COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, 24.3.2010
COM(2010) 104 final

2010/0066 (APP)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL N° …/2010/UE

autorisant une coopération renforcée dans le domaine de la loi applicable au divorce et à la séparation de corps

{COM(2010) 105 final}

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. INTRODUCTION

1. Le 17 juillet 2006, la Commission a adopté une proposition[1] de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 2201/2003[2] en ce qui concerne la compétence et instituant des règles relatives à la loi applicable en matière matrimoniale («Rome III»)[3].

2. La base juridique du règlement proposé du Conseil était l'article 61, point c), et l'article 67, paragraphe 1, du traité instituant la Communauté européenne[4]. La proposition portait sur la coopération judiciaire dans les matières civiles comportant des «aspects touchant le droit de la famille». Cette base juridique prescrivait l'unanimité. Le Parlement européen a rendu son avis le 21 octobre 2008[5].

3. À partir du mois d'octobre 2006, la proposition de la Commission s'est trouvée au Comité sur les questions de droit civil (Rome III). Elle constituait une priorité des présidences allemande, portugaise et slovène. En avril 2007, la proposition a été examinée lors d'une réunion du Conseil et les ministres ont convenu de certaines orientations.

4. Avant la fin du premier semestre 2008, les discussions étaient arrivées à un point où il est apparu que quelques États membres avaient des problèmes spécifiques qui les ont mis dans l'impossibilité d'accepter le règlement proposé. En particulier, un État membre estimait inapproprié que ses juridictions doivent appliquer une loi étrangère sur le divorce qu'il considère comme étant plus restrictive que sa propre loi en la matière, et souhaitait continuer à appliquer son propre droit matériel à toute demande de divorce portée devant ses juridictions (approche de la loi du for). Dans le même temps, une large majorité d'États membres étaient d'avis que les règles sur la loi applicable constituaient un élément essentiel du règlement proposé. Ils ont apporté leur soutien au principe, inscrit dans la proposition, d'appliquer la loi du pays avec lequel les conjoints ont un lien de rattachement étroit, ce qui, dans certains cas, impliquerait l'application d'une législation étrangère relative au divorce.

5. Les présidences successives du Conseil et la Commission ont tenté de trouver des solutions dans le cadre du règlement proposé en imaginant différentes options qui élargiraient le champ d'application de la loi du for sans nuire aux principaux objectifs de la proposition. Ces efforts communs n'ont cependant pas été couronnés de succès.

---

1 COM(2006) 399.

2 Règlement (CE) n° 2201/2003 du Conseil relatif à la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale abrogeant le règlement (CE) n° 1347/2000 (JO L 338 du 23.12.2003, p. 1).

3 Conformément aux articles 1er et 2 du protocole (n° 5) (devenu protocole n° 22) sur la position du Danemark annexé aux traités, le Danemark ne participait pas à l'adoption du règlement proposé, et n'était pas lié par celui-ci ni soumis à son application. Conformément à l'article 3 du protocole (n° 4) (devenu protocole n° 21) sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande, annexé aux traités, l'Irlande et le Royaume-Uni n'avaient pas notifié leur intention de participer à l'adoption et à l'application du règlement proposé.

4 Devenu article 81, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

5 P6_TA(2008)0502 (JO C 15 E du 21.1.2010, p. 128).

6. En conséquence, à la réunion du Conseil des 5 et 6 juin 2008, les ministres ont, dans leurs conclusions, pris note de «l'absence d'unanimité pour faire aboutir le règlement Rome III, et des difficultés insurmontables qui existent, rendant impossible l'unanimité, aujourd'hui et dans un avenir proche». Le Conseil a constaté que «les objectifs du règlement proposé ne pourraient pas être réalisés dans un délai raisonnable en appliquant les dispositions pertinentes des traités»[6].

7. Aux mois de juillet et d'août 2008, neuf États membres, à savoir la Bulgarie, la Grèce, l'Espagne, l'Italie, le Luxembourg, la Hongrie, l'Autriche, la Roumanie et la Slovénie, ont adressé une demande à la Commission indiquant qu'ils souhaitaient établir entre eux une coopération renforcée dans le domaine de la loi applicable en matière matrimoniale et invitant la Commission à soumettre au Conseil une proposition à cette fin. En janvier 2009, la France a également adressé une demande analogue.

8. La présente proposition est la réponse de la Commission à ces demandes.

2. Base juridique de la coopération renforcée

9. La coopération renforcée est régie par l'article 20 du traité sur l'Union européenne (ci-après «le traité UE») et les articles 326 à 334 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après «le traité FUE»). Ces dispositions ont pour effet que deux propositions sont requises pour mettre en œuvre une coopération renforcée dans le domaine de la loi applicable au divorce et à la séparation de corps:

– une proposition de la Commission relative à une décision du Conseil autorisant une coopération renforcée dans le domaine de la loi applicable au divorce et à la séparation de corps, sur le fondement de l'article 329, paragraphe 1, du traité FUE, et

– une proposition de la Commission relative à un règlement du Conseil mettant en œuvre une coopération renforcée dans le domaine de la loi applicable au divorce et à la séparation de corps, sur le fondement de l'article 81, paragraphe 3, du traité FUE[7].

