

N° 102

---

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1994-1995

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 30 novembre 1994.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur :*

*1° le projet de loi autorisant la ratification du premier protocole du 19 décembre 1988 concernant l'interprétation par la Cour de justice des Communautés européennes de la convention de Rome du 19 juin 1980 sur la loi applicable aux obligations contractuelles et celle du deuxième protocole du 19 décembre 1988 attribuant à la Cour de justice des Communautés européennes certaines compétences en matière d'interprétation de la convention de Rome du 19 juin 1980,*

*2° le projet de loi autorisant la ratification de la convention relative à l'adhésion du Royaume d'Espagne et de la République portugaise à la convention sur la loi applicable aux obligations contractuelles ouverte à la signature à Rome le 19 juin 1980, signée à Funchal le 18 mai 1992,*

Par M. André ROUVIÈRE,

Sénateur.

---

*(1) Cette commission est composée de : MM. Xavier de Villepin, président ; Yvon Bourges, Michel d'Aillières, François Abadie, Guy Penne, vice-présidents ; Jean Garcia, Michel Alloncle, Roland Bernard, Jacques Golliet, secrétaires ; Jean-Luc Bécart, Mme Monique Ben Guiga, MM. Daniel Bernardet, André Bettencourt, André Boyer, Mme Paulette Brisepierre, MM. Michel Caldaguès, Paul Caron, Jean-Paul Chambriard, Yvon Collin, Claude Cornac, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Michel Crucis, Hubert Durand-Chastel, Claude Estier, Roger Fossé, Gérard Gaud, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Jacques Genton, Yves Guéna, Bernard Guyomard, Jacques Habert, Hubert Haenel, Marcel Henry, André Jarrot, Louis Jung, Christian de La Malène, Marc Lauriol, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Philippe Madrelle, Michel Maurice-Bokanowski, Pierre Mauroy, Jean-Luc Mélenchon, Paul d'Ornano, Alain Poher, Michel Poniatowski, André Rouvière, Georges Treille, Robert-Paul Vigouroux, Serge Vinçon, Albert Voilquin.*

Voir les numéros :

## SOMMAIRE

---

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>3</b>
<b>I - LA CONVENTION DE ROME SUR LA LOI APPLICABLE AUX OBLIGATIONS CONTRACTUELLES : RAPPEL SUCCINCT</b> .....	<b>4</b>
<b>1. Stipulations de la convention de Rome</b> .....	<b>4</b>
<b>2. La question de l'interprétation de la convention de Rome</b> .....	<b>4</b>
<b>II - LES PROTOCOLES DE BRUXELLES SUR L'INTERPRETATION DE LA CONVENTION DE ROME PAR LA COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTES</b> .....	<b>6</b>
<b>1. Les négociations et la position de la France</b> .....	<b>6</b>
<b>2. Pourquoi attribuer à la Cour de justice des Communautés des compétences en matière d'interprétation de la convention de Rome ?</b> .....	<b>7</b>
<b>3. Les deux protocoles de Bruxelles</b> .....	<b>9</b>
<i>a) Pourquoi deux protocoles ?</i> .....	<b>9</b>
<i>b) Le "second protocole"</i> .....	<b>10</b>
<i>c) Le "premier protocole"</i> .....	<b>10</b>
<b>III - L'ADHESION DE L'ESPAGNE ET DU PORTUGAL A LA CONVENTION DE ROME</b> .....	<b>12</b>
<b>1. L'Espagne et le Portugal adhèrent à la convention de Rome</b> .....	<b>12</b>
<b>2. Leur adhésion s'accompagnera d'une modification mineure de la convention de Rome</b> .....	<b>13</b>
<b>LES CONCLUSIONS DE VOTRE RAPPORTEUR</b> .....	<b>14</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	<b>14</b>
<b>ANNEXE : avis des assemblées territoriales des territoires d'outre-mer</b> ..	<b>15</b>

**Mesdames, Messieurs,**

**Les textes qui nous sont soumis sont, en fait, au nombre de trois :**

**- deux protocoles qui visent à conférer à la Cour de Justice des Communautés européennes des compétences d'interprétation de la convention de Rome sur la loi applicable aux obligations contractuelles ;**

**- une convention qui tend à permettre l'adhésion de l'Espagne et du Portugal à ladite convention de Rome.**

## **I - LA CONVENTION DE ROME SUR LA LOI APPLICABLE AUX OBLIGATIONS CONTRACTUELLES : RAPPEL SUCCINCT**

### **1. Stipulations de la convention de Rome**

La convention de Rome, signée le 19 juin 1980, par les Etats de la Communauté, a été adoptée au terme de discussions qui ont débuté à partir de 1970.

