COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 14.12.2010
COM(2010) 747 final

LIVRE VERT

Moins de démarches administratives pour les citoyens:

Promouvoir la libre circulation des documents publics et la reconnaissance des effets des actes d'état civil

1. INTRODUCTION

La mobilité des citoyens européens est une réalité concrète, qui est notamment attestée par le fait que quelque 12 millions de personnes étudient, travaillent, vivent dans un État membre dont ils ne sont pas des nationaux[1]. Cette mobilité est facilitée par les droits attachés à la citoyenneté de l'Union: droit à la libre circulation en particulier et, plus généralement, droit d'être traité comme un national dans l'État membre de résidence. Ces droits sont ancrés dans le droit primaire de l'Union et développés dans le droit dérivé.

Toutefois, comme le souligne le rapport 2010 sur la citoyenneté de l'Union adopté par la Commission le 27 octobre 2010[2], les citoyens européens sont encore quotidiennement confrontés à de nombreux obstacles dans l'exercice de ces droits.

Une des sources de ces difficultés réside dans l'obligation pour les citoyens de présenter aux autorités d'un autre État membre des documents publics apportant la preuve requise pour le bénéfice d'un droit ou l'assujettissement à une obligation.

Ces documents peuvent être de nature très diverse. Il peut s'agir de documents administratifs, d'actes notariés, comme des titres de propriété, d'actes d'état civil, comme un acte de naissance ou de mariage, de contrats divers, de décisions judiciaires.

Très souvent, ces documents ne sont pas acceptés par les autorités publiques d'un État membre, sans l'accomplissement de formalités administratives lourdes pour les citoyens.

À cette occasion, les citoyens se trouvent confrontés à des questions très concrètes dont les réponses restent souvent incertaines. Quelles sont les autorités compétentes auxquelles il faut s'adresser pour l'accomplissement des formalités? Combien ces formalités peuvent-elles coûter? Faut-il se présenter en personne? Les formalités requises seront-elles accomplies dans un délai raisonnable? La traduction des documents sera-t-elle exigée?

L'incertitude entourant les réponses apportées à ces questions, source de frustration et d'irritation, ne va pas de pair avec l'objectif de créer une Europe pour les citoyens.

En outre, les actes d'état civil posent une question d'une autre ampleur qui tient non pas aux documents proprement dits, mais à leurs effets.

Les actes d'état civil par lesquels l'autorité publique d'un État membre constate les principaux événements dont dépend l'état des personnes (naissance, mariage, décès) ne produisent pas nécessairement leurs effets dans un autre État membre. Chaque État membre applique en la matière ses propres règles et celles-ci sont très diverses d'un État à l'autre. Par exemple, une filiation paternelle établie dans un État membre à l'égard d'un enfant qui y est né ne sera pas nécessairement reconnue dans un autre État membre en raison de la divergence des règles nationales applicables à cette question.

---

[1] Une autre preuve de cette réalité est donnée par le nombre de mariages et de divorces recensés dans l'Union: à titre indicatif, sur environ 122 millions de mariages, quelque 16 millions (13 %) présentent une dimension transfrontière.

[2] COM(2010) 603 - Rapport 2010 sur la Citoyenneté de l'Union - Lever les obstacles à l'exercice des droits des citoyens de l'Union.

Pour répondre à ces préoccupations, la Commission lance, par le présent Livre vert, une large consultation sur des questions couvrant la libre circulation des documents publics (Partie 3) et la reconnaissance des effets des actes d'état civil (Partie 4). La consultation vise à recueillir les contributions des milieux intéressés et du grand public, en vue du développement d'une politique de l'Union dans ces domaines et des propositions législatives y afférentes.

2. CONTEXTE

Dès 2004, la Commission soulignait l'importance de faciliter la reconnaissance des différents types de documents et la reconnaissance mutuelle du statut civil des personnes[3].

Dans cette perspective, deux études ont été publiées par la Commission[4] en 2007 et en 2008 relatives aux difficultés rencontrées par les citoyens résultant de l'obligation de légalisation des documents entre les États membres, ainsi que celles rencontrées dans le domaine de l'état civil.

Le Conseil européen, dans le cadre du programme de Stockholm[5], invite la Commission à poursuivre les travaux sur les suites à donner à ces études, afin d'assurer le plein exercice du droit à la libre circulation.

À cette fin, deux propositions législatives sont prévues par le plan d'action du programme de Stockholm.

Programmées pour 2013, ces initiatives porteront sur

- la libre circulation des documents par la suppression de la légalisation des documents entre les États membres et
- la reconnaissance des effets de certains documents d'état civil (par exemple relatifs à la filiation, à l'adoption, au nom), afin qu'un statut juridique attribué dans un État membre puisse être reconnu avec les mêmes conséquences juridiques dans un autre État membre.

Le Parlement européen s'est déjà prononcé à plusieurs reprises[6] pour la reconnaissance des documents publics et des effets des actes d'état civil, en dernier lieu en novembre 2010[7].

---

3 COM(2004) 401 - Communication «Espace de Liberté, de Sécurité et de Justice : bilan du programme de Tampere et futures orientations», p. 11.

4 Les études sont disponibles à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/civiljustice/publications/publications_en.htm#5

5 Le Programme de Stockholm – Une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens (JO C 115 du 4.5.2010, p. 1).

6 Résolution contenant des recommandations à la Commission européenne sur l'acte authentique européen, décembre 2008.

7 Rapport sur les composantes en droit civil, droit commercial, droit de la famille et droit international privé du plan d'action mettant en œuvre le programme de Stockholm du 22 novembre 2010.