3. Appréciation des conditions juridiques d'une coopération renforcée

3.1. Décision d'autorisation en dernier ressort et participation d'au moins neuf États membres

10. L'article 20, paragraphe 2, du traité UE prévoit que la décision autorisant une coopération renforcée ne peut être adoptée par le Conseil qu'en dernier ressort, lorsqu'il établit que les objectifs recherchés par cette coopération ne peuvent pas être

---

6 Document 10383/08 PV/CONS 36 JAI 311 du 10 juillet 2008.

7 L'article 20, paragraphe 1, TUE mentionne l'application des «dispositions appropriées des traités»; pour le domaine du droit applicable en matière de divorce, il s'agit des dispositions énoncées au chapitre 3 (Coopération judiciaire en matière civile) du titre V (L'Espace de liberté, de sécurité et de justice) du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

atteints dans un délai raisonnable par l'Union dans son ensemble, et qu'au moins neuf États membres y participent.

11. Comme évoqué plus haut, le Conseil a conclu, lors de sa réunion des 5 et 6 juin 2008, que l'unanimité pour faire aboutir la proposition de 2006 n'était pas recueillie et qu'il existait des difficultés insurmontables rendant impossible, à ce moment et dans un avenir proche, l'adoption d'une décision requérant l'unanimité. Le Conseil a constaté que les objectifs recherchés par le règlement proposé ne pouvaient être atteints dans un délai raisonnable en appliquant les dispositions appropriées des traités. Il a donc conclu qu'aucune autre solution ne pouvait être trouvée pour l'Union dans son ensemble, et que l'on pouvait recourir à une coopération renforcée en dernier ressort.

12. À ce jour, la Commission a reçu les demandes de dix États membres (Bulgarie, Grèce, Espagne, France, Italie, Luxembourg, Hongrie, Autriche, Roumanie et Slovénie) indiquant qu'ils avaient l'intention d'établir entre eux une coopération renforcée dans le domaine de la loi applicable en matière matrimoniale.

3.2. Domaine visé par les traités

13. L'article 329, paragraphe 1, du traité FUE prévoit que la coopération renforcée peut être instaurée «dans l'un des domaines visés par les traités».

14. Les dix États membres ont demandé à être autorisés à établir entre eux une coopération renforcée «dans le domaine de la loi applicable en matière matrimoniale (Rome III)». Il s'agit des règles de conflit de lois déterminant le droit matériel qui s'applique à un divorce «international» présentant des liens de rattachement avec plusieurs ordres juridiques. Les règles de conflit de lois figurent dans la liste des mesures mentionnées à l'article 81, paragraphe 2, du traité FUE, tandis que l'article 81, paragraphe 3, du traité FUE opère une distinction entre les règles de conflit de lois en matières civile et commerciale en général et les mesures relatives au droit de la famille. La Commission estime que les règles de conflit de lois en droit de la famille constituent un domaine, certes limité mais bien défini, au sens des traités, dans lequel une coopération renforcée est susceptible d'être instaurée.

15. Dans ce contexte, il y a lieu de préciser que le domaine dans lequel une coopération renforcée est proposée, «la loi applicable au divorce et à la séparation de corps», ne comprend pas les règles de conflit de lois applicables aux conséquences patrimoniales du divorce[8]. Le sujet n'est pas non plus le droit matériel en matière de divorce, c'est-à-dire les causes de divorce ou la procédure à appliquer au divorce.

---

[8] La Commission prépare une initiative législative sur les régimes matrimoniaux et les conséquences de la séparation de couples présentant des liens de rattachement avec plusieurs États, comme exigé tout récemment dans le programme de Stockholm. Dans le cadre de ce processus, un Livre vert sur le règlement des conflits de lois en matière de régime matrimonial a été publié, traitant notamment de la question de la compétence judiciaire et de la reconnaissance mutuelle - COM(2006) 400. L'initiative couvrira les règles de droit international privé relatives aux régimes matrimoniaux, applicables tant pendant le mariage qu'en cas de dissolution par divorce ou séparation. Les règles de conflit de lois sur le divorce lui-même et sur les régimes matrimoniaux sont distinctes, et une coopération renforcée dans un domaine ne préjuge pas de la réglementation dans l'autre domaine.

3.3. Favoriser la réalisation des objectifs de l'Union, préserver ses intérêts et renforcer son processus d'intégration

3.3.1. Contexte général

16. Si l'on tient dûment compte des passages pertinents de l'analyse d'impact[9] de la proposition susmentionnée de la Commission, de 2006, et de l'exposé des motifs de celle-ci, la coopération renforcée a pour objet de mettre en place un cadre juridique clair et complet, couvrant les règles relatives au droit applicable en matière de divorce et de séparation de corps et donnant aux parties un certain degré d'autonomie dans le choix de la loi applicable.

