



Document de séance

5.9.2018

A8-0054/2018/err01

ADDENDUM

au rapport

sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un portail numérique unique pour donner accès à des informations, des procédures et des services d'assistance et de résolution de problèmes, et modifiant le règlement (UE) n° 1024/2012 (COM(2017)0256 – C8-0141/2017 – 2017/0086(COD))

Commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs

Rapporteuse: Marlene Mizzi
A8-0054/2018

Insérer l'avis suivant après l'exposé des motifs:

AVIS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES JURIDIQUES SUR LA BASE JURIDIQUE

17.7.2018

M^{me} Anneleen Van Bossuyt
Présidente
Commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs
BRUXELLES

Objet: Avis sur la base juridique de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un portail numérique unique pour donner accès à des informations, des procédures et des services d'assistance et de résolution de problèmes, et modifiant le règlement (UE) n° 1024/2012 (COM(2017)0256 – C8-0141/2017 – 2017/0086(COD))

Madame la Présidente,

Par lettre du 15 juin 2018, vous avez saisi la commission des affaires juridiques (JURI), au nom de la commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs (IMCO), conformément à l'article 39, paragraphe 2, du règlement intérieur, de l'examen de la pertinence de la modification de la base juridique de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un portail numérique unique pour donner accès à des informations, des procédures et des services d'assistance et de résolution de problèmes, et modifiant le règlement (UE) n° 1024/2012, à la lumière des résultats des négociations interinstitutionnelles visant à l'obtention d'un accord en première lecture.

I – Contexte

La proposition a fait l'objet de négociations interinstitutionnelles en vertu de l'article 69 quater du règlement intérieur. Un accord provisoire a été obtenu en trilogue le 24 mai 2018. Par lettre du 20 juin 2018, le président du Coreper (1^{re} partie) a fait savoir à la présidente de la commission IMCO que le Conseil pouvait approuver le texte de compromis annexé à ladite lettre (ci-après le «compromis»).

Ce compromis prévoit la mise en place d'un portail numérique unique. L'article 2 précise que ce portail consiste en une interface utilisateur commune qui renvoie à des sites internet des États membres ou de l'Union. Le portail donne accès à des informations, à des procédures et à des services d'assistance et de résolution de problèmes concernant les règles du droit de l'Union et du droit national qui s'appliquent aux citoyens et aux entreprises qui exercent ou ont l'intention d'exercer leurs droits dans le contexte du marché intérieur.

La liste des droits, obligations et règles relatifs au marché intérieur au sujet desquels le portail numérique unique devrait donner des informations figure à l'annexe I de la proposition. Ces droits, obligations et règles ont trait, notamment, aux voyages, au travail et à la retraite, ou encore aux véhicules. En vertu de l'article 5, le portail donne uniquement accès à des informations sur des matières qui ne sont pas visées à l'annexe I si ceux-ci concernent l'exercice de droits dans le contexte du marché intérieur au sens de l'article 26, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE).

Le portail donne également accès à des informations sur les procédures – et contient les liens vers celles-ci – mises en place pour permettre aux utilisateurs d'exercer leurs droits et de se conformer aux règles et obligations dans le domaine du marché intérieur, dans les matières énumérées à l'annexe I. La liste de ces procédures figure l'annexe II.

Le portail donne aussi accès à des informations sur les «services d'assistance et de résolution de problèmes» – et contient les liens vers ces services – auxquels les citoyens et les entreprises peuvent avoir recours pour poser des questions ou soumettre des problèmes en rapport avec les droits, obligations ou procédures qui relèvent de l'objet du portail. Les sept services en question, notamment les points de contact «produit» ou EURES, figurent à l'annexe III. En vertu de l'article 7, paragraphe 3, la Commission peut, moyennant le respect de certaines conditions, ajouter au portail des liens vers des services supplémentaires. Ces

services doivent obligatoirement proposer des informations ou une assistance dans les domaines et aux fins relevant du règlement.

Le compromis impose aux États membres et à la Commission l'obligation de donner accès aux informations, procédures et services d'assistance et de résolution de problèmes au niveau national et au niveau de l'Union respectivement, et il fixe certaines exigences de qualité et d'accessibilité concernant ces informations, procédures et services.

