

FR

FR

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, 14.10.2009
SEC(2009) 411 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

accompagnant la

proposition de

REGLEMENT DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL

relatif 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

RÉSUMÉ DE L'ANAYSE D'IMPACT

{COM(2009) 154 final}
{SEC(2009) 410}

1. Questions de procédure et consultation des parties intéressées

L'analyse d'impact a été établie sur la base d'une étude (dénommée ci-après «l'étude externe»)¹ réalisée pour le compte de la Commission par un contractant externe en tenant compte des propositions du groupe de pilotage interservices mis sur pied par la direction générale «Justice, liberté et sécurité». Des représentants des directions générales «Entreprises et industrie», «Marché intérieur et services» et «Fiscalité et union douanière», ainsi que le Secrétariat général et le Service juridique de la Commission, ont participé à son élaboration.

L'analyse d'impact se fonde sur une «Étude de droit comparé sur les règles de conflits de juridictions et de conflits de lois relatives aux testaments et successions dans les États membres de l'Union européenne» effectuée par le Deutsches Notarinstitut (Institut notarial allemand) en novembre 2002², qui confirme l'existence de problèmes pratiques posés par la rédaction de testaments et la liquidation de successions transfrontalières au sein de l'Union européenne. Elle repose également sur l'analyse des 60 réponses³ reçues au livre vert de la Commission *sur les successions et testaments* [COM(2005) 65] du 1^{er} mars 2005⁴. Elle s'inspire enfin des travaux d'un groupe d'experts (PRM III/IV) mis sur pied par la Commission et composé d'experts indépendants des États membres représentant les différentes traditions juridiques dans l'Union européenne. Une audition publique sur la loi applicable en matière de successions s'est tenue en 2006.

2. Définition du problème

2.1. Causes des problèmes actuels

Il arrive souvent que les successions internationales dans l'Union européenne ne soient pas réglées conformément aux souhaits des défunts, et que les droits des héritiers (potentiels), des personnes qui ont un lien de parenté formel ou autre avec le défunt, des créanciers privés et publics, etc. ne soient pas respectés.

Bien que leur harmonisation ne relève pas de la compétence de la Communauté européenne, il est important de comprendre que ce sont les règles matérielles nationales en matière de successions, qui diffèrent fortement d'un État membre à l'autre, qui sont à l'origine des problèmes auxquels les citoyens sont actuellement confrontés.

¹ EPEC, «Impact Assessment Study on Community Instruments on Successions and Wills», analyse d'impact relative aux instruments communautaires en matière de successions et de testaments, réalisée au titre du contrat-cadre n° DG BUDG n° BUDG06/PO/01/Lot n° 2, ABAC 101908, disponible à l'adresse suivante: [...].

² http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/civil/studies/doc_civil_studies_en.htm.

³ Disponible à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/successions/news_contributions_successions_en.htm.

⁴ Disponible à l'adresse suivante: <http://europa.eu/scadplus/leg/fr/lvb/l16017.htm>.

2.1.1. *Divergences entre les règles matérielles nationales en matière de successions*

1. Les **parts de l'héritage qui reviennent à chaque membre de la famille** sont très variables.
2. Bien que tous les États membres reconnaissent les testaments, certains acceptent des instruments de planification des successions plus élaborés (par exemple les **testaments conjoints et réciproques**) qui ne sont pas reconnus dans tous les États membres.
3. Tous les États membres, à l'exception du Royaume-Uni (et plus précisément de l'Angleterre et du Pays de Galles), prévoient l'octroi d'une **part réservataire de l'héritage aux membres de la proche famille du défunt**, quelles que soient les dispositions testamentaires prises par ce dernier.
4. Les **règles de procédure régissant les successions** diffèrent d'un État membre à l'autre.
5. Les **droits des partenaires de même sexe ou non mariés** varient largement entre les États membres.

