

Bruxelles, le 9 décembre 2022  
(OR. en)

---

---

Dossier interinstitutionnel:  
2022/0402(CNS)

---

---

15837/22  
ADD 4

JUSTCIV 167  
FREMP 261  
JAI 1654  
IA 219

#### NOTE DE TRANSMISSION

|                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|--------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Origine:           | Pour la secrétaire générale de la Commission européenne,<br>Madame Martine DEPREZ, directrice                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Date de réception: | 8 décembre 2022                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Destinataire:      | Madame Thérèse BLANCHET, secrétaire générale du Conseil de<br>l'Union européenne                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| N° doc. Cion:      | SWD(2022) 392 final                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Objet:             | DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION<br>RÉSUMÉ DU RAPPORT D'ANALYSE D'IMPACT accompagnant le<br>document proposition de règlement du Conseil relatif à la compétence,<br>à la loi applicable, à la reconnaissance des décisions et à l'acceptation<br>des actes authentiques en matière de filiation ainsi qu'à la création d'un<br>certificat européen de filiation |

Les délégations trouveront ci-joint le document SWD(2022) 392 final.

p.j.: SWD(2022) 392 final



COMMISSION  
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 7.12.2022  
SWD(2022) 392 final

**DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION**

**RÉSUMÉ DU RAPPORT D'ANALYSE D'IMPACT**

[\[...\]](#)

*accompagnant le document*

**proposition de règlement du Conseil**

**relatif 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**

{COM(2022) 695 final} - {SEC(2022) 432 final} - {SWD(2022) 390 final} -  
{SWD(2022) 391 final}

## A. Nécessité d'une action

### Quel est le problème, et quelles sont ses causes et ses conséquences?

Dans le discours sur l'État de l'Union qu'elle a prononcé en septembre 2020, la présidente von der Leyen a déclaré: «Si vous êtes parent dans un pays, vous êtes parent dans tous les pays». Par cette phrase, elle faisait allusion à la nécessité de garantir que la filiation établie dans un État membre est reconnue dans tous les autres États membres.

Les plaintes déposées par des citoyens, les pétitions présentées au Parlement européen et les procédures judiciaires ont fait prendre conscience à la Commission du fait que les familles peuvent éprouver des difficultés à faire reconnaître la filiation de leurs enfants dans les situations transfrontalières au sein de l'Union européenne.

Les causes des **problèmes liés à la reconnaissance de la filiation** sont les suivantes: i) les divergences entre les règles des États membres relatives à l'établissement de la filiation dans les situations nationales (règles substantielles) et les situations transfrontalières (règles de droit applicables); ii) les divergences entre les règles des États membres relatives à la reconnaissance d'une filiation établie à l'étranger; et iii) l'absence de règles en matière de reconnaissance de la filiation dans les instruments juridiques existants de l'Union et à l'échelon international.

En vertu de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), les États membres sont tenus de reconnaître la filiation établie dans un autre État membre aux fins des droits découlant du droit de l'Union, en particulier les droits conférés à l'enfant en vertu de la législation européenne relative à la libre circulation, notamment la directive 2004/38/CE. Toutefois, conformément à la jurisprudence de la CJUE, les États membres ne sont pas tenus de reconnaître la filiation d'un enfant à d'autres fins<sup>1</sup>. Or, le fait de ne pas reconnaître la filiation à d'autres fins peut avoir des conséquences dramatiques pour les enfants dans les situations transfrontalières.

Cette non-reconnaissance porte atteinte aux droits fondamentaux des enfants, en particulier au droit à une identité, au droit à la non-discrimination et au droit au respect de la vie privée et familiale. Les enfants peuvent également être privés des droits que leur confère la filiation en vertu du droit national. Par exemple, ils peuvent perdre, à l'égard de l'un de leurs parents, leurs droits alimentaires, successoraux ou de garde, ou le droit que l'un de leurs parents puisse agir en qualité de représentant légal dans un autre État membre dans des domaines tels que la scolarisation, les traitements médicaux, l'ouverture d'un compte bancaire ou la gestion de leurs biens.