3. LA LIBRE CIRCULATION DES DOCUMENTS PUBLICS

3.1. Problématique

Les résultats de l'Eurobaromètre sur la justice civile d'octobre 2010 montrent que les trois-quarts des citoyens de l'Union (73 %) estiment que des mesures devraient être prises pour faciliter la circulation des documents publics entre les États membres.

Les citoyens européens qui s'établissent dans un État membre autre que leur État d'origine se trouvent confrontés à de nombreuses démarches administratives, qui génèrent toutes des demandes de présentation de documents publics, qu'il s'agisse par exemple de l'acte de naissance d'un enfant, de la preuve de la nationalité ou d'un lien de parenté ou de l'existence d'une relation familiale.

Il en est de même pour les citoyens européens qui retournent dans leur État membre d'origine après un séjour dans un État membre d'accueil. Ils se trouvent exposés au même type de difficultés au moment d'apporter la preuve d'événements les concernant qui se sont produits dans l'État membre d'accueil.

La Commission souhaite lancer une réflexion concernant tous les documents publics qui nécessitent des formalités administratives pour pouvoir être utilisés en dehors de l'État où ils sont délivrés. Ces formalités couvrent la preuve de l'authenticité ou la production d'une traduction certifiée.

Les documents publics sont très divers et couvrent tous les actes officiels établis par une autorité publique d'un État membre. À titre d'exemple, peuvent être cités les documents administratifs tels qu'un diplôme ou un brevet, les actes notariés tels qu'un acte de vente d'un immeuble, un contrat de mariage; les actes d'état civil tels qu'un acte de naissance, de mariage, de décès; ou encore les actes judiciaires, tels qu'une décision ou un document émis par un tribunal.

La fonction commune à tous ces documents est d'établir une preuve de faits actés par une autorité publique. Leur présentation est dans la plupart des cas une condition nécessaire, notamment, pour l'obtention d'un droit, la fourniture d'une prestation sociale, le respect d'une obligation fiscale.

Pour que les documents publics puissent être utilisés en dehors de l'État où ils sont délivrés, des formalités administratives doivent être remplies, qui visent à les authentifier. Ces formalités constituent un moyen de prévention contre les fraudes. Elles portent par exemple sur la véracité de la signature ou la qualité en laquelle le signataire du document a agi.

La méthode traditionnelle d'authentification des documents publics destinés à être utilisés à l'étranger est appelée *légalisation.* La légalisation consiste en une chaîne d'authentifications individuelles du document. En effet, selon la procédure de légalisation ordinaire, un document doit être légalisé par les autorités compétentes de l'État qui délivre le document et ensuite par l'ambassade ou le consulat de l'État où il va être utilisé. En raison du nombre d'autorités impliquées, le processus de légalisation est souvent lent et coûteux[8].

---

[8] La taxe diffère largement d'un État membre à l'autre quant à son montant et à son barème (égale ou inférieure à 20 EUR dans certains États membres, variable dans d'autres États membres, en fonction du document et pouvant aller jusqu'à 50 EUR).

Une autre formalité, qui simplifie le processus d'authentification classique de légalisation, consiste en l'émission, par l'État qui délivre le document, d'un certificat d'authentification qui s'appelle une *apostille*. L'apostille poursuit le même objectif que la légalisation mais il s'agit d'une procédure simplifiée. L'émission de l'apostille se fait par les seules autorités compétentes de l'État qui délivre le document et l'intervention des autorités de l'État dans lequel le document est présenté n'est plus nécessaire.

Toutefois, même si par rapport à la procédure de légalisation, l'apostille facilite la circulation des documents publics, cette procédure nécessite également des démarches administratives et représente une perte de temps et un certain coût, qui n'est pas négligeable et qui varie considérablement d'un État membre à l'autre[9].

Lors du sondage Eurobaromètre précité sur la justice civile, les citoyens ont été interrogés sur toutes les formalités possibles qu'ils ont dû accomplir lors de la présentation de documents dans un État membre autre que celui ayant délivré le document. Six personnes interrogées sur dix ont expliqué qu'elles ont dû accomplir plusieurs formalités à l'occasion de la présentation d'un document dans l'État membre de résidence. Il s'agissait de la traduction (26 %), de la légalisation (24 %), de l'apostille (16 %) et de la copie certifiée (19 %).

Une autre difficulté résulte du fait que certains États membres peuvent exiger la présentation de documents qui ne sont pas toujours connus dans l'État membre d'origine du citoyen. Le certificat de capacité de mariage ou de non-empêchement est un bon exemple à cet égard.

Un citoyen chypriote vivant en Finlande et qui souhaite épouser une citoyenne finlandaise, est tenu de produire un certificat de capacité de mariage qui n'existe pas dans la législation chypriote. Ce citoyen se trouve ainsi dans l'impossibilité de produire ce document dans son État de résidence et la saisine des autorités judiciaires de l'État membre de résidence semble la seule solution.

Mais une telle solution est-elle satisfaisante pour le citoyen? Saisir les tribunaux n'est pas simple et implique un investissement de temps et d'argent, alors que se marier dans un autre État membre que son État d'origine devrait être aisé et non pas une source de soucis pour les futurs époux.

Toutes ces différentes formalités rendent l'exercice de la libre circulation par les citoyens européens moins attrayante et peuvent même les empêcher de jouir pleinement de leurs droits.