Son objet est d'harmoniser les règles permettant la solution des conflits de loi. Ainsi établit-elle des règles uniformes de compétence de chaque ordre juridique lorsque les situations de conflits présentent un caractère international.

Pour schématiser, on peut dire que la convention de Rome distingue un droit commun en matière de conflits de lois et des règles spécifiques à certains contrats.

● Le droit commun est que, si les Parties n'ont pas choisi la loi applicable à leur contrat, celle-ci sera *"la loi de l'Etat, même non contractant, avec lequel il présente les liens les plus étroits"*.

● Les règles spécifiques concernent des contrats particuliers comme les contrats individuels de travail, ou certains éléments des contrats : consentement, validité, forme, incapacités...

### **2. La question de l'interprétation de la convention de Rome**

La convention de Rome pose des principes destinés à régler les différends portant sur l'application de telle ou telle loi nationale à un contrat.

Cependant, il est rapidement apparu qu'elle n'atteindrait pas pleinement son but s'il y avait, entre les Etats, des divergences sur son interprétation.

C'est la raison pour laquelle les Etats signataires annexèrent à la convention une déclaration commune ainsi libellée :

*"Les Gouvernements du Royaume de Belgique, du Royaume du Danemark, de la République fédérale d'Allemagne, de la République française, de l'Irlande, de la République italienne, du Grand-Duché de Luxembourg, du Royaume des Pays-Bas et du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord,*

*Au moment de la signature de la Convention sur la loi applicable aux obligations contractuelles ;*

*Désirant assurer une application aussi efficace que possible de ses dispositions;*

*Soucieux d'éviter que les divergences d'interprétation de la Convention ne nuisent à son caractère unitaire, se déclarent prêts :*

*1. A examiner la possibilité d'attribuer certaines compétences à la Cour de justice des Communautés européennes, et à négocier, le cas échéant, un accord à cet effet ;*

*2. A instituer des contacts périodiques entre leurs représentants.*

**L'examen prévu par cette déclaration a duré plus de 8 ans.**

## **II - LES PROTOCOLES DE BRUXELLES SUR L'INTERPRETATION DE LA CONVENTION DE ROME PAR LA COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTES**

### **1. Les négociations et la position de la France**

Des négociations ont été entamées dès juin 1980 mais ce n'est que le 19 décembre 1988 que les Etats membres ont pu signer, à Bruxelles, deux protocoles consacrés à ce sujet. Il s'agit du

- premier protocole "concernant l'interprétation par la Cour de Justice de la convention"
- et du deuxième protocole "attribuant à la Cour de Justice des Communautés européennes certaines compétences en matière d'interprétation de la convention". Ce sont ces deux textes qui nous sont aujourd'hui soumis.

L'adoption de ces protocoles n'a pas été aisée. Différents points ont fait l'objet de longues discussions :

- la nécessité et l'opportunité de prévoir une telle attribution de compétences à la Cour de Justice des Communautés ;
- la méthode à suivre ;
- la portée et les conditions d'exercice de cette compétence ;
- la nécessité de prévoir la participation de tous les Etats membres.

Ces questions furent longuement débattues au sein du groupe ad hoc "Droit international privé".

S'agissant de la position de la France, il convient de noter que notre pays était au départ totalement hostile à une quelconque attribution de compétence à la Cour dès lors que la convention de Rome ne trouvait pas de fondement juridique dans le traité de Rome (article 220). Cette position s'est assouplie par la suite, notamment à la fin de 1981.

