</sup>, d'appliquer cette jurisprudence à la publication d'un appel à manifestation d'intérêt (AMI) pour le recrutement d'agents contractuels, publié uniquement en anglais, français et allemand. Il faut souligner ici que le RAA, pas plus que le statut, ne définit le régime linguistique pour la publication d'un AMI. Les dispositions linguistiques applicables aux autres agents sont les mêmes que pour les fonctionnaires (art. 82 par. 3 RAA<sup>117</sup>). Le juge a appliqué la jurisprudence<sup>118</sup> qui permet la publication au Journal officiel des avis de concours dans un nombre de langues restreints, pour autant qu'un résumé soit publié dans les autres versions du JOUE. Dans le cas d'espèce, il a annulé l'AMI; car l'avis complet a été publié au Journal officiel et sur le site web d'EPSO, seulement en trois langues (anglais, français, allemand); sans le résumé dans les autres versions linguistiques du JOUE.

Une dernière affaire mérite d'être mentionnée car elle établit formellement un lien entre le régime linguistique du concours et celui de sa publication. Dans l'arrêt Italie / Comité économique et social<sup>119</sup>, le Tribunal annule un avis de vacance, seulement ouvert à des candidats internes, en raison de l'absence de concordance entre le régime linguistique de l'avis et de sa publication. Comme dans les cas T-166/07 et T-285/07<sup>120</sup>, l'avis de concours a été publié in-extenso dans trois versions linguistiques du Journal officiel (anglais, français, allemand), avec un résumé dans les autres versions linguistiques du JOUE, se référant à l'avis complet. Il est important de préciser que le régime linguistique applicable à cette vacance de poste est le suivant: ***"having a "[t]horough knowledge of an official language of the European Union and [an] excellent knowledge of at least two other official languages of the European Union", specifying that "[f]or operational reasons, a good knowledge of English and/or French [was] highly desirable"***. Ce régime est fondamentalement différent de celui qui a prévalait dans les affaires citées précédemment (aff. T-166/07 et T-285/07). En effet, cette vacance de poste ne prévoit pas de

<sup>116</sup> TPI, 3 février 2011, aff. T-205/07, Italie / Commission, Rec. p. II-15.

<sup>117</sup> Cf. Supra, p. 13.

<sup>118</sup> TPI, 20 novembre 2008, aff. T-185/05, Italie/Commission, Rec. p. II-3207; TPI, 13 septembre 2010, aff. jointes T-156/07 et T-232/07, Espagne/Commission, Rec. p; II-191; TPI, 13 septembre 2010, aff. jointes T-166/07 et T-285/07, Rec. p. II-193.

<sup>119</sup> TPI, 31 mars 2011, aff. T-118/07, Italie/CESE, Rec. p. II-1463.

<sup>120</sup> Cf. Supra, note de bas de page n° 77.

limitation de choix de la seconde langue; alors qu'elle ajoute une exigence complémentaire, posséder la connaissance "satisfaisante" d'une troisième langue; et une recommandation, posséder la connaissance "satisfaisante" d'une ou deux langue(s) spécifiques (anglais et/ou français), sans mentionner si elles doivent s'ajouter aux précédentes ou pas. Le Tribunal a tout d'abord rappelé que le règlement 1/58 ne s'applique pas au cas d'espèce et qu'il s'agit d'une question d'organisation interne; pour laquelle l'institution peut utiliser un régime linguistique plus flexible, sur base de l'intérêt du service. Néanmoins, le juge ajoute que, si l'institution a la possibilité d'adopter des mesures d'organisation d'une procédure de recrutement; celles-ci ne peuvent pas créer de discrimination entre les candidats. Ainsi, à la différence des cas mentionnés ci-dessus, où un lien existait entre le régime linguistique du concours et celui de la publication; on peut noter, dans le cas d'espèce, une discordance entre les deux. Pourquoi publier une vacance de poste en anglais, français et allemand; alors que ces langues ne sont pas constitutives d'une limitation du choix du candidat. Le Tribunal a donc considéré que la publication complète de cet avis de vacance dans les seules versions anglaise, française et allemande du JOUE, avec un résumé dans les autres versions linguistiques, créait une discrimination entre les candidats. Il a donc annulé cette publication.

La Cour de justice adopte une nouvelle approche à propos des publications de concours, dans son arrêt du 27 novembre 2012 (C-566/10-P)<sup>121</sup>. Elle constate tout d'abord que le statut prévoit la publication des avis de concours au Journal officiel<sup>122</sup> et que l'article 5 du règlement 1/58 dispose que le Journal officiel est publié dans toutes les langues de l'Union. Sur base de la combinaison de ces deux dispositions, la Cour conclut qu'un avis de concours général doit être intégralement publié dans toutes les langues officielles; ce qui s'applique au cas d'espèce. Il considère également que publier seulement dans trois langues, même avec un résumé dans les autres langues, constitue un désavantage pour les candidats qui ne maîtrisent pas l'anglais, le français ou l'allemand. Par analogie, on peut imaginer que cette obligation de publication s'applique également aux appels à manifestation d'intérêt pour le recrutement des contractuels. En revanche, la question devra, sans doute, être tranchée quant à la publication d'un avis de vacance, concernant un seul poste. On peut estimer, toutefois, que l'approche

<sup>121</sup> Cf. Supra, note de bas de page n° 81.

<sup>122</sup> Article 1er, paragraphe 2, de l'annexe III du statut "*Pour les concours généraux, un avis de concours doit être publié au Journal officiel de l'Union européenne, un mois au moins avant la date limite prévue pour la réception des candidatures et, le cas échéant, deux mois au moins avant la date des épreuves.*"

du Tribunal devrait conduire logiquement les institutions à publier les vacances de postes dans toutes les langues officielles.

Par ailleurs, dans deux arrêts récents qui mettent en œuvre l'arrêt de principe de la Cour de novembre 2012, le Tribunal<sup>123</sup> considère l'acte de candidature, comme un texte adressé aux institutions, qui relève ainsi de l'article 2 du règlement 1/58. Par conséquent, une limitation des langues utilisées pour la rédaction de ce document est illégale et les candidats doivent pouvoir présenter leur candidature dans la langue de leur choix, parmi les langues officielles.

Enfin, il semble important d'examiner la position du juge communautaire sur le régime linguistique de la communication entre les institutions et les candidats.

**d- Le régime linguistique applicable aux communications entre institutions et candidats aux concours européens.**

Sur cet aspect, la jurisprudence communautaire a également évolué. Si jusqu'à récemment, le juge acceptait un régime linguistique plus flexible et donc restreint à une des trois langues choisie par les candidats comme seconde langue, pour les communications avec les institutions; il a reconnu aux candidats la possibilité de communiquer dans la langue de leur choix, parmi les langues officielles de l'Union, et pour les institutions l'obligation de répondre dans toutes les langues officielles de l'UE.

