

Question d'Europe

n°677

17 juillet 2023

Comment faciliter la vie juridique des citoyens européens ?

Laurence LEGUIL

Naître et grandir, s'installer, souvent fonder une famille, accueillir un enfant, parfois se séparer, vieillir et dire au revoir à ses proches : tel est le chemin de l'humanité depuis la nuit des temps. Le notaire accompagne le citoyen dans ses différentes étapes clefs. Parce que sa clientèle est variée, le notaire est de plus en plus confronté à des dossiers complexes : un membre de la famille habite ou s'est marié dans un autre État membre ; un bien est situé à l'étranger ; le testament a été déposé auprès d'un notaire d'un autre pays car rédigé au moment d'une expatriation, etc.

Ces situations, bien que n'étant pas le quotidien des 53.000 notaires d'Europe, sont de moins en moins marginales et nous amènent à rechercher des solutions innovantes afin de résoudre des difficultés nouvelles : accès à la loi étrangère, démarches administratives dans d'autres États membres, situations juridiques non reconnues, etc.

Reconnaissons que depuis le sommet européen de Tampere en 1999, qui a mis en place l'espace de Liberté, de Sécurité et de Justice, le droit civil européen a considérablement évolué, ce qui facilite grandement la tâche des magistrats et praticiens du droit. Cependant, pour les citoyens européens, de nombreuses difficultés, très concrètes, subsistent encore.

Les notaires sont là pour proposer des réponses. Nous identifions plusieurs problématiques : au niveau de la vie des familles, de la transmission du patrimoine, de l'accompagnement des adultes vulnérables et enfin sur la circulation des documents publics

1) AMÉLIORER LA VIE DES FAMILLES EUROPÉENNES

Les questions de filiation ont toujours été discutées, à mots feutrés, dans les offices des notaires. Quelques confidences permettent de mieux comprendre les directions prises par certains héritages. Les questions sont différentes de celles de l'après-guerre de 14-18 et ses centaines de milliers d'orphelins de pères, et les parents, aujourd'hui, n'ont plus les mêmes attentes en matière d'établissement des liens de filiation. Dans le contexte des nouvelles formes de famille, il existe une demande réelle de reconnaissance européenne des liens de filiation. Les formes d'union ont aussi évolué. Le mariage n'est plus la forme évidente de conjugalité (en moyenne, un peu plus de 3 mariages par an pour 1000 habitants dans l'Union européenne) et jamais le divorce n'a été autant présent avec 1,9 divorce par an en moyenne pour 1000 habitants dans l'Union européenne. Ce qui n'est pas sans créer des difficultés nouvelles. La question du livret de famille européen se pose.

A) Vers une reconnaissance européenne des liens de filiation

En 1957, dans l'Europe des six pays fondateurs, forte de son héritage napoléonien, la filiation ne faisait pas particulièrement débat.

L'arrivée des techniques de procréation médicalement assistée au début des années 1980 puis l'ouverture de l'adoption aux couples mariés de même sexe au début des années 2000, aux Pays-Bas, puis en Espagne et en Belgique, ont amené de nouveaux débats.

Comment faciliter la vie juridique des citoyens européens ?

Ce qui était universel autrefois (la femme qui accouche est la mère) n'est plus une évidence et il existe de forts clivages Est/Ouest entre les Etats membres sur cette question fondamentale : qu'est-ce qu'être parent ?

Cette situation n'est pas sans conséquence pour les enfants parfois conçus dans un Etat puis éduqués par des parents établis dans un autre.

Le 7 décembre 2022, à l'occasion de la présentation de propositions sur l'« égalité », le Commissaire européen à la Justice Didier Reynders déclarait : « *Tous les enfants devraient avoir les mêmes droits, indépendamment de comment ils ont été conçus, de comment ils sont nés et de leur type de famille* ». Le paquet comportait une proposition de règlement européen sur la filiation.

L'initiative vise à ce que la parentalité, telle qu'établie dans un Etat membre de l'Union européenne, soit reconnue dans toute l'Union européenne de manière que les droits des enfants soient maintenus dans des situations transfrontières, en particulier lorsque leur famille voyage ou se déplace à l'intérieur de l'Union européenne.

En France, le notaire connaît bien l'assistance médicale à la procréation (AMP). En effet, lorsque l'AMP est réalisée avec l'intervention d'un tiers donneur (don de gamètes ou d'embryons), le consentement préalable du couple ou de la femme non mariée doit obligatoirement être recueilli par un notaire. Ce consentement est donné aux termes d'un acte authentique, hors la présence de tiers.

