

FR

FR

FR



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 14.12.2010
SEC(2010) 1548 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

SYNTHÈSE DE L'ANALYSE D'IMPACT

Document accompagnant la

Proposition de

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

**concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en
matière civile et commerciale**

(Refonte)

{SEC(2010) 1547 final}

{COM(2010) 748 final}

1. CONTEXTE, CONSULTATION ET EXPERTISE

Le règlement (CE) n° 44/2001 du Conseil concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale (règlement dit «Bruxelles I»), qui est entré en vigueur en mars 2002, constitue la pierre angulaire de la coopération judiciaire en matière civile dans l'Union européenne. Il détermine la juridiction compétente pour résoudre un litige transfrontières et il facilite la reconnaissance et l'exécution des décisions judiciaires rendues dans un autre État membre. Si, dans l'ensemble, l'application de ce règlement est considérée comme satisfaisante, la consultation des parties intéressées et plusieurs études effectuées par la Commission ont révélé la nécessité d'une révision. En outre, le programme de Stockholm appelle à supprimer les dernières entraves à l'exercice, par les citoyens et les entreprises, des droits dont ils bénéficient.

Lors de la phase préparatoire de la révision du règlement, la Commission a procédé à une vaste consultation des parties intéressées et elle cherché à bénéficier d'une expertise externe approfondie. Elle a adopté un livre vert lançant une consultation publique en avril 2009, et elle a commandé pas moins de quatre études abordant différentes questions soulevées par la révision. Une autre étude externe et une enquête du panel d'entreprises européennes (EBTP) ont permis de récolter des données empiriques à l'appui de l'analyse d'impact. La Commission a également organisé deux grandes conférences, une réunion avec des experts nationaux et deux réunions avec des experts en matière d'arbitrage. Des observations supplémentaires ont été formulées par un groupe de pilotage interservices constitué au sein de la Commission.

2. DEFINITION DES PROBLEMES, OBJECTIFS ET EVALUATION DES OPTIONS

2.1. LA LIBRE CIRCULATION DES DÉCISIONS JUDICIAIRES

2.1.1. Définition et ampleur du problème

Une décision judiciaire rendue dans un État membre ne produit pas automatiquement d'effet dans un autre État membre; elle doit être validée et déclarée exécutoire, à l'issue d'une procédure juridictionnelle intermédiaire particulière dénommée «exequatur». Cette procédure est longue et onéreuse: son coût moyen dans l'Union européenne est de 2 200 euros dans une affaire simple. Ce montant peut augmenter de façon exponentielle dans les affaires plus complexes ou plus controversées (pour atteindre environ 12 700 euros). Si l'on suppose que 25 % des affaires sont complexes, le coût total des procédures d'exequatur dans l'Union s'établit à plus de 47 millions d'euros par an. Le délai nécessaire pour obtenir l'exequatur peut aller de quelques jours à plusieurs mois et, en cas d'appel, jusqu'à deux ans. Or, dans plus de 90 % des cas, la procédure constitue une simple formalité, parce qu'il n'existe aucun motif de refuser la reconnaissance et l'exécution; seul un petit nombre de décisions judiciaires font l'objet d'un recours, et les appels sont rarement fructueux. La procédure d'exequatur ajoute ainsi à la complexité des procédures judiciaires transfrontières, ce qui dissuade les entreprises d'étendre leurs activités commerciales au-delà de leurs frontières.

2.1.2. Objectifs

- L'objectif spécifique de cette partie de la proposition est de mettre en place une véritable libre circulation des décisions judiciaires dans toute matière civile et commerciale.

2.1.3. Options retenues

- Option 1: statu quo.
- Option 3: maintien de l'exequatur, tout en réduisant partiellement la charge pour le demandeur.
- Option 4A: suppression de la procédure d'exequatur, tout en instaurant les garanties nécessaires à la protection des droits de la défense; l'exequatur serait néanmoins maintenu pour les décisions rendues dans les affaires de diffamation et les actions collectives.

