

15488/13

ASSEMBLÉE NATIONALE

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

Reçu à la Présidence de l'Assemblée nationale
Le 19 novembre 2013

Enregistré à la Présidence du Sénat
Le 19 novembre 2013

**TEXTE SOUMIS EN APPLICATION DE
L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION**

PAR LE GOUVERNEMENT,

À L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET AU SÉNAT

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil visant à favoriser la libre circulation des citoyens et des entreprises en simplifiant l'acceptation de certains documents publics dans l'Union européenne, et modifiant le règlement (UE) n° 1024/2012.

E 8835



**CONSEIL DE
L'UNION EUROPÉENNE**

Bruxelles, le 12 novembre 2013

**Dossier interinstitutionnel:
2013/0119 (COD)**

15488/13

LIMITE

**JUR 563
JUSTCIV 244
FREMP 166**

AVIS DU SERVICE JURIDIQUE *

Objet: Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil visant à favoriser la libre circulation des citoyens et des entreprises en simplifiant l'acceptation de certains documents publics dans l'Union européenne, et modifiant le règlement (UE) n° 1024/2012

1. La proposition de règlement en objet¹ est fondée sur les articles 21, paragraphe 2, et 114, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Lors de la réunion du 30 septembre 2013 du groupe questions de droit civil, le représentant du Service juridique s'est exprimé oralement sur la base juridique de la proposition en objet. Le groupe a souhaité disposer de cet avis par écrit. La présente note répond à cette demande.

* Le présent document contient des avis juridiques faisant l'objet d'une protection au titre de l'article 4, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, et non rendus accessibles au public par le Conseil de l'Union européenne. Le Conseil se réserve la faculté de faire valoir tous ses droits en cas de publication non autorisée.

¹ Document 9037/13.

A. CHOIX DE LA BASE JURIDIQUE

2. Selon une jurisprudence constante, le choix de la base juridique d'un acte de l'Union doit se fonder sur des éléments objectifs susceptibles de contrôle juridictionnel, parmi lesquels figurent, notamment, le but et le contenu de l'acte². Si un acte de l'Union poursuit une double finalité ou qu'il a une composante double ou multiple et si l'une de celles-ci est identifiable comme principale ou prépondérante, tandis que l'autre n'est qu'accessoire, l'acte doit être fondé sur une seule base juridique, à savoir celle exigée par la finalité ou composante principale ou prépondérante³. À titre exceptionnel, uniquement, s'il est établi que l'acte poursuit à la fois plusieurs objectifs, qui sont liés d'une façon indissociable, sans que l'un soit second et indirect par rapport à l'autre, un tel acte pourra être fondé sur les différentes bases juridiques correspondantes, dès lors que ces bases sont compatibles⁴.

B. RECOURS À L'ARTICLE 21 TFUE

3. La libre circulation des personnes est l'un des objectifs de l'Union européenne (article 3, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne (TUE)) et constitue l'une des quatre libertés qui fondent "[l']*espace sans frontières intérieures*" qu'est le marché intérieur (article 26, paragraphe 2, TFUE).

4. La libre circulation des personnes est le premier des droits des citoyens énumérés à l'article 20, paragraphe 2, point (a), TFUE, ensuite explicité à l'article 21, paragraphe 1, TFUE comme suit "*tout citoyen de l'Union a le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, sous réserve des limitations et conditions prévues par les traités et par les dispositions prises pour leur application*".

² Voir par exemple affaire C-440/05, *Commission / Conseil*, Recueil 2007, p. I-9097, point 61; affaire C-155/91, *Commission / Conseil*, Recueil 1993, p. I-939, point 7; affaire C-178/03, *Commission / Parlement et Conseil*, Recueil 2006, p. I-107, point 41; affaire C-155/07, *Parlement / Conseil*, Recueil 2008, p. I-8103, point 34.

³ Voir par exemple affaire C-338/01, *Commission / Conseil*, Recueil 1991, p. I-4829, point 55.