3.2. Cadre juridique

Actuellement, les formalités administratives telles que la légalisation et l'apostille des documents publics dans les États membres de l'Union sont caractérisées par un cadre juridique fragmenté entre plusieurs sources: des droits nationaux très différents les uns des autres; de nombreuses conventions internationales multilatérales ou bilatérales, qui ont été ratifiées par un nombre à la fois varié et limité de pays et qui sont inaptes à offrir les solutions nécessaires à la libre circulation des citoyens européens; un droit de l'Union morcelé qui ne traite que de certains aspects limités des questions qui se posent.

---

[9] L'apostille représente aussi un coût: dans de nombreux États, une taxe doit être payée. Elle varie considérablement entre les États membres. Dans certains, l'apostille est apposée gratuitement ou pour une taxe inférieure à 5 EUR, tandis que dans d'autres États, le montant de la taxe peut atteindre 50 EUR.

Il en résulte une absence de clarté et une réglementation qui n'offre pas la sécurité juridique que les citoyens européens peuvent attendre face à des questions qui ont un impact direct sur leur vie quotidienne.

Le principe selon lequel les documents publics doivent être légalisés par l'autorité compétente de l'État membre dans lequel le document est remis ou bien faire l'objet d'une apostille par l'autorité de l'État membre d'origine, est assorti d'exceptions posées par les conventions internationales ou le droit de l'Union.

Il est difficile pour les citoyens de savoir quelles exceptions sont éventuellement applicables à leur situation personnelle.

Pour illustrer la multiplicité des règles internationales existantes, plusieurs conventions peuvent être citées. Certains de ces textes visent les documents publics au sens large, d'autres portent sur un type particulier de documents, tels que les actes d'état civil ou les actes émis par les agents diplomatiques ou consulaires.

La Convention de La Haye de 1961 supprime l'exigence de la légalisation pour les actes publics étrangers cités en son article 1er et la remplace par l'apostille[10]. Tous les États membres de l'Union sont parties à cette convention, ainsi que de nombreux États tiers. Elle s'applique aux actes publics, à savoir aux documents administratifs, actes notariés, déclarations officielles et documents émanant d'une autorité judiciaire, à l'exclusion des actes établis par les autorités diplomatiques et consulaires.

Si le citoyen est confronté à un document émis par une autorité diplomatique ou consulaire, il peut se voir appliquer la Convention du Conseil de l'Europe de 1968. Cette convention supprime la légalisation des actes établis par les agents diplomatiques ou consulaires. Néanmoins, tous les citoyens européens ne peuvent bénéficier de cette convention, car seuls quinze États membres en sont parties contractantes.

Pour promouvoir la coopération internationale en matière d'état civil et améliorer le fonctionnement des autorités d'état civil, une organisation intergouvernementale, la Commission internationale de l'état civil (ci-après «la CIEC») a été créée en 1949 par cinq États fondateurs[11]. Aujourd'hui, 12 États membres de l'Union sont membres de cette organisation[12]. Elle joue un rôle important, notamment, par le développement de conventions internationales ouvertes à la ratification des États. Plusieurs conventions portent sur la légalisation des actes d'état civil: la Convention de 1957 relative à la délivrance gratuite et à la dispense de légalisation des expéditions d'actes de l'état civil, la Convention de 1976 relative à la délivrance d'extraits plurilingues d'actes de l'état civil et la Convention de 1977 portant dispense de légalisation pour certains actes et documents[13].

---

10 Convention du 5 octobre 1961 supprimant l'exigence de la légalisation des actes publics étrangers: http://www.hcch.net/index_en.php?act=conventions.text&cid=41. Elle ne s'applique pas aux documents établis par des agents diplomatiques ou consulaires et aux documents administratifs ayant trait à une opération commerciale ou douanière. L'apostille est définie aux articles 4 et 5 de la Convention.

11 Les cinq États fondateurs sont la Belgique, la France, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Suisse.

12 Site web de la CIEC: http://www.ciec1.org/. Outre les quatre États membres de l'Union européenne fondateurs de la CIEC précités, l'Allemagne, la Grèce, l'Italie, le Portugal, l'Espagne, la Pologne, Le Royaume-Uni et la Hongrie.

13 Il s'agit des conventions n° 2, 16 et 17.

De son côté, le droit de l'Union contient également diverses dispositions qui suppriment complètement la légalisation entre les États membres.

La Convention de 1987[14] supprime totalement la légalisation pour plusieurs catégories de documents. Il s'agit des documents émanant d'une autorité ou d'un fonctionnaire, y compris ceux du ministère public, d'un greffier ou d'un huissier de justice, des documents administratifs, des actes notariés, des déclarations officielles et notamment des mentions apposées sur un acte sous seing privé et des actes établis par les agents diplomatiques ou consulaires. Cette convention n'a toutefois été ratifiée que par un nombre très limité d'États membres et n'est donc pas entrée en vigueur, sauf à l'égard de six d'entre eux[15] qui ont décidé de l'appliquer provisoirement dans leurs rapports réciproques.

Certains instruments adoptés par l'Union en matière de coopération judiciaire civile, et notamment, les règlements (CE) n° 44/2001 et (CE) n° 2201/2003, prévoient également la suppression de la légalisation pour les documents qui relèvent de leur champ d'application[16].

3.3. Solutions possibles pour faciliter la libre circulation des documents publics entre les États membres

a) La suppression des formalités administratives pour l'authentification des documents publics

Les formalités administratives liées à la présentation des documents publics, pratiques d'origine consulaire et intergouvernementale, restent une source de difficultés pour les citoyens européens et ne répondent plus aux exigences et au développement de la société actuelle, en particulier dans un espace de justice commun.