2.1.4. Analyse des incidences de l'option 4A (solution privilégiée): suppression de la procédure d'exequatur et instauration des garanties nécessaires

a) Efficacité: cette option permettrait de réaliser intégralement l'objectif de mettre en place une véritable libre circulation des décisions judiciaires dans l'Union européenne. **b) Incidences principales:** **i) Incidence économique:** la suppression de l'exequatur éliminerait les frais et les retards liés à la procédure actuelle, permettant ainsi aux entreprises et aux citoyens de l'Union d'économiser une partie importante du coût actuel, qui se chiffre à près de 48 millions d'euros par an. Dans la grande majorité des affaires, dans lesquelles le caractère exécutoire de la décision étrangère n'est pas contesté par le défendeur, le demandeur n'aurait plus à supporter que des coûts de traduction peu élevés, grâce à l'introduction de formulaires types dispensant de l'obligation de traduire l'intégralité de la décision. Seules les affaires complexes donneraient encore lieu à des coûts de traduction de la décision intégrale et à des frais de justice. Cette solution inciterait en outre davantage d'entreprises, en particulier les **PME**, à se lancer dans des transactions transfrontières. En effet, à l'heure actuelle, seulement 25 % des 20 millions de PME en Europe exercent une activité commerciale transfrontières, ce qui signifie que 15 millions de PME sont susceptibles d'étendre leurs activités à d'autres États membres. 39 % de ces PME seraient nettement plus enclines à réaliser des transactions transfrontières si la procédure d'exequatur était supprimée. Même si seulement un quart d'entre elles le font effectivement, cela ferait accéder 1,4 millions de PME au marché intérieur. **(ii) Droits fondamentaux:** la suppression de l'exequatur serait assortie de garanties procédurales qui empêcheraient de reconnaître et d'exécuter une décision judiciaire rendue à l'issue d'une procédure ne respectant pas le droit à un procès équitable et les droits de la défense. Cette option serait donc conforme à la Charte, et notamment à son article 47. Comme les motifs susceptibles d'être invoqués à l'encontre de l'exécution de la décision étrangère correspondent pour l'essentiel à ceux pouvant l'être aujourd'hui dans le cadre de la procédure d'exequatur, le niveau de protection juridictionnelle en cas de procédure transfrontières ne serait pas amoindri par rapport à la situation actuelle. **(iii) Coûts financiers:** les États membres devraient supporter des coûts en raison de la nécessité de faire connaître les nouvelles procédures aux professionnels du droit. Ces coûts seraient très peu élevés si les garanties nationales étaient calquées sur les procédures adoptées au titre d'instruments européens supprimant l'exequatur pour certains types de demandes. La proposition contiendra également un formulaire type visant à faciliter l'exécution directe.

2.1.5. Comparaison des options envisagées et de l'option privilégiée 4A

Objectifs/incidence	Option 1 – statu quo	Option 3 – allègement de la charge pour le demandeur	Option 4A – suppression de l'exequatur
Élimination des derniers obstacles à la libre circulation des décisions judiciaires	0	+	++
Incidence économique	0	+	+
Coûts financiers	0	-	-
Droits fondamentaux	0	0	0

2.2. LE FONCTIONNEMENT DU RÈGLEMENT DANS L'ORDRE JURIDIQUE INTERNATIONAL

2.2.1. Exposé de la problématique

- Les règles de compétence figurant dans le règlement sont actuellement (à quelques exceptions près) inapplicables lorsque le défendeur est domicilié hors du territoire de l'Union, de sorte qu'en pareil cas, le règlement renvoie au droit national (ce que l'on appelle la «compétence résiduelle»). Or, au sein de l'Union, les règles nationales de compétence applicables aux défendeurs originaires de pays tiers varient considérablement d'un État membre à l'autre. Dans les cas où le défendeur est domicilié hors du territoire de l'UE:
- les citoyens et les entreprises européens ne bénéficient pas d'un accès égal à la justice;
- il se crée des conditions inégales pour les entreprises exerçant leur activité sur le marché intérieur, ce qui risque de conduire à une distorsion de concurrence; et
- l'application de la législation de l'Union protégeant les parties les plus faibles (par exemple, les consommateurs, les salariés, les assurés, etc.) n'est pas garantie.