Dans l'affaire Bonaiti Brighina / Commission de février 2001<sup>124</sup>, le Tribunal applique au cas d'espèce la jurisprudence Rudolph/Commission<sup>125</sup> qui dispose qu'un fonctionnaire ne peut exiger d'une institution qu'elle utilise une langue particulière, pour répondre à une réclamation. Par conséquent, un candidat à un concours ne peut exiger d'une institution qu'elle communique avec lui dans sa langue maternelle; si l'institution préfère utiliser une autre langue qu'il connaît par ailleurs. L'arrêt se réfère à l'article 6 du règlement 1/58 et considère que cet article fonde la possibilité pour la Commission de recourir à des pratiques linguistiques spécifiques et plus restreintes que le régime "externe"; alors même qu'elle n'a arrêté aucun décision à propos d'un régime "interne".

<sup>123</sup> Affaires T-124/13 et T-191-13: cf. Supra

<sup>124</sup> Cf. Supra

<sup>125</sup> Cf. Supra

Dans son arrêt de principe Italie / Commission du 27 novembre 2012<sup>126</sup>, la Cour ne s'est pas prononcée sur le motif d'annulation, avancé par l'Italie, à propos du régime linguistique utilisé par EPSO pour communiquer avec les candidats (uniquement anglais, français et allemand). En revanche, dans son arrêt du 24 septembre 2015<sup>127</sup>, le Tribunal adopte une nouvelle approche qui développe l'arrêt de principe de la Cour rendu en novembre 2012<sup>128</sup>. Dans cette affaire, les requérants contestent l'obligation pour les candidats d'utiliser les trois langues imposées pour les épreuves en seconde langue; afin de communiquer avec EPSO. Le Tribunal rappelle la position adoptée par la Cour, selon laquelle en l'absence de disposition insérée dans le règlement intérieur des institutions ou dans le statut, définissant le régime linguistique "interne"; le règlement 1/58 peut s'appliquer aux fonctionnaires et agents de l'Union et s'applique, à fortiori, aux candidats aux concours européens. Par conséquent, il annule les avis de concours contestés, considérant qu'en limitant la correspondance entre les candidats et EPSO, à trois langues, ils violent les dispositions de l'article 2 du règlement 1/58<sup>129</sup>. Il est donc clair que le juge communautaire considère que les candidats peuvent demander à EPSO de communiquer avec eux dans toutes les langues officielles de l'Union. En effet, restreindre les langues de communication reviendrait à créer une discrimination, au détriment des citoyens, qui ne maîtrisent pas l'anglais, le français ou l'allemand.

Après avoir examiné les principes dégagés par la jurisprudence à propos du régime linguistique entre les institutions et leurs agents; ce texte aborde les pratiques des institutions en la matière.

Pour terminer avec le régime linguistique des concours européens; il est nécessaire d'examiner la manière, dont les institutions peuvent mettre en œuvre les derniers arrêts de la Cour et du Tribunal. Tout d'abord, elles pourraient envisager de déterminer un régime linguistique interne, dans le contexte de leurs règlements intérieurs. Cette approche semble politiquement compliquée. Par ailleurs, la conciliation d'un régime "interne" avec les dispositions du traité ne semble pas aisée, en termes juridiques. Pour se conformer aux arrêts de la juridiction communautaire; une autre voie pourrait être de modifier le statut des fonctionnaires européens (art. 336 TFUE). Outre la sensibilité du dossier dans un contexte politique plus que défavorable; la définition d'un régime linguistique des concours, au

<sup>126</sup> CJCE, 27 novembre 2012, aff. C-566/10-P: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-566/10&language=fr>. Arrêt rendu en pourvoi des affaires jointes T166/07 et T285/07. Cf. Supra

<sup>127</sup> TPI, 24 septembre 2015, aff. jointes T-124/13 et T-191/13, Italie / Commission et Espagne / Commission: Cf. Supra

<sup>128</sup> Cf. Supra

<sup>129</sup> Cf. Supra

sein du texte statutaire, poserait à nouveau la question de la primauté d'une norme sur l'autre, considérant que le statut et le règlement 1/58 sont deux règlements communautaires, de portée juridique similaire. En outre, le statut ne peut déroger aux dispositions du traité concernant les langues (art. 3 par. 3, 20 par. 2 d) et 24 TFUE) qui constituent une norme de rang supérieur; sans mettre en question la hiérarchie des normes au sein de l'ordre juridique communautaire. Une autre possibilité pour exécuter les arrêts de la juridiction communautaire, serait d'amender la décision fondatrice d'EPSO; afin d'établir un régime linguistique spécifique des concours européens, à l'instar des dispositions du règlement n° 40/94 pour l'OHMI. Cette voie ne semble pas non plus praticable; car le régime linguistique de l'Office d'Alicante est fondé sur une disposition du traité (art. 118 par. 2) et un règlement du Conseil, adopté à l'unanimité. Or, la décision fondatrice d'EPSO est un acte, adopté par les institutions, qui ne peut, par conséquent, pas déroger à un règlement du Conseil (règlement 1/58), adopté à l'unanimité. Ainsi, les institutions et EPSO devraient logiquement se conformer aux derniers arrêts de la Cour et les mettre en œuvre, en l'absence de toute autre solution alternative.

Tout d'abord, il importe d'insérer dans le guide EPSO ou dans une Communication des institutions, des critères concrets; afin de justifier la restriction du choix de la seconde langue des candidats à l'anglais, au français et à l'allemand. Ce choix peut être justifié par le fait qu'il s'agit des trois langues les plus utilisées, au sein des institutions. Il repose également sur des raisons d'efficacité administrative et de contraintes budgétaires. Pour ce qui concerne la communication avec les candidats, le régime linguistique des concours a déjà largement évolué; puisque la première phase des épreuves (CBT) se déroule dans les vingt-quatre langues, depuis 2011; et que les avis de concours sont intégralement publiés dans toutes les langues officielles. Enfin, la juridiction communautaire semble considérer que la soumission de l'acte de candidature et la communication avec les candidats, à cette occasion, doivent se faire en vingt-quatre langues. Toutefois, on peut aussi prétendre que les candidats commencent à être évalués, à ce stade, et que, par conséquent, tant l'acte de candidature que le talent screener, peuvent se voir appliquer le régime linguistique restreint à trois langues. Il est donc nécessaire de fixer le point à partir duquel il est possible de basculer de vingt-quatre à trois langues, pour la communication entre EPSO et les candidats. La détermination de cette limite appartient, sans aucun doute, aux institutions et à EPSO.

Depuis septembre 2015, les institutions de l'Union ont pris le temps de la réflexion; afin de mettre en œuvre ces les deux derniers arrêts du Tribunal (aff. T-124/13 et T-191/13). Le Conseil d'adminis-

tration d'ESPO et le Collège des Chefs d'administration vont devoir trancher entre les différentes options sur la table; afin de relancer le processus de sélection, tout en se conformant à la jurisprudence. Quoi qu'il advienne, il est fort à parier que ces nouvelles dispositions devraient alimenter le contentieux communautaire; qu'il soit initié par les Etats membres ou par les candidats ayant échoué aux épreuves. La solidité juridique de la solution arrêtée par les institutions, sera donc rapidement testée auprès de la juridiction communautaire. C'est la raison pour laquelle, il importe qu'elle soit juridiquement solide; afin d'être durable.