On peut légitimement s'interroger sur la nécessité de ces formalités qui ne sont adaptées ni aux relations entre les États membres fondées sur la confiance mutuelle, ni à la mobilité accrue des citoyens.

Dès 1997, la Cour de justice de l'Union européenne montrait la voie à suivre. Ainsi, dans l'affaire *Dafeki*[17] opposant un ressortissant grec travaillant en Allemagne à la caisse de retraite de cet État membre, la reconnaissance des documents délivrés dans un État membre et présentés dans un autre État membre dans le cadre professionnel a été consacrée par la Cour. Dans cet arrêt, la Cour considère que les autorités d'un État membre doivent respecter les certificats et actes analogues relatifs à l'état des personnes qui émanent des autorités compétentes des autres États membres; sauf si leur exactitude est sérieusement ébranlée par des indices concrets se rapportant au cas individuel en cause.

---

14 Convention du 25 mai 1987 relative à la suppression de la légalisation d'actes dans les États membres des Communautés européennes.

15 Ces États membres sont la Belgique, le Danemark, la France, l'Italie, l'Irlande et la Lettonie.

16 Il s'agit des dispositions suivantes: article 56 du règlement (CE) n° 44/2001 du Conseil concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale et de l'article 52 du règlement (CE) n° 2201/2003 du Conseil du 27 novembre 2003 relatif à la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale abrogeant le règlement (CE) n° 1347/2000.

17 Affaire C-336/94, *Eftalia Dafeki* contre *Landesversicherungsanstalt*, Recueil 1997 page I-06761, point 19.

Le temps est venu de considérer la suppression de la légalisation et de l'apostille pour l'ensemble des documents publics, afin d'assurer leur libre circulation dans l'Union.

Cette suppression pourrait couvrir tous les documents publics; une approche sectorielle pourrait ne pas donner de résultats suffisamment efficaces. Non seulement la légalisation mais aussi l'apostille pourraient être supprimées.

En pratique, la suppression de ces formalités signifierait que le citoyen pourrait présenter un document original délivré par une autorité publique d'un État membre, sans démarche supplémentaire, comme s'il était dans le même État membre.

La Commission propose donc de réfléchir à la suppression de l'ensemble de ces formalités désuètes et de mettre sur pied un cadre législatif européen, uniforme et moderne, qui tienne compte de la réalité des situations transfrontières.

Question 1 *La suppression des formalités administratives, telle que la légalisation ou l'apostille, vous semble-t-elle répondre aux difficultés rencontrées par les citoyens?*

b) La coopération entre les autorités nationales compétentes

La suppression des formalités administratives pourrait être accompagnée par une coopération entre les autorités nationales compétentes.

À cette fin, la coopération administrative entre les officiers de l'état civil existant actuellement entre certains États membres, sur une base informelle et sur la base de conventions de la CIEC[18], pourrait être développée.

En cas de doutes importants sur l'authenticité d'un document ou lorsqu'un document n'existe pas dans un État membre, les autorités compétentes nationales pourraient échanger les informations nécessaires et trouver les solutions adéquates.

Cet échange devrait aussi permettre que le registre d'état civil de l'État membre d'origine d'une personne soit informé du fait qu'un acte concernant cette même personne est dressé dans un autre État membre. Il serait ainsi utile pour la mise à jour des actes d'état civil. Un point d'enregistrement central pourrait également être envisagé pour l'enregistrement d'événements d'état civil intervenus dans d'autres États membres que l'État d'origine du citoyen. Ce regroupement faciliterait la délivrance des actes, ainsi que leur mise à jour.

Ces applications pourraient être mises en œuvre par des moyens électroniques adaptés[19].

---

18 Voir en particulier les conventions n° 3, 8 et 26. Selon la convention n°3, lorsque l'officier de l'état civil dresse un acte de mariage, il en avise l'officier de l'état civil du lieu de naissance de chacun des futurs époux au moyen d'un formulaire type. Cette convention est en vigueur entre onze États contractants, dont dix États membres de l'Union, lesquels sont l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la France, le Luxembourg, les Pays-Bas, l'Italie, le Portugal, l'Espagne et la Pologne.

19 Le système d'information sur le marché intérieur - le système IMI -, utilisé actuellement pour l'échange d'informations entre autorités dans le domaine des qualifications professionnelles et des services, peut constituer un moyen électronique adapté pour améliorer la coopération entre les autorités compétentes des États membres et aussi éviter de recourir à des demandes de traductions de documents, voir http://ec.europa.eu/imi-net. Par ailleurs, le projet «*Plateforme CIEC*», cofinancé par la Commission, pourrait constituer une base de travail très utile pour l'avenir. En effet, il concrétise le développement et

Les projets réalisés et les résultats obtenus dans le cadre de la justice en ligne (e-Justice) pourraient contribuer à cet échange d'informations. Le portail e-Justice pourrait informer les citoyens sur l'existence des actes d'état civil et leurs implications juridiques (par exemple, la nécessité d'obtenir un acte de décès auprès de l'autorité administrative compétente avant de s'adresser au tribunal pour recevoir un certificat d'héritier). Il pourrait également être envisagé d'offrir au citoyen la possibilité de demander et de recevoir un acte d'état civil en ligne via un système sécurisé.

