



Bruxelles, le 24.4.2013
SWD(2013) 145 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

accompagnant la

Proposition de

règlement 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

{ COM(2013) 228 final }

{ SWD(2013) 144 final }

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

accompagnant la

Proposition de

règlement 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

TABLE DES MATIÈRES

1.	Définition du problème	4
2.	Analyse de la subsidiarité.....	6
3.	Principaux objectifs politiques.....	6
4.	Options d'action	6
5.	Évaluation de l'impact des options d'action	7
6.	Option privilégiée.....	9
7.	Suivi et évaluation.....	10

1. DEFINITION DU PROBLEME

Si les citoyens et entreprises de l'Union souhaitent exercer leurs droits à la libre circulation ou les libertés du marché intérieur en choisissant, respectivement, de séjourner ou de faire du commerce dans un autre État membre, ils rencontrent des difficultés au moment de produire les documents publics requis et de les faire accepter par cet État membre. Ils doivent, en effet, se plier à des formalités administratives disproportionnées et fastidieuses pour prouver l'authenticité de divers documents publics et dissiper l'insécurité juridique. Ces formalités sont la légalisation, l'apostille ainsi que les copies et traductions certifiées conformes.

L'objectif de la présente mesure est double:

- (1) réduire l'insécurité juridique, les coûts et les procédures excessivement longues qu'entraînent les formalités susmentionnées, qui compliquent l'exercice du droit à la libre circulation par les citoyens de l'Union et l'exercice des libertés du marché intérieur par les entreprises de l'UE; et
- (2) prévoir les garanties nécessaires empêchant l'utilisation, dans l'Union, de documents publics falsifiés.

Les documents publics ont pour fonction principale de fournir la preuve factuelle des actes d'une autorité publique qui y sont consignés. Si les documents publics nationaux sont présumés authentiques sans autre formalité, les documents publics émanant d'autres États membres sont acceptés dans l'État membre dans lequel ils sont présentés à condition que leur authenticité soit prouvée par l'apostille, par la légalisation ou par une forme particulière, à savoir les copies et traductions certifiées conformes.

Sont soumis aux formalités administratives recensées les documents publics afférents aux droits que les traités et la législation de l'Union confèrent aux citoyens et aux entreprises de l'Union, par exemple:

- les actes de l'état civil (tels que les documents concernant la naissance, le décès et le mariage);
- les documents concernant la résidence, la citoyenneté et la nationalité;
- les documents relatifs aux biens immobiliers;
- les documents relatifs au statut et à la représentation juridiques d'une société ou d'une autre entreprise;
- les documents relatifs aux droits de propriété intellectuelle;
- les documents prouvant l'absence de casier judiciaire.

Les formalités de légalisation, d'apostille, de copies et traductions certifiées conformes constituent des moyens dépassés et disproportionnés pour établir l'authenticité de documents publics, alors qu'il existe à présent des dispositifs plus efficaces pour vérifier cette authenticité en cas de doutes raisonnables, qui permettraient d'approfondir la confiance mutuelle entre les États membres à l'intérieur du marché unique.

Les instruments en vigueur de droit de l'Union et de droit international n'offrent pas de solutions satisfaisantes grâce auxquelles les documents publics pourraient être acceptés plus aisément dans les États membres.

Le droit de l'Union traite de la question de l'authenticité des documents publics sur une base sectorielle, parfois explicitement, mais le plus souvent selon des modalités incohérentes. On distingue au total trois approches:

- (1) l'instrument applicable de droit de l'Union dispense explicitement les documents de l'obligation d'authentification (par exemple, instruments en matière de justice civile pour les actes judiciaires);
- (2) l'instrument applicable de droit de l'Union ne se réfère pas explicitement à l'authentification mais prévoit d'autres moyens de vérifier l'authenticité des documents publics émanant d'autres États membres (par exemple, reconnaissance mutuelle de qualifications professionnelles); et
- (3) l'instrument ne comporte pas de référence explicite à la suppression de l'authentification et ne prévoit pas non plus de moyens alternatifs en ce sens (par exemple, libre circulation des personnes).

En ce qui concerne les copies et traductions certifiées conformes, on relève dans le droit de l'Union en vigueur des exemples d'actes législatifs (comme la directive 2006/123/CE relative aux services dans le marché intérieur) qui interdisent aux États membres d'exiger la production d'un document sous forme d'original, de copie certifiée conforme ou encore de traduction certifiée.

