

Réunion du jeudi 10 décembre 2009

Subsidiarité

Successions et testaments (E 4863) (examen au regard de la subsidiarité et de la proportionnalité)

Communication de M. Pierre Fauchon

J'ai présenté à la commission des lois, le 2 décembre dernier, une communication sur la proposition de règlement relative aux successions. A l'issue de cette communication, la commission des lois a adopté, au titre de l'article 88-4 de la Constitution, une **proposition de résolution** sur laquelle je reviendrai.

Il s'agissait là d'un examen sur le fond. Nous sommes appelés aujourd'hui à nous prononcer uniquement sur le **respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité**. Je rappelle que, sur une communication de notre collègue Monique Papon, nous avons examiné précédemment le livre vert présenté par la Commission européenne en 2005 sur ce même sujet.

I. Quel est l'objet de cette proposition de règlement ?

Cette proposition de règlement a pour objet **de supprimer les difficultés** auxquelles sont confrontées les personnes pour mettre en œuvre leurs droits dans le cadre d'une succession internationale. A cette fin, elle traite tout à la fois la question de la compétence judiciaire, des conflits de lois, de la reconnaissance mutuelle, de l'exécution des décisions dans ce domaine. Elle prévoit par ailleurs la création d'un certificat successoral européen.

Ce faisant, elle met en œuvre, avec retard, les recommandations du programme de la Haye de 2004.

• Comment la proposition détermine-t-elle la juridiction compétente?

La proposition retient un **critère de rattachement juridictionnel unique**, celui de l'État membre sur le territoire duquel le défunt avait sa **résidence habituelle** au moment du décès. Cette juridiction sera alors compétente pour statuer sur tous les aspects du règlement de la succession.

Ce critère de rattachement unique aura un impact important sur notre droit des successions, **dit scissionniste**. Les règles françaises de compétence juridictionnelle en matière de successions reposent, en effet, sur la distinction entre les successions mobilières et immobilières. La succession mobilière est en principe soumise au tribunal du **lieu d'ouverture de la succession** (*articles 45 du code de procédure civile et 720 du code civil*). La succession immobilière, quant à elle, relève en principe du tribunal du **lieu de situation de l'immeuble** (*article 44 du code de procédure civile*).

Le système européen mettrait fin à cette scission.

- **Comment la proposition détermine-t-elle la loi applicable?**

Pour la détermination de la loi applicable au règlement d'une succession, la proposition retient un **système unitaire** qui aboutit à l'application **d'une seule loi**. Le critère de rattachement sera celui de la **dernière résidence habituelle du défunt**. Toutefois, le testateur pourra choisir expressément dans son testament l'application de sa **loi nationale**.

- **Que dit la proposition sur la reconnaissance et l'exécution des décisions et celles des actes authentiques ?**

La reconnaissance de toutes les décisions et transactions judiciaires est prévue afin de concrétiser en matière de successions le principe de **reconnaissance mutuelle**. Les motifs de non-reconnaissance ont été réduits au minimum nécessaire (décision manifestement contraire à l'ordre public de l'État requis, par exemple). De même, au vu de l'importance pratique des actes authentiques en matière de successions, la proposition **assure leur reconnaissance** afin de permettre leur libre circulation.

- **Quelle sera le rôle du nouveau certificat successoral européen ?**

Afin de permettre le règlement rapide d'une succession internationale, la proposition de règlement introduit un **certificat successoral européen**, qui a pour objet de fournir la preuve de la qualité d'héritier, des vocations successorales et des pouvoirs pour administrer la succession. Ce certificat **ne remplace pas** les certificats existants dans certains États membres.

II. Quelle appréciation pouvons-nous porter au titre de la subsidiarité et de la proportionnalité ?

- **Le texte respecte-t-il le principe de subsidiarité ?**

Pour répondre à cette question, il faut s'assurer que l'intervention de l'Union européenne dans ce domaine est **légitime et nécessaire**.