17. La Commission a procédé à une vaste consultation des parties intéressées dans le cadre de la procédure d'analyse d'impact précitée. Cette consultation a fait l'objet d'un Livre vert sur le droit applicable et la compétence en matière de divorce, publié en 2005[10]. Ce livre vert a relevé un certain nombre d'inconvénients liés à la situation existante et répertorié différentes options politiques possibles pour résoudre ces problèmes. Parmi ces options figuraient notamment le statu quo, l'harmonisation des règles de conflit de lois, l'introduction d'une possibilité limitée pour les conjoints de choisir la loi applicable et, enfin, une combinaison des différentes solutions. En 2006, la Commission a organisé une audition publique et une réunion d'experts. Dans leurs réponses, la plupart des parties intéressées ont reconnu la nécessité de renforcer la sécurité juridique et la prévisibilité, d'instaurer une certaine autonomie des parties et d'empêcher la «ruée vers le tribunal». Certaines parties intéressées ont exprimé la crainte que l'harmonisation des règles de conflit de lois n'oblige les juridictions à appliquer un droit étranger et que cela n'entraîne des retards et des surcoûts dans les procédures matrimoniales. Selon un sondage d'opinions, 60 % des Européens attendent de l'Union européenne qu'elle contribue à la simplification de la législation relative au divorce dans un autre État membre[11].

18. Une coopération renforcée dans le domaine de la loi applicable au divorce et à la séparation de corps concernerait des dizaines de milliers de couples «internationaux» qui divorcent chaque année dans l'Union européenne. Nombre d'Européens originaires d'États membres différents se marient chaque année et, par voie de conséquence, de nombreux divorces «internationaux» sont aussi prononcés chaque année en Europe.

19. Dans l'Union européenne, on recense environ 122 millions de mariages, dont quelque 16 millions (13 %) présenteraient un caractère international[12]. À titre d'exemple,

---

9 SEC(2006) 949, voir http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/cia_2006_en.htm#jls. Le rapport d'analyse d'impact repose sur une étude destinée à contribuer à l'analyse d'impact ultérieure de la proposition de la Commission relative à la compétence et à la loi applicable en matière de divorces (*Study to inform a subsequent Impact Assessment on the Commission proposal on jurisdiction and applicable law in divorce matters*), élaborée par le Consortium pour l'évaluation des politiques européennes (EPEC) en 2006, voir http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/civil/studies/doc_civil_studies_en.htm.

10 COM(2005) 82.

11 Flash Eurobaromètre n° 188 – Protection consulaire et droit de la famille.

12 Les informations figurant dans ces paragraphes s'appuient sur le rapport final (2010) de l'étude d'impact relative aux instruments communautaires concernant les régimes matrimoniaux et le patrimoine des couples non mariés présentant des éléments transnationaux, menée par l'EPEC (*Impact Assessment*

en 2007, on a enregistré 2 400 000 mariages dans l'Union européenne et près de 300 000 d'entre eux étaient «internationaux». Bien qu'ils soient principalement concentrés dans quelques pays européens assez grands, les mariages «internationaux» sont célébrés partout dans l'Union européenne et, par conséquent, concernent un grand nombre de citoyens européens.

20. En 2007, 1 040 000 divorces ont été prononcés dans les 27 États membres de l'Union européenne, dont 140 000 (13 %) présentaient un élément d'extranéité. Les États membres enregistrant le plus grand nombre de nouveaux divorces «internationaux» au sein de l'Union européenne en 2007 étaient l'Allemagne (34 000), la France (20 500) et le Royaume-Uni (19 500).

3.3.2. Situation actuelle dans le domaine du droit applicable au divorce et à la séparation de corps

21. À l'heure actuelle, en l'absence de règles édictées par l'Union, 26 corpus différents de règles de conflit de lois sur le divorce existent dans les 24 États membres qui participent à la coopération judiciaire en matière civile au sein de l'UE et dans les deux États membres qui peuvent choisir d'y participer[13]. La plupart des États membres déterminent la loi applicable en fonction d'une échelle de critères de rattachement visant à garantir que les procédures sont régies par l'ordre juridique avec lequel le mariage a les liens les plus étroits. D'autres États membres appliquent systématiquement leur droit national («lex fori») dans les procédures matrimoniales.

22. La situation actuelle est susceptible de causer un certain nombre de problèmes dans les litiges matrimoniaux présentant un élément d'extranéité. Les différences considérables entre les lois nationales, en ce qui concerne tant le droit matériel que les règles de conflit de lois, sont source d'insécurité juridique. La grande disparité et complexité des règles nationales de conflit de lois font qu'il est très difficile aux couples «internationaux» de prévoir quelle loi s'appliquera à leur procédure matrimoniale. Une grande majorité d'États membres n'offrent aux conjoints aucune possibilité de choisir la loi applicable dans les procédures matrimoniales, ce qui peut conduire à l'application d'une loi avec laquelle les conjoints n'ont que des liens ténus et à un résultat non conforme aux attentes légitimes des citoyens. Les règles actuelles peuvent de surcroît inciter un conjoint à «se ruer vers le tribunal», c'est-à-dire à intenter l'action avant l'autre conjoint pour faire en sorte que la procédure soit soumise à une loi particulière et, de ce fait, protéger ses intérêts.

23. Il est très difficile d'estimer les désavantages économiques qu'entraîne le défaut d'harmonisation des règles de conflit de lois sur le divorce. L'analyse d'impact réalisée pour éclairer la Commission sur les régimes matrimoniaux a révélé que les

---

Study on Community instruments concerning matrimonial property regimes and property of unmarried couples with transnational elements, 2010).

