Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Conseil relative à la signification et à la notification dans les États membres des actes judiciaires et extrajudiciaires en matière civile ou commerciale»

(1999/C 368/16)

Le 12 juillet 1999, le Conseil a décidé, conformément à l'article 262 du Traité instituant la Communauté économique européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

Le Comité économique et social a décidé de charger la section «Marché unique, production et consommation» de préparer les travaux du Comité en la matière et a désigné en tant que rapporteur général M. Hernández Bataller.

Lors de sa 367e session plénière des 20 et 21 octobre 1999 (séance du 21 octobre 1999), le Comité économique et social a adopté par 85 voix pour et 2 abstentions le présent avis.

1. **Introduction**

1.1. Dans un État de droit, la législation doit créer au moyen de règles juridiques générales un équilibre entre les droits et les obligations de tout un chacun; dans les cas où les droits reconnus par le système de droit ainsi créé sont violés par infraction à l'une de ces règles, il doit exister une procédure judiciaire permettant de satisfaire les revendications des justiciables et de restaurer dans le même temps l'équilibre d'intérêts souhaité par le législateur. C'est pourquoi l'accès à la justice est un des droits de l'homme.

1.2. En vertu de l'article 2 du Traité sur l'Union européenne, les objectifs de l'Union consistent notamment à:

— maintenir et développer l'Union en tant qu'espace de liberté, de sécurité et de justice au sein duquel est assurée la libre circulation des personnes;

— maintenir dans son intégralité l'acquis communautaire et le développer afin d'examiner dans quelle mesure doivent être révisées les politiques et les modalités de coopération fixées dans le traité, pour assurer l'efficacité des mécanismes et des institutions communautaires.

1.3. Parmi ces mesures, le bon fonctionnement du marché intérieur (étant donné notamment l'accroissement progressif des nouvelles formes de contrat, comme par exemple le commerce électronique transfrontalier) exige d'améliorer et d'accélérer la transmission entre les États membres des actes judiciaires et extrajudiciaires en matière civile ou commerciale aux fins de signification ou de notification.

1.4. Il est important que les justiciables puissent comprendre et faire valoir leurs droits en bénéficiant de garanties égales à celles dont ils disposent devant les tribunaux de leur pays, par le biais de procédures combinant de façon équilibrée rapidité et sécurité juridique.

1.5. La plupart des États membres sont parties à la convention de La Haye du 15 novembre 1965 relative à la signification et à la notification des actes judiciaires et extrajudiciaires en matière civile ou commerciale, mais aussi à des instruments bilatéraux ou régionaux, qui configurent un système caractérisé par sa complexité, son hétérogénéité et son manque d'efficacité.

1.5.1. Avant l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, les États membres ont conclu, sur la base de l'article K.3.2 du traité sur l'Union européenne, une convention relative à la signification et à la notification dans les États membres de l'Union européenne des actes judiciaires et extrajudiciaires en matière civile ou commerciale, établie par l'acte du Conseil de l'Union européenne du 26 mai 1997 [1]. Une telle convention n'a cependant pas été ratifiée par la majorité des États membres.

2. **La proposition de la Commission**

2.1. La convention du Conseil du 26 mai 1997 n'ayant pas été ratifiée, ses règles ne sont pas en vigueur. La transposition en instrument communautaire aura notamment pour effet d'assurer que la mise en œuvre se fera à une date connue, homogène, et dans un délai rapproché.

2.1.1. La proposition de directive vise à améliorer et accélérer la transmission entre les États membres des actes judiciaires et extrajudiciaires en matière civile ou commerciale aux fins de signification ou de notification.

2.1.2. La matière couverte par la convention relève d'ores et déjà de l'article 65 du traité et la base juridique de cette proposition est l'article 61, point c du traité CE.

2.1.3. Le nouveau Titre IV ne s'applique pas au Royaume-Uni et à l'Irlande, sauf à ces pays à exercer un «opt in» dans les conditions définies par le Protocole annexé aux Traités. Cependant, ces pays ont indiqué leur intention d'être pleinement associés aux activités de la Communauté en matière de coopération judiciaire civile. Par ailleurs, le Titre IV ne s'applique pas non plus au Danemark en vertu du Protocole qui le concerne.

---

[1] JO C 261 du 27.8.1997.