D'abord, elle s'appuie sur une **base juridique incontestable**. L'article 65 du traité CE (*article 81 du TFUE*) dispose que l'Union européenne peut adopter des mesures relevant de la coopération judiciaire en matière civile afin d'une part « *d'améliorer et de simplifier la reconnaissance et l'exécution des **décisions judiciaires et extrajudiciaires*** » et d'autre part de « *favoriser la compatibilité des règles applicables dans les États membres en matière de **conflits de lois et de compétence***. » Je précise que les mesures envisagées relèveront, selon la Commission européenne, de la procédure de codécision et de la majorité qualifiée au Conseil, à la différence des questions touchant au droit de la famille qui demeurent soumis à l'unanimité. La Commission européenne considère, en effet, qu'en raison de ses aspects patrimoniaux prédominants, le droit successoral constitue une **matière distincte du droit de la famille**. C'est d'ailleurs la solution qui prévaut dans la plupart des États membres.

Si elle est fondée juridiquement, l'intervention de l'Union européenne est-elle nécessaire ?

A cette fin, je crois que l'on doit d'abord évaluer la sensibilité de la question des successions transfrontalières en Europe. On estime qu'il y aurait autour de **50 000 dévolutions successorales transfrontalières** chaque année concernant des ressortissants des États membres. La valeur moyenne de ces successions transfrontalières représenterait chaque année quelque **123,3 milliards d'euros**. Il y a donc là un véritable enjeu qui appelle des règles adéquates.

Or pour répondre à cet enjeu, force est de constater qu'il existe une **grande diversité entre les États membres** sur les solutions à mettre en œuvre. Les règles de conflit de lois se répartissent entre deux systèmes. Certains États membres (*Allemagne, Autriche, Danemark, Espagne, Finlande, Grèce, Italie, Portugal et Suède*) appliquent un **système dit unitaire**. L'ensemble des biens qui relèvent de la succession est soumis à une loi unique car la succession est considérée comme une masse unique. Au contraire, d'autres États membres dont la France mais aussi le Royaume Uni, appliquent un **système dit scissionniste** car il opère une distinction entre les biens meubles, dont la succession est soumise à la loi du dernier domicile, et les biens immeubles, dont la succession est soumise à la loi du lieu de situation respective des immeubles. A l'intérieur de ces deux grands systèmes, les solutions ne sont elles-mêmes pas homogènes.

En pratique, cette confrontation de règles distinctes de conflit de lois conduit dans un grand nombre de cas à l'application de **plusieurs lois différentes** lorsque les biens dépendant d'une succession sont répartis sur le territoire de différents États membres. Il en résulte à l'évidence de **grosses difficultés** à la fois pour les personnes qui désirent organiser leur succession, pour les successibles qui sont confrontés à une grande incertitude sur la nature et la portée de leurs droits, et pour les créanciers de la succession qui n'ont pas les mêmes garanties de recouvrement de leurs créances selon le droit applicable.

Cette disparité peut aussi être constatée dans les solutions retenues par les États membres pour déterminer les **tribunaux compétents** pour statuer en matière successorale. Il peut s'agir du lieu du dernier domicile du défunt, de celui du défendeur ou du demandeur à l'instance, du lieu de situation de certains biens ou encore de la nationalité du défunt ou de l'une ou l'autre partie à l'instance.

En outre, une autre disparité importante concerne la question de la **réserve héréditaire**. Je l'examinerai au titre de la proportionnalité.

Or ces difficultés ne sont pas résolues par des **instruments de droit communautaire ou de droit international**. Au plan communautaire, les successions sont expressément exclues du champ d'application du règlement du 22 décembre 2000 sur la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale. Quant aux conventions internationales, soit elles ne concernent que certains États membres comme la convention nordique du 19 novembre 1934 (*Danemark, Finlande et Suède*), soit elles ne traitent qu'une partie de la question comme la convention de La Haye du 2 octobre 1961 qui ne porte que sur les conflits de lois relatifs à la forme des dispositions testamentaires. La convention de la Haye du 1^{er} août 1989 sur la loi

applicable aux successions à cause de mort, qui aurait pu régler la question, n'est jamais entrée en vigueur, faute d'avoir été ratifiée par un nombre suffisant d'États.