⁴ Voir par exemple affaire C-300/89, *Commission / Conseil (dioxyde de titane)*, Recueil 1991, p. I-2867, points 13 et 17.

5. L'article 21, paragraphe 2, du TFUE habilite le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, à adopter des dispositions visant à faciliter l'exercice du droit des citoyens de l'Union de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres.

C. RECOURS À L'ARTICLE 114 TFUE

6. L'article 114, paragraphe 1, TFUE habilite le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, à arrêter les mesures relatives au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres qui ont pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur. Le paragraphe 2 prévoit que le paragraphe 1 ne s'applique pas aux dispositions relatives à la libre circulation des personnes.

7. Il est de jurisprudence constante que le législateur ne peut se fonder sur l'article 114 TFUE (ancien article 95 TCE) que pour adopter des mesures ayant réellement pour objet l'amélioration du fonctionnement du marché intérieur⁵.

8. S'agissant spécifiquement de l'article 114 TFUE, la Cour a jugé que le législateur de l'UE peut se fonder sur cette disposition lorsqu'il existe des disparités réelles ou potentielles entre les normes nationales des États membres qui sont de nature à entraver les libertés fondamentales ou à créer des distorsions de concurrence, et lorsque les mesures en question ont pour but d'améliorer les conditions de l'établissement et du fonctionnement du marché intérieur en éliminant ou prévenant l'apparition d'obstacles résultant de l'évolution hétérogène des législations nationales⁶.

9. En outre, la Cour a jugé que, "*par l'expression "mesures relatives au rapprochement" figurant à l'article [114 TFUE], les auteurs du traité ont voulu conférer au législateur communautaire, en fonction du contexte général et des circonstances spécifiques de la matière à harmoniser, une marge d'appréciation quant à la technique de rapprochement la plus appropriée afin d'aboutir au résultat souhaité, notamment dans des domaines qui se caractérisent par des particularités techniques complexes*"⁷.

⁵ Affaire C-491/01, *British American Tobacco*, Recueil 2002, p. I-11453, point 75.

⁶ Voir, par exemple l'affaire C-491/01, *British American Tobacco*, Recueil 2002, p. I-11453, points 60 et suivants.

⁷ Voir l'affaire C-66/04, *Royaume-Uni / Parlement et Conseil, (arômes de fumée)*, Recueil 2005, p. I-10553, point 45.

D. OBJECTIFS

10. Selon l'exposé des motifs de la proposition, les citoyens et les entreprises de l'Union qui exercent leurs droits à la libre circulation ou qui jouissent des libertés qui découlent de l'existence du marché intérieur *"rencontrent des difficultés lorsqu'ils présentent les documents publics requis aux autorités, ainsi que pour les faire accepter par l'État membre, contrairement aux ressortissants et entreprises de ce dernier. [...] Dans la plupart des cas, les intéressés présentent ces documents pour bénéficier d'un droit, recevoir une prestation ou s'acquitter d'une obligation. Or, même lorsque ces documents sont parfaitement légaux et ne posent pas de problème dans leur pays d'origine, les citoyens et les entreprises doivent encore se plier à des formalités administratives disproportionnées et fastidieuses pour en prouver l'authenticité dans l'autre État membre. Ces démarches sont fréquemment source de frustration et d'irritation et elles ne contribuent pas à créer une Europe des citoyens."*

11. Toujours selon l'exposé des motifs, *"plusieurs facteurs sous-jacents aux problèmes rendent l'intervention de l'UE nécessaire:*

- 1. la mobilité accrue, à l'intérieur de l'UE, des citoyens et entreprises de l'Union confrontés aux formalités administratives recensées qui leur coûtent du temps et de l'argent;*
- 2. la discrimination indirecte dont sont victimes les ressortissants des autres États membres par rapport aux ressortissants nationaux dans les cas de figure transfrontières;*
- 3. la fragmentation du cadre juridique dans l'Union et à l'échelle internationale en matière de légalisation, d'apostille et de coopération administrative;*
- 4. les lacunes des instruments de droit de l'Union et de droit international en vigueur régissant la circulation des documents publics."*