13 Le Danemark ne participe pas à l'adoption des mesures proposées relevant du titre V de la troisième partie du traité FUE; ces mesures ne le lient donc pas et ne lui sont pas applicables, conformément aux articles 1er et 2 du protocole (nº 22) sur la position du Danemark, annexé aux traités. À la différence du Danemark, le Royaume-Uni et l'Irlande sont en droit de participer à la coopération prévue dans le titre V de la troisième partie du traité FUE, conformément à l'article 3 du protocole (n° 21) sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande, annexé aux traités. Au Royaume-Uni, bien que l'Angleterre/le Pays de Galles, l'Écosse et l'Irlande du Nord aient des systèmes juridiques distincts, les règles de conflit de lois en matière de divorce sont semblables.

coûts théoriques engendrés par les problèmes liés aux couples internationaux en instance de divorce pourraient atteindre 205 millions d'euros dans l'UE. Ces coûts pourraient être supportés par les tribunaux, les conjoints et des tiers[14].

3.3.3. Avantages d'une coopération renforcée dans le domaine de la loi applicable au divorce et à la séparation de corps

24. Dix États membres sollicitent l'instauration d'une coopération renforcée dans le domaine de la loi applicable au divorce et à la séparation de corps: la Bulgarie, la Grèce, l'Espagne, la France, l'Italie, le Luxembourg, la Hongrie, l'Autriche, la Roumanie et la Slovénie. La population totale de ces dix États membres demandeurs s'élève à 227,5 millions d'habitants, soit près de la moitié (46 %) de la population de l'Union[15]. Le pourcentage des mariages et des divorces «internationaux» avoisine les 13 % dans les États membres participants[16], soit, en moyenne, le même niveau que celui habituellement enregistré dans l'UE. On estime à 450 000 environ le nombre annuel de divorces prononcés dans ces pays, dont quelque 55 000 présentent des éléments d'extranéité[17]. La coopération renforcée est ouverte à tous les États membres; plus nombreux seront les États membres qui y participent, plus nombreux seront les citoyens concernés.

25. Une coopération renforcée dans le domaine de la loi applicable au divorce et à la séparation de corps procurerait aux citoyens les avantages décrits ci-après.

26. *Renforcer la sécurité juridique et la prévisibilité.* La coopération renforcée introduira des règles harmonisées de conflit de lois en matière de divorce et de séparation de corps afin de permettre aux conjoints de prévoir aisément quelle loi s'appliquera à leur procédure matrimoniale. Cette coopération repose avant tout sur le principe du choix des conjoints. Ce choix sera limité aux lois avec lesquelles le mariage présente des liens étroits, de façon à éviter l'application de lois «exotiques» avec lesquelles les conjoints n'ont que peu de liens, voire aucun. À défaut de choix, la loi applicable sera déterminée en fonction d'une échelle de critères de rattachement propres à garantir que la procédure matrimoniale soit régie par un ordre juridique avec lequel le mariage présente des liens étroits. La sécurité juridique et la prévisibilité en seront considérablement renforcées, tant pour les conjoints concernés que pour les praticiens.

27. *Accroître la flexibilité en instaurant une certaine autonomie des parties.* L'autonomie des parties dans les affaires matrimoniales est, à l'heure actuelle, extrêmement limitée. Les règles nationales de conflit de lois ne prévoient en principe qu'une seule

---

14 *Impact Assessment Study on Community Instruments concerning matrimonial property regimes and property of unmarried couples with transnational elements by European Policy Evaluation Consortium* (EPEC), rapport final, 2010.

15 En 2009, l'Union comptait au total 494 millions d'habitants.

16 Nombre de divorces en 2007 présentant des éléments «internationaux», exprimé également en pourcentage par rapport au nombre total de divorces dans l'État membre demandeur concerné: Bulgarie: 700/4 %; Grèce: 2 000/14 %; Espagne: 14 500/11 %; France: 20 500/13 %; Italie: 3 000/6 %; Luxembourg: 500/48 %; Hongrie: 500/2 %; Autriche: 5 000/25 %; Roumanie: 500/1 % et Slovénie 300/10 %.

17 *Impact Assessment Study on Community Instruments concerning matrimonial property regimes and property of unmarried couples with transnational elements by European Policy Evaluation Consortium* (EPEC), rapport final, 2010.

solution dans une situation donnée comme, par exemple, l'application de la loi de l'État dont les conjoints ont tous deux la nationalité ou l'application de la loi du for. Dans la coopération renforcée, le cadre juridique sera plus souple en offrant aux conjoints une certaine possibilité de choisir la loi applicable en ce qui concerne le divorce et la séparation de corps. Permettre aux conjoints de parvenir à un accord serait particulièrement utile en cas de divorce par consentement mutuel.

28. *Empêcher la «ruée vers le tribunal» de la part d'un des conjoints.* La coopération renforcée dans le domaine de la loi applicable au divorce et à la séparation de corps s'attaque enfin au problème de la «ruée vers le tribunal» de la part d'un des conjoints. Cela peut conduire à l'application d'une loi dont le défendeur ne se sent pas très proche ou qui ne tient pas compte de ses intérêts, ce qui complique encore les efforts de conciliation et laisse peu de temps pour la médiation. L'instauration de règles de conflit harmonisées devrait réduire sensiblement le risque de «ruée vers le tribunal», puisque toute juridiction saisie dans les États membres participants appliquerait la loi désignée selon des règles communes.