Par ailleurs, étant donné la grande diversité des structures administratives dans les États membres, il serait utile d'informer plus systématiquement les citoyens sur les autorités compétentes pour les inscriptions aux registres d'état civil et la délivrance des actes. Dans ce contexte, la Commission a annoncé[20] la transformation du portail «L'Europe est à vous» en guichet unique d'information sur les droits des citoyens et des entreprises au sein de l'Union, convivial et facile d'accès sur l'internet[21].

Question 2 *Une coopération plus poussée entre les autorités publiques des États membres doit-elle être envisagée, notamment, pour ce qui concerne les actes d'état civil, et sous quelle forme électronique?*

Question 3 *Que pensez-vous de l'enregistrement des événements d'état civil d'une personne à un seul endroit, dans un seul État? Quel serait l'endroit le plus pertinent: le lieu de naissance, l'État de nationalité, l'État de résidence?*

Question 4 *La publication de la liste des autorités compétentes nationales en matière d'état civil ou des coordonnées d'un point d'information par État membre vous semble-t-elle utile?*

c) Limiter les traductions pour les documents publics

Parallèlement aux formalités administratives telles que la légalisation et l'apostille, la traduction d'un document public délivré par un autre État membre constitue une autre démarche à laquelle le citoyen peut être confronté. Tout comme les formalités administratives précitées, la traduction représente aussi une perte de temps et un coût[22].

La mise en place de formulaires standards optionnels, à tout le moins pour les documents publics les plus courants (par exemple, une déclaration de perte ou de vol de papiers d'identité, de portefeuille), pourrait être envisagée dans de nombreux secteurs administratifs, afin de répondre aux demandes de traduction et d'éviter des coûts.

Les formulaires standards pourraient se baser sur des formulaires plurilingues élaborés par la CIEC. Ces formulaires connaissent un grand succès car ils présentent l'avantage d'éviter la traduction de l'acte dans l'État de destination[23].

Question 5 *Quelles solutions préconisez-vous pour éviter ou à tout le moins limiter les traductions?*

---

l'utilisation des moyens électroniques en matière de justice et, en particulier, dans la mise en réseau des officiers de l'état civil pour le plus grand avantage des citoyens. La *Plateforme CIEC* soutient également les meilleures pratiques développées dans le cadre de la coopération intergouvernementale.

20 COM(2010) 603, précité et COM(2010) 608 - Communication, «Vers un pacte pour le marché unique – Pour l'économie sociale de marché».

21 Voir http://ec.europa.eu/youreurope.

22 Le coût moyen de traduction pour un document simple peut aller de 30 EUR à 150 EUR.

23 La convention n° 16 est en vigueur entre 20 États dont 12 États membres de l'Union.

d) Le certificat européen d'état civil

Des modèles européens de permis de conduire et de passeport existent déjà. Un certificat successoral européen a été proposé par la Commission. La création d'un certificat européen d'état civil pourrait être envisagée.

Ce certificat européen coexisterait avec les actes d'état civil nationaux des États membres. Il ne serait pas obligatoire pour les citoyens, mais optionnel. Les citoyens pourraient continuer à demander qu'un acte d'état civil national leur soit délivré. Ainsi, le certificat européen ne remplacerait pas les certificats d'état civil existant dans les États membres.

Un couple mixte dont les partenaires sont de nationalité allemande et espagnole s'installe en Espagne avec leur enfant. Les parents ont besoin de l'acte de naissance de cet enfant pour demander le bénéfice de prestations familiales ou l'inscrire dans une école espagnole. Les parents pourraient demander à l'officier de l'état civil allemand, de l'État membre de naissance, de délivrer un certificat européen d'acte de naissance pour le présenter aux autorités compétentes espagnoles. Ce certificat pourrait être délivré en espagnol. Lors de sa présentation devant les autorités espagnoles, le certificat ne devrait pas être traduit, ce qui éviterait des coûts importants de traduction. Les parents pourraient également demander un certificat de naissance national, à savoir allemand. Dans ce cas, les autorités espagnoles demanderaient sans doute une traduction.

Une fois délivré, le certificat devrait aussi pouvoir être utilisé dans l'État membre où il a été émis.

Les parents pourraient, à l'occasion d'une démarche administrative en Allemagne, utiliser également le certificat européen d'état civil, ce qui éviterait de nouvelles démarches auprès de l'officier de l'état civil.

Aujourd'hui, les mentions figurant sur les actes d'état civil diffèrent largement d'un État membre à l'autre. Par exemple, on peut trouver sur un acte de naissance plus de 40 mentions différentes pour l'ensemble des États membres et ces mentions ne sont pas toutes connues partout. Ces divergences posent des difficultés aux officiers de l'état civil confrontés à des mentions inconnues dans leur système juridique. L'existence de ces divergences nécessite souvent des demandes d'informations complémentaires de la part des officiers de l'état civil et cause de difficultés aux citoyens, comme des pertes de temps.

Outre le contenu, la forme est également différente d'un État membre à l'autre. La diversité des formes cause des difficultés de compréhension et d'identification des documents, tant pour les autorités que pour les citoyens, en particulier lorsque la langue n'est pas connue.

Le format et les mentions du certificat seraient uniformisés grâce à un support unique, le certificat européen. Celui-ci faciliterait ainsi grandement la compréhension des données d'état civil reprises et éviterait les interrogations que l'on rencontre à propos des actes nationaux au sujet des mentions portées sur les actes d'un État membre, mais inconnues dans l'État membre où l'acte est présenté.

Question 6 *Quels actes d'état civil pourraient faire l'objet d'un certificat européen d'état civil? Quelles mentions devraient figurer dans un tel certificat?*

4. LA RECONNAISSANCE MUTUELLE DES EFFETS DES ACTES D'ETAT CIVIL

4.1. Problématique

Parmi les documents publics, les actes d'état civil posent un problème particulier, lié à leurs effets.