12. En réponse à ce besoin d'une intervention de l'Union et aux difficultés mentionnés ci-dessous, *"la proposition vise à:*

- réduire les difficultés pratiques causées par les formalités administratives recensées, et plus particulièrement à supprimer les lourdeurs administratives, abaisser les coûts et écourter les délais y afférents;*
- diminuer les coûts de traduction induits par la libre circulation des documents publics à l'intérieur de l'UE;*
- simplifier le cadre juridique fragmenté régissant la circulation des documents publics entre les États membres;*
- garantir une meilleure détection des fraudes et de la falsification des documents publics;*
- supprimer les risques de discrimination à l'encontre des citoyens et entreprises de l'Union."*

E. CONTENU

13. L'article 1^{er} de la proposition, qui définit son objet, se lit comme suit:

"Le présent règlement prévoit, d'une part, une dispense de légalisation ou de formalité similaire et, d'autre part, une simplification d'autres formalités afférentes à l'acceptation de certains documents publics délivrés par les autorités des États membres.

Il instaure également des formulaires types multilingues de l'Union concernant la naissance, le décès, le mariage, le partenariat enregistré ainsi que la forme et la représentation juridiques d'une société ou d'une autre entreprise."

14. L'article 2, concernant le champ d'application, se lit comme suit:

"1. Le présent règlement s'applique à l'acceptation de documents publics qui doivent être présentés aux autorités d'un autre État membre.

2. Il ne s'applique pas à la reconnaissance du contenu de documents publics délivrés par les autorités d'autres États membres." (c'est nous qui soulignons).

15. Finalement, l'article 3, paragraphe 1, de la proposition énonce quels types de documents sont concernés par la proposition, à savoir *"les documents délivrés par les autorités d'un État membre et qui ont une force probante formelle en ce qui concerne:*

- a) la naissance;*
- b) le décès;*
- c) le nom;*
- d) le mariage ou le partenariat enregistré;*
- e) la filiation;*
- f) l'adoption;*
- g) la résidence;*
- h) la citoyenneté ou la nationalité;*
- i) les biens immobiliers;*
- j) le statut et la représentation juridiques d'une société ou d'une autre entreprise;*
- k) les droits de propriété intellectuelle;*
- l) l'absence de casier judiciaire;"*

16. La proposition établit aussi un régime détaillé de la dispense de légalisation (Chapitre II), instaure une coopération administrative entre les autorités des États membres (Chapitre III) et établit un certain nombre de formulaires types multilingues (Chapitre IV).

17. En résumé et toujours selon l'exposé des motifs, "*la proposition rationalise les règles et procédures actuellement appliquées entre les États membres en ce qui concerne la vérification de l'authenticité de certains documents publics et, simultanément, complète l'actuelle législation sectorielle de l'Union, notamment les dispositions relatives à la circulation de documents publics déterminés, en supprimant les obligations de légalisation et d'apostille, et en simplifiant l'utilisation des copies et des traductions.*"

F. ANALYSE JURIDIQUE

a) Double base juridique (articles 21 et 114 TFUE)

18. La proposition établit un "passeport européen" au profit des documents publics qui font partie de son champ d'application en ce sens qu'ils sont dispensés de toute forme de légalisation et de formalité similaire (article 4 et ss); ces documents doivent être acceptés par les autorités des autres États membres que celui d'émission.⁸

Par contre, la proposition n'a aucune incidence sur la reconnaissance du contenu du document. Il s'agit donc de la reconnaissance mutuelle du document et non pas de son contenu.⁹

19. Eu égard à certains doutes exprimés par certaines délégations lors de la réunion du 30 septembre, il y a lieu aussi de préciser en ce qui concerne les formulaires multilingues prévus à l'article 11 et suivants que ceux-ci ne remplacent pas les documents actuellement existants dans les États membres, mais qu'ils visent à les accompagner notamment dans une situation transfrontalière.

Cette interprétation est d'ailleurs confirmée par le paragraphe 2 de l'article 12 et par le paragraphe 1 de l'article 15.