2.1.2. *Conséquences négatives pour les citoyens*

Problème n° 1 – Difficultés pour les citoyens de déterminer à l'avance le pays et l'autorité jouissant de la compétence internationale. Il peut arriver soit que les autorités de deux ou plusieurs États membres acceptent de régler la même succession (conflit positif de compétences), soit qu'aucun État membre n'accepte de s'en charger (conflit négatif de compétences). Même lorsque les citoyens ont identifié l'État membre dont les autorités sont compétentes, ils ignorent souvent à quelle autorité de cet État membre revient la compétence (tribunal, notaire, administration publique).

Problème n° 2 – Conflits entre les lois applicables à une même succession. Pour les questions de droit privé, les tribunaux ne sont pas tenus d'appliquer la loi du for. Les États membres observent donc certaines règles pour déterminer quel droit de quel pays doit s'appliquer à quelle affaire (les «règles de conflits de lois»). Pour les questions de successions, ces règles diffèrent d'un État membre à l'autre. Puisque les autorités de plusieurs États membres peuvent se révéler compétentes pour régler une succession donnée, il peut arriver qu'elles parviennent à des résultats différents en ce qui concerne la question de savoir quelle part revient à qui. Cette situation crée une insécurité juridique et fait obstacle à une gestion efficace des successions et à la reconnaissance mutuelle des décisions de justice entre les États membres.

Problème n° 3 – Liberté de choix insuffisante (ou limitée) du droit applicable pour le testateur. On peut concevoir qu'un citoyen tirant parti du marché intérieur et connaissant les différences qui existent entre les droits successoraux matériels et les règles de conflits de lois puisse souhaiter contourner le problème en établissant un testament et en choisissant un seul droit applicable à l'ensemble de sa succession. La plupart des États

membres ne permettent toutefois pas encore aux personnes de choisir le droit qui s'appliquera à leur succession⁵.

Problème n° 4 – Reconnaissance et exécution limitées des décisions et des documents.

Une décision rendue par une juridiction dans un pays n'est pas automatiquement reconnue et exécutée dans un autre pays, dont les juridictions peuvent rendre une décision contraire sur la même question. La reconnaissance et l'exécution des documents établis par les notaires et autres autorités sont également insuffisantes.

Problème n° 5 – Reconnaissance limitée du statut d'héritier ou d'administrateur/exécuteur. Actuellement, différents types de pièces justificatives permettent d'attester le statut d'héritier ou d'administrateur d'une succession dans les États membres. Les documents exécutés dans un État membre ne sont pas, en général, automatiquement reconnus dans les autres États membres. Cette situation entraîne une multiplication des procédures, des coûts supplémentaires et des retards pour celui qui doit prouver son statut d'héritier ou d'administrateur dans le pays où se situe le bien en question.

Problème n° 6 – Difficultés pour identifier les testaments à l'étranger. Même dans des cas revêtant un caractère purement national, il n'est pas toujours facile pour les héritiers de savoir si le défunt a établi un testament. Cette question est d'autant plus problématique pour les citoyens cherchant à déterminer l'existence d'un testament à l'étranger. Cette situation provoque de longs retards, des frais supplémentaires et l'incertitude quant à savoir si d'autres héritiers se manifesteront.

2.2. Ampleur des problèmes

Il est difficile d'apprécier l'ampleur des problèmes recensés parce qu'il n'existe pas de statistiques les concernant et que les données empiriques sont limitées. Les consultations montrent toutefois l'importance pratique de l'insécurité juridique à laquelle sont confrontés les citoyens.

Environ 4,5 millions de personnes meurent chaque année dans l'Union européenne. En supposant que la valeur d'une succession moyenne s'élève à 137 000 EUR (environ 5,5 fois le revenu national brut moyen par habitant), la valeur annuelle totale des successions serait égale à 646 milliards d'EUR.