Avec ce texte, le notariat voit une belle opportunité de pacifier certaines situations, d'amener de la sérénité là où il n'y en pas, essentiellement quand les couples qui ont eu accès à un processus d'AMP se séparent ou déménagent dans un autre pays. Les notaires appellent cependant le législateur européen à la vigilance afin de ne pas créer de nouvelles exigences qui pourraient pénaliser la reconnaissance de certains liens de filiation.

B) Faciliter les divorces transfrontaliers

Les mariages internationaux peuvent amener des divorces internationaux. La loi applicable et la juridiction compétente sont deux paramètres qui peuvent exercer

une influence considérable, aussi bien sur les questions de garde d'enfant que de pension alimentaire ou de prestation compensatoire.

Le [règlement européen 1259/2010 du 20 décembre 2010](#), mettant en œuvre une coopération renforcée dans le domaine de la loi applicable au divorce et à la séparation de corps, vient mettre fin à la course au tribunal car il permet aux époux, s'ils le souhaitent, de pouvoir choisir la loi applicable à leur divorce ou à leur séparation de corps. En l'absence de choix des parties, le règlement détermine la loi applicable.

Désormais, quand un notaire reçoit un couple international dans l'objectif de préparer un contrat de mariage, il évoque naturellement cette possibilité de définir en amont la loi applicable au divorce. C'est une réelle avancée !

La loi française de 2016 sur le divorce par consentement mutuel pose quelques difficultés d'application dans un contexte international et européen. En effet, la convention de divorce, contresignée par avocats et déposée au rang des minutes d'un notaire, ne peut circuler que de manière partielle au sein de l'Union européenne au titre du [règlement européen « Bruxelles II ter » du 25 juin 2019](#). Or, ce règlement ne sera pas révisé avant au moins dix ans. La prochaine révision devra mieux prendre en compte les divorces confiés à des autorités non-judiciaires dont les notaires. La déjudiciarisation est en effet un vrai mouvement de fond dans un grand nombre d'Etats membres.

Une fois le divorce prononcé, de nouveaux conflits peuvent émerger au fil du temps entre les deux parents de l'enfant mineur. Le notariat européen croit beaucoup en la médiation pour la résolution de ces conflits. La Commission européenne soutient aussi le recours à cette pratique ; par le passé, elle a subventionné un projet du [Conseil du notariat de l'Union européenne](#) (CNUE) visant à faire un référencement des bonnes pratiques et leur promotion auprès des notaires. Au Parlement européen, la [coordinatrice pour les droits de l'enfant](#) (poste créé en 1987, initialement « médiateur pour les enfants victimes d'enlèvement parental transfrontalier ») a expressément dans ses attributions la promotion de ce type de médiation. Nous pensons qu'il existe encore une grande marge de

progression en matière de formation des médiateurs et de sensibilisation des citoyens européens aux possibilités offertes par cette méthode alternative de résolution des différends. Selon nous, il conviendrait d'oser dégager des budgets ambitieux pour développer davantage cette pratique !

A) De l'opportunité d'un livret de famille européen ?

En 1957, deux seuls états de vie étaient possibles en Europe : le célibat ou le mariage. Les partenariats enregistrés sont apparus dans les années 1990 ; en France, le Pacte civil de solidarité est mis en place en 1999. Dans certains Etats membres, ils sont réservés aux couples de personnes de même sexe, dans d'autres ils sont ouverts aussi aux couples des deux sexes. C'est finalement ce public qui se saisira le plus de cette forme d'encadrement de la conjugalité. A ce jour, les Etats membres de l'Union européenne, à l'exception de la Bulgarie, de la Lettonie, de la Lituanie, de la Pologne, de la Roumanie et de la Slovaquie, ont mis en place des partenariats enregistrés.

Pendant une quinzaine d'années, ces engagements de couples seront très diversement reconnus au sein de l'Union européenne. Il arrivait régulièrement que des personnes qui étaient liées dans un Etat membre, ne l'étaient parfois plus du tout dans un autre. Chacun peut très bien imaginer les conséquences de cette absence de reconnaissance en cas de séparation ou de décès.

Le règlement européen sur les effets patrimoniaux des partenariats enregistrés 2016/1104 du 24 juin 2016 s'applique dans dix-huit États membres. Il vient préciser quel droit national doit s'appliquer aux litiges relatifs au patrimoine d'un couple international et quelles juridictions nationales sont compétentes pour trancher ces litiges. Côté mariage, tout n'était pas toujours simple non plus avant 2016. Les anciens étudiants en droit se souviennent des vieux arrêts de la Cour de cassation en droit international privé. Le moindre élément d'extranéité dans un mariage pouvait générer toutes sortes de complications sur le sort du régime matrimonial.