Néanmoins, il serait peut-être souhaitable clarifier la rédaction du paragraphe 1 de l'article 12 aux fins d'éviter toute confusion entre "solution de substitution" et remplacement des documents existants.

⁸ Sous réserve des limitations découlant de l'article 7 (demande d'informations en cas de doute raisonnable).

⁹ Dans le même sens voir article 15, paragraphe 2.

20. Il paraît clair que, au vu de ses objectifs et de son contenu, la proposition correspond au champ d'application à la fois de l'article 21 et de l'article 114 TFUE, le premier en ce qui concerne le volet libre circulation des citoyens, en tant que personnes physiques qui font usage des droits prévus par le paragraphe 1 de l'article 21, et le deuxième en ce qui concerne les aspects plus particulièrement liés aux activités économiques et commerciales de ceux-ci et des entreprises dans le cadre du marché intérieur. En effet, pour ce qui est de l'utilisation, par les citoyens et par les entreprises, du régime et des instruments prévus dans la proposition de règlement dans le cadre de leurs activités économiques et commerciales transfrontalières, il ne serait pas possible de fonder le règlement sur le seul article 21, lequel ne vise que des personnes physiques et pas des personnes morales.

21. En outre, il ne semble pas possible d'établir entre ces deux volets une hiérarchie d'importance, aucun des deux n'ayant un caractère accessoire par rapport à l'autre. La double base juridique retenue dans la proposition est donc justifiée. Du fait que les deux articles en question prévoient l'utilisation de la procédure législative ordinaire, il n'existe pas de difficulté tenant à la compatibilité des procédures.

b) Non-pertinence de l'article 81 TFUE

22. Lors de la discussion au sein du groupe "Questions de droit civil" qui a eu lieu suite à la présentation de l'avis oral du Service juridique, certaines délégations ont soulevé la question de savoir si l'article 81 TFUE ne serait pas la base juridique correcte ou si au moins il ne devrait pas être ajouté à la base juridique proposée.

23. À ce propos, il faut rappeler que, vu les particularités du titre V du TFUE relatif à l'espace de liberté, de sécurité et de justice, notamment en ce qui concerne le nombre d'États membres participant à l'adoption et l'application des actes de droit dérivé fondés sur les articles de ce titre, il serait impossible de procéder à un tel ajout, de sorte que si l'article 81 TFUE devait être ajouté à la base juridique, il faudrait procéder à une scission de la proposition en fonction des matières concernées.

24. En tout état de cause, dans le cas d'espèce, ce besoin n'existe pas car l'article 81 TFUE ne serait pas une base juridique adéquate pour cette proposition. En effet, le contenu de la proposition ne correspond pas au champ d'application de l'article 81 TFUE.

25. Celui-ci concerne la coopération judiciaire en matière civile fondée sur le principe de reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires et extrajudiciaires. Or la proposition ne vise pas les décisions judiciaires ou extrajudiciaires au sens de l'article 81 TFUE, mais tout simplement des documents publics tels que certificats et autres extraits des registres publics qui se bornent à attester une situation juridique, sans trancher un conflit ou débiter une procédure entre deux parties.

26. Finalement, comme on l'a vu ci-dessus au point 18, les effets du "passeport européen" établi par cette proposition sont limités à l'acceptation obligatoire d'un document par les autorités d'un État membre autre que celui d'émission. Il n'a pas d'incidence sur la portée juridique du contenu du même document. Ceci est quelque chose de substantiellement différent par rapport à la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires et extrajudiciaires au sens de l'article 81 TFUE où il est question de la reconnaissance du contenu même des décisions et éventuellement de leur exécution.

27. Dans ces conditions, il n'a pas lieu d'utiliser l'article 81 TFUE comme base juridique, seul ou en combinaison avec les articles 21 et 114 TFUE.

G. CONCLUSIONS

Le Service juridique estime que les articles 21 et 114 TFUE constituent les bases juridiques nécessaires et suffisantes pour l'adoption de la proposition dont il est question.