On peut aussi raisonnablement supposer qu'environ 9 à 10 % du nombre total de successions (environ 450 000) présentent une dimension «internationale». La valeur moyenne de ces successions serait environ le double de celle d'une succession moyenne (c'est-à-dire 274 000 EUR), ce qui représente chaque année quelque 123,3 milliards d'EUR.

⁵ Le choix du droit applicable n'est pas autorisé en Autriche, à Chypre, en Espagne, en France, en Grèce, en Irlande, en Lettonie, en Lituanie, au Luxembourg, en Pologne, au Portugal, en République tchèque, en Slovaquie, en Slovénie et en Suède. Aucune information n'est disponible à sujet pour la Hongrie, Malte et l'Irlande du Nord.

Certains problèmes peuvent survenir en rapport avec ces successions. En effet, même en cas de traitement raisonnable, les frais de justice peuvent aller de 2 % (2,466 milliards d'EUR) à 5 % de la valeur totale des successions internationales (6,165 milliards d'EUR). Une moyenne de 3 % (3,699 milliards d'EUR) de la valeur des successions peut être considérée comme réaliste. En outre, les coûts des retards, qui peuvent se mesurer en années plutôt qu'en mois, peuvent atteindre des montants du même ordre de grandeur.

D'après les calculs effectués par le contractant externe, la résolution de ces problèmes pourrait donc permettre aux citoyens de l'Union européenne d'économiser quelque 4 milliards d'EUR par an.

3. Objectifs

L'objectif général de la proposition est de contribuer à la création d'un véritable espace européen de justice civile dans le domaine des successions.

Les objectifs généraux, spécifiques et opérationnels sont résumés dans le tableau suivant:

Aperçu des objectifs généraux, spécifiques et opérationnels		
Objectifs généraux	Objectifs spécifiques	Objectifs opérationnels
<ul style="list-style-type: none"> • Permettre aux citoyens de planifier et d'organiser efficacement leur succession à l'avance dans un contexte transfrontalier • Faire en sorte que les droits des héritiers potentiels, des personnes qui ont un lien de parenté formel ou autre avec le défunt, des créanciers privés et publics, etc. soient davantage susceptibles d'être effectivement respectés 	Parvenir à une situation exempte de procédures parallèles et dans laquelle des droits matériels différents ne sont pas appliqués à une même succession internationale	Adopter des règles de compétence communes Adopter des règles communes relatives à la loi applicable
	Fournir au testateur une possibilité (limitée) de choisir la loi applicable	Instaurer des règles harmonisées offrant au testateur une possibilité limitée de choisir la loi applicable
	Assurer la reconnaissance des droits, des actes pertinents et des décisions concernant les successions	Harmoniser les règles relatives à la reconnaissance et à l'exécution des décisions de justice, des autres décisions et des actes authentiques Assurer la reconnaissance des prérogatives des administrateurs/exécuteurs Assurer la reconnaissance du statut d'héritier
	Renforcer l'accessibilité des informations sur l'existence de testaments à l'étranger	Créer un système européen d'enregistrement des testaments et d'obtention d'informations sur l'existence de testaments à l'étranger

4. Options d'action

4.1. Description des options d'action

Les options d'action ont été divisées en deux catégories afin de tenir compte des différentes solutions envisageables (voir tableau ci-dessous).

Définition des options apportant une solution aux problèmes engendrés par les différences entre les législations nationales dans le cadre des successions présentant des éléments transnationaux (option d'action A)

Pas d'action commune au niveau communautaire

- Option A.1: statu quo

Action législative communautaire

- Option A.2: harmonisation des règles de compétence et instauration de règles relatives à la reconnaissance et à l'exécution automatiques des décisions de justice, des autres décisions et des actes authentiques
- Option A.3: harmonisation des règles de conflits de lois
- Option A.4: harmonisation des règles de conflits de lois et création d'un certificat européen d'héritier et d'exécuteur/administrateur dans le cadre des successions transnationales
- Option A.5: harmonisation des règles de conflits de lois et des règles de compétence
- Option A.6: harmonisation des règles de conflits de lois et des règles de compétence et instauration de règles relatives à la reconnaissance et à l'exécution automatiques des décisions de justice, des autres décisions et des actes authentiques (A.2 + A.3)
- Option A.7: harmonisation des règles de conflits de lois et des règles de compétence, instauration de règles relatives à la reconnaissance et à l'exécution automatiques des décisions de justice, des autres décisions et des actes authentiques et création d'un certificat d'héritier et d'exécuteur/administrateur dans le cadre des successions transnationales (A.2 + A.4)