On recense, de surcroît, toute une série d'instruments de droit international retenant des approches divergentes sur ces aspects des documents publics, notamment: la convention supprimant l'exigence de la légalisation des actes publics étrangers, la convention de Bruxelles relative à la suppression de la légalisation des actes dans les États membres, et différentes conventions de la Commission internationale de l'état civil.

Ces instruments se sont néanmoins révélés insuffisants pour obtenir l'allègement souhaité des contraintes administratives imposées aux citoyens et aux entreprises de l'Union et ils continuent, dès lors, de limiter l'exercice des droits fondamentaux. En raison des lacunes précitées, les citoyens et entreprises de l'Union sont encore soumis, dans de nombreux cas de figure, à des procédures qui leur coûtent du temps et de l'argent.

On peut estimer à plus de 25 millions d'euros les frais annuels que supportent les citoyens et entreprises de l'Union pour obtenir une apostille et en faire usage à l'intérieur de l'Union. Les coûts annuels totaux induits par la légalisation des documents publics peuvent être estimés entre 2,3 et 4,6 millions d'euros. Les copies certifiées conformes représentent, pour les citoyens et entreprises de l'Union, un coût annuel de l'ordre de 75 à 100 millions d'euros. Enfin, les traductions certifiées conformes peuvent coûter au total entre 100 et 200 millions d'euros par an aux citoyens et entreprises de l'Union.

Pour toutes ces raisons, une approche horizontale s'impose afin de faciliter et d'améliorer l'exercice, d'une part, du droit à la libre circulation reconnu aux citoyens de l'Union et, d'autre part, du droit des entreprises de l'Union au libre établissement et à la libre prestation des services à l'intérieur du marché unique.

2. ANALYSE DE LA SUBSIDIARITE

L'Union européenne est mieux placée que les États membres pour agir en vue de supprimer la légalisation et l'apostille et de simplifier l'obligation de produire des copies ou traductions certifiées conformes, tout en offrant un cadre européen transfrontière et transsectoriel permettant une meilleure détection des fraudes et de la falsification des documents publics.

Par son intervention, l'Union permettrait aux citoyens et entreprises de l'Union d'utiliser diverses catégories de documents publics dans des situations transfrontières sans devoir accomplir des formalités administratives disproportionnées, fastidieuses et onéreuses. Pour ces raisons, une initiative de l'UE assurerait une plus grande efficacité.

L'adoption d'une mesure de simplification directement applicable énonçant des principes horizontaux de libre circulation des documents publics entre les États membres témoigne de la valeur ajoutée manifeste que présente l'intervention de l'Union.

L'intervention de l'Union respecterait le principe de proportionnalité en se concentrant uniquement sur la suppression et la simplification des formalités administratives recensées.

3. PRINCIPAUX OBJECTIFS POLITIQUES

À partir de la définition du problème, on peut dégager les objectifs généraux et spécifiques suivants:

Objectif général:

- faciliter et élargir le plein exercice du droit à la libre circulation par les citoyens et entreprises de l'Union.

Objectifs spécifiques:

- réduire les difficultés causées par les formalités administratives d'acceptation de documents publics émanant d'autres États membres;
- simplifier le cadre juridique fragmenté régissant la circulation de documents publics entre les États membres;
- garantir une meilleure détection des fraudes et de la falsification de documents publics;
- supprimer les risques de discrimination à l'encontre des citoyens et entreprises de l'Union.

4. OPTIONS D'ACTION

Cinq options et sept sous-options relevant de l'option 4 sont examinées en détail:

Option 1: **maintien du statu quo** (scénario de base).

Option 2: une mesure non législative favorisant les bonnes pratiques entre les États membres afin de faciliter la circulation transfrontière des documents publics.

Option 3: **ratification de la convention de Bruxelles de 1987 par tous les États membres**, encouragée par la Commission; cela entraînerait la suppression de la légalisation et de l'apostille pour un large éventail de documents publics et le recours à une coopération administrative, comme la convention le prévoit.

Option 4: une mesure législative favorisant la libre circulation des citoyens et des entreprises par la simplification des formalités administratives afférentes à l'utilisation et à l'acceptation de certains documents publics dans l'Union, complétée par une meilleure coopération administrative entre les États membres et la délivrance de formulaires types multilingues.

Cet instrument supprimerait la légalisation et l'apostille tandis que le champ d'application de l'initiative serait élargi par l'ajout de dispositions simplifiant l'utilisation transfrontière des copies et traductions certifiées conformes.