**La France a tout d'abord accepté que la Cour de justice des Communautés puisse être saisie dans le cadre d'un recours dans l'intérêt de la loi formé par les procureurs généraux des Cours suprêmes.**

**Puis, elle a envisagé que la Cour puisse être saisie par la voie de la question préjudicielle posée devant les Cours suprêmes. Cette évolution a été motivée par le fait que la position de départ de la France, très négative et qui n'était pas partagée par ses partenaires européens, risquait tout simplement de compromettre l'application de la convention de Rome. En effet, certains Etats avaient décidé de ne procéder à la ratification de cette convention que lorsqu'une solution serait trouvée quant à son interprétation par la Cour de justice des Communautés.**

## **2. Pourquoi attribuer à la Cour de justice des Communautés des compétences en matière d'interprétation de la Convention de Rome ?**

**La pratique consistant à confier à la Cour de justice des Communautés des compétences en matière d'interprétation de conventions conclues entre les Etats membres remonte aux années soixante. A cette époque, en effet, les Etats membres ont commencé à négocier des conventions dans le cadre de l'article 220 du Traité de Rome comme, par exemple, la convention sur la reconnaissance mutuelle des sociétés et personnes morales ; la convention relative à la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale dite convention de Bruxelles ; la convention relative à la faillite, aux concordats et aux procédures analogues.**

**Ces conventions étaient accompagnées de déclarations jointes par lesquelles les Etats membres se déclaraient disposés à examiner la possibilité d'attribuer certaines compétences à la Cour de justice des Communautés.**

**Cette pratique a été de nouveau utilisée dans des projets de conventions ou dans des conventions élaborées depuis lors, y**

compris en dehors des domaines prévus à l'article 220 du traité instituant la Communauté, par exemple, pour la convention sur le brevet communautaire, signée le 15 décembre 1975 à Luxembourg.

Ces différentes conventions visent à contribuer à la réalisation d'objectifs propres aux Communautés européennes. Elles tendent en effet à instituer dans les Etats membres un ensemble de règles communes. C'est le cas notamment des conventions qui se réfèrent à l'article 220 du traité de Rome. Cependant d'autres conventions, bien que ne relevant pas de l'article 220, peuvent également être considérées comme nécessaires à la réalisation des objectifs communautaires.

La tendance à attribuer à la Cour de justice des Communautés européennes une compétence spécifique en matière d'interprétation de ces conventions répond avant tout à une exigence commune d'interprétation uniforme : l'interprétation de ces conventions doit tenir compte de leur caractère international et de leur fonction unificatrice spécifique.

S'agissant de la convention de Rome cette exigence est énoncée dans une disposition expresse : l'article 18 aux termes duquel *"aux fins de l'interprétation et de l'application des règles uniformes qui précèdent, il sera tenu compte de leur caractère international et de l'opportunité de parvenir à l'uniformité dans la façon dont elles sont interprétées et appliquées"*.

Cependant l'application efficace de cette convention et sa fonction "unificatrice" risquent d'être battues en brèche par la diversité des interprétations qui pourraient en être données dans l'ordre juridique des Etats contractants. Le particularisme des traditions juridiques nationales, la tendance des juges à utiliser les catégories et concepts juridiques qui leur sont familiers, la diversité des versions linguistiques, les techniques différentes de transposition de la convention dans les ordres juridiques nationaux, conduisent inévitablement à des divergences d'interprétation. D'où l'utilité de définir des mécanismes capables d'assurer l'interprétation la plus uniforme possible.

### **3. Les deux protocoles de Bruxelles**

#### *a) Pourquoi deux protocoles ?*

Tout au long des négociations, la délégation irlandaise a souligné que l'Irlande éprouverait, compte tenu de la rédaction de l'article 34-1 de sa Constitution <sup>(1)</sup>, les plus grandes difficultés à ratifier un texte permettant de saisir une juridiction non nationale de questions relevant des compétences des juridictions nationales.

Or attribuer des compétences d'interprétation de la convention de Rome à la Cour de justice des Communautés ne pouvait se faire qu'avec l'accord unanime des Etats de la Communauté.

Pour résoudre cette difficulté, une astuce a dû être trouvée : celle d'un protocole gigogne.

En effet, deux protocoles ont été élaborés :

- l'un (dit "deuxième protocole"), pose simplement le principe de l'attribution de compétences d'interprétation de la convention de Rome par la Cour de justice des Communautés européennes. Il doit être ratifié par tous les Etats membres de la Communauté, y compris l'Irlande.