L'état civil, pour lequel chaque État membre a développé une conception propre, liée notamment à son histoire, sa culture ou son système juridique, permet de connaître l'état d'une personne et détermine sa position dans la société. Il fonde sa condition juridique. Les actes d'état civil sont les écrits établis par une autorité, afin de constater des événements de la vie de chaque citoyen, tels que la naissance, la filiation, l'adoption, le mariage, la reconnaissance de paternité, le décès d'une personne ou aussi l'attribution ou le changement de nom intervenu suite à un mariage, un divorce, un partenariat enregistré, une reconnaissance, un changement de sexe, une adoption par exemple.

Dans une situation transfrontière, la première question qui se pose est de savoir si une situation juridique constatée par un acte d'état civil dans un État membre sera reconnue dans un autre État membre.

Un couple de français mariés depuis trois ans s'installe au Danemark. Ils vont vivre au Danemark pour des raisons professionnelles pendant quatre ans. Après quelques années de vie commune, leur premier enfant est né. Pour l'attribution du nom à l'enfant, les autorités danoises viennent à appliquer le droit danois, son État membre de résidence ainsi que celui de ses parents. Lors du retour de la famille en France, les autorités françaises refusent de reconnaître le nom attribué à l'enfant selon les règles prévues dans le droit danois. Cette situation va créer une insécurité juridique pour l'enfant, car il ne sera pas identifié de la même façon selon qu'il se trouvera au Danemark ou en France; ce qui va avoir un impact sur l'exercice de son droit à la libre circulation.

L'attribution du nom est un élément fondamental d'identification de la personne, dont les règles, influencées par des facteurs d'ordre historique, religieux, linguistique et culturel, diffèrent sensiblement entre les États membres. La réalité des problèmes rencontrés par les citoyens en raison de la divergence des règles nationales en matière d'attribution du nom est illustrée par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne[24], qui décrit les sérieux inconvénients qu'une divergence dans l'attribution des noms de famille est susceptible de causer pour les individus tant dans le domaine professionnel que privé[25].

La continuité et la permanence de la situation d'état civil de tout citoyen européen qui exerce son droit à la libre circulation devraient pouvoir lui être garanties. En décidant de franchir la frontière d'un État membre pour aller vivre, travailler, étudier dans un autre État membre, la situation juridique acquise par le citoyen dans le premier État membre (par exemple le changement d'un nom pour une femme mariée adoptant légalement le nom de son mari) ne devrait pas être remise en cause par les autorités du deuxième État membre, dans la mesure où une telle remise en cause constituerait un obstacle et une source de difficultés objectives à l'exercice des droits du citoyen.

---

[24] Affaire C-168/91, *Christos Konstantinidis*, Recueil 1993, page I-01191; affaire C-148/02, *Carlos Garcia Avello*, Recueil 2003, page I-16613; affaire C-353/06, *Grunkin-Paul*, Recueil 2008, page I-07639; affaire C-208/09, *Ilonka Sayn-Wittgenstein*, pendante devant la CJUE.

[25] Affaire C-353/06 précitée, points 22, 23, 25 et 27 et affaire C-148/02 précitée, point 36.

La deuxième question qui se pose est de savoir si – dans un cas présentant une dimension transfrontière - la situation juridique constatée par un acte d'état civil peut produire les effets civils attachés à cette situation.

Deux citoyens de nationalité suédoise et allemande vivent ensemble en Finlande sans être mariés. Après quelques années de vie commune, leur premier enfant est né. Comment les autorités finlandaises de l'État membre de résidence vont-elles établir la filiation de cet enfant, c'est-à-dire le rapport de famille qui va lier cet enfant aux personnes dont il est issu? Quelles règles les autorités finlandaises vont-elles appliquer à l'établissement de la filiation ? S'agira-t-il du droit suédois, l'État d'origine du père; du droit allemand, l'État d'origine de la mère ou bien du droit finlandais, État de résidence des parents et État membre où se produit l'événement? Dans l'hypothèse où la Finlande vient à appliquer son propre droit de la filiation, cette filiation sera-t-elle reconnue dans les États membres d'origine des deux parents, en l'espèce la Suède et l'Allemagne, et dans le reste de l'Union? Étant donné que chaque État membre applique ses propres règles, il n'est pas exclu que les autorités allemandes ne reconnaissent pas la filiation déterminée sur la base des règles finlandaises.

Chaque État membre détermine la loi applicable à une situation transfrontière sur la base du facteur de rattachement prévu par son droit international privé. Ce facteur de rattachement peut être, principalement, la nationalité ou la résidence habituelle. La loi applicable, ainsi déterminée, varie considérablement d'un État membre à l'autre. La conséquence inévitable d'une telle diversité est qu'une situation d'état civil créée dans un État membre n'est pas reconnue automatiquement dans un autre État membre car le résultat de la loi applicable diffère selon l'État membre considéré.

La question se pose de la nécessité d'une action de l'Union visant à offrir une plus grande sécurité juridique aux citoyens européens en matière d'état civil et à supprimer les obstacles auxquels ils sont confrontés lorsqu'ils demandent la reconnaissance, dans un État membre, d'une situation juridique créée dans un autre État membre. Cette reconnaissance est demandée en vue de bénéficier des droits civils attachés à une telle situation dans l'État membre de résidence.