On peut améliorer la coopération administrative par trois sous-options:

sous-option 4A: la coopération administrative telle que prévue au titre de l'option 3;

sous-option 4B: la coopération administrative fondée sur le système d'information du marché intérieur (IMI) en cas de doutes raisonnables quant à l'authenticité de documents publics;

sous-option 4C: la création d'un réseau de registres de l'état civil, dans le prolongement du réseau européen des registres de l'état civil (*European Civil Registry Network*).

On peut traiter la question des formulaires types multilingues en envisageant quatre sous-options:

sous-option 4D: maintien du statu quo, c'est-à-dire qu'aucun formulaire type ne serait établi;

sous-option 4E: établissement de formulaires types obligatoires destinés à être utilisés dans un cas transfrontière concret;

sous-option 4F: établissement de formulaires types facultatifs, annexés aux documents publics nationaux, aux fins de leur utilisation dans d'autres États membres;

sous-option 4G: introduction de formulaires types facultatifs utilisés de manière indépendante dans les cas de figure transfrontières. Le document public national correspondant continuerait d'exister à l'échelle nationale.

Option 5: harmonisation complète des documents publics et des règles régissant leur circulation à l'intérieur de l'UE.

5. ÉVALUATION DE L'IMPACT DES OPTIONS D'ACTION

Option 1: cette option ne devrait pas permettre d'atteindre les objectifs fixés.

Option 2: l'efficacité de cette option est jugée très faible. En dépit de l'effet positif indirect consécutif à la réduction des délais dans le contrôle des documents publics émanant d'autres

États membres et à de meilleurs échanges d'information, les formalités administratives actuelles perdureraient et le cadre juridique serait toujours fragmenté. On ne s'attend, en outre, qu'à une très faible incidence positive sur la détection des fraudes.

Option 3: cette option ne garantirait pas d'amélioration de la situation actuelle parce que les États membres n'ont aucune obligation juridique de ratifier cette convention. Si cette dernière est un jour ratifiée par tous les États membres, il en résultera une incidence positive sur la pleine jouissance du droit à la libre circulation par les citoyens de l'Union et des libertés du marché intérieur par les entreprises établies sur le territoire de celle-ci grâce à la suppression de la légalisation et de l'apostille dans la circulation transfrontière des documents publics. La valeur ajoutée globale de cette option pour faciliter le plein exercice du droit à la libre circulation institué par le droit de l'Union est très limitée, car copies et traductions certifiées conformes pourraient être encore systématiquement exigées.

Option 4: cette option devrait avoir de fortes répercussions positives quant à son efficacité, grâce à la suppression de la légalisation et de l'apostille et, de surcroît, à la simplification des copies et traductions certifiées conformes. En conséquence, la circulation des documents publics entre les États membres serait considérablement et effectivement stimulée; la mobilité des citoyens et des entreprises de l'Union sur le territoire de celle-ci en serait accrue. Cela permettrait aux citoyens et aux entreprises de l'Union d'économiser chaque année de 25,8 à 26,2 millions d'euros sur les apostilles et entre 2,3 et 4,6 millions d'euros sur la légalisation. Des économies supplémentaires de l'ordre de 100 à 200 millions d'euros par an proviendront de la simplification des copies certifiées conformes. La suppression des traductions certifiées conformes serait, elle aussi, synonyme d'économies annuelles comprises entre 75 et 100 millions d'euros pour les citoyens et les entreprises de l'Union, sachant qu'une page certifiée conforme coûte 30 euros. On estime que les administrations nationales pourraient réaliser des économies annuelles nettes allant de 5 à 7 millions d'euros pour les apostilles et de 500 000 euros à un million d'euros pour les légalisations.

Amélioration de la coopération administrative

Sous-option 4A: cette sous-option ne serait guère effective faute d'appui électronique à ce type de coopération administrative, et son efficacité serait tributaire du pouvoir discrétionnaire des États membres.

Sous-option 4B: en cas de doutes raisonnables quant à l'authenticité d'un document public émanant d'un autre État membre, cette sous-option aurait une incidence positive du point de vue de son efficacité. L'IMI existant offre, en effet, des canaux de communication rapides et sécurisés pour les échanges transfrontières d'informations et les versions électroniques de documents publics. Par ailleurs, la coopération administrative et l'échange sécurisé d'informations via l'IMI devrait avoir une incidence positive sur la lutte contre la fraude. Les autorités disposeraient, en outre, des mêmes moyens pour assurer la sécurité juridique en matière de copies certifiées conformes.

Sous-option 4C: les effets positifs pour les officiers d'état civil, qui pourraient communiquer directement entre eux en cas de doute sur l'authenticité d'un document public, ne seraient limités qu'à une catégorie de documents publics, à savoir les actes de l'état civil. Incidence économique négative et frais de mise en conformité élevés au niveau de l'Union et de ses États membres en raison de la mise en place et de l'exploitation d'un nouveau système informatique.

