GEDIP – Réunion de Ljubljana, 19-21 septembre 2025 – Actualités

Lois de police ou ordre public ? Interrogations sur l'arrêt *HUK Coburg* de la CJUE (5 septembre 2024, C-86/23)

L'arrêt de la Cour dans l'affaire *HUK Coburg*, rendu le 5 septembre 2024 par la quatrième chambre de la Cour sur les conclusions de l'avocat général Maciej Szpunar, mérite l'attention du Groupe puisqu'il soulève des interrogations quant à la délimitation des lois de police et de l'ordre public du for dans le cadre de l'application du règlement Rome II sur la loi applicable aux obligations non contractuelles.

1. L'affaire au principal concerne les suites d'un accident de la circulation survenu en Allemagne en 2014 qui a coûté la vie à la fille des requérants. Ceux-ci sont de nationalité bulgare et domiciliés en Bulgarie. La victime, également de nationalité bulgare, vivait en Allemagne. L'auteur de l'accident, qui était le mari de la victime, était assuré au titre de la responsabilité civile obligatoire auprès de HUK-COBURG, une compagnie établie en Allemagne. Les requérants ont introduit une action contre cette compagnie en 2017 devant le tribunal de la ville de Sofia en Bulgarie, tendant au versement d'une indemnité d'environ 125 000 euros pour chacun d'entre eux à titre de réparation du préjudice immatériel subi du fait du décès de leur fille.¹ Après que HUK-COBURG eut versé à chacun des parents la somme de 2 500 euros, le tribunal de Sofia a, en 2019, fait partiellement fait droit à la demande des requérants en accordant à chacun d'eux une indemnité d'un montant d'environ 50 000 euros, dont la somme d'environ 2 500 euros versée par l'assureur a été déduite.

¹ La compétence de cette juridiction n'a été discutée ni dans la décision de renvoi ni dans la procédure devant la Cour et ne fait pas l'objet de développements dans les conclusions de l'avocat général ou dans l'arrêt. Au vu des éléments du dossier, la compétence du tribunal de Sofia en tant que tribunal du domicile des requérants résulte probablement des articles 13, par. 2, et 11, par. 1, sous b, du règlement Bruxelles Ibis (compétence pour l'action directe contre l'assureur intentée par la victime « devant la juridiction du lieu où le demandeur a son domicile »).

Ce jugement a été réformé par la cour d'appel de Sofia, qui a rejeté l'action des requérants dans son intégralité, estimant qu'ils n'avaient pas démontré que la douleur et les souffrances morales subies avaient entraîné un « dommage pathologique », ce qui, en vertu du droit allemand applicable conformément à l'article 4, paragraphe 1, du règlement Rome II, constituerait une condition préalable à la réparation d'un préjudice immatériel.² La cour d'appel a rejeté l'argumentation des requérants selon laquelle s'appliquerait, en vertu de l'article 16 du règlement Rome II, non pas la loi allemande, mais la loi du for à titre de loi de police, à savoir l'article 52 du code bulgare des obligations selon lequel, en matière délictuelle « La réparation du préjudice immatériel est déterminée par le juge en équité ». Contre cet arrêt, les requérants ont formé un pourvoi en cassation devant la Cour suprême de cassation, qui est la juridiction de renvoi.

Cette juridiction souligne les différences entre la loi allemande et la loi bulgare quant à la réparation du préjudice immatériel et se réfère à une jurisprudence des juridictions suprêmes en Bulgarie selon laquelle toutes les douleurs et souffrances morales subies par les parents en raison du décès de leur enfant à la suite d'un accident de la circulation seraient susceptibles de faire l'objet d'une indemnisation, sans qu'il soit nécessaire que le préjudice ait entraîné un dommage pathologique pour ces parents. Le montant habituellement accordé pour un préjudice immatériel à un parent pour le décès d'un enfant dans un accident de la circulation serait d'environ 61 000 euros. En revanche, en application de la loi allemande, à supposer que les requérants aient apporté la preuve d'un dommage pathologique, le montant maximal de l'indemnité que ceux-ci pourraient obtenir s'élèverait à 5 000 euros.