29. D'aucuns ont exprimé la crainte que l'harmonisation des règles de conflit de lois n'oblige les juridictions à appliquer une loi étrangère en matière de divorce, ce qui pourrait entraîner des retards et des coûts supplémentaires dans les procédures matrimoniales. Ces problèmes devraient être rares en pratique, puisque les facteurs de rattachement conduiraient à l'application de la loi du for dans la vaste majorité des cas. L'expérience des États membres qui font aujourd'hui usage de facteurs de rattachement entraînant l'application de droits étrangers ne fait pas apparaître de difficultés majeures. Les règles de conflit de lois en vigueur dans les dix États membres demandeurs comportent des facteurs de rattachement qui, dans certains cas, entraînent déjà l'application de droits étrangers par leurs juridictions. Ainsi, la coopération renforcée ne serait pas problématique du point de vue de l'augmentation des coûts ou des retards. Enfin, l'adoption de mesures pour faciliter l'application du droit étranger devrait réduire les éventuelles conséquences négatives[18].

30. Sous l'angle institutionnel, la coopération renforcée est préférable à la possibilité que les États membres intéressés engagent des négociations relatives à un accord international sur la question de la loi applicable au divorce et à la séparation de corps. Cette solution serait certainement moins avantageuse. Si les actes adoptés dans le cadre de la coopération renforcée lient les seuls États membres participants, ils n'échappent cependant pas au contrôle de l'Union dans ce domaine. La Commission peut donc en contrôler la bonne application au regard des traités et la Cour de justice de l'UE est compétente pour statuer à titre préjudiciel sur leur interprétation, garantissant ainsi l'interprétation cohérente et uniforme des mesures adoptées dans le cadre d'une coopération renforcée.

---

[18] La décision n° 568/2009/CE du Parlement européen et du Conseil modifiant la décision 2001/470/CE du Conseil relative à la création d'un réseau judiciaire européen en matière civile et commerciale instaure une telle mesure, en exigeant des points de contact qu'ils fournissent toute information afin de faciliter l'application du droit d'un autre État membre qui est applicable en vertu d'un acte de l'UE ou d'un instrument international; voir article 5, paragraphe 2, point c), tel que modifié.

3.3.4. Respect des exigences de l'article 20, paragraphe 1, du traité UE

31. L'article 20, paragraphe 1, du traité UE exige que la coopération renforcée vise à favoriser la réalisation des objectifs de l'Union, à préserver ses intérêts et à renforcer son processus d'intégration.

32. L'une des missions de l'Union est d'offrir à ses citoyens un espace de liberté, de sécurité et de justice sans frontières intérieures, au sein duquel est assurée la libre circulation des personnes (article 3, paragraphe 2, du traité UE). La création de l'espace de justice implique la mise en place d'une coopération judiciaire dans les matières civiles ayant une incidence transfrontière, fondée sur le principe de reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires (article 81, paragraphe 1, du traité FUE). À cette fin, l'Union peut adopter des mesures visant à assurer, en premier lieu, la reconnaissance mutuelle entre les États membres des décisions judiciaires, et leur exécution et, en second lieu, la compatibilité des règles applicables dans les États membres en matière de conflit de lois et de compétence [article 81, paragraphe 2, points a) et c), du traité FUE].

33. L'harmonisation des règles de conflit de lois facilite la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires. Le fait que les juridictions des États membres appliquent les mêmes règles de conflit de lois pour déterminer la loi applicable à une situation donnée renforce la confiance mutuelle dans les décisions judiciaires rendues dans les autres États membres[19].

34. Une coopération renforcée dans le domaine de la loi applicable au divorce et à la séparation de corps entre les États membres demandeurs favoriserait la réalisation de l'objectif assigné à l'Union de veiller à la compatibilité des règles applicables dans les États membres en matière de conflit de lois, en ce qu'elle augmenterait le degré de compatibilité par rapport à la situation actuelle. Comme précisé précédemment, 26 corpus juridiques différents de règles de conflit de lois sur le divorce existent dans les 26 États membres qui participent à la coopération judiciaire en matière civile. Dans l'hypothèse d'une coopération renforcée entre les dix États membres demandeurs, il y aurait 17 régimes juridiques différents, les règles de conflit de lois étant donc davantage harmonisées et le processus d'intégration renforcé dans cette partie de l'UE.

3.4. Conformité aux traités et au droit de l'Union

35. Conformément à l'article 326 du traité FUE, les coopérations renforcées doivent respecter les traités et le droit de l'Union.