[Le règlement européen 2016/1103 du 24 juin 2016](#) relatif aux effets patrimoniaux des régimes matrimoniaux est venu apporter une stabilité certaine : désormais, le régime

matrimonial n'évolue plus au gré des déplacements des époux d'un Etat à l'autre. Ce règlement s'applique aussi dans dix-huit États membres. Il détermine notamment quel droit national doit s'appliquer aux litiges relatifs au patrimoine d'un couple international et quelles juridictions nationales sont compétentes pour trancher ces litiges.

Pour ces deux règlements du 24 juin 2016, le notariat européen a été force de proposition très en amont. Le Conseil des notariats de l'Union européenne a été en dialogue constant avec les services de la Direction générale Justice de la Commission européenne, le Parlement européen et le Conseil. Il a ensuite accompagné la mise en œuvre en fournissant de l'information juridique multilingue sur les droits nationaux concernés. Ce faisant, il est devenu un partenaire de référence des équipes du [portail européen e-Justice](#).

Pour les couples européens, il est cependant possible d'aller plus loin. Aussi le Conseil supérieur du notariat encourage-t-il la mise en place, par les États membres, de registres des régimes matrimoniaux et des partenariats enregistrés et leur interconnexion. Ces registres avec accès réservé permettraient aux notaires de retrouver plus facilement ces informations lorsqu'elles sont détenues par des administrations d'États membres autre que les leurs.

On constate que, parfois, ni le partenariat enregistré, ni le mariage ne sont adaptés à certaines circonstances. Par exemple, pour les couples formés de veufs retraités ayant chacun de leurs côtés enfants et petits-enfants, il est possible d'imaginer la mise en place d'un contrat européen de vie commune simplifié : simple preuve d'une vie commune, il pourrait faciliter un certain nombre de démarche du quotidien.

Le livret de famille qui existe en France est une bonne pratique qui pourrait être étendue. Il permet de donner un premier début de preuve sur le fait que l'on est marié, père ou mère. Avec le futur certificat de filiation, proposé par le [projet de règlement européen sur la filiation du 7 décembre 2022](#), la Commission européenne fait un pas dans la bonne direction. En effet, il permettra à un enfant de faire reconnaître sa filiation dans tous les Etats membres ce qui apportera plus de sécurité pour les citoyens qui viennent dans nos études.

2) FLUIDIFIER LA TRANSMISSION DE PATRIMOINE DANS L'UNION EUROPÉENNE

[Le règlement 650/2012 du 4 juillet 2012 relatif à la compétence, la loi applicable, la reconnaissance et l'exécution des décisions, et l'acceptation et l'exécution des actes authentiques en matière de successions et à la création d'un certificat successoral européen](#) est venu apporter des règles communes en matière de conflit de loi et de conflit de juridiction pour le règlement des successions internationales. Il instaure une preuve européenne de qualité d'héritier : le [certificat successoral européen](#). Le règlement a une portée universelle et s'applique dans tous les Etats membres, à l'exception du Danemark et de l'Irlande.

Après huit ans de pratique, on constate que le certificat successoral européen est bien peu utilisé. Les praticiens préfèrent encore utiliser les documents nationaux, qu'ils comprennent mieux. C'est pourquoi il serait judicieux que la Commission européenne propose une formule simplifiée car, actuellement, le formulaire est incroyablement long.

Il convient aussi d'encourager la création de registres nationaux de certificats successoraux européens et la poursuite de leur interconnexion. Cela permettrait de plus facilement savoir si un certificat a déjà été émis par une autre autorité. En effet, dans les successions internationales, les familles sont très souvent géographiquement éparpillées. Cette situation amène parfois les notaires à devoir manier des procédures successorales parallèles. Cela permettrait également de créer de la confiance autour de ce certificat qui reste méconnu aussi bien par les notaires que par les banques, qui sont souvent les destinataires des copies desdits certificats.

A ce jour, l'[Association du réseau européen des registres testamentaires](#) (ARERT) gère l'interconnexion de trois de ces registres de certificats successoraux européens et administre aussi celle de treize registres testamentaires. Cette interconnexion permet de retrouver aisément le testament déposé dans le coffre-fort d'un autre notaire européen que celui chargé du règlement de la succession.