Dans ces conditions, la juridiction de renvoi a posé une question préjudicielle que la Cour a reformulée de manière suivante :

« Par sa question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 16 du règlement Rome II doit être interprété en ce sens qu'une disposition nationale qui prévoit que l'indemnisation du préjudice immatériel subi par les membres de la famille proche d'une personne décédée lors d'un accident de la circulation est déterminée par le juge en équité peut être considérée comme une « disposition impérative dérogatoire », au sens de cet article. » (pt. 26 de l'arrêt)

² L'article 253 du Code civil allemand dispose que le préjudice immatériel peut donner lieu à une « réparation équitable », ce que la jurisprudence allemande fait dépendre de l'existence d'un « dommage pathologique ».

2. Dans sa réponse, la Cour s'en tient strictement à la question de la juridiction de renvoi et limite son analyse à la question de savoir si la disposition de la loi bulgare peut être considérée comme une loi de police. Or, cette limitation de l'analyse n'épuise pas la problématique soulevée par l'affaire au principal. En effet, celle-ci vise en réalité non pas la qualification de loi de police (au sens de l'article 16 Rome II) de la disposition bulgare mais la question de savoir si l'application de la loi allemande peut être écartée par le juge bulgare parce que cette application serait « manifestement incompatible avec l'ordre public du for » au sens de l'article 26 Rome II. En fait, dans son analyse, la Cour mélange les deux concepts en utilisant le mécanisme de l'ordre public aux fins de la qualification de loi de police de la disposition bulgare.

3. Pour savoir si la disposition de la loi bulgare selon laquelle la réparation du préjudice immatériel « est déterminée par le juge en équité » peut être qualifiée de loi de police, la Cour part de la définition figurant à l'article 9, par. 1, Rome I et examine les différents éléments que cette disposition. Tout d'abord, pour apprécier si le législateur national avait l'intention de conférer à celle-ci un caractère impératif, le juge doit examiner « si cette disposition a été adoptée en vue de protéger un ou plusieurs intérêts que l'État membre du for considère comme essentiels et si le respect de ladite disposition est jugé crucial par ledit État membre pour la sauvegarde de ces intérêts ». Ensuite, pour savoir s'il s'agit d'une loi de police au sens de l'article 16 Rome II, la juridiction nationale doit constater,

« sur la base d'une analyse circonstanciée des termes, de l'économie générale, des objectifs ainsi que du contexte de l'adoption de la disposition nationale concernée, qu'elle revêt une importance telle dans l'ordre juridique national qu'elle justifie d'écarter la loi désignée en application de l'article 4 de ce règlement » (pt. 40).

En effet, dit la Cour, il doit résulter de l'appréciation, par la juridiction nationale, de la situation juridique dont elle est saisie que l'application de la disposition en cause « s'avère absolument nécessaire pour protéger l'intérêt essentiel concerné dans le contexte du cas d'espèce » (pt. 42). Et la Cour continue que « si l'objectif de protection de l'intérêt en cause poursuivi par la disposition concernée de la loi du for peut aussi être atteint par l'application de la loi désignée en vertu des règles de conflit de lois de ce règlement », la juridiction nationale « ne saurait recourir à la dérogation prévue à l'article 16 du règlement Rome II » (pt.43).