2.2. Les objectifs de la proposition consistent à améliorer et à simplifier le système de signification et de notification des actes judiciaires et extrajudiciaires au sein du marché intérieur. Elle vise à développer l'objectif de l'Union européenne de mettre en œuvre un espace de liberté, de sécurité et de justice afin que les justiciables puissent faire valoir leurs droits en bénéficiant de garanties égales à celles dont ils disposent devant les tribunaux de leur pays.

2.2.1. Les objectifs de la proposition justifient suffisamment, en raison de l'incidence transfrontière de cette dernière, une intervention au niveau communautaire. En outre, conformément au principe de proportionnalité, l'instrument proposé se limite au minimum requis pour atteindre ces objectifs et n'excède pas ce qui est nécessaire à cet égard.

2.2.2. La proposition s'inscrit dans le droit fil de la convention de La Haye de 1965, avec les innovations suivantes:

— elle institue des relations plus directes entre les personnes ou les autorités responsables de leur transmission et celles chargées de procéder ou de faire procéder à leur signification ou notification;

— la proposition prévoit des moyens pratiques visant à faciliter la tâche des praticiens, tels que les moyens modernes de transmission, un formulaire complet et d'usage simplifié, ainsi que des annuaires des entités requises désignées par les États;

— afin de préserver les droits des parties, elle introduit, en particulier, des règles originales en matière de traduction des actes;

— elle met en place un comité consultatif chargé d'assister la Commission dans la mise en œuvre des modalités d'application;

— la proposition remplace le système de notification des actes, dans les rapports entre les États membres et les parties.

2.2.3. Malgré le rapprochement entre la directive et la convention, les différences suivantes subsistent:

— La compétence de la Cour de justice: contrairement à l'article 17 de la convention, la directive ne nécessite pas de déterminer le rôle de la Cour.

— La mise en œuvre des modalités d'application: la directive octroie à la Commission la compétence d'exécution pour arrêter les modalités d'application du texte.

— La relation avec d'autres accords et arrangements: il est permis aux États membres, individuellement ou en coopération, d'accélérer la transmission des actes. L'exercice de cette faculté est soumis à la surveillance de la Commission; le projet de ces dispositions doit lui être communiqué.

— Les réserves: la proposition n'admet pas de réserves, mais des régimes transitoires ou spécifiques qui doivent être communiqués à la Commission et publiés au Journal officiel des Communautés européennes.

— Les dispositions formelles: à partir de la mise en vigueur de la directive, la Commission assume le rôle de surveillance de la mise en œuvre de la directive, de proposer d'éventuels changements et d'informer les États membres et le public en général des communications et notifications prévues par la directive.

3. **Observations générales**

3.1. Le Comité marque son accord avec la proposition de directive de la Commission, et se déclare en faveur du développement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice dans l'Union européenne, lequel suppose notamment l'adoption de mesures dans le domaine de la coopération judiciaire en matière civile, nécessaires au bon fonctionnement du marché intérieur, et à l'amélioration de l'administration de la justice qui s'impose.

3.1.1. Le Comité considère que ces mesures apporteront, du fait de l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam un nouvel élan qui permettra aux citoyens de renforcer leur tradition démocratique.

3.1.2. Le Comité est conscient des richesses et des difficultés que peut comporter la conjonction de pays dont les cultures, les systèmes sociaux, l'organisation politique et les systèmes juridiques, bien que possédant un fondement et des principes communs, présentent des différences marquées, mais qui doivent néanmoins faire face à la demande croissante de la société civile concernant davantage d'équité, de justice et des conditions comparables en termes de sécurité et de protection judiciaire.

3.1.3. C'est pourquoi le Comité est convaincu:

— qu'il est nécessaire de renforcer la confiance réciproque entre les institutions européennes et nationales, ainsi qu'entre ces institutions et les citoyens européens;

— qu'après la création du marché intérieur, de la monnaie unique et des fondements de l'Europe sociale, la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice devient l'un des objectifs primordiaux de l'Union.

3.2. Le Comité estime suffisamment justifiée l'adoption de la proposition à l'examen sous forme de directive; toutefois à l'avenir, ce type d'actes juridiques devraient prendre la forme de règlements.

