

Note d'analyse

Proposition de règlement du Conseil européen relatif à la filiation
27 janvier 2023

La proposition de règlement du Conseil analysée est relative à la compétence, à la loi applicable, à la reconnaissance des décisions et à l'acceptation des actes authentiques en matière de filiation ainsi qu'à la création d'un certificat européen de filiation.

Le droit de l'Union, tel qu'il est interprété par la Cour de justice de l'Union européenne, prévoit que la filiation établie dans un État membre doit être reconnue dans tous les autres États membres de l'Union européenne (UE) aux fins des droits que tire l'enfant du droit de l'Union, en particulier de ceux relatifs à la libre circulation.

En revanche, les États membres ne sont, pour l'heure, pas tenus de reconnaître la filiation établie dans un autre État membre aux fins des droits que tire l'enfant du droit national tels que la succession, les obligations alimentaires, le droit de garde ou le droit des parents d'agir en tant que représentants légaux de l'enfant (pour les questions de scolarité ou de santé).

Dans le but affiché d'imposer aux États membres de reconnaître la filiation d'un enfant telle qu'établie dans un autre État membre à toutes les fins, la Commission européenne a présenté, le 7 décembre 2022, une proposition de règlement en matière de reconnaissance de filiation entre les États membres.

Les principaux éléments de la proposition sont les suivants :

- la désignation de la juridiction compétente : la proposition détermine les juridictions des États membres compétentes pour statuer sur les questions de filiation ;
- la désignation de la loi applicable : le règlement prévoit que la loi applicable à l'établissement de la filiation devra être celle de l'État dans lequel « *la personne qui accouche* »¹ a sa résidence habituelle. Lorsque cette règle donne lieu à l'établissement de la filiation par rapport à un seul des parents, d'autres options sont prévues pour garantir que la filiation puisse être établie par rapport à chacun des deux parents ;

¹ Article 17 de la proposition de règlement

- les règles de reconnaissance de la filiation : la proposition prévoit la reconnaissance systématique des décisions de justice et des actes authentiques établissant la filiation ou attestant l'établissement de la filiation. Le règlement prévoit que la filiation établie dans un État membre devra être reconnue dans tous les autres États membres, sans procédure spéciale ;
- la création d'un certificat européen de filiation : les enfants (ou leurs représentants légaux) pourront demander ce certificat à l'État membre qui a établi la filiation et choisir de l'utiliser pour prouver leur filiation dans tous les autres États membres. La Commission propose un modèle harmonisé, commun à l'ensemble de l'UE. L'utilisation du certificat sera facultative pour les familles, mais celles-ci auront le droit de le demander et de le faire accepter dans toute l'UE.

Force est toutefois de constater que, en l'état, cette proposition de règlement contrevient aux principes d'attribution (**I.**) et de proportionnalité (**II.**) fixés par les traités de l'Union.

I. Sur la violation du principe d'attribution

Prévu par l'article 5 du Traité sur l'Union Européenne (TUE), le principe d'attribution régit la délimitation des compétences de l'UE et implique que celle-ci n'agisse que dans les limites des compétences que les États membres lui ont attribuées dans les traités pour atteindre les objectifs que ces traités établissent.

Toute compétence non attribuée à l'Union dans les traités relève de la seule compétence des États membres.

Ainsi, en vertu des traités de l'Union européenne, le droit matériel de la famille, y compris le statut juridique des personnes, relève de la compétence exclusive des États membres.

Cette exclusivité souffre une seule exception, prévue par l'article 81 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), aux termes duquel :

« Par dérogation au paragraphe 2, les mesures relatives au droit de la famille ayant une incidence transfrontière sont établies par le Conseil, statuant conformément à une procédure législative spéciale. Celui-ci statue à l'unanimité, après consultation du Parlement européen. »

Le Conseil, sur proposition de la Commission, peut adopter une décision déterminant les aspects du droit de la famille ayant une incidence transfrontière susceptibles de faire l'objet d'actes adoptés selon la procédure législative ordinaire. »

Toutefois, comme le rappelle elle-même la Commission européenne, ces mesures ne peuvent consister en une harmonisation du droit matériel des États membres en ce qui concerne l'établissement de la filiation d'une personne².

² Page 6 de la proposition de règlement

Or, c'est précisément l'objet de la proposition de règlement du 7 décembre 2022, qui impose à chaque Etat membre de reconnaître tout acte d'établissement de filiation émanant d'un autre Etat membre.

La proposition va jusqu'à mettre en place un certificat européen de filiation, qui ferait l'objet d'une procédure identique dans tous les Etats membres (procédure fixée par l'annexe V de la proposition) et constituerait « *un document valable pour l'inscription de la filiation dans le registre pertinent d'un Etat membre* »³.

En forçant de la sorte la reconnaissance par un Etat membre A de la filiation établie conformément aux règles nationales de droit de la famille d'un Etat membre B aux fins des droits tirés de la filiation en vigueur dans l'Etat membre A, la Commission européenne gomme les différences entre les règles de fond des Etats membres relatives à l'établissement de la filiation et les prive ainsi d'effet utile.