2.2.2. Objectifs

- L'objectif spécifique est d'améliorer l'accès à la justice, la sécurité juridique, ainsi que la protection des citoyens et des entreprises de l'Union dans les litiges présentant un lien avec un pays tiers.

2.2.3. Analyse des options envisagées

- Option 1: statu quo
- Option 3A: harmonisation minimale des règles de compétence (option 3A)
- Option 4A: harmonisation complète des règles de compétence

2.2.4. *Analyse des incidences de l'option 4A (solution privilégiée): harmonisation complète des règles de compétence*

a) Efficacité: l'harmonisation complète des règles de compétence garantirait un accès intégral et égal à la justice devant les juridictions européennes. L'accès à la justice serait également rendu totalement transparent puisque toutes les règles sur la compétence internationale seraient fusionnées dans un instrument unique, à savoir le règlement révisé. Cette solution éliminerait de surcroît la distinction artificielle entre défendeurs domiciliés dans l'Union et défendeurs domiciliés en dehors de cette dernière. Cette distinction n'apparaît d'ailleurs plus dans la législation récente de l'Union, notamment le règlement n° 4/2009 relatif aux obligations alimentaires et la proposition par la Commission de règlement sur les successions et testaments.

b) Incidences principales:

i) Incidence économique: cette option accroîtrait la possibilité pour les entreprises de l'UE d'intenter des actions dans l'Union plutôt qu'en dehors, ce qui entraînerait une réduction des coûts et de la durée moyens des contentieux pour les entreprises de l'UE, les procédures dans l'espace européen de justice étant généralement moins onéreuses et plus simples que celles se déroulant dans un pays tiers. Peu de mesures de coopération judiciaire avec des pays tiers ont été adoptées, et l'éloignement géographique de la juridiction compétente augmentera très probablement les frais liés à la comparution personnelle des témoins et des parties. En outre, une harmonisation des règles liées aux défendeurs originaires de pays tiers renforcera la sécurité juridique et la prévisibilité, ce qui, à son tour, devrait permettre de réduire les frais pour les entreprises concernées. Un meilleur cadre juridique pourrait également inciter davantage d'entreprises à se lancer dans des transactions transfrontières. De surcroît, les éventuelles distorsions de concurrence produites par les règles de compétence divergentes seraient éliminées.

PME: toute réduction des coûts sera particulièrement bénéfique pour les PME qui ne possèdent pas les ressources permettant de gérer des litiges internationaux complexes de la même manière que les grandes entreprises.

(ii) Coûts financiers: l'option 4A n'entraînerait que peu, voire pas du tout, de coûts financiers pour les États membres.

(ii) Droits fondamentaux: l'harmonisation intégrale améliorerait l'accès à la justice des parties les plus faibles (consommateurs, salariés, etc.), conformément aux articles 38 et 47 de la Charte, parce qu'elle leur garantirait un accès à une juridiction de l'UE lors de litiges faisant intervenir des défendeurs originaires de pays tiers. En outre, cette option assurerait aussi un accès intégral à la justice aux entreprises européennes parties à un litige avec des adversaires originaires de pays tiers. La création d'un for de nécessité donnerait aux entreprises européennes la certitude d'avoir accès à une juridiction de l'Union au cas où aucune autre juridiction garantissant un procès équitable n'est compétente. Enfin, l'institution d'une instance destinée spécifiquement aux défendeurs originaires de pays tiers améliorerait l'accès à la justice des entreprises des États membres n'ayant pas actuellement de dispositions comparables dans leur législation nationale.

iii) Incidence sociale: cette option garantirait que les parties les plus faibles conservent la protection que leur confère le droit de l'UE.

iv) Pays tiers: les effets de l'option 4A sur les pays tiers dépendraient du contenu des règles de compétence harmonisées. La création envisagée d'un for de nécessité et d'une règle de compétence «modérément exorbitante» (par exemple, fondée sur la localisation de biens ayant un lien avec le litige sur le territoire) n'est pas susceptible d'être contestée à l'échelon diplomatique. Au contraire, l'impact sur les pays tiers serait positif, puisque les États membres ne seraient pas autorisés à conserver des conditions d'accès à la justice plus généreuses dans leur droit national. Si les négociations internationales en vue d'une convention à l'échelle mondiale sur les décisions judiciaires devaient reprendre, l'incidence de la révision du règlement sur la position de négociation de l'UE dépendrait elle aussi du contenu des règles harmonisées. Quand bien même l'harmonisation des règles nationales en tant que telle serait neutre à cet égard, la teneur précise des règles pourrait affecter la position de l'Union lors des négociations.

2.2.5. Comparaison des options envisagées et de l'option privilégiée

Objectifs/incidence	Option 1	Option 3A	Option 4A
Amélioration de la protection des parties originaires de l'UE dans les litiges avec des défendeurs non originaires de l'UE	0	+	++
Incidence économique	0	0	+
Droits fondamentaux	0	+	+
Impact sur les pays tiers	0	0	0 ou +

2.3. ACCORDS D'ÉLECTION DE FOR

2.3.1. Exposé et portée de la problématique

La grande majorité des entreprises de l'UE faisant du commerce transfrontières recourent à des accords d'élection de for (près de 70 % de l'ensemble des entreprises, et 90 % des grosses entreprises).

- En principe, le règlement donne effet aux accords d'élection de for, mais certains craignent que l'effectivité de ces accords puisse être battue en brèche en pratique par des manœuvres judiciaires abusives. Cela résulte de l'interaction avec une autre disposition du règlement, à savoir la règle dite «de litispendance», destinée à éviter que deux juridictions au sein de l'UE ne statuent simultanément sur la même affaire. En vertu de cette règle, la seconde juridiction saisie d'un litige doit suspendre la procédure jusqu'à ce que la première juridiction saisie ait statué sur sa compétence. Une partie souhaitant se soustraire aux effets d'un accord d'élection de for peut ainsi retarder considérablement la procédure devant la juridiction désignée en saisissant d'abord une juridiction (non compétente) d'un pays dans lequel le système judiciaire est relativement lent. Au cours des cinq dernières années, 7,7 % des entreprises ont signalé que leur cocontractant ne se conformait pas à la clause désignant la juridiction compétente.
- Il y a lieu de garantir l'effectivité des accords d'élection de for également hors des frontières de l'Union. L'UE a en effet négocié un accord international, la convention de La Haye sur les accords d'élection de for, qui renforce la sécurité juridique des clauses d'élection de for dans les relations entre entreprises; le processus de ratification est en cours. La révision du règlement devrait garantir une cohérence entre l'optique adoptée pour les accords d'élection de for concernant les situations intra-UE et celle qui sera éventuellement retenue pour les situations extra-UE. La convention de La Haye prévoit qu'une juridiction saisie mais non élue dans un tel accord est tenue de se dessaisir, sauf si une des exceptions prévues par la convention est applicable.

2.3.2. Objectifs

L'objectif spécifique est d'améliorer l'effectivité des accords d'élection de for. La réforme devrait également faciliter la ratification par l'Union de la convention de La Haye sur les accords d'élection de for.

2.3.3. Analyse des options envisagées

- Option 1: statu quo.
- Option 2: exempter la juridiction désignée dans l'accord de l'obligation de surseoir à statuer
- Option 3: accorder à la juridiction désignée le droit prioritaire de statuer sur sa compétence

2.3.4. Analyse des incidences de l'option 3 (solution privilégiée): accorder à la juridiction désignée le droit prioritaire de statuer sur sa compétence

a) Efficacité par rapport aux objectifs: l'option 3 découragerait les manœuvres procédurales visant à vider de sa substance un accord d'élection de for qui est valable, et permettrait ainsi d'atteindre totalement les objectifs exposés plus haut. **b) Incidences principales**

i) Incidence économique: l'option 3 mettrait fin aux coûts et aux retards actuellement subis par les entreprises en raison des tentatives abusives de leurs partenaires de se soustraire à l'accord d'élection de for. Elle devrait également inciter au moins une partie des 30 % d'entreprises que les problèmes liés aux litiges transfrontières ou au recouvrement de créances dissuadent de participer au commerce transfrontières à s'y lancer. Elle accroîtrait la sécurité juridique pour les entreprises et leur confiance dans l'effectivité des modalités de résolution des litiges qu'elles ont fixées contractuellement. L'inconvénient de cette solution est qu'elle pourrait ralentir les procédures judiciaires lorsque la juridiction désignée déclare finalement l'accord d'élection de for non valable (cela ne concerne annuellement que 1,1 % des entreprises) et que les parties sont renvoyées devant une autre juridiction. **(ii) Coûts financiers:** l'option 3 ne générerait que des coûts de mise en œuvre peu élevés. **(iii) Droits fondamentaux:** l'option 3 donnerait pleinement effet à la volonté des parties ayant conclu un accord d'élection de for, ce qui améliorerait significativement leur situation en ce qui concerne la liberté d'entreprise garantie par l'article 16 de la Charte. **iv) Aspects internationaux:** l'option 3 correspond à la solution retenue dans la convention de La Haye. Il importe de souligner que, tout comme dans cette convention, la priorité est accordée à la juridiction désignée dans l'accord, qui peut poursuivre la procédure même si elle a été saisie en second lieu.

2.3.5. Comparaison des options envisagées et de l'option privilégiée

Objectifs/incidence	Option 1 statu quo	Option 2 exemption de l'obligation de surseoir à statuer	Option 3 priorité accordée à la juridiction désignée dans l'accord
Supprimer la possibilité de manœuvres abusives	0	+	++
Incidence économique	0	+	++

Droits fondamentaux	0	+	++
Aspects internationaux	0	+	++

2.4. RELATION ENTRE LE RÈGLEMENT ET LA PROCÉDURE D'ARBITRAGE

2.4.1. Exposé de la problématique

L'arbitrage revêt une importance capitale dans le commerce international, parce que les grandes entreprises et les multinationales y recourent régulièrement (environ 63 % des grandes entreprises européennes le préfèrent à la procédure judiciaire). Or cette procédure ne relève pas actuellement du champ d'application du règlement Bruxelles I. Des difficultés ayant trait à la relation entre l'arbitrage et la procédure judiciaire ont été signalées, notamment le fait qu'une partie contestant la validité d'une convention d'arbitrage puisse demander à la juridiction de statuer également sur le fond. Il peut en résulter des procédures judiciaire et arbitrale parallèles, avec le risque de résultats divergents lorsque la convention est déclarée non valable dans un État membre et valable dans un autre. Certaines parties à un litige souhaitant se soustraire à une convention d'arbitrage pourraient exploiter cette situation. Ce problème, qui a été mis en exergue dans l'arrêt récemment rendu par la Cour de justice dans l'affaire *West Tankers*, nuit à l'effectivité des conventions d'arbitrage dans l'Union européenne.

2.4.2. Objectifs

L'objectif spécifique de cette partie de la proposition est de garantir une coordination transparente et prévisible des procédures judiciaire et arbitrale, de nature à préserver voire à renforcer l'attrait de l'Union européenne comme lieu d'arbitrage.

2.4.3. Analyse des options envisagées

- Option 1: statu quo
- Option 2: maintenir l'exclusion de la procédure d'arbitrage du champ d'application du règlement
- Option 3A: accroître l'effectivité des conventions d'arbitrage, en prévoyant qu'une juridiction saisie d'un litige auquel s'applique une convention d'arbitrage devrait surseoir à statuer dans le cas où un tribunal arbitral ou une juridiction située au siège de l'arbitrage a été saisi.

2.4.4. Analyse des incidences de l'option 3A (solution privilégiée): renforcer l'effectivité des conventions d'arbitrage

a) Efficacité par rapport aux objectifs: cette option permettrait d'atteindre pleinement les objectifs exposés plus haut. Elle garantirait l'effectivité des conventions d'arbitrage en éliminant le risque de procédures parallèles et en réduisant les possibilités de manœuvres judiciaires abusives. Elle garantirait en outre que toutes les décisions judiciaires circulant actuellement au sein de l'UE continuent à le faire. **b) Incidences principales i) Incidence économique:** l'option 3A éliminerait le risque de manœuvres judiciaires abusives, avec les

avantages économiques qui sont décrits plus haut. En outre, elle supprimerait le risque de procédures judiciaire et arbitrale parallèles, renforçant ainsi considérablement l'attrait de l'arbitrage dans l'Union et des centres d'arbitrage européens. **(ii) Coûts financiers:** tout comme pour l'option 2, la modification du règlement ne générerait que des coûts de mise en œuvre peu élevés pour les États membres. **(iii) Droits fondamentaux:** la procédure d'arbitrage deviendrait plus effective et efficace que dans le cadre des options 1 et 2, de sorte que les parties auraient plus facilement accès aux modes alternatifs de résolution des litiges. En outre, elle améliorerait l'accès à la justice des entreprises souhaitant contester (de bonne foi) une convention d'arbitrage, parce qu'elle fixerait un cadre juridique clair et transparent pour ces actions, tout en établissant des règles précises pour accroître la sécurité juridique et éviter les manœuvres dilatoires. Les normes prévues à l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne se trouveront renforcées si cette option est retenue. Enfin, l'option 3A garantirait que, dans toute l'Union, un effet maximal soit donné à la volonté des parties, ce qui étend leur liberté contractuelle et leur liberté d'entreprise au sens de l'article 16 de la Charte. **(iv) Pays tiers:** le caractère attractif de l'arbitrage dans l'Union européenne serait augmenté.

2.4.5. Comparaison des options envisagées et de l'option privilégiée

Objectif/incidence	Option 1 statu quo	Option 2 maintenir l'exclusion du champ d'application du règlement	Option 3 accroître l'effectivité des conventions d'arbitrage
Libre circulation des décisions judiciaires	0	-	+
Garantir l'effectivité de l'arbitrage dans l'UE	0	+	++
Incidence économique	0	+	+
Droits fondamentaux	0	+	++

3. NECESSITE D'UNE ACTION DE L'UE (SUBSIDIARITE)

Les problèmes qui viennent d'être exposés concernant l'existence de la procédure d'exequatur, le manque d'effectivité des accords d'élection de for et la relation entre l'arbitrage et le règlement sont imputables aux dispositions existantes du droit de l'Union, et il ne peut y être remédié que par l'intervention du législateur européen. L'harmonisation des règles de compétence applicables aux défendeurs non originaires de l'UE est nécessaire si l'on veut créer des conditions égales pour toutes les entreprises présentes sur le marché intérieur, et garantir le respect des droits des «parties les plus faibles» consacrés par la législation de l'Union. Les États membres agissant isolément ne sont pas en mesure de réaliser ces objectifs.

4. BASE JURIDIQUE

Le règlement avait été adopté sur le fondement de l'article 61, point c), et de l'article 67, paragraphe 1, du traité instituant la Communauté européenne. Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, la base juridique de droit primaire pour l'adoption du règlement révisé est

l'article 67, paragraphe 4, et l'article 81, paragraphe 2, points a), c) et e), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

5. PROPORTIONNALITE DE L'ACTION DE L'UE

La série d'options privilégiées décrites ci-dessus est conforme au principe de proportionnalité. Les modifications envisagées par ces options ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour résoudre les problèmes identifiés. Ainsi qu'il a été exposé, les avantages et les économies induits par les options privilégiées dépassent largement leurs coûts et leurs inconvénients. Le potentiel de réduction des dépenses est substantiel, alors que les coûts financiers de mise en œuvre de la réforme dans les États membres sont globalement peu élevés. Le train de réformes est susceptible de favoriser la confiance dans le marché intérieur et d'inciter davantage d'entreprises et de citoyens à se lancer dans des transactions transfrontières, profitant ainsi des avantages offerts par ce marché. Cette augmentation de l'activité économique, combinée aux économies induites par la réforme, aiderait les citoyens et les entreprises à surmonter la crise financière actuelle.

6. SUIVI ET EVALUATION

La Commission établira tous les cinq ans un rapport d'évaluation sur l'application du règlement. Comme, à l'heure actuelle, la plupart des États membres ne rassemblent pas systématiquement de données statistiques à ce sujet, le règlement révisé contiendra une disposition les obligeant à fournir des informations pertinentes, notamment sur le nombre de recours aux procédures spéciales de réexamen créées en vue de préserver les droits fondamentaux des défendeurs, et sur l'issue de ces procédures.