3.3. Le Comité est favorable à la suppression de la période de transition et à l'établissement progressif de l'«espace de liberté, de sécurité et de justice» prévu dans le Traité d'Amsterdam, compte tenu de la non mise en œuvre, ou de la mise en œuvre non uniforme, des actes adoptés par les représentants des gouvernements des États membres dans ce domaine avant la signature de ce Traité.

4. **Observations particulières**

4.1.1. Les objectifs de la proposition bénéficient aux «justiciables», personnes physiques ou morales, indépendamment du fait qu'elles soient ou non citoyennes de l'Union. Le droit à un procès juste et rapide dépasse le cadre du statut de la citoyenneté et constitue un droit fondamental de la personne qui n'est en aucun cas conditionné par la nationalité. A fortiori, et considérant la proposition sous l'angle de son impact sur le fonctionnement du marché intérieur, les bénéfices qu'entraînera pour celui-ci l'entrée en vigueur de la directive, rejailliront autant sur les personnes physiques que sur les personnes morales, y compris celles ressortissant d'États tiers.

4.1.2. Le champ d'application territorial de la proposition n'est pas suffisamment justifié et pourrait être source de confusion lors de la mise en œuvre. Il faudrait tenir compte des caractères spécifiques de certains territoires mentionnés dans l'article 299 du TCE et des responsabilités assumées par certains États membres à l'égard de ces derniers. Il y a lieu de préciser à cet égard qu'indépendamment de l'exercice concret de la signification, de la transmission de la notification, la désignation des organismes compétents en la matière devra être réalisée par l'autorité nationale qui assume la responsabilité de l'État vis-à-vis de l'extérieur, avalisant par conséquent la légitimité des actes de ces organismes. Les États membres doivent mettre en place les voies légales et administratives pertinentes à cet égard.

4.2. Dans les cas de domicile inconnu, la proposition devrait comprendre expressément l'obligation, pour l'État requis, d'«agir avec la plus grande diligence en vue d'obtenir, moyennant des efforts raisonnables, l'adresse du destinataire».

4.3. Le Comité estime que le bon fonctionnement du marché intérieur exige d'améliorer et d'accélérer la transmission entre les États membres des actes judiciaires et extrajudiciaires en matière civile ou commerciale aux fins de signification ou de notification.

4.3.1. Le Comité rappelle l'importance de procédures de recours simples d'accès et rapides d'exécution, et invite la Commission à perfectionner ses propositions dans ce sens [1]. L'instauration de voies de recours efficaces constitue une véritable obligation pour les États membres; de ce fait, efficacité et rapidité sont nécessaires dans les procédures judiciaires civiles, et requièrent que la transmission des actes judiciaires et extrajudiciaires entre les organismes désignés par les États membres se fasse sur la base du «principe de transmission directe» et par des moyens rapides.

4.3.2. Le CES estime que la suppression de la nécessité de légaliser les pièces, de même que la suppression des étapes intermédiaires entre l'expédition d'un acte dans l'État membre d'origine et la signification ou notification de celui-ci dans l'État requis, est favorable au développement du marché intérieur.

4.4. Étant donné que les actions civiles décidées dans les affaires pénales ou fiscales ne sont pas exclues du champ d'application de la proposition de directive, et compte tenu également de la possibilité que soient demandés des actes dont l'entité judiciaire compétente ne peut établir aisément la qualification juridique, il conviendrait d'ajouter, afin de préserver les droits des parties, une incise formulée littéralement comme suit:

> «l'entité requise qualifiera avec le plus de souplesse possible les actes dont la nature juridique ne peut être clairement rattachée au domaine civil ou au domaine commercial, mais qui présentent néanmoins des liens avec ceux-ci.»

4.5. La rapidité de la transmission justifie l'utilisation de tout moyen approprié, tout en respectant certaines conditions quant à la lisibilité et à la fidélité du document reçu. Il y aurait lieu d'établir clairement la responsabilité de l'État s'il ne procède pas aux diligences nécessaires «dans un délai raisonnable».

4.5.1. Le CES tient à signaler qu'il est favorable à ce que la proposition tienne compte des innovations techniques et des moyens nouvellement admis par les entités requises et les entités d'origine, le courrier électronique ou Internet, par exemple, sans préjudice de l'équilibre à maintenir entre la rapidité et la sécurité juridique. À cet effet, le paragraphe 4 de l'article 5 ne semble envisager que la possibilité de transmettre les actes par voie postale, ce qui devrait être modifié.