36. La coopération renforcée envisagée n'affecterait pas l'acquis existant. Elle serait instaurée dans un domaine relevant des compétences partagées de l'Union mais dans lequel, à ce jour, il n'existe pas de règles communes de l'Union. Le premier instrument juridique de l'Union adopté dans le domaine du droit de la famille, le

[19] Projet de programme de mesures sur la mise en œuvre du principe de reconnaissance mutuelle des décisions en matière civile et commerciale, adopté le 30 novembre 2000 (JO C 12 du 15.1.2001, p. 1).

règlement (CE) nº 1347/2000 du Conseil[20], définit des règles en matière de compétence, de reconnaissance et d'exécution des décisions en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale à l'égard des enfants communs dans le contexte des procédures matrimoniales. Il ne contient cependant pas de règles sur la loi applicable. L'entrée en vigueur du règlement (CE) n° 2201/2003 du Conseil, qui a abrogé et remplacé le règlement (CE) n° 347/2000 du Conseil à compter du 1er mars 2005, n'a entraîné aucun changement à cet égard. La question de la loi applicable n'a pas été soulevée lors des négociations relatives à ce règlement, qui a repris, pratiquement inchangées, les dispositions en matière matrimoniale du règlement (CE) n° 1347/2000 du Conseil.

37. Une coopération renforcée dans le domaine de la loi applicable au divorce et à la séparation de corps n'entraînerait pas de discrimination exercée en raison de la nationalité, interdite par l'article 18 du traité FUE, parce que les règles proposées de conflit de lois auront un caractère universel et qu'elles s'appliqueront à toutes les procédures portées devant les juridictions des États membres participants, quels que soient la nationalité ou le lieu de résidence des parties. Par ailleurs, les juridictions des pays non participants appliqueront les règles internes de conflit de lois prévues par leur droit international privé, comme elles le font actuellement.

3.5. Absence d'atteinte au marché intérieur ou à la cohésion économique, sociale et territoriale; absence d'entrave ou de discrimination aux échanges; absence de distorsion de concurrence

38. L'article 326 du traité FUE dispose que les coopérations renforcées ne peuvent porter atteinte ni au marché intérieur ni à la cohésion économique, sociale et territoriale, et qu'elles ne peuvent constituer ni une entrave ni une discrimination aux échanges entre les États membres ni provoquer de distorsions de concurrence entre ceux-ci.

39. Une coopération renforcée dans le domaine de la loi applicable au divorce et à la séparation de corps ne pose pas de problème quant à ces conditions juridiques. En effet, la proposition mettant en œuvre une coopération renforcée dans le domaine de la loi applicable au divorce et à la séparation de corps contribuera à faciliter le bon fonctionnement du marché intérieur, puisqu'elle supprimera toutes les entraves à la libre circulation de personnes aujourd'hui confrontées à des problèmes dus à la disparité des droits nationaux en ce qui concerne la loi applicable en matière matrimoniale. La sécurité juridique accrue à l'égard des règles de conflit de lois sur le divorce aura ainsi un effet positif sur les couples qui exercent leur droit de circuler librement entre les États membres participants.

40. Compte tenu de sa nature, la proposition, qui vise les seules relations entre deux individus, ne concerne pas les entreprises ni les rapports juridiques sur le marché et n'affecte pas non plus les échanges ou la concurrence au sein de l'Union. Enfin, la proposition n'aurait aucune incidence sur la politique régionale de l'Union.

41. En effet, en prévoyant l'harmonisation des règles de conflit de lois, la proposition représenterait une simplification considérable de la situation pour les particuliers et

---

[20] Règlement (CE) n° 1347/2000 du Conseil relatif à la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale des enfants communs, JO L 160 du 30.6.2000, p. 19.

les praticiens qui, dans les États membres participants, pourront déterminer la loi applicable en fonction d'un ensemble unique de règles remplaçant les nombreuses règles nationales de conflit de lois existant dans ce domaine dans ces États membres .

42. Même si, dans l'Union, tous les couples ne bénéficieront pas de la sécurité juridique ou de la simplification apportée par la proposition, la situation des conjoints qui saisiront les juridictions des États membres non participants ne se dégradera pas par rapport à la situation actuelle; la proposition ne provoquera donc aucun traitement différencié injustifié entre les citoyens.

3.6. Respect des droits, compétences et obligations des États membres non participants

43. L'article 327 du traité FUE exige que toute coopération renforcée respecte les compétences, droits et obligations des États membres qui n'y participent pas.

44. L'adoption de règles communes de conflit de lois pour dix États membres n'a pas d'incidence sur les règles des États membres non participants. Ces derniers conserveront leurs propres règles de droit international privé pour ce qui concerne la loi applicable au divorce et à la séparation de corps.

45. Conformément à la proposition, un couple résidant dans un États membre participant pourrait choisir la loi à appliquer à son divorce. La possibilité, limitée, de choisir la loi applicable au divorce n'est pas totalement inconnue dans les États membres aujourd'hui: il existe des cas dans lesquels ce choix est autorisé comme, par exemple, dans la réglementation matrimoniale néerlandaise ou allemande. Si, dans le cadre de la coopération renforcée, le couple qui a conclu un accord sur la loi applicable déménage ensuite vers un État membre non participant et qu'il y saisit une juridiction d'une demande de divorce, la reconnaissance de cet accord dépendra du droit interne de la juridiction saisie. Si le couple a choisi la loi de la juridiction saisie, il devrait être moins problématique pour cette juridiction de respecter l'accord sur la loi applicable.

46. Il n'existe pas, au niveau du droit international public, d'accords internationaux sur la loi applicable au divorce et à la séparation de corps entre les États membres participants et non participants auxquels la coopération renforcée porterait atteinte.