### **III- Les pratiques linguistiques des institutions dans leurs relations avec leurs agents**

Les institutions ont établi des pratiques linguistiques, dans les relations avec les agents, qui résultent des objectifs, des tâches et de l'histoire de chacune d'elles; sans qu'elles ne soient toutefois codifiées dans leur règlement intérieur. Il est évident que si ces pratiques ont tendance à évoluer, surtout depuis les derniers élargissements; elles restent néanmoins largement valables. On doit aussi noter que l'application du règlement 1/58 à cette matière, à défaut de règles statutaires ou réglementaires, pourrait rendre ces pratiques difficilement justifiables, en cas de contentieux futur.

Tout d'abord, on a pu remarquer que le régime linguistique applicable aux Communications administratives de portée générale, par le biais de Codes de conduite, de recueils de bonnes pratiques, de règlements, instructions et informations administratives est très limité; car il peut s'agir de textes relativement longs et complexes. L'anglais et/ou le français sont alors utilisés, par la plupart des institutions, pour ce type de communication vis-à-vis du personnel. On doit noter cependant que le texte du statut et du RAA sont disponibles, à l'attention du personnel, dans la plupart sinon dans toutes les langues officielles.

Pour tout ce qui touche au statut individuel et à la carrière du fonctionnaire (nomination, rapport d'évaluation, promotion, classement à l'entrée en service et demandes/réclamations au sens de l'article 90 du statut), le régime linguistique applicable semble très variable. Toutefois, on a pu constater que les langues utilisées dans ce domaine sont essentiellement l'anglais et/ou le français. On doit noter que dans de nombreuses institutions, les réclamations/demandes relevant de l'article 90 par. 2 du statut<sup>130</sup>

---

<sup>130</sup> "Toute personne visée au présent statut peut saisir l'autorité investie du pouvoir de nomination d'une réclamation dirigée contre un acte lui faisant grief, soit que ladite autorité ait pris une décision, soit qu'elle se soit abstenue de



peuvent être introduites dans toutes les langues officielles de l'Union et la réponse de l'administration est, en principe, rédigée dans la langue utilisée par le demandeur.

Pour tout ce qui a trait aux droits et obligations des personnels de l'Union européenne (droits pécuniaires, y compris les diverses allocations, régime maladie, régime de pension, congés, obligations statutaires etc.); le régime linguistique appliqué est également l'anglais et/ou le français. Certaines institutions ont élargi ce régime de base à d'autres langues comme l'allemand (la plupart des institutions), l'italien ou l'espagnol, voire le néerlandais pour certains organes, dont le siège est fixé à Bruxelles. On peut d'ailleurs constater, dans le cas présent, que les langues utilisées sont similaires au régime défini par l'article 115 par. 2 du règlement n°40/04 du Conseil du 20 décembre 1993 qui fixe le régime linguistique de l'OHMI à cinq langues<sup>131</sup>.

Dans leur communication avec les personnes qui sont titulaires de droits ou d'obligations statutaires, sans être des agents en activité, les institutions n'appliquent pas non plus le régime "externe", mais un régime linguistique plus flexible (Cf. Supra, aff. Marcuccio/Commission<sup>132</sup>: le requérant est un ancien fonctionnaire de la Commission européenne, bénéficiant d'une pension d'ancienneté). Les institutions semblent assimiler toute personne qui bénéficie des dispositions statutaires, sans être un fonctionnaire en activité, à un agent, et à appliquer dans ce cas un régime linguistique plus flexible. Les situations concernées sont nombreuses et on peut citer, outre les bénéficiaires d'une pension d'ancienneté; les conjoints ou les partenaires; les ayant droits d'un titulaire d'une pension d'ancienneté; les bénéficiaires d'une pension d'invalidité; les bénéficiaires d'une pension de survie en faveur du conjoint survivant (veuf/veuve), en cas de décès du fonctionnaire ou de l'agent; les bénéficiaires de l'allocation aux enfants survivants (orphelins), à charge du fonctionnaire, dont le conjoint ne bénéficie pas d'une pension de survie; les bénéficiaires du régime commun

---

*prendre une mesure imposée par le statut. La réclamation doit être introduite dans un délai de trois mois. Ce délai court:*

- *du jour de la publication de l'acte s'il s'agit d'une mesure de caractère général;*
- *du jour de la notification de la décision au destinataire et en tous cas au plus tard du jour où l'intéressé en a connaissance s'il s'agit d'une mesure de caractère individuel; toutefois, si un acte de caractère individuel est de nature à faire grief à une personne autre que le destinataire, ce délai court à l'égard de ladite personne du jour où elle en a connaissance et en tous cas au plus tard du jour de la publication;*
- *à compter de la date d'expiration du délai de réponse lorsque la réclamation porte sur une décision implicite de rejet au sens du paragraphe 1."*

<sup>131</sup> Cf. Supra, note de bas de page n° 22.

<sup>132</sup> Cf. Supra, note de bas de page n° 53.

d'assurance maladie (conjoint, enfants, personnes à charge). Les règles linguistiques appliquées par les institutions aux relations avec cette catégorie varient également avec la localisation des institutions et les traditions administratives établies. Il est d'usage qu'elles communiquent dans une langue qui permette aux tiers de comprendre les informations qu'elles souhaitent communiquer. C'est ainsi que, dans la plupart des cas, elles utilisent indifféremment l'anglais et/ou le français et parfois la langue de l'Etat de siège; si elle est différente.

Toutefois, la situation reste floue dans certains cas. On peut se demander, par exemple, quel est le régime linguistique qui doit s'appliquer au sein des crèches et garderies des institutions européennes, considérant que le personnel qui y travaille relève du droit communautaire – il est recruté sous statut d'agent contractuel, relevant de l'article 3 bis RAA. Dans quelle langue une puéricultrice doit s'adresser aux enfants et à leurs parents? La question se pose différemment dans les Ecoles européennes. Elles ne sont pas des organes de l'Union et relèvent d'une Convention de droit international, regroupant les Etats membres de l'Union. Par conséquent, leur régime linguistique relève d'un autre cadre. Par ailleurs, on peut se demander comment le juge pourrait appliquer les dispositions du règlement 1/58 à ces situations, conformément à ses dernières jurisprudences<sup>133</sup>.

## **Conclusion**

*On a ainsi pu constater que le régime linguistique applicable aux relations entre les institutions et leurs agents, n'a cessé d'évoluer, depuis les années cinquante, sur le fondement notamment de la jurisprudence communautaire. Il est, par ailleurs, certain que le régime des langues de l'Union va poursuivre son adaptation, en parallèle aux changements politiques de l'UE, comme les élargissements à venir ou le retrait, aujourd'hui possible, d'un Etat membre<sup>134</sup>. Toutefois, l'ambiguïté existante, à propos du régime linguistique "interne", ne sera probablement pas levée avant longtemps. Il est vrai qu'il est difficile de déterminer un tel régime, tant la question des langues est sensible pour les Etats membres. Toutefois, on peut remarquer que cette sensibilité est en contradiction avec les difficultés que ceux-ci ont rencontrées, pour octroyer aux institutions, notamment lors des derniers élargissements, les ressources nécessaires; afin de pratiquer un*

<sup>133</sup> Aff. Italie / Commission C-566/10-P du 27 novembre 2012 et aff. jointes Italie / Commission (T-124/13) et Espagne / Commission (T-191/13) du 11 décembre 2015; Cf. Supra.