La Cour constate qu'il ressort de la demande de décision préjudicielle que si, en vertu de la disposition bulgare, le juge doit déterminer la réparation du préjudice immatériel « en équité », la loi allemande prévoit, quant à elle, la possibilité d'« une réparation équitable » du même préjudice, de telle sorte que ces réglementations nationales paraissent se fonder toutes deux sur le principe d'équité. Néanmoins, il ne saurait être exclu que, dans des cas identiques, la victime pourrait obtenir, en vertu du droit bulgare, au titre des souffrances et des douleurs morales qu'elle a subies et qui n'ont entraîné aucun dommage pathologique, une réparation pouvant s'élever à environ 61 000 euros, alors que, en vertu du droit allemand, cette personne ne pourrait obtenir aucune indemnisation. Dès lors, dit la Cour, il appartient à la juridiction de renvoi de déterminer si l'application de la loi allemande, qui ne prévoit pas la réparation des souffrances et des douleurs morales n'entraînant pas un dommage pathologique, permet d'atteindre l'objectif de protection de l'intérêt public essentiel que la disposition bulgare vise à sauvegarder (points 52 s.).

D'où la réponse de la Cour :

« L'article 16 du règlement Rome II doit être interprété en ce sens qu'une disposition nationale qui prévoit que l'indemnisation du préjudice immatériel subi par les membres de la famille proche d'une personne décédée lors d'un accident de la circulation est déterminée par le juge en équité ne peut pas être considérée comme une « disposition impérative dérogatoire », au sens de cet article, à moins que, lorsque la situation juridique en cause présente des liens suffisamment étroits avec l'État membre du for, la juridiction saisie constate, sur la base d'une analyse circonstanciée des termes, de l'économie générale, des objectifs ainsi que du contexte de l'adoption de cette disposition nationale, que son respect est jugé crucial au sein de l'ordre juridique de cet État membre, au motif qu'elle poursuit un objectif de protection d'un intérêt public essentiel *qui ne peut pas être atteint par l'application de la loi désignée en vertu de l'article 4 de ce règlement* » (pt. 57 et dispositif, souligné par nous).

4. Dans son analyse la Cour méconnaît le concept et le fonctionnement des lois de police. Il est le propre d'une loi de police qu'elle s'impose à toute situation entrant dans son champ d'application indépendamment de la règle de conflit normalement applicable. C'est ce que l'article 16 Rome II exprime lorsqu'il réserve

« l'application des dispositions de la loi du for qui régissent impérativement la situation quelle que soit la loi applicable à l'obligation non contractuelle »

(cf. la formule analogue de l'article 9, par. 1, Rome I selon laquelle l'application de la loi de police est exigée « quelle que soit par ailleurs la loi applicable au contrat d'après le présent règlement »).

Il ne s'agit donc pas de comparer les dispositions matérielles des lois en présence et, partant, de rechercher si la protection de l'intérêt public essentiel de l'État du for peut être atteint par la loi normalement applicable. Une exception s'applique d'après la jurisprudence de la Cour lorsque la mise en œuvre des lois de police entre en conflit avec le régime général des libertés de circulation, cf. notamment l'arrêt Arblade du 23 novembre 1999 (C-369/96). En effet, selon la Cour, il y a lieu de vérifier dans un tel cas si une protection équivalente d'intérêt général est déjà assurée par une réglementation à laquelle l'opérateur économique est soumis dans son État d'origine.³

Mais, hormis ces cas, la loi de police se désintéresse à la loi normalement applicable, elle ne s'intéresse qu'à elle-même, c'est-à-dire à son application *immédiate*. La Cour aurait donc dû examiner si la disposition bulgare peut revendiquer sa propre application indépendamment du contenu de la loi allemande. Deux arguments militent en faveur d'une réponse négative à cette question. Le premier, d'ordre systématique, est tiré de l'article 15, sous c, Rome II, qui dispose que « La loi applicable à une obligation non contractuelle en vertu du présent règlement régit notamment : [...] c) l'existence, la nature et l'évaluation des dommages, ou la réparation demandée ». Il en résulte qu'une disposition nationale comme l'article 52 de la loi bulgare selon lequel la réparation du préjudice immatériel « est déterminée par le juge en équité » est, en principe, du ressort de la loi applicable en vertu de l'article 4 du règlement. Si on qualifiait l'article 52 de la loi bulgare de loi de police, l'article 15, sous c, Rome II