47. On peut enfin souligner qu'une coopération renforcée dans le domaine de la loi applicable au divorce et à la séparation de corps n'affecterait pas les États membres non participants quant aux règles de droit applicables dans des domaines étroitement liés au divorce, telles que les règles de conflit de lois en matière de responsabilité parentale ou d'obligations alimentaires. Les règles de conflit de lois sur la responsabilité parentale sont régies par la convention de La Haye de 1996 concernant la compétence, la loi applicable, la reconnaissance, l'exécution et la coopération en matière de responsabilité parentale et de mesures de protection des enfants. À l'heure actuelle, huit États membres sont parties à cette convention et les 18 autres doivent la ratifier ou y adhérer avant le 5 juin 2010[21]. Les règles de conflit de lois sur les

[21] Décision 2008/431/CE du Conseil autorisant certains États membres à ratifier la convention de La Haye de 1996 concernant la compétence, la loi applicable, la reconnaissance, l'exécution et la coopération en

obligations alimentaires sont définies par le protocole de La Haye de 2007 sur la loi applicable aux obligations alimentaires[22], lequel doit s'appliquer en vertu de l'article 15 du règlement (CE) n° 4/2009 relatif aux obligations alimentaires[23] qui s'appliquera à compter du 18 juin 2011. Les règles sur la loi applicable au divorce et à l'attribution, l'exercice ou l'extinction de la responsabilité parentale ou aux obligations alimentaires sont indépendantes. La juridiction qui exerce la compétence pour statuer sur une demande de divorce dans un État membre non participant applique ses règles internes de conflit de lois pour déterminer la loi applicable au divorce et à la séparation de corps, les règles de la convention de La Haye de 1996 pour déterminer la loi applicable à la responsabilité parentale, et les règles du protocole de La Haye de 2007 ainsi que le règlement (CE) n° 4/2009 pour déterminer la loi applicable aux obligations alimentaires.

3.7. Conclusion sur le respect des conditions juridiques

48. Eu égard aux considérations qui précèdent, la Commission conclut que toutes les conditions juridiques posées par les traités pour instaurer une coopération renforcée sont remplies.

3.8. Respect des droits fondamentaux

49. La coopération renforcée envisagée dans le domaine de la loi applicable au divorce et à la séparation de corps respecte les droits fondamentaux énoncés dans la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et en particulier l'article 21 de celle-ci relatif à la non-discrimination. Les règles de conflit de lois proposées dans le règlement mettant en œuvre la coopération renforcée seront appliquées à tous les divorces dans les États membres participants sans discrimination d'aucune sorte.

3.9. Conclusion sur la coopération renforcée

50. La Commission estime que les bénéfices du recours à une coopération renforcée dans le domaine de la loi applicable au divorce et à la séparation de corps sont multiples par rapport à l'option du statu quo et que les avantages dans ce cas particulier de coopération renforcée l'emportent sur les éventuels inconvénients. Les règles communes de conflit de lois sur le divorce et la séparation de corps faciliteront sensiblement les vies de dizaines de milliers de couples dans les États membres participants. Cela s'inscrit dans le droit fil du programme de Stockholm dans lequel le Conseil européen a estimé que le processus d'harmonisation des règles de conflit de lois au niveau de l'Union devait se poursuivre dans les domaines où cette harmonisation était nécessaire, tels que la séparation et le divorce[24]. En conséquence, la Commission propose d'autoriser une coopération renforcée entre les États

---

matière de responsabilité parentale et de mesures de protection des enfants ou à y adhérer dans l'intérêt de la Communauté européenne (JO L 151 du 11.6.2008, p. 36).

22 Décision 2009/941/CE du Conseil relative à la conclusion, par la Communauté européenne, du protocole de La Haye du 23 novembre 2007 sur la loi applicable aux obligations alimentaires (JO L 331 du 16.12.2009, p. 17).

23 Règlement (CE) n° 4/2009 du Conseil relatif à la compétence, la loi applicable, la reconnaissance et l'exécution des décisions et la coopération en matière d'obligations alimentaires (JO L 7 du 10.1.2009, p. 1).

24 «Le Programme de Stockholm – Une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens», adopté les 10 et 11 décembre 2009 par le Conseil européen.

membres demandeurs. La Commission insiste sur le fait que cette coopération renforcée dans le domaine de la loi applicable au divorce et à la séparation de corps est ouverte à tout moment à tous les États membres, conformément à l'article 328 du traité FUE, et elle exhorte les États membres qui n'en ont pas encore fait la demande à y participer, ce qui accroîtrait ses bénéfices et ses avantages.

2010/0066 (APP)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL N°…/2010/UE

autorisant une coopération renforcée dans le domaine de la loi applicable au divorce et à la séparation de corps

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 329, paragraphe 1,

vu les demandes adressées par la Bulgarie, la Grèce, l'Espagne, la France, l'Italie, le Luxembourg, la Hongrie, l'Autriche, la Roumanie et la Slovénie,

vu la proposition de la Commission,

vu l'approbation du Parlement européen[25],

considérant ce qui suit:

(1) L'Union s'est donné pour objectif de maintenir et de développer un espace de liberté, de sécurité et de justice au sein duquel est assurée la libre circulation des personnes. Pour la mise en place progressive de cet espace, l'Union doit adopter des mesures relevant du domaine de la coopération judiciaire dans les matières civiles ayant une incidence transfrontière.