<sup>134</sup> On peut se demander quel sera l'impact du départ du Royaume-Uni (Brexit) sur la situation de l'anglais; même si l'Irlande et Malte, dont l'anglais est une langue officielle, restent membres de l'Union.

*multilinguisme plus ambitieux, s'il n'est pas intégral. Cette situation a eu pour conséquence de favoriser l'utilisation d'une seule langue, au détriment de toutes les autres, pour des raisons opérationnelles. Affaire à suivre.*

# Les demandes britanniques pour éviter un « brexit » : opportunité ou régression pour le projet européen ?

Paolo Ponzano

*Senior Fellow à l'Institut Universitaire européen de Florence et Professeur de Gouvernance européenne au Collège européen de Parme*

---

## SOMMAIRE

1. le Royaume-Uni et l'Union européenne
2. Les demandes de Cameron
  - 2.1. La gouvernance économique
  - 2.2. La compétitivité de l'Union européenne
  - 2.3. La souveraineté
    - a. La clause de l'Union toujours plus étroite
    - b. Le renforcement du rôle des Parlements nationaux
  - 2.4. L'immigration
3. Évaluation générale des demandes britanniques
4. Conclusion : opportunité ou régression du projet européen ?

---

La lettre adressée le 10 novembre 2015 par le Premier Ministre britannique au Président du Conseil européen ouvre formellement les négociations concernant le nouveau statut du Royaume-Uni au sein de l'Union européenne. Cette lettre contient en effet les concessions demandées par le Royaume-Uni à ses partenaires de l'Union afin que le gouvernement britannique s'engage en faveur du maintien du Royaume-Uni au sein de l'Union lors du référendum promis par Cameron qui devrait avoir lieu avant la fin de 2017.

## 1. Le Royaume-Uni et l'Union européenne

Ce n'est pas la première fois que le gouvernement britannique demande de modifier la portée de ses conditions d'adhésion à l'Union européenne. À la fin des années « 70 », le gouvernement britannique demanda de réduire sa contribution financière au budget de la Communauté européenne afin de tenir compte de sa situation particulière en tant que pays largement tributaire des importations provenant des pays du Commonwealth et en même temps très peu bénéficiaire de la politique agricole commune. Les demandes britanniques (résumées dans la célèbre expression de Margaret Thatcher « *I want my money back* ») ouvra la voie à un calcul comptable des contributions financières de chaque pays au budget européen – les soi-disant « soldes nets » et, par conséquent, à la modification de la structure du budget européen et à l'octroi d'une ristourne au Royaume-Uni afin de compenser partiellement ses versements jugés excessifs. Le calcul et la diffusion des « soldes nets » de chaque pays à l'égard du budget européen ont été à l'origine de la modification du système des ressources propres et de la prédominance actuelle des contributions financières nationales dans le financement du budget européen. Un tel calcul purement comptable des versements effectués et des financements reçus par chaque pays de l'Union ne tient pas compte des effets secondaires du marché intérieur européen car la libre circulation des produits et des services donne des avantages aux pays qui « exportent » davantage au sein de l'Union. Une confirmation des effets économiques indirects du marché unique a été l'introduction dans les Traités européens – à l'initiative de Jacques Delors – du principe de la cohésion économique et sociale (avec le dénommé Fonds de cohésion) justement pour compenser partiellement les effets défavorables du marché unique sur les régions moins développées de l'Union européenne.

La participation du Royaume-Uni au processus d'intégration européenne a été en outre caractérisée par d'autres éléments qui ont affecté à la fois l'orientation générale du projet européen ainsi que le statut britannique au sein de l'Union. Cet article n'est pas le lieu approprié pour une analyse détaillée de ces éléments. Il y a lieu de rappeler cependant que le Royaume-Uni a toujours essayé d'orienter les développements de l'intégration européenne dans le sens de maximaliser les avantages du marché unique, surtout dans le secteur des services et de la libéralisation des activités économiques, en acceptant même à cette fin le rétablissement du vote majoritaire avec l'Acte unique de 1986<sup>1</sup>. Par la suite, le Royaume-Uni a demandé et obtenu

1. Il y a eu de rappeler cependant que le gouvernement britannique a invoqué en 1999 le « compromis de Luxembourg » et a donc menacé d'opposer son veto à la proposition de la Commission concernant l'harmonisation dans le marché unique du « droit de suite » (*resale right*). Le Royaume-Uni n'entendait pas appliquer cette taxe sur la revente d'œuvres d'art au bénéfice de son auteur ou de ses héritiers pour une période de 70 ans afin de protéger les maisons d'art telles que Sotheby et Christie's sur le marché de Londres. Finalement, le gouvernement britannique accepta une réduction de la taxe assortie d'une période transitoire de dix ans.

dans le Traité de Maastricht une dérogation à l'adoption de la monnaie unique ainsi qu'un Protocole spécial concernant certaines mesures de politique sociale. Ce Protocole – auquel le gouvernement britannique a renoncé en 1997 – avait permis initialement au Royaume-Uni de ne pas appliquer certains actes législatifs de politique sociale, tout en participant sans droit de vote aux négociations menées au sein du Conseil. Comme nous le verrons successivement, une telle procédure présente encore un intérêt pour les négociations à venir car elle se fonde sur le principe qu'un État membre ne peut en même temps être exonéré de l'application des lois européennes tout en gardant un droit de veto sur l'adoption de ces dernières.

Par la suite, le gouvernement britannique a demandé et obtenu dans le Traité d'Amsterdam de nouvelles dérogations (ou clauses dites d'*opting-out*) en matière de coopération judiciaire ainsi que d'asile et immigration. Ces dérogations ont permis au Royaume-Uni, comme aussi à l'Irlande et au Danemark, de ne pas appliquer les dispositions du Traité relatives à l'espace de liberté, de sécurité et de justice ainsi que les dispositions du traité de Schengen sur la libre circulation des personnes incorporées entre-temps dans le droit de l'Union (voir notamment les Protocoles 19, 20 et 21 annexés au traité de Lisbonne).

Enfin le Royaume-Uni a obtenu dans le traité de Lisbonne un Protocole spécial (n. 30) lui permettant de ne pas appliquer à ses propres citoyens les dispositions de la Charte des Droits fondamentaux, dont le traité de Lisbonne déclare le caractère contraignant pour la législation européenne et pour les normes nationales d'application du droit européen. Cet ensemble de dérogations dont dispose le Royaume-Uni réduit de manière significative son application du droit européen et s'ajoute à une série de dispositions introduites dans le traité de Lisbonne pour limiter l'exercice des compétences de l'Union, notamment dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune, afin de préserver la liberté d'action du gouvernement britannique.