- l'autre (dit "premier protocole") précise les conditions d'attribution de compétences d'interprétation à la Cour de justice des Communautés européennes. Pour entrer en vigueur, il suffit que sept Etats parties à la convention de Rome le ratifient.

Ainsi, le deuxième protocole autorise, en quelque sorte, les Etats de la Communauté qui le souhaitent à ratifier le premier protocole.

(1) art. 34-1 de la Constitution irlandaise : "La justice sera rendue par des tribunaux établis selon la loi et composés de juges nommés conformément aux dispositions de

***b) Le "second protocole"***

***Ce protocole stipule que "la Cour de justice des Communautés européennes a, pour la convention de Rome, les compétences que lui confère le premier protocole concernant l'interprétation par la Cour de justice des Communautés européennes de la convention sur la loi applicable aux obligations contractuelles" (art. 1er).***

**Pour entrer en vigueur, il doit être ratifié par tous les Etats de la Communauté.**

**A ce jour, six Etats ont signé et ratifié ce deuxième protocole : l'Italie, le Luxembourg, l'Irlande, la Grèce, les Pays-Bas et le Royaume-Uni.**

**Quatre Etats ont uniquement signé ce protocole : la Belgique, la France, l'Allemagne et l'Espagne. Les procédures de ratification sont en cours dans chacun de ces Etats. L'Espagne compte ratifier en 1994 et l'Allemagne en 1995.**

**Le Danemark n'a ni signé ni ratifié ce protocole. Il envisage de le ratifier mais est actuellement confronté à un problème juridique d'ordre constitutionnel. Le Portugal estime pouvoir renvoyer à la convention d'adhésion.**

***c) Le "premier protocole"***

**Ce texte définit la portée et les conditions d'exercice de la compétence de la Cour de justice des Communautés.**

Ainsi peuvent faire l'objet d'une interprétation par la Cour (art. 1er) :

- la convention de Rome y compris le protocole annexé à celle-ci ;

- les conventions relatives à l'adhésion à la convention de Rome de nouveaux Etats membres comme celle de Luxembourg du 10 mars 1984, relative à l'adhésion grecque, la convention de Funchal du 18 mai 1992 relative à l'adhésion de l'Espagne et du Portugal ;

- le premier protocole lui-même.

Le protocole précise les conditions auxquelles est soumis un recours préjudiciel en interprétation et énumère les juridictions nationales qui peuvent procéder à ce recours (art. 2). Il convient de noter qu'un tel recours est une simple faculté et non une obligation.

Enfin, le protocole prévoit, en dehors du recours préjudiciel, une procédure d'interprétation comparable au pourvoi dans l'intérêt de la loi (art. 3). Les procureurs généraux près les cours de cassation, ou toute autre autorité désignée par un Etat contractant, pourront demander à la Cour de justice des Communautés européennes de se prononcer sur l'interprétation de la convention de Rome si des décisions rendues par des juridictions de cet Etat sont en contradiction avec l'interprétation donnée soit par la Cour de justice des Communautés européennes, soit par une juridiction d'un autre Etat contractant.

Pour l'entrée en vigueur du protocole, la ratification par au moins sept Etats parties à la convention de Rome est nécessaire (art. 6).

A ce jour, cinq Etats ont signé et ratifié ce protocole : l'Italie, le Luxembourg, la Grèce, les Pays-Bas et le Royaume-Uni.

Six Etats l'ont signé : la Belgique, le Danemark, l'Irlande,

**L'Irlande a émis la déclaration suivante au moment de la signature du premier protocole : "Au moment de signer le premier protocole concernant l'interprétation par la cour de justice des Communautés européennes de la convention sur la loi applicable aux obligations contractuelles, ouverte à la signature à Rome le 19 juin 1980, la délégation irlandaise déclare que, en raison de certaines dispositions de la Constitution irlandaise concernant la compétence des tribunaux irlandais et l'administration de la justice par ces tribunaux, l'Irlande n'est actuellement pas en mesure de ratifier ce protocole auquel les traités instituant les communautés européennes n'imposent pas d'adhérer, et elle ne sera en mesure de procéder à cette ratification qu'une fois que l'obstacle constitutionnel aura été surmonté".**

**L'Irlande envisage d'organiser un référendum visant à modifier l'article 34-1 de sa Constitution afin de pouvoir ratifier ce texte.**