Elle outrepassé donc largement le cadre de l'exception prévue à l'article 81 du TFUE et s'octroie une compétence réglementaire qu'elle ne possède pas.

En tout état de cause, à supposer que la Commission européenne soit compétente en la matière, les mesures proposées sont disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi.

II. Sur la violation du principe de proportionnalité

Le principe de proportionnalité exige que le contenu et la forme de l'action de l'UE n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif des traités⁴.

Comme chaque institution européenne, la Commission est tenue de veiller, de manière continue, au respect de ce principe⁵.

Or, la présente proposition excède manifestement ce qui est nécessaire pour atteindre ces objectifs dès lors qu'elle contrevient aux principes fondamentaux du droit français de la filiation (**A.**) et est incompatible avec notre ordre public national (**B.**).

A. Sur la violation des principes fondamentaux du droit français de la filiation

Alliance Vita n'ignore pas qu'un certain nombre de pays membres de l'Union européenne, comme la Belgique, la Roumanie, les Pays-Bas, Chypre, la Grèce ou encore le Portugal, autorisent, ou du moins n'interdisent pas, la gestation pour autrui (GPA).

L'ordre juridique interne de certains de ces pays prévoit la reconnaissance de la filiation de l'enfant issue de la GPA à l'égard de ses seuls « parents d'intention », soit le couple commanditaire, et non à l'égard de la mère porteuse, qui a accouché de l'enfant. C'est notamment le cas du Portugal, de la Grèce et de Chypre.

³ Article 53 de la proposition de règlement

⁴ Article 5 du TUE

⁵ Article 1 du Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité

Or, ce type de filiation est parfaitement incompatible avec le droit civil français, qui exige que la mère d'un enfant soit celle qui en a accouché⁶.

L'exigence de transcription automatique par la France de ces filiations, pourtant incompatibles avec les principes fondamentaux de son droit civil, apparaît ainsi comme une atteinte disproportionnée à sa souveraineté et à sa compétence exclusive en la matière.

Plus grave encore, cette exigence porte également atteinte à l'ordre public français, dès lors que le détournement des règles de filiation maternelle est sanctionné par notre code pénal.

B. Sur l'atteinte à l'ordre public français

Le chapitre VII du code pénal français, portant sur les atteintes aux mineurs et à la famille, sanctionne les atteintes à la filiation au moyen de plusieurs délits.

D'une part, l'article 227-12 du code pénal sanctionne :

« Le fait de provoquer soit dans un but lucratif, soit par don, promesse, menace ou abus d'autorité, les parents ou l'un d'entre eux à abandonner un enfant né ou à naître est puni de six mois d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende.

Le fait, dans un but lucratif, de s'entremettre entre une personne désireuse d'adopter un enfant et un parent désireux d'abandonner son enfant né ou à naître est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende.

Est puni des peines prévues au deuxième alinéa le fait de s'entremettre entre une personne ou un couple désireux d'accueillir un enfant et une femme acceptant de porter en elle cet enfant en vue de le leur remettre. Lorsque ces faits ont été commis à titre habituel ou dans un but lucratif, les peines sont portées au double.

La tentative des infractions prévues par les deuxième et troisième alinéas du présent article est punie des mêmes peines. »

D'autre part, l'article 227-13 du code pénal prévoit que :

« La substitution volontaire, la simulation ou dissimulation ayant entraîné une atteinte à l'état civil d'un enfant est punie de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende.

La tentative est punie des mêmes peines. »

Comme indiqué précédemment, ces délits ont principalement pour objet d'empêcher tout détournement des règles de la filiation maternelle.

⁶ Articles 311-25 et 332 du code civil

Le délit de « *substitution volontaire* » et de « *simulation ou dissimulation ayant entraîné une atteinte à l'état civil d'un enfant* » vise précisément la tentative, par le couple commanditaire d'une GPA, de transcription en France des actes civils étrangers de l'enfant issu de la GPA⁷.

Partant, la transcription en droit interne de la filiation d'un enfant né d'une GPA à l'égard du couple commanditaire, telle qu'elle est exigée par la proposition de la Commission européenne, reviendrait précisément à commettre « *la substitution volontaire, la simulation ou dissimulation ayant entraîné une atteinte à l'état civil d'un enfant* », infraction passible de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende.

Par ailleurs, l'imposition d'une reconnaissance systématique, dans n'importe quel pays membre, de la filiation à l'égard du couple commanditaire d'une GPA revient à encourager cette pratique, qui constitue pourtant un délit pénal sanctionné par l'article 227-12 du code pénal français.

En l'état, la proposition de la Commission revient donc à entériner et à systématiser la commission de deux délits, portant ainsi une atteinte manifeste à l'ordre public français.

Plus globalement, ce règlement serait contraire au principe d'attribution et de proportionnalité en outrepassant les compétences attribuées à l'UE.

⁷ TGI Créteil, ord. 30 septembre 2004