Ce rappel sommaire des dérogations dont dispose le Royaume-Uni doit être complété par un bref résumé de ses orientations générales en matière de politique européenne. Un aspect fondamental de la stratégie britannique à l'égard de l'Union européenne a été celui de supporteur principal de l'élargissement de l'Union européenne à des nouveaux pays. Cette stratégie est allée de pair avec une forte réticence à octroyer à l'Union européenne de nouvelles compétences et à renforcer le rôle des Institutions communes par rapport aux États membres. Par conséquent, il serait difficile de contester que la stratégie britannique ait été celle de privilégier les aspects économiques du processus d'intégration, en particulier le marché unique de biens et services, au détriment de la finalité politique du processus d'intégration. Pourtant, cette finalité politique, exprimée par la volonté des États membres de l'Union européenne de poursuivre « une union toujours plus étroite entre les peuples européens », est un principe inscrit dans les Traités européens dès le début du processus d'intégration et ratifié par le Royaume-Uni au moment de son adhésion à la Communauté européenne.

Une confirmation indirecte de la réticence britannique à l'égard de la finalité politique du processus d'intégration peut être vue dans l'insistance que les différents gouvernements britanniques ont placée dans l'application du principe de subsidiarité par la Commission européenne et dans les demandes récurrentes du Royaume-Uni pour l'application contraignante des nouveaux instruments de la « *better regulation* » aux fins de réduire l'activité législative de l'Union européenne.

Bien entendu, les nouveaux instruments de la « *better regulation* » – tels que l'analyse de l'impact économique, social et environnemental d'une proposition législative – se sont révélés utiles pour améliorer la qualité des actes normatifs européens, pour impliquer davantage les parties concernées et pour réduire les coûts administratifs des lois européennes. Toutefois, il n'en demeure pas moins que, suite notamment aux demandes britanniques, les propositions législatives de la Commission européenne se sont réduites sensiblement dans les dernières années<sup>2</sup> (2).

Enfin, il y a lieu de rappeler la demande britannique, lors de la Convention européenne de 2002/2003, de créer une « deuxième Chambre » composée de représentants des Parlements nationaux qui aurait dû flanquer le Parlement européen dans l'activité législative de l'Union. Cette demande, rejetée par la plupart des membres de la Convention, a abouti néanmoins, en tant que solution alternative, à l'adoption de la procédure dite « *early warning* » qui permet aux Parlements nationaux de vérifier le respect du principe de subsidiarité dans les propositions législatives de la Commission européenne, procédure intégrée successivement dans le traité de Lisbonne (voir ci-dessous sous point 2.3. b).

## 2. Les demandes de Cameron

Les demandes du Premier Ministre britannique dans sa lettre du 10 novembre au Président du Conseil européen concernent, quant à leur contenu, quatre éléments de l'activité ou des compétences de l'Union européenne, à savoir dans l'ordre la gouvernance économique, la compétitivité, la souveraineté et l'immigration. Pour ce qui concerne la forme, Cameron demande à ses partenaires que l'arrangement devant être conclu avec les autres États membres sur le contenu

2. Dans les dernières quinze années, le nombre des propositions législatives annuelles de la Commission est passé d'environ 350 (dont une centaine prioritaires) à pas plus de 100 (dont seulement 23 prioritaires en 2015). D'ailleurs, le Premier Ministre britannique a indiqué le 19 octobre 2015 à la Chambre des Communes que « il y avait déjà eu une réduction de 80 % des propositions législatives avec la Commission Juncker ».

de ses demandes soit « juridiquement contraignant, irréversible et, où nécessaire, inscrit dans les Traités » (qui devraient dès lors être modifiés à cette fin).

Dans l'introduction de sa lettre, Cameron rappelle que dans le passé il a été possible de résoudre les problèmes posés par d'autres États membres, tels que le Danemark et l'Irlande, moyennant l'adoption de Protocoles ou autres instruments juridiques sans pour autant pénaliser les autres États membres. Si ce rappel de Cameron devait être pris à la lettre, cela voudrait dire que l'arrangement demandé par le gouvernement britannique pourrait faire l'objet de décisions *sui generis* ou de déclarations interprétatives des Traités (telles que la « décision » du Conseil européen de 1992 à l'égard du Danemark ou la Déclaration de 2009 relative à l'Irlande). Ces instruments juridiques ont permis de préciser la portée des obligations assumées par un État membre sans modifier pour autant les dispositions du droit européen à l'égard des autres États membres (qui n'ont pas eu besoin, dans les cas précités, de ratifier ces décisions ou déclarations interprétatives). Pareille interprétation irait cependant à l'encontre de la demande de Cameron pour des arrangements contraignants et, où nécessaire, inscrits dans les Traités.

## 2.1. La gouvernance économique

Cameron reconnaît le droit des pays qui ont adopté la monnaie unique de poursuivre la voie engagée afin d'assurer la stabilité de l'Euro. Par conséquent, il ne demande pas logiquement un droit de veto sur les mesures qui seront prises au sein de l'Eurozone. Toutefois, Cameron demande la création d'instruments juridiquement contraignants qui permettent de sauvegarder les intérêts légitimes des pays qui n'ont pas adopté la monnaie unique afin de respecter l'intégrité du marché unique. Par conséquent, la création de l'Union bancaire ne devra pas être contraignante pour les pays non-Euro (demande en soi légitime), les contribuables des pays non-Euro ne devront pas être financièrement responsables pour des opérations décidées par l'Eurozone (allusion indirecte au champ d'application de la taxe sur les transactions financières) et toutes les mesures susceptibles d'avoir un impact (« *to affect* ») sur tous les pays de l'Union européenne devraient être discutées et décidées par tous les 28 pays de l'Union.

Ce dernier est évidemment le point le plus problématique. Beaucoup de mesures nécessaires à assurer la stabilité de l'Eurozone et, surtout, à compléter l'Union économique et monétaire pourraient avoir un impact indirect sur les économies des pays qui n'entendent pas adopter la monnaie unique. Par exemple, même la taxe sur les transactions financières pourrait avoir un effet sur les opérations financières qui se déroulent dans la City. Des effets analogues pourraient se produire si les pays de l'Eurozone voulaient se doter d'un nouvel instrument financier ou d'une capacité fiscale propre afin d'encourager les investissements au sein de la zone Euro. Déjà à l'heure actuelle l'article 136 TFUE a permis aux pays de l'Eurozone de créer de nouvelles procédures ou instruments sans la participation ni a fortiori l'accord des pays non-Euro (par



exemple, le dénommé « semestre européen » ou la « *reverse qualified majority* » pour s'opposer aux recommandations de la Commission européenne).