Action non législative

- Option A.8: établissement d'une base de données / d'un système de gestion des connaissances sur les règles de conflits de lois, les règles de compétence et les organes compétents
- Option A.9: campagne d'information à l'échelle de l'Union européenne sur les successions (législation et instruments existants / à venir)

Définition des options d'action apportant une solution aux problèmes d'identification des testaments à l'étranger (option d'action B)

Pas d'action commune au niveau communautaire

- Option B.1: statu quo

Action communautaire (législation et financement)

- Option B.2: recommandation de la Commission relative à l'établissement de registres

nationaux des testaments interconnectés et à l'organisation de campagnes d'information

- Option B.3: établissement obligatoire de registres nationaux des testaments interconnectés
- Option B.4: établissement d'un registre communautaire central des testaments

Action non législative

- Option B.5: création d'une page Web consacrée aux règles nationales et aux registres des testaments existants
- Option B.6: campagnes d'information nationales sur les testaments (législation et instruments existants / à venir)

4.2. Comparaison des options

Le tableau n° 1 compare les «scores» attribués aux neuf options d'action A.

Le tableau n° 2 compare les scores attribués aux six options d'action B.

Les options sont évaluées en fonction de leur capacité potentielle à atteindre les objectifs définis dans la section 5 ci-dessus, dix coches (✓✓✓✓✓✓✓✓✓✓) indiquant qu'une option atteint pleinement l'ensemble des objectifs.

Tableau n° 1 – Comparaison des scores attribués aux options d'action A

Objectif/coûts	Option A.1 (statu quo)	Option A.2 (règles de compétence et reconnaissance)	Option A.3 (règles de conflits de lois)	Option A.4 (règles conflits de lois et certificat)	Option A.5 (règles conflits de lois et règles de compétence)	Option A.6 (A.2 + A.3)	Option A.7 (A.2 + A.4)	Option A.8: (base de données)	Option A.9 (campagnes d'information nationales)
Parvenir à une situation exempte de procédures parallèles et dans laquelle des droits matériels différents ne sont pas appliqués à une même succession internationale	0	√√	√√√√	√√√√√√	√√√√√√√√	√√√√√√√√	√√√√√√√√√√	√	√
Fournir au testateur une possibilité (limitée) de choisir la loi applicable	0	0	√√√√√	√√√√√√	√√√√√	√√√√√√√√√	√√√√√√√√√√	0	0
Garantir la reconnaissance: i) des décisions de justice, des autres décisions et des actes authentiques portant sur des successions internationales; ii) des prérogatives des administrateurs/exécuteurs; et iii) du statut d'héritier	0	√√√√√	√√	√√√√√√	√√√	√√√√√√√√√	√√√√√√√√√√	0	0
Renforcer l'accessibilité des informations sur l'existence de testaments à l'étranger	0	0	-	-	-	-	-	0	0
Note globale	0	7	11	18	10	25	30	1	1
Effets économiques	Actuellement: 4 milliards d'EUR/an; doublement potentiel des coûts en 10 ans	Économies: au maximum 10 %	Économies: au maximum 15 %	Économies: au maximum 15 %	Économies: au maximum 15 %	Économies: au maximum 20 %	Économies: au maximum 30 %	Économies: insignifiantes	Économies: insignifiantes