4.2. Cadre juridique

Les questions de l'état civil ne sont pas nouvelles pour le législateur européen, qui a conféré une série de droits aux citoyens européens dans le droit primaire et secondaire. L'Union a déjà traité de questions relatives à l'état civil, notamment en matière matrimoniale. En effet, le règlement précité (CE) n° 2201/2003 prévoit en son article 21, paragraphe 2, «qu'aucune procédure ne peut être requise pour la mise à jour dans un État membre des actes d'état civil sur le fondement d'une décision relative au divorce, à la séparation de corps ou à l'annulation du mariage rendue dans un autre État membre». Toutefois, l'intervention de l'Union développée dans le droit dérivé est jusque-là restée très ciblée et il n'existe pas à ce jour de règles sur la reconnaissance dans un État membre de situations liées à l'état civil et créées dans un autre État membre.

Au niveau international, il existe des conventions permettant de résoudre les questions d'état civil dans des situations transfrontières. Il s'agit principalement des conventions de la CIEC, dont le but est de mettre en place des règles uniformes de conflit de lois en matière de droits

des personnes[26]. Cependant, ces conventions ne sont en général ratifiées que par un nombre limité d'États, généralement pas plus d'une dizaine. Cela participe à la fragmentation juridique des règles applicables en cas de situations transfrontières. De plus, les États membres de l'Union qui sont aussi membres de la CIEC ne sont pas tous parties à toutes les conventions de cette organisation. Pas une seule convention de la CIEC n'a été ratifiée par l'ensemble des États membres de l'Union qui sont aussi membres de la CIEC.

4.3. Solutions possibles pour la reconnaissance des effets des actes d'état civil

Certaines solutions pourraient être envisagées pour assurer la reconnaissance des effets d'un acte d'état civil ou d'une situation juridique liée à l'état civil créée dans un autre État membre que celui où elle est invoquée.

Dans ce contexte, il est important de souligner que l'Union européenne n'a pas de compétence pour intervenir dans le droit matériel de la famille des États membres. Par conséquent, la Commission n'a ni le pouvoir ni l'intention de proposer l'élaboration de règles européennes matérielles relatives, par exemple, à l'attribution du nom, à l'adoption, au mariage ou de modifier la définition du mariage au niveau national. Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ne donne aucune base juridique pour mettre en œuvre une telle solution.

À la lumière de ce qui précède, certains problèmes pratiques de la vie quotidienne des citoyens se trouvant dans des situations transfrontières pourraient être résolus en facilitant la reconnaissance des effets des documents d'état civil légalement établis dans un autre État membre. Pour résoudre ces problèmes, trois options politiques s'offrent à l'Union européenne: assister les autorités nationales dans la recherche de solutions pratiques, la reconnaissance de plein droit et la reconnaissance basée sur l'harmonisation des règles de conflit de lois.

a) Assister les autorités nationales dans la recherche de solutions pratiques

L'on peut faire valoir que les problèmes auxquels les citoyens sont confrontés dans leur vie quotidienne en ce qui concerne leur état civil dans les situations transfrontières sont des questions qui sont mieux réglées au niveau des États membres, car les autorités nationales peuvent dégager des solutions pratiques dans le contexte de leur droit national. Par exemple, dans l'attente d'une harmonisation plus poussée des règles relatives à la loi applicable à l'état civil, ou d'une plus grande convergence du droit matériel de la famille des États membres, le rôle principal de l'Union européenne consisterait à assister les autorités nationales afin qu'elles coopèrent plus efficacement.

Question 7: *Est-ce que vous pensez que les questions d'état civil pour les citoyens se trouvant dans des situations transfrontières pourraient être efficacement résolues par les seules autorités nationales? Dans ce cas, les institutions de l'Union européenne ne devraient-elles pas adresser au moins quelques lignes directrices aux autorités nationales (éventuellement par l'intermédiaire de recommandations de l'UE) pour assurer un minimum de cohérence des approches visant à trouver des solutions pratiques aux problèmes que rencontrent les citoyens?*

---

[26] Voir la Convention n° 12 sur la légitimation des enfants naturels par mariage, la Convention n° 18 relative à la reconnaissance volontaire des enfants nés hors mariage et de la Convention n°19 sur la loi applicable aux noms et prénoms. La Convention n° 7 tendant à faciliter la célébration des mariages à l'étranger prévoit également une règle de conflit de loi relative aux publications préalables au mariage.

b) Reconnaissance de plein droit

Une autre option pourrait être la reconnaissance de plein droit, dans un État membre, de situations d'état civil établies dans les autres États membres. Cette reconnaissance serait faite sans harmonisation des règles existantes et laisserait subsister les systèmes juridiques des États membres.

Cette solution impliquerait que chaque État membre, dans le respect de la confiance réciproque, accepte et reconnaisse les effets d'une situation juridique créée dans un autre État membre. Dans les exemples mentionnés ci-dessus, le nom de l'enfant et la filiation devraient être reconnus par les autorités de l'État membre d'origine de cet enfant, même si l'application du droit de cet État aurait conduit à une autre solution.

Assurer partout dans l'Union une reconnaissance de plein droit d'une situation juridique créée dans un État membre présenterait de nombreux avantages pour le citoyen européen.

Cette solution aurait tout d'abord l'avantage de la simplicité et de la transparence à l'égard de tout citoyen qui exerce son droit à la libre circulation sur le territoire de l'Union. Chaque citoyen dont l'état civil change ou qui est concerné par une situation d'état civil créée dans un État membre saurait à l'avance que son état civil ne devra pas être remis en cause s'il traverse la frontière et s'il décide d'aller, par exemple, passer quelques années dans un autre État membre que son État d'origine. La permanence de son état civil sera garantie et la situation née dans son État membre d'origine sera reconnue de plein droit dans les autres États membres sur la base du traité.