Certes, il est vrai que le règlement instituant une Autorité européenne de surveillance bancaire prévoit l'exigence d'une double majorité – composée par les pays membres de l'Union bancaire et par les pays ne participant pas à la même Union – pour l'adoption de certains actes juridiques de ladite Autorité, mais cette procédure, par ailleurs transitoire<sup>3</sup>, concerne uniquement des normes de réglementation technique ou des normes d'exécution et non pas des dispositions législatives de l'Union européenne ou de l'Eurozone<sup>4</sup>. Pour de telles normes législatives l'on pourrait concevoir un droit des pays non-Euro de participer aux discussions entre les pays de la zone Euro – tout comme le Royaume-Uni participait aux réunions du Conseil lorsque celui-ci négociait les mesures sociales prévues par le Protocole sur la politique sociale de 1992. De même, l'on pourrait imaginer un droit des pays non-Euro à être consultés sur le contenu des mesures applicables aux pays de l'Eurozone qui auraient un impact direct (« *to affect* ») sur le marché unique, mais à l'exclusion d'une procédure de double majorité ou a fortiori de veto de la part d'un pays non-Euro. D'ailleurs, il y a lieu de rappeler que lorsque le Royaume-Uni demanda en décembre 2011 d'exempter les services financiers britanniques des règles communes en échange du soutien britannique au Fiscal Compact, les autres États membres refusèrent de subordonner l'adhésion au nouveau Traité à un droit de veto du Royaume-Uni. Certains analystes de l'intégration européenne ont évoqué la possibilité d'introduire un mécanisme semblable à la clause du Traité dite « *emergency brake* » (frein d'urgence) qui permettrait de saisir le Conseil européen dans les cas où une mesure en train d'être négociée entre les pays de l'Eurozone aurait un impact négatif sur un intérêt très important du Royaume-Uni ou d'autres pays non-Euro<sup>5</sup>. Un engagement en ce sens pourrait être inscrit dans les conclusions du Conseil européen en attendant d'être repris par la suite dans le texte des Traités au moment de leur révision.

## 2.2. La compétitivité de l'Union européenne

La deuxième demande de Cameron vise un engagement supplémentaire de l'Union européenne afin de rendre l'économie européenne davantage compétitive moyennant la création d'un marché unique digital et d'un marché européen des capitaux, la conclusion de nouveaux

3. La procédure de la double majorité des pays membres de l'Union bancaire et des pays hors Union bancaire revêt un caractère transitoire car elle cessera d'exister quand le nombre de pays non-Euro descendra en dessous de quatre.

4. Cf. le règlement n. 1022/2013 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 qui modifie le règlement 1093/2010 instituant l'Autorité bancaire européenne.

5. Cf. la lettre ouverte adressée le 10 décembre 2015 par l'ancien parlementaire européen Andrew Duff au Premier Ministre britannique ainsi que le commentaire du Centre d'études CEPS rédigé par Steven Blockmans et Stefani Weiss le 29 octobre 2015 (« *Will Cameron get what he wants ?* »).

accords de libre échange (notamment avec les États-Unis, la Chine et le Japon) ainsi que la réduction des coûts que la législation européenne ferait peser sur les entreprises. Cette demande ne devrait pas poser de problème pour la conclusion d'un arrangement dans la mesure où la Commission européenne a déjà annoncé la présentation de nouvelles propositions pour le renforcement du marché unique et a reçu des mandats de négociation pour la conclusion de nouveaux accords commerciaux. En outre, la Commission européenne a déjà réalisé une réduction significative des coûts administratifs générés par la législation européenne, en particulier pour les petites et moyennes entreprises, a élaboré un programme ambitieux de simplification de la législation européenne existante et a réduit sensiblement le nombre de ses nouvelles initiatives législatives<sup>6</sup>. Le seul problème potentiel pourrait être celui de fixer un objectif quantitatif réaliste pour la réduction des charges qui pèsent sur les entreprises européennes.

## 2.3. La souveraineté

### *a. La clause de l'union toujours plus étroite*

Ce chapitre des demandes de Cameron pose davantage de problème. Le gouvernement britannique voudrait mettre fin, de manière juridiquement contraignante et irréversible, à l'engagement contenu dans l'article 1 du traité de Lisbonne (mais présent déjà dans le préambule du traité de Rome et inscrit avec l'accord britannique dans le traité de Maastricht) de créer une « union sans cesse plus étroite » entre les peuples de l'Europe.

Cette expression désigne la finalité politique du processus d'intégration européenne sans pour autant préciser quelle sera la forme constitutionnelle de la future union politique (État fédéral, Fédération des États-nation selon la formule de Jacques Delors ou autre structure *sui generis*). Il est vrai que la portée de cet engagement a été amoindrie par la reconnaissance dans le traité de Lisbonne du droit de retrait unilatéral de chaque État membre (article 50 TUE) et aussi par l'affirmation d'un principe de réversibilité des compétences de l'Union (article 48.2 TUE et Déclaration n° 18 annexée au Traité). Toutefois, alors que l'utilisation du droit de retrait de la part d'un pays de l'Union européenne aurait comme résultat la perte du statut d'État membre, avec la perte conséquente de tous les droits et obligations prévus par les Traités, le fait d'être exempté de l'engagement à poursuivre une union sans cesse plus étroite n'aurait pas de conséquences juridiques sur le statut d'un État membre, sinon la reconnaissance politique que l'État membre en question n'a pas l'intention de participer aux progrès vers l'intégration politique que les autres États membres (par exemple les pays de l'Eurozone) décideraient d'accomplir dans les années à venir.

6. Voir la note n° 2 ci-dessus.

En réalité, le Royaume-Uni a déjà obtenu, dans les conclusions du Conseil européen de Juin 2014, la reconnaissance du principe que la notion « d'union sans cesse plus étroite » permet aux pays de l'Union européenne de choisir différents chemins d'intégration, permettant aux pays qui souhaitent approfondir l'intégration d'aller de l'avant tout en respectant la volonté des États qui ne souhaitent pas faire des progrès en ce sens. Par conséquent, il n'apparaît pas évident ce que le Royaume-Uni obtiendrait au plan juridique par une dérogation formelle (ou clause d'*opting-out*) à l'engagement stipulé par l'art. 1 du TUE, sinon la création d'un précédent qui pourrait ensuite être invoqué par d'autres pays de l'Union. Si par contre la demande britannique n'était pas celle d'exempter uniquement le Royaume-Uni de la finalité politique de l'intégration, mais de supprimer cet engagement pour tous les États membres, il s'agirait dans ce cas d'une requête inacceptable car elle représenterait une régression significative de l'ensemble du processus d'intégration européenne tel que stipulé par le traité de Rome et confirmé dans les Traités successifs.

#### *b. Le renforcement du rôle des Parlements nationaux*

Le Premier ministre britannique demande de renforcer le rôle des Parlements nationaux en instaurant une nouvelle procédure qui permette à un groupe non précisé de Parlements nationaux de bloquer une proposition de loi européenne. Cameron ne précise pas le quorum nécessaire pour bloquer une proposition législative car un tel quorum devrait être négocié avec les autres États membres. Comme on le sait, un Protocole annexé au traité de Lisbonne permet déjà à un tiers des Chambres législatives nationales (18 sur un total de 56) d'exprimer dans un délai de huit semaines un avis motivé lorsque ces Chambres estiment qu'une proposition législative ne respecte pas le principe de subsidiarité (mécanisme dénommé « *early warning* »). Cette procédure prend le nom de « carton jaune » et oblige la Commission européenne à réexaminer sa proposition et à justifier son éventuel maintien. Si par contre une moitié de Chambres nationales (28 sur 56) devaient estimer dans leur avis motivé qu'une proposition législative ne respecte pas le principe de subsidiarité, cette proposition ne pourrait pas être adoptée par le législateur européen, au cas où la Commission déciderait de la maintenir, sauf dans le cas de double majorité favorable au sein du Conseil et du Parlement européen (procédure dite « carton orange »). À partir de la date d'entrée en vigueur du traité de Lisbonne (décembre 2009), les Parlements nationaux ont émis environ 300 avis motivés sur les propositions législatives de la Commission européenne. Dans deux cas uniquement a été atteint le quorum d'un tiers de Chambres nationales pour émettre un carton jaune, alors que le quorum requis pour émettre un carton orange n'a jamais été atteint. Dans le premier cas, concernant la proposition de règlement dite Monti II sur les relations entre la libre prestation des services et le détachement des travailleurs dans un autre État membre, la Commission a retiré sa proposition fondée sur l'article 352 TFUE. Dans le deuxième cas, concernant la création de la fonction de Procureur