Dans les successions internationales, il est fréquent que le défunt dispose de comptes bancaires, de placements divers dans plusieurs Etats. Les héritiers n'en ont pas toujours connaissance, surtout si ces comptes ont été ouverts plusieurs décennies auparavant. Pour le notaire seul, ils sont presque impossibles à retrouver. Pour remédier à cette situation, une solution pourrait être la mise en place d'un portail européen permettant aux personnes chargées de la résolution des successions de retrouver facilement les coordonnées des établissements financiers où les défunts disposent de comptes bancaires, de comptes d'épargne salariale et de contrats d'assurance-vie.

Les successions s'adaptent à leur temps. Elles contiennent de plus en plus un volet « actifs numériques ». Ces actifs sont difficiles à appréhender pour les autorités chargées du règlement de la succession. Au moment des élections européennes de 2019, le Conseil des notariats de l'Union européenne avait appelé à la mise en place d'une législation européenne sur l'héritage numérique. Il s'agirait de faire en sorte que les opérateurs de stockage en nuage, de réseaux sociaux soient plus coopérants avec les héritiers et ayants droits. La question des cryptoactifs est un sujet de questionnement pour les notaires ; cette préoccupation est partagée avec les autorités fiscales.

[Le règlement général sur la protection des données du 27 avril 2016](#) ne contient pas de dispositions spécifiques pour la protection ou la transmission des données des personnes décédées. Au moment des négociations du règlement, le notariat avait proposé au Parlement européen que quelques articles spécifiques soient insérés. Cette demande n'a pas été entendue et cela est regrettable. Dans les années à venir, ce règlement sera nécessairement révisé : ce sera certainement l'occasion de rouvrir le débat !

Dans les semaines à venir, la Commission européenne devrait publier une initiative législative sur les mondes virtuels. Dans ces mondes, il est possible d'acheter des services ou des produits numériques. Il se pose alors la question de leur transmission.

Un dernier problème, mais non des moindres : l'absence d'harmonisation de la fiscalité des successions. Il existe même des Etats, comme la Hongrie par exemple, où il n'y a tout simplement pas de fiscalité sur les successions. Il conviendrait, dans un premier temps, de trouver des solutions pour limiter les situations de double imposition.

Les conclusions des travaux de la [Conférence pour l'avenir de l'Europe](#) ont mis en perspective que les lignes pouvaient bouger dans les années à venir sur la règle de l'unanimité au Conseil en matière de fiscalité.

2) MIEUX PROTÉGER LES VULNÉRABILITÉS AU-DELÀ DES FRONTIÈRES

Chacun connaît dans sa famille ou dans son entourage une personne frappée par une maladie la privant de sa pleine capacité de discernement. A un moment clef, celle-ci n'a plus la capacité d'accomplir seule toutes les démarches qui l'engagent ou les actes de la vie quotidienne. Une mesure de protection peut être mise en place, adaptée à la gravité de la situation. Être sous curatelle ou sous tutelle n'interdit pas de voyager ou de déménager à l'étranger. Les personnes concernées passent parfois leur retraite dans un autre Etat membre et elles peuvent être accueillies dans un établissement de soin de l'autre côté d'une frontière nationale. L'accomplissement de démarches administratives peut devenir très compliqué car malheureusement, les régimes de protection ne sont pas reconnus entre tous les Etats membres ; il n'y pas de règlement européen prévoyant cette situation. C'est la [Convention de La Haye du 13 janvier 2000 sur la protection internationale des adultes](#) qui s'applique et elle n'a même pas été ratifiée par la moitié des Etats membres ! Cette situation n'est donc pas satisfaisante. Le Parlement européen, à travers deux rapports d'initiative en 2008 et en 2017, a demandé à la Commission européenne de proposer une législation.

Le 31 mai 2023, la Commission européenne a, enfin, présenté deux propositions de législation : une [proposition de règlement visant à renforcer la protection des adultes vulnérables dans un contexte transfrontalier](#), ainsi qu'une proposition de décision du Conseil visant à ce que tous les Etats membres soient bientôt parties à la convention de La Haye du 13 janvier 2000.

La proposition de règlement sur les adultes vulnérables vise à faciliter tant la détermination des juridictions compétentes et la loi applicable que la reconnaissance des mesures de protection ou l'acceptation des actes authentiques d'un autre Etat membre, tels les mandats de protection future, ainsi que leur exécution. L'initiative va dans le sens d'une numérisation accrue des procédures, notamment par la création de registres nationaux des mesures de protection et leur interconnexion, ce que le notariat défend depuis de nombreuses années. Enfin, l'introduction d'un certificat européen permettra aux représentants de prouver plus facilement leurs pouvoirs dans un autre Etat membre de l'Union européenne.