À l'article 6, le compromis oblige les États membres à donner un accès intégral en ligne à toutes les procédures énumérées à l'annexe II, en tout cas lorsque ces procédures existent dans l'État membre concerné. Cet article définit ce qu'il faut entendre par un accès intégral en ligne et précise que les utilisateurs ne devraient se présenter en personne devant une autorité compétente que dans des cas exceptionnels.

L'article 14 oblige la Commission à mettre en place un système technique pour l'échange automatisé transfrontière de justificatifs dans le contexte des procédures énumérées à l'annexe II et de celles prévues par les directives 2005/36/CE, sur la reconnaissance des qualifications professionnelles, 2006/123/CE, sur les services, 2014/24/UE, sur les marchés publics, et 2014/25/UE, sur les marchés publics dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux. Ce système est destiné à éviter que les utilisateurs ne doivent fournir les mêmes justificatifs chaque fois qu'ils effectuent une nouvelle procédure.

L'article 25 oblige la Commission à mettre à la disposition des utilisateurs du portail un outil facile d'emploi leur permettant de fournir un retour d'informations sur les services de ce portail. Quant à l'article 26, il enjoint à la Commission de mettre en place un service similaire qui permette aux utilisateurs de signaler tout obstacle qu'ils rencontrent lorsqu'ils exercent les droits dont ils bénéficient au titre du marché intérieur. La Commission et les États membres analysent les problèmes soulevés, font des recherches à leur sujet et y remédient lorsque cela est possible en prenant des mesures appropriées.

La Commission fonde la base juridique de sa proposition sur l'article 21, paragraphe 2 (droit des citoyens de l'Union de circuler et de séjourner librement sur le territoire de celle-ci), sur l'article 48 (sécurité sociale) et sur l'article 114, paragraphe 1 (marché intérieur), du traité FUE. Le compromis retire l'article 48 de cette base juridique pour ne conserver que l'article 21, paragraphe 2, et l'article 114, paragraphe 1, du traité.

II – Articles pertinents du traité

Article 21

(ex-article 18 TCE)

1. 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. Si une action de l'Union apparaît nécessaire pour atteindre cet objectif, et sauf si les traités ont prévu des pouvoirs d'action à cet effet, le Parlement européen et le Conseil,

statuant conformément à la procédure législative ordinaire, peuvent arrêter des dispositions visant à faciliter l'exercice des droits visés au paragraphe 1.

Article 48

(ex-article 42 TCE)

Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, adoptent, dans le domaine de la sécurité sociale, les mesures nécessaires pour l'établissement de la libre circulation des travailleurs, en instituant notamment un système permettant d'assurer aux travailleurs migrants salariés et non salariés et à leurs ayants droit:

a) la totalisation, pour l'ouverture et le maintien du droit aux prestations, ainsi que pour le calcul de celles-ci, de toutes périodes prises en considération par les différentes législations nationales;

b) le paiement des prestations aux personnes résidant sur les territoires des États membres.

Lorsqu'un membre du Conseil déclare qu'un projet d'acte législatif visé au premier alinéa porterait atteinte à des aspects importants de son système de sécurité sociale, notamment pour ce qui est du champ d'application, du coût ou de la structure financière, ou en affecterait l'équilibre financier, il peut demander que le Conseil européen soit saisi. Dans ce cas, la procédure législative ordinaire est suspendue. Après discussion et dans un délai de quatre mois à compter de cette suspension, le Conseil européen:

a) renvoie le projet au Conseil, ce qui met fin à la suspension de la procédure législative ordinaire, ou

b) n'agit pas ou demande à la Commission de présenter une nouvelle proposition; dans ce cas, l'acte initialement proposé est réputé non adopté.

Article 114

(ex-article 95 TCE)

1. Sauf si les traités en disposent autrement, les dispositions suivantes s'appliquent pour la réalisation des objectifs énoncés à l'article 26. Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire et après consultation du Comité économique et social, arrêtent 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.

III. Jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne sur le choix de la base juridique

Il importe avant tout de rappeler les principes qui régissent le choix de la base juridique des actes de l'Union. Selon la jurisprudence de la Cour de justice, «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'acte»¹.

Si un acte de l'Union poursuit une double finalité ou qu'il a une double composante 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 prépondérante»².

Un acte ne peut être fondé sur plusieurs bases juridiques qu'«à titre exceptionnel». Ce peut être le cas lorsqu'un acte poursuit à la fois plusieurs objectifs ou a plusieurs composantes qui sont «indissociablement liés, sans que l'un soit accessoire et indirect par rapport à l'autre». Un tel acte doit être fondé sur les différentes bases juridiques correspondantes³.

Il découle de ce qui précède qu'il y a lieu d'examiner le but et le contenu de la mesure proposée afin de déterminer si la base juridique retenue est pertinente ou non. En l'espèce, cet examen doit porter sur le but et le contenu du règlement proposé tel qu'il figure dans l'accord provisoire résultant des négociations interinstitutionnelles.

IV. But et contenu du compromis

Selon le considérant 73, «[l]e présent règlement a pour objectif de garantir que les utilisateurs actifs dans d'autres États membres aient accès en ligne à des informations complètes, fiables, accessibles et compréhensibles, existant au niveau de l'Union ou au niveau national, sur les droits, les règles et les obligations applicables, de même qu'à des procédures en ligne qu'ils peuvent accomplir intégralement depuis leur État membre et à des services d'assistance et de résolution de problèmes».

Le considérant 6 précise que le règlement proposé poursuit une triple finalité, à savoir «alléger la charge administrative supplémentaire pesant sur les citoyens et les entreprises qui exercent ou veulent exercer les droits que leur confère le marché intérieur, y compris la libre circulation des citoyens, en totale conformité avec les règles et procédures nationales, éliminer les discriminations et assurer le fonctionnement du marché intérieur en ce qui concerne la mise à disposition d'informations, de procédures et de services d'assistance et de résolution de problèmes».

On retrouve des clarifications analogues dans d'autres considérants. Selon le considérant 7, le compromis vise à créer un portail numérique unique qui donne accès à des informations permettant aux citoyens et aux entreprises de l'Union «d'exercer leur droit à la libre circulation dans le marché intérieur». Le considérant 16 expose que les domaines d'information qui devraient relever du portail doivent être «utiles aux citoyens et aux entreprises qui exercent leurs droits et respectent leurs obligations dans le marché intérieur». De même, le considérant 23 dispose que les États membres devraient veiller à ce que certaines procédures soient accessibles en ligne, «[p]our que les citoyens et les entreprises puissent

¹ Voir l'arrêt du 8 septembre 2009, Commission/Parlement et Conseil, C-411/06, EU:C:2009:518, point 45.

² Voir l'arrêt du 25 avril 2013, Inuit Tapiriit Kanatami, T-526/10, EU:C:2013:215, point 66.

³ Voir l'arrêt du 6 novembre 2008, Parlement/Conseil, C-155/07, EU:C:2008:605, points 35 et 36.

directement tirer avantage du marché intérieur sans devoir faire face à un surcroît de charges administratives superflues».

Le contenu du règlement proposé reflète les objectifs précités. Les domaines énumérés à l'annexe I, à propos desquels le portail devrait donner des informations, concernent tous des matières au sujet desquelles les citoyens et les entreprises devraient pouvoir exercer leur droit à la libre circulation. La diffusion d'informations aisément accessibles sur ces domaines, dans le respect de certains critères de qualité, devrait contribuer tangiblement à un exercice plus facile de ce droit.

De même, l'annexe II énumère une série de procédures qui, si elles ne sont pas intégralement accessibles en ligne, pourraient représenter des obstacles importants pour les citoyens et les entreprises qui s'engagent dans des activités transfrontières ou voudraient le faire. L'obligation faite aux États membres de garantir, par exemple, aux futurs étudiants de faire une demande de bourse d'études, aux travailleurs migrants de demander un certificat de naissance ou aux contribuables de déposer leur déclaration fiscale depuis l'étranger facilite, pour les citoyens et les entreprises, l'exercice de leurs droits qui découlent du marché intérieur.

Il est à noter, comme le précise l'exposé des motifs de la communication de la Commission, que la proposition de règlement «n'a aucune incidence sur la substance [des] règles et procédures [nationales] ou sur les compétences y afférentes». Le compromis consacre ce principe à l'article 1^{er}, paragraphe 3, et au considérant 25, qui affirme que le règlement proposé «ne fixe pas de règles matérielles ou procédurales dans les domaines qui relèvent de l'annexe II, y compris les questions fiscales», mais établit «les prescriptions techniques nécessaires pour que de telles procédures, lorsqu'elles existent dans les États membres concernés, soient pleinement disponibles en ligne».

V. Analyse et choix de la base juridique appropriée

L'article 114, paragraphe 1, du traité FUE dispose que le Parlement européen et le Conseil arrêtent 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. Toutefois, l'article 114, paragraphe 2, du traité ajoute que le paragraphe 1 ne s'applique pas aux dispositions relatives à la libre circulation des personnes.