européen, d'ailleurs prévue par le traité de Lisbonne, la Commission a maintenu sa proposition. Ces données statistiques se prêtent à deux interprétations différentes. Selon certains analystes, l'émission exceptionnelle de deux cartons jaunes sur environ 300 avis motivés prouverait que les propositions de la Commission respectent le principe de subsidiarité et que, par conséquent, il ne serait pas nécessaire de modifier la procédure actuelle<sup>7</sup>. Selon une autre interprétation, le mécanisme établi par le traité de Lisbonne aurait prévu un quorum trop élevé de Parlements nationaux pour provoquer un carton jaune et, a fortiori, un carton orange dans un délai de huit semaines. Il faudrait, par conséquent, modifier la procédure en vigueur en réduisant le quorum et/ou en allongeant le délai pour émettre l'avis motivé. Une solution pourrait consister dans l'allongement des délais pour l'émission de l'avis motivé accompagné par un engagement politique de la Commission à tenir compte de l'avis qui aurait atteint le quorum en modifiant ou en retirant sa proposition. Cette solution maintiendrait cependant les Parlements nationaux dans un rôle purement négatif de frein au processus législatif, alors que certains analystes de l'intégration européenne ont proposé d'octroyer aux Parlements nationaux un rôle positif de promotion de l'activité législative de l'Union européenne<sup>8</sup>. L'on pourrait imaginer à cet égard d'octroyer aux Parlements nationaux une « carte verte » permettant à un nombre déterminé de Chambres nationales de demander à la Commission européenne la présentation d'une proposition législative (en assimilant de cette manière les Parlements nationaux aux deux branches du législateur européen, de même qu'au million de citoyens européens, résidant dans au moins sept États membres, qui disposent de cette faculté). Toutefois, l'on peut douter que cette solution rencontre le soutien de Cameron dans la mesure où l'objectif affiché du gouvernement britannique est celui de réduire l'activité législative de l'Union européenne (à l'exception, bien entendu, de la législation relative à l'achèvement du marché unique).

#### 2.4. L'immigration

La dernière demande de Cameron est la plus problématique (« in cauda venenum ») car elle entre ouvertement en conflit avec deux règles fondamentales de l'Union européenne, à savoir la libre circulation des travailleurs et le principe de non-discrimination en raison de la nationalité. Le gouvernement britannique estime de supporter un poids disproportionné dans la mesure où augmente chaque année le nombre de travailleurs qui se rendent au Royaume-Uni pour exercer une activité économique et qui bénéficient de son régime particulièrement généreux de *welfare*, même s'ils ne contribuent pas immédiatement au système de sécurité sociale britannique. Dans sa lettre, Cameron critique aussi la jurisprudence de la Cour européenne de justice qui aurait

7. Cf. le commentaire de Andrew Duff sur son blog (<http://andrewduff.blogactiv.eu>) du 30 novembre 2015 (« *Why the British demands on national parliaments must be resisted* »).

8. Cf. le commentaire du Centre d'études CEPS mentionné ci-dessus (note n° 5).

étendu de manière excessive la notion de libre circulation et consenti de cette manière des abus moyennant des faux mariages et l'envoi à l'étranger des allocations pour enfants à charge. Par conséquent, Cameron demande que les travailleurs immigrés au Royaume-Uni contribuent pendant quatre ans au système britannique de sécurité sociale avant de bénéficier d'indemnités de chômage et de logement social. La demande de Cameron entre en conflit avec les intérêts des pays de l'Est européen qui ont accepté des périodes transitoires après leur adhésion dans les années 2004/2007 avant que soit mise en œuvre la libre circulation des travailleurs dans tous les pays de l'Union. Par conséquent, ces pays pourraient considérer la demande de Cameron comme étant une modification de leurs conditions d'adhésion. Par ailleurs, les études effectués par la Commission européenne démontrent que la libre circulation des travailleurs a un impact limité sur les systèmes nationaux de sécurité sociale et que les bénéfices collectifs sont supérieurs aux coûts car « les travailleurs provenant d'autres États membres sont en réalité des contributeurs nets aux finances publiques du pays hôte »<sup>9</sup>. En outre, la Cour européenne de justice a récemment rendu deux arrêts dans les affaires *Dano c. Leipziz* de novembre 2014 et *Alimanovic* de septembre 2015, dans lesquels elle reconnaît, d'une part, la compétence des États membres dans la détermination des droits à la résidence et partant aux bénéfices sociaux des travailleurs immigrés et légitime, d'autre part, le droit des mêmes États à refuser dans certaines circonstances les bénéfices sociaux aux migrants qui cherchent du travail mais qui sont encore chômeurs<sup>10</sup>. Enfin, la Commission européenne est en train d'élaborer un ensemble de propositions législatives concernant la mobilité des travailleurs qui visent à modifier la législation européenne en vigueur en matière de sécurité sociale afin d'éviter des abus de la part de migrants intra-communautaires. D'ailleurs, un consensus existe au sein des Institutions européennes sur le fait que d'éventuels abus doivent être sanctionnés sans remettre en cause pour autant le principe de la libre circulation ni la non-discrimination en raison de la nationalité.

### 3. *Évaluation générale des demandes britanniques*

Les demandes de Cameron font suite à une série de contacts informels entretenus par le Premier Ministre britannique avec ses homologues dans les principaux États membres. L'on pourrait en déduire que Cameron ait nuancé ses demandes initiales afin d'avoir de meilleures chances d'obtenir gain de cause au sein du Conseil européen sur la plupart de ses revendica-

9. Voir le rapport de la Commission européenne intitulé *Access of mobile EU citizen's to social protection*.

10. Voir l'analyse de la jurisprudence de la Cour européenne de justice rédigée par le Prof. Steve Peers « *EU citizen's access to benefits : the CJEU clarifies the position of former workers* » du 15 septembre 2015.

tions. Ce n'est pas par hasard que le parti nationaliste de Nigel Farage l'ait accusé de ne pas avoir demandé des réformes plus significatives de l'Union européenne en tant que condition pour faire campagne contre la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne dans le référendum qui se tiendra au plus tard en 2017 (mais plus probablement en 2016).