### **III - L'ADHESION DE L'ESPAGNE ET DU PORTUGAL A LA CONVENTION DE ROME**

**La convention, signée le 18 mai 1992, à Funchal, permet l'adhésion de l'Espagne et du Portugal à la convention de Rome. Elle prévoit en outre la modification de certains articles de cette convention.**

#### **1. L'Espagne et le Portugal adhèrent à la convention de Rome**

**Ce principe est posé par l'article premier de la convention de Funchal.**

**A l'instar de la Grèce qui a adhéré à la convention de Rome en 1984, l'Espagne et le Portugal s'étaient engagés, au moment de leur entrée dans la Communauté, à adhérer à cette convention.**

Un projet de texte relatif à cette adhésion a été élaboré dans le cadre de la présidence portugaise de la Communauté, au premier semestre 1992.

Ce texte a été ouvert à la signature de tous les Etats membres de la Communauté, lors de la réunion informelle des ministres de la justice qui s'est tenue à Funchal, les 18 et 19 mai 1992.

La négociation de cette convention n'avait posé aucun problème particulier. Néanmoins l'Espagne a demandé, pour pouvoir adhérer, une modification -mineure- de la convention de Rome.

## **2. Leur adhésion s'accompagnera d'une modification mineure de la convention de Rome**

La convention de Rome comporte un article 27 dont le premier paragraphe est ainsi rédigé :

*"La présente convention s'applique au territoire européen des Etats contractants, y compris le Groenland, et à l'ensemble du territoire de la République française".*

L'application de cette stipulation aurait eu pour effet, d'exclure Ceuta, Melilla et les îles Canaries du champ d'application de la convention, ce que l'Espagne ne souhaitait pas.

Ainsi a-t-elle demandé la suppression de cet article. Cette modification est sans conséquence pour la France dans la mesure où en l'absence de précision, la convention s'applique à la totalité du territoire de la République.

Les autres modifications de la convention de Rome prévues par la convention de Funchal sont induites par la suppression de l'article 27.

**A ce jour, deux Etats ont signé et ratifié la convention de Funchal : les Pays-Bas et l'Espagne.**

**Le Portugal devrait procéder rapidement à sa ratification qui devrait avoir lieu en 1994 au Luxembourg et en 1995 en Allemagne.**

## **LES CONCLUSIONS DE VOTRE RAPPORTEUR**

**Sous le bénéfice des observations qui précèdent, votre rapporteur vous propose d'émettre un avis favorable à l'adoption des présents projets de loi.**

## **EXAMEN EN COMMISSION**

**Votre commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a examiné le présent rapport lors de sa réunion du mercredi 30 novembre 1994.**

**A l'issue de l'exposé du rapporteur, M. Xavier de Villepin, président, s'est interrogé sur les perspectives d'organisation par l'Irlande d'un référendum pour modifier sa Constitution.**

**M. Michel Crucis s'est étonné de la complexité juridique des protocoles et des réticences irlandaises à confier des compétences d'interprétation à la Cour de justice des Communautés européennes.**

**La commission a alors, suivant les conclusions de son rapporteur, approuvé les deux projets de loi.**

**ANNEXE : avis des assemblées territoriales  
des territoires d'outre-mer**

**I. PROTOCOLES RELATIFS A L'INTERPRETATION DE LA  
CONVENTION DE ROME PAR LA COUR DE JUSTICE DES  
COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES**

**1. Congrès de Nouvelle-Calédonie :**

- saisi le 8 décembre 1993 ;
- le Congrès ne s'étant pas prononcé dans les délais requis l'avis est réputé avoir été donné

**2. Assemblée territoriale de la Polynésie française :**

- saisie le 22 décembre 1993 ;
- avis défavorable adopté le 3 février 1994.

**II. CONVENTIONS D'ADHESION DE L'ESPAGNE ET DU PORTUGAL  
A LA CONVENTION DE ROME**

**1. Congrès de Nouvelle-Calédonie :**

- saisi le 3 janvier 1994
- le Congrès ne s'étant pas prononcé dans les délais requis, l'avis est réputé avoir été donné

**2. Assemblée territoriale de la Polynésie française :**

- saisie le 7 janvier 1994 ;
- avis défavorable adopté le 3 février 1994.