Tableau n° 2 – Comparaison des scores attribués aux options d'action B

Objectif/coûts	Option B.1 (statu quo)	Option B.2 (recommandation de la CE relative aux registres nationaux des testaments interconnectés et aux campagnes d'information)	Option B.3 (établissement obligatoire de registres nationaux des testaments qui soient interconnectés)	Option B.4 (registre communautaire central des testaments)	Option B.5 (page Web sur les registres nationaux des testaments et les règles nationales)	Option B.6 (campagnes d'information nationales)
Parvenir à une situation exempte de procédures parallèles et dans laquelle des droits matériels différents ne sont pas appliqués à une même succession internationale	0	√√	√√√	√√√√	√	√
Fournir au testateur une possibilité (limitée) de choisir la loi applicable	0	0	0	0	0	0
Garantir la reconnaissance: i) des décisions de justice, des autres décisions et des actes authentiques portant sur des successions internationales; ii) des prérogatives des administrateurs/exécuteurs; et iii) du statut d'héritier	0	√	√	√	0	0
Renforcer l'accessibilité des informations sur l'existence de testaments à l'étranger	0	√√	√√√	√√√√	√	√
Note globale	0	5	7	9	2	2
Effets économiques	Actuellement: 4 milliards d'EUR/an; doublement potentiel des coûts en 10	Économies:	Économies:	Économies:	Économies:	Économies:

	ans	au maximum 1-2 %	au maximum 1-2 %	au maximum 2 %	insignifiantes	insignifiantes
--	-----	------------------	------------------	----------------	----------------	----------------

4.3. Option privilégiée

Il ressort de l'évaluation présentée dans les tableaux 1 et 2 que l'option à privilégier est une combinaison des options A.7 et B.2. La première permettrait de résoudre au mieux les problèmes actuels et de réaliser les économies les plus importantes (30 % au maximum). En effet, cette option est la plus ambitieuse et, partant, la plus à même de relever les défis identifiés. Bien que l'option B.2 n'ait pas reçu le score le plus élevé, elle obtient la préférence en raison du fait que l'identification des testaments est un problème essentiellement national qui le restera vraisemblablement à long terme, et parce que l'enregistrement des testaments n'est pas obligatoire (ce qui signifie que le registre permet uniquement de confirmer qu'aucun testament n'a été enregistré, et non qu'aucun testament n'existe). Cette analyse est confirmée par les parties intéressées.

4.4. Portée et nature potentielles des effets de l'option privilégiée

L'option privilégiée éliminerait toute possibilité de conflit de compétences. Elle permettrait de régler plus rapidement les successions, puisque les autorités compétentes n'auraient plus à observer des règles nationales potentiellement contradictoires pour déterminer le droit matériel régissant la question de l'identité des héritiers. La possibilité limitée qui serait offerte au testateur de choisir la loi applicable permettrait aux citoyens de mieux planifier leur succession.

La reconnaissance du statut d'héritier ou des prérogatives des exécuteurs/administrateurs et des décisions serait assurée. Par conséquent, les frais de justice et les retards seraient réduits.

La recommandation de la Commission permettrait d'accélérer la création par les États membres de registres des testaments qui soient compatibles et interopérables, facilitant l'identification des testaments dans d'autres États membres. Des campagnes d'information pourraient inciter un plus grand nombre de citoyens à rédiger un testament et à l'enregistrer, ce qui rendrait la procédure de succession plus rapide et ferait diminuer les retards et les frais de justice. Toutefois, l'impact positif du registre pourrait être limité en raison de l'absence d'obligation d'enregistrer les testaments.

D'une manière générale, l'option privilégiée permettrait de faire en sorte que les droits de toutes les personnes concernées par la succession soient davantage susceptibles d'être effectivement et efficacement respectés.

L'option privilégiée respecte les droits fondamentaux inscrits dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

4.5. Coût de l'option privilégiée

En résumé, l'option privilégiée pourrait entraîner des réductions de coûts qui pourraient atteindre, selon les estimations, 32 % des 4 milliards d'EUR que coûtent les problèmes actuels, soit 1,3 milliard d'EUR.