En procédant à la reconnaissance de plein droit de la situation juridique créée dans un autre État membre, l'État membre d'accueil (c'est-à-dire celui où le citoyen décide d'aller vivre ou travailler) ne devrait pas changer son droit substantiel ou modifier son système juridique.

Cette reconnaissance présenterait également l'avantage d'offrir la sécurité juridique que le citoyen peut attendre lorsqu'il exerce son droit à la libre circulation. L'on peut faire valoir que l'insécurité juridique et les diverses difficultés qu'il pourrait éventuellement rencontrer quant à la reconnaissance de la situation juridique établie dans l'État membre qu'il quitte ne devraient pas avoir d'effet dissuasif ni constituer une entrave l'empêchant d'exercer ses droits de citoyen européen.

Dans ce cas, cette possibilité devrait toutefois s'accompagner d'une série de mesures compensatoires afin d'éviter d'éventuels cas de fraude et d'abus et de prendre pleinement en compte les règles de l'ordre public des États membres. En outre, la reconnaissance de plein droit pourrait, le cas échéant, être mieux adaptée à certaines situations d'état civil telles que l'attribution ou le changement du nom. La question pourrait cependant s'avérer plus compliquée dans le cas des autres situations d'état civil telles que le mariage.

Question 8 *Que pensez-vous de la reconnaissance de plein droit? À quelles situations d'état civil cette solution pourrait-elle s'appliquer? Dans quelles situations d'état civil pourrait-elle s'avérer inappropriée?*

c) Reconnaissance basée sur l'harmonisation des règles de conflit de loi

Une harmonisation des règles de conflit de lois pourrait constituer une autre possibilité pour permettre aux citoyens de jouir pleinement de leur droit à la libre circulation, tout en leur

offrant une plus grande sécurité juridique pour les situations d'état civil nées dans un autre État membre.

Un corps de règles communes développées au niveau de l'Union prévoirait le droit qui serait applicable à une situation transfrontière lorsqu'un événement d'état civil est concerné.

Ce droit serait défini grâce à un ou plusieurs facteurs de rattachement tenant compte de la mobilité des citoyens. Les règles seraient, ainsi, prévisibles et connues à l'avance. Par exemple, les citoyens résidant dans un autre État membre que leur État membre d'origine pourraient se voir appliquer le droit de cet État avec lequel ils ont développé des attaches, plutôt que le droit de leur État membre d'origine qu'ils ont peut-être quitté depuis de nombreuses années.

Par ailleurs, il faudra déterminer si le facteur de rattachement choisi devrait être le même pour plusieurs situations liées à l'état civil ou bien si des facteurs différents seraient plus appropriés eu égard à chaque situation considérée.

Question 9 *Que pensez-vous de la reconnaissance basée sur l'harmonisation des règles de conflit de lois? À quelles situations d'état civil cette solution pourrait-elle s'appliquer?*

La loi applicable déterminée sur la base du ou des facteurs de rattachement prévus par la norme européenne pourrait être applicable à défaut de choix exprimé par le citoyen. En principe, la possibilité pourrait être offerte, au citoyen se trouvant dans une situation transfrontière, de choisir la loi applicable à un événement lié à l'état civil. Cette possibilité pourrait satisfaire les intérêts légitimes du citoyen qui, par ce choix, exprimerait son attachement à sa culture et à son État d'origine ou à un autre État membre. Ce choix permettrait également de tenir compte de la liberté individuelle dans le domaine de l'état civil, sans que cela ne porte préjudice à un tiers ou ne contrevienne à l'ordre public. Cette autonomie de choix serait cependant encadrée et ne pourrait conduire qu'à l'application d'une loi avec laquelle le citoyen a des liens étroits.

Question 10 *Que pensez-vous de la possibilité d'un choix de la loi applicable par les citoyens? À quelles situations d'état civil ce choix pourrait-il s'appliquer?*

Question 11 *Outre la reconnaissance de plein droit et la reconnaissance basée sur l'harmonisation des règles de conflit de lois, pensez-vous que d'autres solutions pourraient constituer une réponse aux effets transfrontières des situations juridiques liées à l'état civil?*

5. CONCLUSION

Le présent livre vert a pour but de lancer une consultation publique afin de recueillir les orientations et les avis des acteurs concernés sur les pistes envisagées en vue d'améliorer la vie des citoyens en matière de circulation de documents publics et l'application du principe de la reconnaissance mutuelle dans le domaine de l'état civil.

Il sera publié sur le site internet de la Commission.

La consultation se déroulera du 14 décembre 2010 au 30 avril 2011. La Commission invite les parties intéressées à transmettre leurs contributions à l'adresse suivante:

Commission européenne
Direction générale de la justice

Unité A1 - Coopération judiciaire en matière civile
B – 1049 Bruxelles
Fax: + 32-2/299.64.57

Courrier électronique: JUST-COOP-JUDICIAIRE-CIVILE@ec.europa.eu

Toutes les contributions, tant du secteur privé que public, seront publiées sur le site internet de la Commission, à moins que leurs auteurs s'opposent explicitement à la publication de leurs données à caractère personnel au motif que cette publication serait préjudiciable à leurs intérêts légitimes.

La Commission peut organiser une audition publique sur les sujets couverts par le livre vert.