Même si cette analyse était correcte, l'ensemble des demandes de Cameron ne sont pas sans poser de problèmes pour l'approfondissement du projet européen. La contradiction principale existante dans les demandes britanniques est constituée par l'exigence que le Royaume-Uni soit exempté de l'engagement inscrit dans les Traités de poursuivre la finalité politique du processus d'intégration alors que les pays de la zone Euro devraient tenir compte des intérêts britanniques relatifs au marché unique lorsqu'ils auraient l'intention d'approfondir l'Union économique et monétaire et, partant, leur intégration politique. Pareille contradiction est bien résumée par l'adage français selon lequel « l'on ne peut pas avoir à la fois le beurre et l'argent du beurre ». Si le Royaume-Uni devait exercer son droit unilatéral de retrait de l'Union européenne, il n'aurait plus la possibilité de faire valoir ses intérêts à l'égard des décisions de l'Union, alors que, si ses demandes étaient satisfaites, le Royaume-Uni aurait toujours la possibilité d'influencer les décisions des pays de la zone Euro sans être tenu cependant à renforcer l'Union économique et monétaire dont il ne fait pas partie. Pour cette raison, il serait opportun que les pays de l'Eurozone acceptent une procédure de consultation obligatoire du Royaume-Uni pour les décisions de la zone Euro qui auraient des répercussions sur le marché unique, mais non pas un droit de veto britannique sur l'achèvement de l'Union économique et monétaire. D'ailleurs, l'article 136 TFUE prévoit déjà que les pays de l'Eurozone puissent décider de prendre des nouvelles mesures aptes à renforcer la stabilité de la zone Euro sans l'accord des pays non-Euro (telles que la procédure du semestre européen ou la « *reverse qualified majority* » pour s'opposer aux recommandations de la Commission européenne).

Prévoir un élément de « contrepartie » dans la négociation avec le Royaume-Uni qui devrait se dérouler au Conseil européen de février 2016 nous paraît plus important des solutions qui pourraient être dégagées sur le contenu des demandes britanniques. En effet, comme indiqué précédemment, des solutions pourraient être trouvées à la fois sur le renforcement du rôle des Parlements nationaux, sur la réduction des charges découlant de la législation européenne (réduction par ailleurs déjà entamée) et même sur la prévention d'éventuels abus dans l'exercice du droit à la libre circulation (pour autant que ni ce droit ni le principe de non-discrimination ne soient mis en cause) en exploitant à cet égard la récente jurisprudence de la Cour européenne de justice.

La perspective de solutions partagées sur les demandes britanniques est renforcée par le fait qu'aucun des États de l'Union européenne n'a un intérêt politique à repousser les demandes de Cameron prenant ainsi le risque de favoriser un vote négatif des citoyens britanniques lors du référendum et partant d'assumer la responsabilité politique d'un retrait du Royaume-Uni de

l'Union. Un retrait britannique serait considéré dans le monde comme le début d'un processus de désintégration de l'Union européenne et rendrait peu crédible la perspective future d'une défense européenne (justement lorsque cette perspective serait nécessaire pour que l'Union joue un rôle accru dans le monde et puisse faire face à ses responsabilités dans la lutte contre le terrorisme). Ces considérations doivent être complétées par la tentation manifeste de certains gouvernements européens d'utiliser le soutien britannique dans leurs tentatives de réformer l'Union européenne et de contester l'actuelle prédominance du couple franco-allemand<sup>11</sup>.

Par conséquent, s'il y a de bonnes chances que des solutions partagées sur le contenu des demandes britanniques soient dégagées lors du Conseil européen de février 2016, il sera par contre beaucoup plus difficile que l'Allemagne et la France acceptent d'anticiper la révision des Traités prévue fin 2017/début 2018 (après leurs élections nationales) pour accéder à la demande de Cameron d'obtenir un arrangement juridiquement contraignant avant le référendum. Il nous paraît beaucoup plus probable qu'un accord sur la plupart des demandes britanniques fasse l'objet de conclusions du Conseil européen, que les Chefs d'État et de gouvernement s'engageraient à traduire dans des dispositions juridiquement contraignantes lors de la révision des Traités qui devrait intervenir à la fin 2017 ou plus probablement dans le courant de 2018.

#### *4. Conclusion : opportunité ou régression du projet européen ?*

Certains philosophes, tels que l'italien Giambattista Vico ou l'allemand Wilhelm Wundt, ont théorisé le principe dénommé « l'hétérogenèse des fins » : suivant ce principe, les actions humaines peuvent conduire à des fins différents de ceux qui sont poursuivis par le sujet qui agit ; en particulier, ce résultat se produirait en raison de la somme des conséquences et des effets secondaires de l'action, qui modifierait les buts originaires ou ferait naître des nouvelles motivations, de nature non intentionnelle.

Si l'on appliquait ce principe aux demandes de Cameron, l'on pourrait imaginer que l'action entreprise par le gouvernement britannique ne produise pas tous les effets escomptés par lui. En effet, le gouvernement britannique ne souhaite probablement pas un renforcement du processus d'intégration politique de l'Europe au moment où lui-même demande d'être exempté de l'engagement inscrit dans les Traités à poursuivre « une union sans cesse plus étroite » (a fortiori si la demande britannique était celle de supprimer cet engagement dans le texte des

11. Le gouvernement italien donne l'impression d'agir en ce sens (voir la lettre conjointe du Ministre italien Gentiloni et du Ministre britannique Hammond publiée dans le journal *La Repubblica* du 15 décembre 2015).

Traités pour l'ensemble des États membres). Par conséquent, il est difficile d'imaginer qu'une révision des Traités aux fins de renforcer la stabilité de l'Eurozone et d'achever l'Union économique et monétaire puisse obtenir en soi l'accord du Royaume-Uni et soit ratifiée par le Parlement britannique (à moins que le nouveau Traité ne contienne d'autres dispositions qui intéressent directement le Royaume-Uni). Par exemple, le Royaume-Uni accepterait difficilement un nouveau Traité qui renforcerait la gouvernance économique de la zone Euro en créant un budget autonome pour l'Eurozone, en instituant un Ministre européen des Finances responsable devant le Parlement européen et en octroyant à la BCE le statut de prêteur de dernier ressort<sup>12</sup>. D'autre part, il ne paraît guère possible de modifier de manière aussi substantielle l'actuelle gouvernance économique de l'Union à travers l'instrument d'un accord intergouvernemental tel que le Fiscal Compact (qui avait permis de contourner le veto britannique) parce que le nouveau Traité affecterait beaucoup de dispositions du traité de Lisbonne.

Par conséquent, les pays de la zone Euro auraient intérêt à lier les solutions partagées aux demandes britanniques à une révision du Traité qui puisse donner une valeur juridiquement contraignante auxdites solutions – comme réclamé par Cameron – mais qui puisse permettre en même temps aux pays de la zone Euro (tout comme aux pays dénommés « pré-ins ») d'accomplir des progrès significatifs vers l'intégration politique. Dans ce cas, les demandes de Cameron auraient constitué une opportunité pour le projet européen. Dans le cas contraire d'un accord séparé concernant uniquement la satisfaction des demandes britanniques, le Royaume-Uni resterait avec une quasi-certitude membre de l'Union européenne mais l'on pourrait douter que le projet européen et sa finalité politique en sortiraient renforcés.

12. Ces trois réformes de la gouvernance économique de l'Eurozone sont proposées, avec d'autres, dans le projet de rapport du MEP Guy Verhofstadt au Parlement européen.