La non-reconnaissance de la filiation pousse parfois les familles à engager une action en justice afin de faire reconnaître la filiation de leur enfant dans un autre État membre. Toutefois, cette procédure est coûteuse, longue et contraignante, et son issue est incertaine<sup>2</sup>. En outre, la non-reconnaissance de la filiation a un effet préjudiciable sur le bien-être des enfants et de leurs familles. En définitive, l'absence de reconnaissance de la filiation peut dissuader les enfants et leurs familles d'exercer leur droit à la libre circulation par crainte que la filiation de l'enfant ne soit pas reconnue dans un autre État membre à toutes fins.

### Quels sont les objectifs à atteindre?

L'**objectif général** de l'action de l'Union européenne serait de faciliter la reconnaissance de la filiation entre les États membres par l'adoption de règles communes à l'échelon de l'Union. Ces règles communes auraient pour but les **objectifs spécifiques** suivants:

- garantir le respect des droits fondamentaux des enfants dans les affaires touchant à la reconnaissance de la filiation;
- garantir la sécurité, la prévisibilité et la continuité juridiques de la filiation au sein de l'Union;

<sup>1</sup> Notamment la reconnaissance de la filiation à des fins régies par le droit national, telles que le statut juridique des personnes, les droits successoraux et les droits alimentaires.

<sup>2</sup> Les *coûts des procédures de reconnaissance* supportés par les familles transfrontalières confrontées à des problèmes de reconnaissance de la filiation sont, en moyenne, 16 fois plus élevés que les coûts supportés par les familles dont la situation ne pose pas problème. Par ailleurs, la durée des procédures de reconnaissance varie considérablement en fonction de la complexité de l'affaire et peut aller de plusieurs semaines à plusieurs mois, voire à plusieurs années.

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>réduire les coûts ainsi que les formalités juridiques et administratives liés aux procédures de reconnaissance de la filiation, tant pour les familles que pour les administrations publiques et les juridictions des États membres.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <b>B. Les solutions</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <b>Quelles sont les différentes options pour atteindre les objectifs?</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <p>La proposition serait fondée sur l'article 81, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui porte sur l'adoption de mesures relatives au droit de la famille ayant une incidence transfrontière.</p> <p>Les options envisagées sont les suivantes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><b>Option 0:</b> scénario de base</li> <li><b>Option 1:</b> recommandation adressée aux États membres</li> <li><b>Option 2:</b> mesure législative: proposition de règlement sur la reconnaissance de la filiation entre États membres</li> <li><b>Option 3:</b> mesure législative: proposition de règlement sur la reconnaissance de la filiation entre États membres (identique à l'option 2), y compris la création d'un certificat européen de filiation facultatif.</li> </ul> <p>Toutes les options couvriraient la reconnaissance de la filiation des enfants et des adultes.</p> <p>Toutes les options, y compris le scénario de base, seraient assorties de mesures non législatives destinées à sensibiliser, à promouvoir les bonnes pratiques et à améliorer la coopération entre les pouvoirs publics chargés des questions de filiation.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| <b>Quelle est l'option privilégiée?</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <p><b>L'option privilégiée est l'option 3</b>, c'est-à-dire une proposition de règlement sur la reconnaissance de la filiation entre États membres, y compris la création d'un certificat européen de filiation facultatif.</p> <p>Cette proposition comprendrait:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(i) des règles communes sur la compétence internationale en matière de filiation;</li> <li>(ii) des règles communes sur le droit applicable à l'établissement de la filiation dans les situations transfrontalières;</li> <li>(iii) des règles communes pour la reconnaissance dans un État membre des décisions de justice et des actes authentiques en matière de filiation émis dans un autre État membre; et</li> <li>(iv) la création d'un certificat européen de filiation facultatif.</li> </ul> <p>Cette option faciliterait considérablement la reconnaissance de la filiation dans un autre État membre pour tous les enfants dans une situation transfrontalière, dont le nombre est estimé à près de deux millions, et pas seulement pour ceux qui rencontrent actuellement les problèmes les plus graves pour faire reconnaître leur filiation. Le certificat européen de filiation facultatif serait spécifiquement conçu pour être utilisé dans un autre État membre, et permettrait ainsi de réduire les formalités administratives pour toutes les familles dans les situations transfrontalières.</p> <p>La proposition concernerait la reconnaissance des décisions de justice et des actes authentiques en matière de filiation émis dans un État membre. La reconnaissance des décisions de justice et des actes authentiques en matière de filiation émis dans un pays tiers demeurerait soumise au droit national. La proposition n'aurait aucune incidence sur la reconnaissance de la filiation aux fins des droits tirés par les enfants du droit de l'Union, y compris la législation relative à la libre circulation. Elle aurait pour considération première l'intérêt supérieur de l'enfant et s'appliquerait à la reconnaissance de la filiation de tous les enfants, indépendamment des circonstances de leur conception ou de leur naissance et de leur type de famille.</p> |
| <b>C. Incidence de l'option privilégiée</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <b>Quels sont les avantages de l'option privilégiée?</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| <p>L'adoption de règles communes faciliterait la reconnaissance de la filiation et aurait des retombées positives sur la protection des droits de l'enfant dans les situations transfrontalières. L'option 3 serait la plus efficace pour résoudre</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |

le problème de non-reconnaissance et, partant, pour atteindre les objectifs stratégiques de l'initiative.

L'**incidence** de l'option privilégiée serait essentiellement de nature **juridique**. Elle garantirait la continuité de la filiation des enfants dans les situations transfrontalières, à toutes fins, et aurait des retombées positives évidentes sur la protection des droits fondamentaux des enfants, notamment leur droit à une identité, à la non-discrimination et à la vie privée et familiale, ainsi que sur les droits que les enfants tirent de la filiation en vertu du droit national, tels que leurs droits alimentaires, successoraux ou de garde à l'égard de l'un de leurs parents. En garantissant la sécurité juridique de la reconnaissance de la filiation dans un autre État membre à toutes fins, l'option privilégiée aurait une incidence positive sur l'exercice du droit à la libre circulation par les enfants et leurs familles.

L'option privilégiée aurait une **incidence sociale** positive en ce qu'elle permettrait aux enfants dans une situation transfrontalière de bénéficier du même traitement que les enfants du pays. Elle aurait également une **incidence psychologique** positive sur les enfants et leurs familles, du fait de la diminution des cas de non-reconnaissance de la filiation.

Grâce à l'adoption de règles communes à l'échelon de l'Union, l'option privilégiée **simplifierait les procédures**, ce qui permettrait de réaliser des économies substantielles en ce qui concerne les coûts, le temps et les formalités, tant pour les familles dans une situation transfrontalière que pour les autorités et les juridictions des États membres.

- Avec l'option privilégiée, les coûts des procédures de reconnaissance et le nombre de procédures de reconnaissance de filiation seraient considérablement réduits. Selon les estimations, les coûts moyens des procédures de reconnaissance supportés par les familles diminueraient de 71 %, et de 90 % pour les familles qui rencontrent actuellement les problèmes les plus graves pour faire reconnaître une filiation<sup>3</sup>.
- Pour la même raison, l'option privilégiée permettrait aux autorités et aux juridictions des États membres de réaliser des économies considérables en matière de coûts, de temps et de formalités. Selon les estimations, les coûts des procédures de reconnaissance supportés par les pouvoirs publics diminueraient de 54 %.

Les retombées macroéconomiques et environnementales de l'option privilégiée seraient insignifiantes.

#### Quels sont les coûts de l'option privilégiée?

L'option privilégiée n'engendrerait aucun coût pour les enfants ou les familles dans une situation transfrontalière.

Les coûts que l'option privilégiée entraînerait pour les États membres seraient modérés et largement compensés par les gains d'efficacité qu'elle permettrait.

#### Quelle est la valeur ajoutée de l'action à l'échelon de l'Union (*subsidiarité*), et l'action serait-elle proportionnée?

Le problème de la non-reconnaissance résulte principalement des divergences entre les règles des États membres relatives aux questions de filiation ayant une incidence transfrontière. Ce problème ne peut être résolu par des actions individuelles des États membres. La mise en œuvre d'une action à l'échelon de l'Union, suivant le principe de subsidiarité, est donc un meilleur moyen d'atteindre les objectifs de l'initiative.

L'initiative respecterait le principe de proportionnalité puisqu'elle n'empiéterait pas sur la compétence des États membres en matière d'adoption du droit matériel de la famille, y compris la définition de la famille et l'établissement de la filiation dans les situations nationales, ni sur les règles des États membres relatives à la reconnaissance des mariages ou des partenariats enregistrés conclus à l'étranger.

<sup>3</sup> De 5 856 EUR (moyenne estimée) à 578 EUR par cas pour les familles qui sont actuellement confrontées aux problèmes les plus graves pour faire reconnaître une filiation.