Dans ces conditions, l'adoption d'un nouvel instrument communautaire peut apporter des **clarifications utiles**. En outre, elle respecte la faculté pour chacun d'organiser librement sa succession dès lors qu'il établit un testament.

J'ajouterai que la Commission européenne a opportunément écarté toute tentative d'harmonisation du **droit matériel** des successions. C'est ainsi que les questions relatives à la validité des successions, au régime des trusts successoraux pour les pays qui connaissent ce système, à la fiscalité ou au régime de propriété, resteront de la compétence exclusive des États membres.

Je vous propose donc de considérer que la proposition de la Commission européenne respecte le principe de la subsidiarité.

- **Le texte respecte-t-il le principe de proportionnalité ?**

Je rappelle qu'en vertu de ce principe, l'action de l'Union **ne doit pas excéder ce qui est nécessaire** pour atteindre l'objectif assigné par le traité, en l'espèce l'article 65 dont j'ai rappelé les termes précédemment.

En définissant un critère de rattachement juridictionnel unique et un critère de rattachement pour déterminer la loi applicable à l'ensemble des opérations successorales, la proposition de règlement me paraît répondre de manière proportionnée à l'objectif fixé par le traité. J'observe par ailleurs que la proposition ménage **certaines souplesses** par rapport aux règles qu'elle met en place. C'est ainsi que le testateur pourra opter pour sa loi nationale. De même, une juridiction déclarée compétente pourra décider de renvoyer le soin de se prononcer à une autre juridiction mieux placée qu'elle au regard des intérêts du défunt, des héritiers, des légataires ou des créanciers.

Mais cette unification des règles de conflits de lois et de compétences **risque d'avoir pour effet de réduire la protection des proches du défunt**, telle qu'elle est assurée par les droits nationaux à travers le mécanisme de la **réserve héréditaire**.

En droit français, le code civil définit cette réserve héréditaire comme la part des biens et droits successoraux dont la loi assure la dévolution libre de charges à certains héritiers dits réservataires, s'ils sont appelés à la succession et s'ils l'acceptent (*article 912*). La très grande **majorité des États membres** connaît ce mécanisme qui, selon des modalités variables, interdit au testateur de disposer librement de la totalité de sa succession. Cependant, d'autres États, comme le Royaume Uni (à l'exception de l'Écosse), n'appliquent pas ce mécanisme et consacrent la totale liberté testamentaire de leurs ressortissants.

Or, en l'état, la proposition de règlement permettrait à des ressortissants européens **d'échapper à la contrainte de la réserve héréditaire** prévue par leur droit national. Ainsi, un Français n'aurait qu'à fixer sa résidence en Grande-Bretagne et rédiger un testament réglant sa succession qui écarte ses enfants. A son décès, le juge anglais serait compétent. La loi applicable serait la loi anglaise qui reconnaît son **entière liberté testamentaire**.

Une telle situation ne me paraît pas acceptable. Tous les États membres qui connaissent la réserve héréditaire poursuivent un objectif commun. Il s'agit de **protéger les membres de la famille du défunt**, y compris contre lui-même en lui interdisant de les déshériter et en leur permettant d'obtenir la réduction des libéralités qui auraient pu léser leurs droits de succession.

Je rappelle que cette règle très ancienne trouve son origine dans le **droit romain** (« quarte légitime »), qui le conçoit comme un **devoir de famille** du défunt à l'égard de ses descendants, ainsi que dans le **droit coutumier**. Elle a été transposée dans l'ancien droit français et a été réaffirmée d'abord dans le droit révolutionnaire puis dans le code civil.

Cette réserve héréditaire répond, à mon sens, à un **devoir moral** qui s'impose aux parents qui ont des responsabilités à l'égard de leurs enfants qu'ils ne peuvent abandonner à leur sort.