(2) Conformément à l'article 81 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, parmi ces mesures doivent figurer celles favorisant la compatibilité des règles applicables dans les États membres en matière de conflit de lois, y compris des mesures relatives au droit de la famille ayant une incidence transfrontière.

(3) Le 17 juillet 2006, la Commission a adopté une proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 2201/2003 en ce qui concerne la compétence et instituant des règles relatives à la loi applicable en matière matrimoniale.

(4) Lors de sa réunion des 5 et 6 juin 2008, le Conseil a adopté des orientations politiques qui notaient l'absence d'unanimité pour faire aboutir le règlement proposé et l'existence de difficultés insurmontables, rendant impossible, à ce moment et dans un avenir proche, toute unanimité. Il a par ailleurs constaté que les objectifs recherchés par le règlement proposé ne pouvaient être atteints dans un délai raisonnable en appliquant les dispositions appropriées des traités.

[25] JO C du , p. .

(5) Dans ces conditions, la Grèce, l'Espagne, l'Italie, la Hongrie, le Luxembourg, l'Autriche, la Roumanie et la Slovénie ont adressé, par lettres du 28 juillet 2008, une demande à la Commission indiquant qu'ils avaient l'intention d'établir entre eux une coopération renforcée dans le domaine de la loi applicable en matière matrimoniale et invitant la Commission à soumettre au Conseil une proposition en ce sens. La Bulgarie a, par lettre du 12 août 2008, adressé à la Commission une demande identique, et, par lettre du 12 janvier 2009, la France a fait de même. Dix États membres au total ont sollicité une coopération renforcée.

(6) La coopération renforcée doit créer un cadre juridique clair et complet dans le domaine du divorce et de la séparation de corps dans les États membres participants, garantir aux citoyens des solutions appropriées en ce qui concerne la sécurité juridique, la prévisibilité et la flexibilité, et empêcher le phénomène de «ruée vers le tribunal».

(7) Les conditions définies à l'article 20 du traité sur l'Union européenne et aux articles 326 et 329 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne sont remplies.

(8) Le domaine de la coopération renforcée, c’est-à-dire la loi applicable au divorce et à la séparation de corps, est mentionné à l'article 81, paragraphe 2, point c), et à l'article 81, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne comme l'un des domaines visés par les traités.

(9) L'exigence de dernier ressort, énoncée à l'article 20, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne, est remplie en ce que le Conseil a constaté en juin 2008 que les objectifs recherchés par le règlement ne pouvaient être atteints dans un délai raisonnable par l'Union dans son ensemble.

(10) La coopération renforcée dans le domaine de la loi applicable au divorce et à la séparation de corps vise à développer la coopération judiciaire dans les matières civiles ayant une incidence transfrontière, fondée sur le principe de reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires et assurant la compatibilité des règles applicables dans les États membres en matière de conflit de lois. Elle favorise ainsi la réalisation des objectifs de l'Union, préserve ses intérêts et renforce son processus d'intégration, comme l'exige l'article 20, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne.

(11) La coopération renforcée dans le domaine de la loi applicable au divorce et à la séparation de corps est conforme aux traités et au droit de l'Union, et elle ne porte atteinte ni au marché intérieur ni à la cohésion économique, sociale et territoriale. Elle ne constitue ni une entrave ni une discrimination aux échanges entre les États membres ni ne provoque de distorsions de concurrence entre ceux-ci.

(12) La coopération renforcée dans le domaine de la loi applicable au divorce et à la séparation de corps respecte les compétences, droits et obligations des États membres qui n'y participent pas. Les règles communes de conflit de lois dans les États membres participants ne portent pas atteinte aux règles des États membres non participants. Les juridictions des États membres non participants continuent d'appliquer leurs règles internes de conflit de lois pour déterminer la loi applicable au divorce ou à la séparation de corps.

(13) La coopération renforcée dans le domaine de la loi applicable au divorce et à la séparation de corps est en particulier conforme au droit de l'Union sur la coopération judiciaire en matière civile, car elle ne porte pas atteinte à l'acquis préexistant.

(14) La présente décision respecte les principes consacrés par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et notamment son article 21.

(15) La coopération renforcée dans le domaine de la loi applicable au divorce et à la séparation de corps est ouverte à tout moment à tous les États membres, conformément à l'article 328 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La Bulgarie, la Grèce, l'Espagne, la France, l'Italie, le Luxembourg, la Hongrie, l'Autriche, la Roumanie et la Slovénie sont autorisés à instaurer entre eux une coopération renforcée dans le domaine de la loi applicable au divorce et à la séparation de corps, en appliquant les dispositions appropriées des traités.

Article 2

La présente décision entre en vigueur dès son adoption.

Article 3

La République de Bulgarie, la République hellénique, le Royaume d'Espagne, la République française, la République italienne, le Grand-Duché de Luxembourg, la République de Hongrie, la République d'Autriche, la Roumanie et la République de Slovénie sont destinataires de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président