A Bruxelles, se négocient en ce moment les caractéristiques du futur portefeuille numérique européen. Ce portefeuille numérique reposera à la fois sur des informations contenues dans la [puce](#) de notre carte d'identité (pour ceux qui en disposent) et dans une application dédiée sur smartphone. Il sera la serrure unique pour toutes sortes de services numériques privés comme publics. Nous sommes très reconnaissants que le Parlement européen porte notre proposition de faire inscrire comme attribut minimum dans le portefeuille le statut de majeur protégé et le nom du tiers de confiance (tuteur, curateur, mandataire) qui pourrait agir au nom de la personne et nous prions le Conseil de reprendre cette idée dans l'accord final. Cette solution permettrait de lutter contre la trop courante usurpation bienveillante d'identité (utiliser les identifiants d'un proche dans le but d'accomplir des démarches à sa place) en offrant une solution transparente pour les mandataires, tuteurs et curateurs qui interagissent sur internet. Cela permettra surtout d'éviter que le majeur, qui n'a plus le droit de réaliser certaines opérations bancaires, puisse tout de même parvenir à les réaliser en ligne.

3) FACILITER LA CIRCULATION DES DOCUMENTS PUBLICS

Au sein de l'Union européenne, continuer à recourir à des procédures de légalisation et d'apostille semble une pratique assez dépassée : elles engendrent des délais et des coûts qui pourraient être évités. Pour le notariat, les signatures devraient être dotées d'une présomption de conformité compte tenu du principe de confiance mutuelle

Comment faciliter la vie juridique des citoyens européens ?

au sein de l'Union européenne. Le notariat a toujours plaidé pour leur suppression. Et les textes européens vont en ce sens puisque, secteur après secteur, ils prévoient la disparition de la légalisation et de toute procédure similaire. Il en va notamment ainsi de la [directive sur la circulation des documents publics](#), qui a supprimé ces formalités pour tous les actes en matière d'état civil. Cette avancée fluidifie le travail des professionnels et également facilite la vie des citoyens.

Les notaires remarquent également l'évolution de l'*exequatur*, processus permettant de faire exécuter un acte dans un autre Etat membre. Longue et parfois coûteuse, cette procédure pouvait retarder, voire empêcher, l'exécution d'un acte dans un autre pays, laissant parfois les citoyens dans des situations difficiles. Consciente de cette difficulté, l'Union européenne a œuvré et nous sommes passés d'un passage obligé par cette procédure pour obtenir l'efficacité de la quasi-totalité des décisions/actes étrangers à un *exequatur* allégé avec le [règlement Bruxelles I](#) pour enfin arriver à sa suppression totale notamment avec le titre exécutoire européen. Le notariat ne peut que se réjouir d'une telle avancée pour laquelle il a longuement milité. Certes, il existe encore certains obstacles pour arriver à la pleine efficacité des actes et leur libre circulation totale au sein de l'espace européen, mais l'Union européenne est sur la bonne voie et les notaires la soutiennent dans cette volonté de faciliter la vie des citoyens.

Il ne fait nul doute que des progrès considérables ont été réalisés pour faciliter l'exercice des droits par les citoyens européens. Praticiens du droit au service des familles, les notaires d'Europe le constatent tous et sont reconnaissants pour ce qui a été accompli. Cependant, le retard considérable pris sur la question de la reconnaissance des mesures de protection des adultes vulnérables en Europe est regrettable alors que plusieurs millions de citoyens européens et leurs familles sont concernés. Les notaires espèrent vraiment que la Commission européenne publiera cette année le projet de règlement attendu et que les négociations pourront se faire rapidement.

Dans un an, le Parlement européen et la Commission européenne seront renouvelés. Le notariat formule le vœu que la campagne préalable aux élections des 6-9 juin 2024 soit véritablement le temps d'un échange construit, partout en Europe, entre les candidats et la société civile afin que le futur hémicycle strasbourgeois soit bien au fait des difficultés que rencontrent les citoyens européens dans l'exercice de leurs droits et que les nouveaux députés européens soient en mesure de faire passer les messages qu'il convient à la future Commission européenne. Ainsi, le droit européen continuera à se construire et l'exercice des droits par les citoyens européens sera facilité.

Laurence Leguil

Vice-présidente du Conseil du Notariat

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :
www.robert-schuman.eu

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN
ISSN 2402-614X

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la seule responsabilité de l'auteur.
© Tous droits réservés, Fondation Robert Schuman, 2024

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.