L'article 21, paragraphe 2, du traité prévoit quant à lui que le Parlement européen et le Conseil peuvent arrêter des dispositions visant à faciliter l'exercice des droits des citoyens de l'Union de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, visés à l'article 21, paragraphe 1.

À la lumière de son objectif et de son contenu, il est manifeste que le compromis porte essentiellement sur la création d'un portail numérique unique destiné à supprimer les obstacles que rencontrent les citoyens et les entreprises dans l'exercice de leurs droits qui découlent du marché intérieur. Dès lors que ce compromis a trait à la libre circulation des personnes, non pas à titre accessoire, mais bien sur un pied d'égalité par rapport aux autres droits que le marché intérieur confère aux citoyens et aux entreprises, la double base juridique

constituée par l'article 114, paragraphe 1, et par l'article 21, paragraphe 2, du traité FUE est bel et bien pertinente.

À propos de l'article 48 du traité, il est un fait que le compromis touche également au domaine de la sécurité sociale. Par exemple, la liste que contient l'annexe I mentionne les «droits et obligations en matière de sécurité sociale dans l'Union (enregistrement en tant qu'employeur, déclaration de salariés, notification de la fin du contrat d'un salarié, versement des cotisations sociales, droits et obligations en matière de pensions)». Il en découle que le portail numérique unique doit donc garantir l'accès aux informations, aux procédures et aux services relatifs à ces matières. Il doit également donner accès aux procédures permettant d'obtenir une décision à la suite d'une demande visant à «établir quelle est la législation applicable conformément au titre II du règlement (CE) n° 883/2004» (le règlement sur la coordination des systèmes de sécurité sociale).

Cependant, compte tenu de l'objectif et du contenu du règlement proposé, et en particulier de la volonté expresse du législateur de ne pas porter atteinte aux règles matérielles ou procédurales dans les domaines qui relèvent de l'annexe II, donc, notamment, les règles en matière de sécurité sociale, l'aspect de la protection sociale semble uniquement revêtir une importance secondaire dans le texte du compromis. Par rapport à l'objectif visant à supprimer les obstacles sur le marché intérieur pour les citoyens et les entreprises, on ne peut affirmer que le domaine de la sécurité sociale y soit «indissociablement lié, sans que l'un soit accessoire et indirect par rapport à l'autre». En d'autres termes, l'article 48 du traité FUE ne répond pas aux critères fixés par la Cour sur les bases juridiques communes et ne peut constituer une troisième base juridique de l'acte à l'examen.

VI. Conclusion et recommandation

À la lumière de ce qui précède, l'article 21, paragraphe 2, et l'article 114, paragraphe 1, du traité FUE constituent la base juridique commune appropriée pour le compromis.

La commission des affaires juridiques conclut par conséquent que la base juridique appropriée de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un portail numérique unique pour donner accès à des informations, des procédures et des services d'assistance et de résolution de problèmes, et modifiant le règlement (UE) n° 1024/2012, est constituée de l'article 21, paragraphe 2, et de l'article 114, paragraphe 1, du traité FUE.

Au cours de sa réunion du 10 juillet 2018, la commission des affaires juridiques a donc décidé, à l'unanimité¹, que la base juridique appropriée de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un portail numérique unique pour donner accès à des informations, des procédures et des services d'assistance et de résolution de problèmes, et modifiant le règlement (UE) n° 1024/2012, telle que modifiée lors des négociations

¹ Étaient présents au moment du vote final: Pavel Svoboda (président), Jean-Marie Cavada, Lidia Joanna Geringer de Oedenberg (vice-présidents), Axel Voss (rapporteur pour avis), Max Andersson, Joëlle Bergeron, Marie-Christine Boutonnet, Kostas Chrysogonos, Pascal Durand, Angel Dzhambazki, Evelyne Gebhardt, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Gilles Lebreton, António Marinho e Pinto, Răzvan Popa, Emil Radev, Francis Zammit Dimech et Tadeusz Zwiefka.

interinstitutionnelles, est constituée de l'article 21, paragraphe 2, et de l'article 114, paragraphe 1, du traité FUE.

Veillez agréer, Madame la Présidente, l'expression de ma haute considération.

Pavel Svoboda

(Concerne toutes les versions linguistiques.)