4.6. Le maintien du principe de la gratuité des services offerts par l'administration relatifs aux frais de signification et de notification des actes judiciaires implique un renforcement du principe d'égalité des armes devant les tribunaux, puisqu'il favorise l'accès à la justice et constitue une condition de l'efficacité du système de droit. Le Comité considère qu'il faut garantir, à tous les stades des procédures judiciaires, la prestation d'une assistance judiciaire gratuite, en cas de ressources financières insuffisantes.

4.6.1. Pour les cas où les frais sont à la charge du requérant, le Comité répète [2] que leur montant doit rester accessible et être fixé d'après les coûts effectivement engendrés.

4.7. Le «manuel» qui doit être établi et mis à jour par la Commission devra être mis à la disposition de tous les opérateurs économiques et des justiciables en général, par exemple sur l'Internet, afin que soient diffusées les obligations imposées par les entités d'origine et les entités requises.

4.8. Le paragraphe 1 de l'article 15 utilise le concept de «personne intéressée» à un processus judiciaire, concept juridiquement indéterminé, et qui l'est d'autant plus si l'on considère que ce paragraphe donne un droit alternatif au justiciable, à savoir celui de contourner la signification par les instances officielles au nom d'une rapidité supposée plus grande dans l'obtention de l'acte.

---

[1] JO C 407 du 28.12.1998, p. 50.

[2] Cf. avis du CES sur le Livre vert sur «L'accès à l'information émanant du secteur public», JO C 169 du 16.6.1999, p. 30.

4.8.1. C'est pourquoi il est jugé plus adéquat que la notion de «personne intéressée» recouvre la personne considérée partie à une procédure judiciaire selon la règle procédurale de l'État membre requérant, ou toute personne qui, bien que n'étant pas intéressée directement à une procédure administrative ou judiciaire, a en vertu de la loi applicable à cette procédure qualité pour agir, y compris pour formuler une opposition.

4.9. Le paragraphe 2 de l'article 15 et le paragraphe 2 de l'article 19 contiennent une déclaration singulière, dont la valeur en droit communautaire est pratiquement nulle. Le Comité estime qu'il faudra supprimer ce paragraphe dans la logique de l'uniformisation recherchée par la proposition de directive, au nom de la sécurité juridique des justiciables et des opérateurs juridiques concernés eux-mêmes.

4.10. Le paragraphe 1 de l'article 20 est de toute évidence en contradiction avec la jurisprudence de la Cour de justice lorsqu'il affirme sa prévalence, dans son domaine concret d'application, sur les dispositions des conventions signées par les États membres. Le Comité estime qu'il conviendrait d'en rectifier la rédaction, de façon à garantir la primauté de la directive sur les conventions en vigueur dans les relations entre les États membres, dans le respect cependant des accords en vigueur entre ces derniers et des États tiers [1].

4.11. Le Comité souhaite l'établissement d'un système judiciaire coordonné et cohérent dans toute l'Union, et il demande donc à la Commission, au Conseil et au Parlement européen:

— de tirer le meilleur parti des nouvelles compétences qu'offre l'article 65 du TCE pour élaborer un ensemble de règles de droit civil propres et pour favoriser la compatibilité des procédures civiles;

— de prévoir des manières adéquates de garantir la participation des acteurs institutionnels au niveau européen et national, ainsi que des représentants de la société civile dans la définition et l'application des mesures à adopter;

— de garantir la meilleure information et la meilleure sensibilisation possibles des citoyens européens et l'établissement de services de conseil et d'aide juridique dans toutes les institutions de l'Union, notamment au niveau local et régional.

---

[1] C'est en effet la limite extrême de l'application de ce principe «présumé» de la primauté de la directive, étant donné que l'article 307 du TCE s'inspire de la règle énoncée à l'article 30, 4b) de la convention de Vienne de 1969 — modifiée en 1986; de même, la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes dans ses arrêts du 2 août 1993, Levy, aff. C-158, Rec. I-4287 (motifs de l'arrêt 10 et sqq., p. 4304 et sqq.), confirmée par l'arrêt du 28 mars 1995, Evans Medical, aff. C-324/93, Rec. I-563 (motifs de l'arrêt 25 et sqq., p. 605 et sqq.).

Bruxelles, le 21 octobre 1999.

La Présidente

du Comité économique et social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI