

## Le rôle et les enjeux de la Chancellerie dans la refonte du règlement Bruxelles I bis

Tania JEW CZUK, magistrate, ancienne cheffe du département de l'entraide, du droit international privé et européen à la direction des affaires civiles et du sceau, Ministère de la justice

### Abstract :

Dans la perspective de la programmation des travaux de la Commission européenne en matière civile et commerciale, la révision du règlement Bruxelles I bis apparaît comme une priorité pour le ministère de la Justice. En effet, si ce texte est mis en œuvre au quotidien dans les juridictions, il présente des difficultés techniques qui rendent parfois son application délicate. A l'écoute des praticiens et des universitaires, la Chancellerie, grâce à son rôle lors des négociations européennes, va pouvoir être force de propositions pour aboutir à un nouveau règlement, révisé, amélioré.

*With a view to the European Commission's work programme in civil and commercial matters, the revision of the Brussels I bis Regulation is a priority for the Ministry of Justice. Although this text is implemented on a daily basis in the courts, it presents technical difficulties that sometimes make it difficult to apply. By listening to practitioners and academics, the Chancellery, thanks to its role in the European negotiations, will be able to put forward proposals for a new, revised and improved regulation.*

\*

\* \*

« *You are EU* », « vous êtes l'Union européenne, comme chacun d'entre nous ». Comme un écho à cette campagne de communication de l'Union européenne, le cycle de conférence organisé par les professeurs Marie-Elodie Ancel et Pascal de Vareilles-Sommières sur la révision du règlement Bruxelles I bis va nous permettre de réfléchir à notre vision de l'Europe et d'impliquer chacun d'entre nous dans la construction d'une Europe plus juste, plus adaptée aux besoins des citoyens et des entreprises. L'espace européen change, il évolue au gré de l'adoption de nouveaux instruments ou de la révision de ceux les plus anciens. La France et en particulier la Chancellerie contribuent à cette dynamique pour soutenir et défendre les intérêts français. En matière civile et commerciale, ce rôle appartient essentiellement au département de l'entraide, du droit international privé et européen (DEDIPE) de la direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la Justice. Ce département assure la négociation et la mise en œuvre des instruments de coopération en matière familiale, civile et commerciale ou mettant en œuvre des règles de droit international privé, comme pour les propositions de règlement actuellement en cours de négociations concernant la filiation ou la protection des adultes vulnérables. Ainsi, à chaque étape des négociations, ce département va pouvoir intervenir (I).

### I. QUEL EST LE RÔLE DE LA CHANCELLERIE DANS LE CADRE DES NEGOCIATIONS EUROPEENNES ?

Il est utile de rappeler que la Commission européenne a un quasi-monopole de l'initiative législative en matière de droit de l'Union. L'article 17 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dispose en effet qu' : « un acte législatif ne peut être adopté que sur proposition de la Commission, sauf dans les cas où les traités en disposent autrement »<sup>1</sup>. En pratique, le collège des commissaires va adopter une proposition législative préparée par les services de la Commission, laquelle doit respecter les principes de subsidiarité et

---

<sup>1</sup> La Commission peut être saisie par le Parlement européen qui lui demande de présenter une proposition législative ou par initiative citoyenne réunissant 1 million de citoyens. A noter qu'en matière de politique étrangère et sécurité commune (PESC), l'initiative peut aussi venir des Etats membres ou du Haut Représentant de l'Union pour les affaires européennes.

de proportionnalité inscrits à l'article 5 paragraphe 3 du Traité sur l'Union européenne et à son protocole n° 2 : l'Union ne doit pas légiférer au-delà de ses compétences et surtout au-delà de ce qui est nécessaire<sup>2</sup>.

Lorsque la procédure ordinaire est suivie, ce qui sera le cas pour la révision du règlement Bruxelles I bis, la proposition de la commission est ensuite transmise en première lecture simultanément au Parlement européen et au Conseil de l'Union européenne, qui sont co-législateurs. La commission du Parlement auquel le texte est attribué adopte un rapport et peut proposer des amendements. Le Conseil de l'Union européenne examine en parallèle en première lecture la proposition de texte. Il peut l'adopter telle quelle ou proposer des amendements. C'est à la faveur des différentes lectures et de la procédure de trilogue que le texte sera finalement adopté.

Les travaux du Conseil sont préparés au sein de groupes qui réunissent les experts de la matière. Le règlement Bruxelles I bis, s'il doit faire l'objet d'une révision, sera étudié au sein du groupe « droit civil ». La France y est représentée par sa représentation permanente à l'Union européenne et par le département de l'entraide, du droit international privé et européen. Selon les ordres du jour, d'autres bureaux experts du ministère de la Justice ou d'autres ministères pourront être associés. En vue de ces groupes, les positions françaises sont arrêtées par le Secrétariat général aux affaires européennes après consultation de l'ensemble des ministères concernés. La Chancellerie va pouvoir faire entendre sa voix, défendre des positions et porter les réflexions des experts, universitaires et autres praticiens de la matière. La qualité de l'expertise apportée par la France est reconnue au sein du Conseil et les positions françaises sont donc étudiées avec attention. Des réunions bilatérales peuvent être organisées par la Présidence du Conseil de l'Union européenne pour comprendre certaines positions des Etats membres ou parvenir à s'accorder sur certains points. Des échanges plus informels se tiennent également régulièrement entre les experts et les représentations permanentes des Etats membres tout au long des négociations d'un texte. Les Etats membres peuvent proposer des amendements, des rédactions alternatives ou refuser des modifications. Les groupes du Conseil de l'Union européenne constituent ainsi les places fortes des négociations des textes et le ministère de la Justice y a un rôle clé.

L'on pourrait être tenté de croire que le ministère de la Justice n'intervient que lors des négociations au Conseil de l'Union européenne. Ce n'est évidemment pas le cas. Aujourd'hui, les enjeux d'influence se font aussi et peut-être surtout en amont et en aval des phases d'adoption et de négociations des textes, c'est-à-dire dans le choix des nouvelles régulations ou instruments à réviser et lors de l'adoption des actes d'exécution et délégués. Un tournant majeur dans l'approche des négociations a eu lieu en 2016 avec l'accord interinstitutionnel *Better Regulation*, ou mieux légiférer, adopté par la Commission, le Parlement et le Conseil de l'Union européenne alors que l'Europe souffrait d'une inflation normative sans précédent. L'objectif de cet accord est d'affirmer que l'Union est capable de mieux légiférer, de façon transparente, d'adopter uniquement les législations nécessaires, d'améliorer les réglementations existantes et de soutenir les objectifs de durabilité et la transformation numérique. Les institutions de l'Union européenne sont tenues de se conformer à cet accord. Aussi, la Commission doit franchir plusieurs étapes avant de pouvoir proposer une initiative législative. Et à chacune de ces étapes, le ministère de la Justice français va pouvoir intervenir et défendre ses intérêts.

Ainsi, en suivant le principe de *Better regulation*, la première étape que doit franchir la Commission européenne est d'établir son programme de travail lorsqu'elle est renouvelée. Après les élections au Parlement européen, les nouveaux commissaires sont désignés. Une nouvelle Commission est mise en place. Elle va adopter son programme de travail pour la durée de son mandat, soit 2024-2029. Conformément à l'accord *Better Regulation*, la Commission va soumettre son programme de travail au Parlement et au Conseil de l'Union qui peuvent faire des propositions. Puis chaque année, la Commission réexamine son programme de travail et l'adapte. Durant les phases de préparation de son programme, les Etats membres, par l'intermédiaire de leurs représentation permanente et de leurs directions techniques, peuvent partager leurs propositions. Le ministère de la Justice a ainsi été en capacité de soutenir le principe de la révision du règlement Bruxelles I bis très en amont d'éventuelles négociations formelles. Si l'idée de réviser cet

---

<sup>2</sup> Le contrôle du respect de ces principes de subsidiarité et proportionnalité est assuré notamment par les parlements nationaux (article 12 du Traité sur l'Union européenne et protocole n°1).

instrument est retenue, l'initiative législative européenne pourrait voir le jour avant 2025. Les organisations professionnelles ne sont pas en reste s'agissant de défendre leurs intérêts. S'agissant de la refonte de Bruxelles I bis, les avocats, notaires ou autres praticiens du droit peuvent avoir un travail de lobbying très impactant.

Lorsque l'idée d'une initiative législative est suffisamment aboutie, l'étape suivante pour la Commission européenne consiste à organiser une consultation publique en ligne pour informer de son intention de légiférer. Cette consultation doit permettre aux citoyens et aux parties prenantes de faire part de leurs observations. Le département de l'entraide, du droit international privé et européen du ministère de la Justice participe à ces consultations. Si l'idée d'une initiative législative est retenue, dans la majorité des cas, une étude d'impact est nécessaire. Elle sera soumise à un comité d'examen de la réglementation et devra justifier des besoins de la législation, l'existence de difficultés, définir les actions possibles et leurs impacts en matière économique, sociale, environnementale.

Dans le cadre de la procédure de refonte du règlement Bruxelles I bis, ces étapes devront être suivies. Le règlement prévoit d'ailleurs dans son article 79 que le texte fait l'objet d'un rapport sur son application, accompagnée, le cas échéant, d'une proposition de modification du présent règlement : « Le 11 janvier 2022 au plus tard, la Commission présente au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen un rapport sur l'application du présent règlement. Elle y évalue notamment s'il est nécessaire d'étendre les règles de compétence aux défendeurs qui ne sont pas domiciliés sur le territoire d'un État membre en tenant compte de la mise en œuvre du présent règlement et des évolutions éventuelles au niveau international. Le rapport est accompagné, le cas échéant, d'une proposition de modification du présent règlement. » Si la date mentionnée dans cet article est largement dépassée, la Commission a mandaté une agence pour effectuer une première analyse de la mise en œuvre du règlement Bruxelles I bis par les Etats membres avec pour objectif d'identifier les principales difficultés et les défis rencontrés en pratique. La France, et le département de l'entraide, du droit international privé et européen, ont été consultés et ont répondu à un questionnaire. Les réponses fournies ont été collationnées en interministériel et de nombreux experts ont pu d'ores et déjà apporter des contributions. Le ministère a ensuite été invité à compléter et préciser certaines réponses lors d'un entretien réalisé par l'agence mandatée par la Commission. Enfin, un groupe d'experts européens (*Focus Group*), auquel la France a participé, a été constitué et s'est réuni à deux reprises pour identifier les difficultés d'application du règlement. Les échanges ont porté notamment sur les définitions et le champ d'application du texte, la problématique de la reconnaissance et de l'exécution des décisions,

L'ensemble du processus d'adoption d'un texte européen permet donc aux Etats membres d'intervenir, de se positionner, d'argumenter, de défendre leurs idées, de proposer des alternatives. Les différentes phases d'adoption d'un texte permettent d'entendre au fur et à mesure les nouvelles voies qui peuvent s'élever. Le cycle de conférences sur la révision du règlement Bruxelles I bis a ainsi tout son sens. Et si le ministère de la Justice a déjà identifié certains points d'attention, il se fera le relai des discussions menées dans le cadre de ce cycle de conférences.

## II. LES ENJEUX DE LA REFORME POUR LA CHANCELLERIE

Si le ministère de la Justice considère que le règlement Bruxelles I bis est globalement satisfaisant, l'on peut faire le constat suivant : des difficultés dans sa mise en œuvre persistent et nécessitent de clarifier ou d'améliorer certaines rédactions. De nouvelles dispositions pourraient aussi être adoptées pour adapter les règles aux nouvelles technologies et enjeux sociétaux et environnementaux. La refonte du règlement n'aura évidemment pas pour objectif de résoudre l'ensemble des difficultés rencontrées par les praticiens. Il est en effet parfois préférable que certains points soient laissés à la jurisprudence ou aux législateurs nationaux, suivant le principe d'autonomie procédurale des Etats membres. Le règlement pourrait être accompagné d'outils pratiques ou de guides spécifiques, mis en ligne sur le portail *e-Justice*<sup>3</sup>. Les travaux devront aussi être attentifs quant à l'attractivité des juridictions européennes. Sans être exhaustive, la Chancellerie a ainsi

---

<sup>3</sup> <https://e-justice.europa.eu>

identifié des notions ou dispositions qui pourraient être révisées (A) et des nouvelles dispositions pourraient être adoptées (B).

### *A. – Les clarifications nécessaires*

#### ***L’articulation avec l’arbitrage***

La question de l’articulation entre le règlement et l’arbitrage se pose. En effet, si le règlement exclut l’arbitrage de son champ d’application, le considérant 12 est d’une écriture largement plus ambiguë, laquelle a d’ailleurs été vivement critiquée par la doctrine. La révision du règlement devrait ainsi être l’occasion de clarifier son articulation avec l’arbitrage notamment au regard de l’arrêt *London Steam-Ship* de la Cour de Justice de l’Union européenne (CJUE) du 20 juin 2022<sup>4</sup>. Dans cette décision, qui concernait l’application du règlement Bruxelles I, la Cour a considéré qu’un arrêt prononcé par une juridiction d’un Etat membre et reprenant les termes d’une sentence arbitrale ne constitue pas une décision lorsqu’une décision aboutissant à un résultat équivalent à celui de cette sentence n’aurait pu être adoptée par une juridiction de cet Etat membre sans méconnaître les dispositions et les objectifs fondamentaux du règlement, en particulier l’effet relatif d’une clause compromissoire et les règles relatives à la litispendance. Cette décision pourrait conduire à imposer aux tribunaux arbitraux de respecter les règles prévues par le règlement alors qu’ils n’y sont pas soumis.

#### ***La notion de litige transfrontière***

Dans sa décision du 7 mai 2020, *Parking*<sup>5</sup>, la CJUE a retenu que la notion de « litiges transfrontières », qui n’est pas définie dans le règlement, devait être interprétée conformément à la définition retenue pour la notion équivalente de « litige transfrontalier » retenue dans le règlement CE n° 1896/2006 du 12 décembre 2006 instituant une procédure européenne d’injonction de payer. Selon cet instrument, un litige est transfrontalier lorsque l’une des parties a son domicile ou sa résidence habituelle dans un Etat membre autre que celui de la juridiction saisie. A l’instar de ce règlement, les textes actuellement en cours de négociations tendent à contenir des définitions du litige transfrontalier. La révision du règlement Bruxelles I bis sera l’occasion de s’interroger sur la nécessité de définir les notions ou de laisser place à l’interprétation jurisprudentielle, en recherchant l’équilibre entre ne pas être trop restrictif et éviter d’accueillir tous les litiges.

#### ***La notion de décision***

Il pourrait être intéressant de s’interroger sur la notion de « décision » au sens du règlement Bruxelles I bis, et ce d’autant que la CJUE semble retenir une interprétation différente en fonction des différentes occurrences du texte. Dans sa décision *H Limited*<sup>6</sup>, la CJUE a retenu qu’une ordonnance d’injonction de payer adoptée par une juridiction d’un Etat membre (Royaume-Uni) sur le fondement de jugements définitifs rendus dans un Etat tiers (Jordanie) constitue une décision et jouit de la force exécutoire dans les autres Etats membres si elle a été rendue au terme d’une procédure contradictoire dans l’Etat membre d’origine et a été déclarée exécutoire dans celui-ci. Cette décision, qui facilite la circulation au sein des Etats membres d’une décision d’un Etat tiers, invite à sa questionner, dans le cadre de la révision, sur le principe « exequatur sur exequatur ne vaut ».

#### ***Le critère de compétence en matière de diffamation en ligne***

La jurisprudence *eDate Advertising* de la CJUE relative à la compétence des juridictions en matière de diffamation sur internet retient que sont compétentes les juridictions des EM sur le territoire desquels le contenu a été accessible pour le préjudice subi sur ce territoire<sup>7</sup>. Si cette solution est favorable au demandeur, elle encourage aussi le forum shopping et risque de porter atteinte à la sécurité juridique, toutes les juridictions des Etats membres pouvant se trouver compétentes. Des discussions sur cette position pourraient avoir tout leur sens dans le cadre de la révision du règlement Bruxelles I bis.

<sup>4</sup> CJUE, gr. ch., 20 juin 2022, n° C-700/20.

<sup>5</sup> CJUE, 6<sup>e</sup> ch., 7 mai 2020, n° C-267/19 et C-323/19.

<sup>6</sup> CJUE, 3<sup>e</sup> ch., 7 avr. 2022, n° C-568/20.

<sup>7</sup> CJUE, gr. ch., 25 oct. 2011, n° C-509/09 et C-161/10.

## *B- De nouvelles dispositions*

### ***Le forum necessitatis***

La question d'insérer une règle sur lorsqu'aucun autre critère de compétence ne se réalise dans un Etat membre. Par la règle du *forum necessitatis*, il s'agirait de permettre aux Etats membres de retenir leur compétence dans l'hypothèse où il existerait un risque de déni de justice, en s'inspirant des dispositions insérées dans les règlements « Régimes matrimoniaux » et « Partenariats enregistrés »<sup>8</sup>.

### ***L'effet réflexe***

La question de l'effet réflexe des règles de compétence exclusive pourrait être clarifiée par l'insertion de nouvelles dispositions. En effet, lorsque le critère de compétence se réalise sur le territoire d'un Etat tiers, est-ce que les juridictions des Etats membres doivent se déclarer incompétentes même si elles sont compétentes en application d'un autre critère prévu par le règlement ? Une disposition spécifique permettrait d'avoir une application unifiée de cette règle.

### ***Règles sur la reconnaissance et l'exécution***

Faut-il étendre les règles sur la reconnaissance et l'exécution aux décisions rendues par les juridictions d'Etats tiers ? La révision du règlement Bruxelles I bis pourrait être l'occasion de clarifier les règles sur la reconnaissance et l'exécution des décisions rendues par des Etats tiers, en pensant leur articulation avec la convention du 2 juillet 2019 sur la reconnaissance et l'exécution des jugements étrangers en matière civile ou commerciale.

### ***Règles sur la rectification d'erreur matérielle ou le retrait du certificat***

De telles règles sont prévues dans le règlement (CE) n° 805/2004 du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 portant création d'un titre exécutoire européen pour les créances incontestées. Le règlement Bruxelles I bis ne prévoit pas de telles dispositions alors que la Chancellerie est régulièrement interrogée par les autorités compétentes pour savoir la procédure à suivre en cas d'erreur. Si l'on peut considérer que cette question relève du droit de chaque Etat membre, il serait aussi possible d'estimer que, le règlement ne prévoyant aucune règle, les erreurs matérielles ne peuvent être corrigées.

### ***Adoption de règles liées au développement des nouvelles technologies et des nouveaux contentieux***

La position de la Chancellerie reste prudente sur l'intérêt et la nécessité d'insérer des dispositions spécifiques pour les litiges portant sur les nouvelles technologies ou les nouveaux contentieux tels que par exemple le devoir de vigilance ou les obligations sociales et environnementales des entreprises. Les règles de compétence générales prévues par le règlement Bruxelles I bis ont l'avantage d'être suffisamment larges pour accueillir la majorité des litiges liés à l'économie digitale (cyber contrats, cyber délits) ou aux actions en responsabilité fondées sur les obligations en matière de devoir de vigilance. Par ailleurs, si l'idée était d'adopter des règles de compétence spécifiques à chaque matière, il risque d'y avoir une démultiplication de ces dispositions qui deviendraient de plus en plus spécialisées, ce qui pourrait conduire à des difficultés de qualification. Si cette voie devait être retenue, il conviendrait de réfléchir à une solution qui permette de s'appliquer au plus grand nombre d'hypothèses. L'équilibre risque d'être difficile à trouver.

Les attentes de la Chancellerie mais aussi des praticiens sont considérables concernant les travaux de révision du règlement Bruxelles I bis. De nombreuses clarifications et améliorations apparaissant nécessaires. Les questionnements suscités dans le cadre de ce cycle de conférences vont nourrir profondément les réflexions du ministère de la Justice et, certainement, les débats lors des négociations européennes. La Chancellerie sera donc particulièrement à l'écoute des intervenants et des participants tout au long de ce cycle.

---

<sup>8</sup> Art. 11 des règlements (UE) 2016/1103 et 2016/1104 du Conseil du 24 juin 2016 mettant en œuvre une coopération renforcée dans le domaine de la compétence, de la loi applicable, de la reconnaissance et de l'exécution des décisions en matière de régimes matrimoniaux et en matière d'effets patrimoniaux des partenariats enregistrés.