L'adoption et la mise en œuvre de l'option privilégiée engendreraient des **coûts financiers** tant au niveau communautaire qu'au niveau national, liés essentiellement aux travaux administratifs devant être effectués pour produire la législation nécessaire, à la création et à la gestion d'un registre des testaments ainsi qu'à l'organisation de campagnes d'information.

Bien que l'option privilégiée, en harmonisant le droit applicable, entraîne une réduction des honoraires des **juristes**, elle devrait également permettre à ces derniers d'augmenter leur chiffre d'affaires en raison de la hausse de la valeur des legs et du nombre de dossiers internationaux. En outre, grâce aux nouvelles règles, les citoyens bénéficieront d'une plus grande prévisibilité juridique. On peut s'attendre à ce qu'un plus grand nombre d'entre eux souhaitent organiser leur succession à l'avance, en ayant recours aux services de juristes. Les professions juridiques, comme toute autre profession, sont confrontées en permanence à l'évolution du marché, et les changements associés à l'option privilégiée devraient se révéler progressifs et de faible importance⁶.

Les règles fiscales étant expressément exclues du champ d'application de la proposition de règlement, l'option privilégiée serait **neutre du point de vue de la fiscalité**. Elle n'entraînerait donc aucun changement dans la législation nationale des États membres en matière de droits de successions. En effet, les règles qui déterminent l'État membre compétent pour la perception des droits de succession dans un cas donné (qui résultent généralement de conventions bilatérales) sont totalement indépendantes des règles qui déterminent le droit civil applicable à cette succession.

L'option privilégiée pourrait avoir des conséquences indirectes sur le montant des droits de succession perçus par un État membre donné (par exemple pour un compte bancaire, si, conformément à la loi applicable actuellement, l'héritier est une personne vivant dans un État membre A, tandis que, conformément à la loi applicable selon le futur règlement, l'héritier est situé dans un État membre B, l'État membre A ne sera plus en mesure de percevoir des droits de successions). Toutefois, ces effets devraient être marginaux et indirects.

Le règlement proposé ne contribue pas à réduire la complexité des systèmes fiscaux applicables aux successions internationales, ni à empêcher une double imposition des citoyens. En effet, il est de toute évidence impossible, pour des raisons juridiques et politiques, de modifier le régime existant dans le cadre de cette proposition de règlement. Les successions s'inscrivant dans un contexte transfrontalier peuvent mettre en évidence une absence de concordance entre les régimes fiscaux nationaux, qui peut aboutir à des doubles impositions ou à des discriminations. La Commission a l'intention de publier une communication en 2010 afin d'aborder ces problèmes.

4.6. Valeur ajoutée européenne

L'option privilégiée apporterait une importante valeur ajoutée européenne. Elle est susceptible de promouvoir la confiance dans le marché intérieur et de faciliter la mobilité des citoyens de l'Union européenne. Les problèmes recensés sont en partie la conséquence du marché intérieur; s'ils ne sont pas résolus, la confiance dans le marché intérieur et l'espace de liberté, de sécurité et de justice sans frontières intérieures de l'Union européenne pourrait être mise à mal. Les successions transfrontalières sont à la fois plus coûteuses et plus longues pour les citoyens que les successions nationales. L'option privilégiée simplifierait la vie du citoyen moderne et mobile de l'Union européenne.

⁶ Voir également l'annexe 4 pour plus d'informations.

5. Contrôle et évaluation

Afin de s'assurer de la mise en œuvre effective du règlement ainsi que du succès de la recommandation relative à la création de registres des testaments interconnectés et à l'organisation de campagnes d'information, des évaluations seront réalisées et des rapports seront établis régulièrement par la Commission. L'étude externe contient de nombreuses suggestions utiles concernant des instruments de contrôle et d'évaluation et des indicateurs concrets, dont la Commission tiendra compte.