Même s'il existe déjà des mécanismes, notamment l'assurance-vie, qui permettent de contourner la réserve héréditaire, on est là face à une question de principe qui est au cœur de notre conception du droit des successions.

C'est pourquoi la commission des lois a jugé nécessaire d'adopter une proposition de résolution qui, tout en approuvant l'orientation générale retenue par la Commission européenne, demande au Gouvernement « *de veiller à ce que le texte finalement adopté garantisse que l'application des règles déterminant la loi applicable ne puisse permettre à un ressortissant Français de faire échapper sa succession au mécanisme de la réserve héréditaire.* »

Je crois que nous devons nous aussi, au titre de l'examen de proportionnalité, indiquer à la Commission européenne les **réserves** qu'appelle sur ce point son dispositif. En l'état, la proposition excède ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi. En effet, l'objectif de simplification et d'unification, que nous partageons, **ne nécessite pas de supprimer la protection accordée aux membres de la famille du défunt**. Cette suppression n'est donc pas proportionnelle à l'objectif poursuivi. Ce que montre clairement le fait que, par ailleurs, la proposition de la Commission européenne reconnaît à chacun la faculté de régler librement sa succession par testament.

Je rappelle que, lors de l'examen du livre vert de la Commission européenne, la délégation pour l'Union européenne avait adopté des conclusions qui approuvaient l'harmonisation des règles de conflit de lois et de compétences mais qui demandaient déjà la préservation du principe de la réserve héréditaire.

Compte rendu sommaire du débat

M. Hubert Haenel :

C'est un sujet à la fois intéressant et important. Il comporte de grands enjeux qui sont très ancrés dans l'histoire et les traditions juridiques des États

membres. Je rappelle que nos observations seront communiquées directement à la Commission européenne dans le cadre du dialogue politique sur la subsidiarité et la proportionnalité.

M. Richard Yung :

Ces observations s'ajouteront-elles à la proposition de résolution qu'a adoptée la commission des lois ?

M. Hubert Haenel :

C'est bien le cas. La proposition de résolution est destinée au Gouvernement au titre de l'article 88-4 de la Constitution. Nos observations sont transmises directement à la Commission européenne dans le cadre du dialogue politique qui a été mis en place par le président Barroso en 2006.

M. Richard Yung :

Nous avons eu un débat au sein de la commission des lois sur la proposition de règlement. Les observations proposées par le rapporteur reflètent bien ce débat.

Quels seront les effets pratiques de la proposition de règlement ? Quelle sera la portée du certificat successoral européen ?

M. Pierre Fauchon :

La proposition de règlement permet de régler les conflits de lois et de juridiction. Le certificat successoral européen facilitera la preuve.

M. Hubert Haenel :

Qui produira ce certificat successoral européen ?

M. Pierre Fauchon :

Ce sera le juge saisi ou un officier ministériel comme le notaire en droit français.

M. Richard Yung :

Ce texte constitue un progrès car il existe beaucoup de situations très compliquées en matière de succession. J'ai notamment pu l'observer en Allemagne. J'approuve donc les observations qui nous sont proposées. Il restera néanmoins à traiter le volet fiscal des successions.

Il en est ainsi décidé et le projet d'observations est adopté dans le texte suivant :

| |
|---------------------|
| <i>Observations</i> |
|---------------------|

Proposition de règlement relative à la compétence, la loi applicable, la reconnaissance et l'exécution des décisions et des actes authentiques en matière de successions et à la création d'un certificat successoral européen (COM (2009) 154 final).

*

La commission des affaires européennes considère :

– que l'objectif d'unifier les règles de conflit de lois et de compétences en matière de successions transfrontalières ne nécessite pas de mettre en cause la protection accordée aux membres de la famille à travers le mécanisme de la réserve héréditaire ;

– que, faute de prévoir un dispositif garantissant que l'unification de ces règles ne pourra avoir pour effet de faire échec à la réserve héréditaire, la proposition ne respecte donc pas le principe de proportionnalité.