Formulaires types multilingues

Sous-option 4D: il n'y aurait aucun effet sur la réalisation des objectifs.

L'efficacité de la sous-option 4E est considérée comme moyennement positive car quelques difficultés et coûts liés à la traduction et à la compréhension des documents publics émanant d'autres États membres persisteraient.

La sous-option 4F est considérée comme aussi efficace que la sous-option 4E. L'utilisation de ces formulaires types serait toutefois tributaire du bon vouloir des utilisateurs et le système pourrait apparaître trop complexe. Des coûts pourraient, en outre, résulter de la nécessité de fournir des copies des documents publics nationaux auxquelles ces formulaires seraient joints.

La sous-option 4G devrait avoir une forte incidence positive pour les citoyens et les entreprises de l'Union, qui constateront davantage d'effets concrets et une diminution des difficultés lorsqu'ils présenteront des documents publics dans un contexte transfrontière.

Option 5: l'effet escompté sur la réalisation des objectifs dans le cadre de cette option «radicale» serait limité, essentiellement parce qu'elle aurait un effet trop intrusif dans les ordres juridiques et les pratiques administratives des États membres. Malgré les avantages que cette option pourrait procurer aux citoyens et aux entreprises de l'Union en matière de coûts, de temps, de sécurité juridique et de renforcement des droits que leur confèrent les traités et la Charte, l'acceptation, dans les États membres, des documents publics entièrement harmonisés poserait à coup sûr des difficultés. Un autre inconvénient connexe que présente cette option serait son coût exorbitant de mise en conformité tant au niveau national qu'à celui de l'Union.

6. OPTION PRIVILEGIEE

Il ressort d'une évaluation comparative des incidences que la mesure législative supprimant la légalisation et l'apostille et simplifiant l'utilisation des copies et traductions certifiées conformes (option 4), combinée à une coopération administrative accrue entre les États membres par l'intermédiaire d'un réseau moderne de communication reposant sur l'actuel système d'information du marché intérieur (sous-option 4B) et à l'élaboration de formulaires types multilingues utilisés en toute indépendance dans les cas de figure transfrontières (sous-option 4G), serait la plus efficace pour atteindre les objectifs fixés.

L'option 4, qui est privilégiée, constitue la méthode la plus appropriée pour atteindre les objectifs sans induire des coûts de mise en œuvre élevés, en réduisant notablement les formalités administratives disproportionnées et fastidieuses imposées aux citoyens et aux entreprises de l'Union. Plus particulièrement, ces derniers peuvent s'attendre à réaliser des économies substantielles grâce à la suppression de la légalisation et de l'apostille et à la simplification des copies et traductions certifiées conformes, tandis qu'aucune des autres options ne permettrait d'atteindre un niveau égal d'économies.

La sous-option 4B privilégiée, qui implique l'utilisation d'infrastructures informatiques existantes pour une incidence budgétaire minimale, constituerait une méthode effective et sûre pour vérifier l'authenticité de documents publics ou de leurs copies certifiées conformes, pour prévenir les fraudes et la falsification, tout en simplifiant les contraintes administratives imposées aux citoyens et aux entreprises de l'Union. Des moyens électroniques sécurisés et des obstacles linguistiques atténués permettraient d'identifier aisément les interlocuteurs compétents dans les autres États membres. La sous-option 4G privilégiée permettrait aux

citoyens et aux entreprises de l'Union ainsi qu'aux fonctionnaires nationaux de gagner du temps et de faire des économies, favoriserait la compréhension mutuelle des documents publics dans tous les États membres, réduirait les obligations de traduction subsistantes, puisqu'il existerait des formulaires multilingues, et permettrait aux documents publics nationaux correspondants d'exister parallèlement, à l'échelle nationale.

Pour ce qui est de la forme de l'instrument juridique, un règlement semble le plus approprié, compte tenu des problèmes et objectifs décrits.

7. SUIVI ET EVALUATION

Il est essentiel de prévoir un solide mécanisme de suivi et d'évaluation pour que les dispositions prévues dans l'instrument juridique soient respectées dans la pratique. L'instrument législatif prévoira une période transitoire pour permettre aux États membres de préparer sa mise en œuvre et de communiquer à la Commission les informations demandées. Une clause de réexamen sera également insérée dans l'instrument législatif afin de faire évaluer son application par les États membres et d'assurer la possibilité d'adopter des modifications ultérieures.