³ Cf. les lignes directrices du GEDIP sur les lois de police, note 7:

« La jurisprudence de la Cour de justice de l'Union manifeste en particulier l'incidence du régime général des libertés de circulation sur la mise en œuvre des lois de police des Etats membres. Au sens de l'arrêt Arblade du 23 novembre 1999 (C-369/96), une loi de police, dont la Cour donne une définition qui fera par la suite partie de la définition des lois de police donnée par le règlement Rome I, est justifiable par une raison expresse (par ex. ordre public) ou impérieuse (par ex. protection des travailleurs) d'intérêt général pourvu de respecter le principe de proportionnalité, à savoir, notamment, que son application n'aille pas au-delà de ce qui est nécessaire pour réaliser l'objectif poursuivi. A cet égard, il y a lieu de vérifier si une protection équivalente d'intérêt général est déjà assurée par une réglementation à laquelle l'opérateur économique est déjà soumis dans son Etat d'origine, tel l'employeur régi par la loi applicable au contrat de travail. (...) En particulier, en présence d'une directive d'harmonisation minimale établissant par des règles impératives un niveau de protection « raisonnable dans le marché unique, le juge saisi ne peut appliquer une loi de police du for au détriment de la loi contractuelle d'un autre Etat membre qu'après avoir constaté « de façon circonstanciée » que la protection voulue par le législateur national au-delà de la directive est jugée « cruciale » (arrêt du 17 octobre 2013, C-184/12, Unamar). »

perdrait en Bulgarie une partie importante de son champ d'application puisque la loi bulgare régirait alors tous les cas de réparation d'un préjudice immatériel. Or, ainsi que l'exprime le considérant 32 du règlement Rome II, l'application des lois de police d'un État membre ne se justifie, pour des considérations d'intérêt public, que « dans des circonstances exceptionnelles ».

Le deuxième argument est rattaché au concept même des lois de police. Il est vrai que la juridiction de renvoi avait relevé que le principe d'équité, mis en œuvre à l'article 52 du code bulgare des obligations, est un principe fondamental du droit bulgare (pt. 47). Or, de tels principes, souvent repris dans des clauses générales, expriment les conceptions du législateur national qui sous-tendent de manière transversale les dispositions dans un domaine donné (ici : le droit civil) et sont précisés par les juridictions nationales. Si on voulait conférer à de tels principes le caractère de lois de police, on fournirait aux juridictions nationales la possibilité presque illimitée de faire prévaloir les conceptions juridiques nationales dans le domaine concerné quelle que soit la loi applicable en vertu des règles de conflit de lois. À vrai dire, une telle conception des lois de police viderait de leur effet, voire de leur sens les règles de conflit européennes.

5. Si la disposition bulgare ne saurait donc être qualifiée de loi de police, il n'est pas pour autant exclu que l'application de la loi allemande par le juge bulgare ne soit écartée pour une autre raison. Il s'agit évidemment de la possibilité pour le juge du for de ne pas appliquer la loi allemande parce que cette application serait « manifestement incompatible avec l'ordre public du for » au sens de l'article 26 Rome II. En effet, la démarche de la Cour de juxtaposer les résultats concrets de l'application des dispositions matérielles concernées des lois allemande et bulgare rappelle la méthode à suivre pour sonder l'intervention de l'ordre public du for. Se pose alors la question de savoir si la différence entre les deux lois justifient le recours à l'ordre public bulgare. Cette appréciation pourrait se fonder sur le non-respect, par la loi allemande, du principe d'équité qui, d'après la juridiction de renvoi, « est un principe fondamental du droit bulgare et fait partie de l'ordre public bulgare » (pt. 47 de l'arrêt).

Or, la définition de l'ordre public au sens des règlements européens n'appartient pas au seul droit de l'État membre concerné. Pour ce qui est de la reconnaissance des décisions, la Cour

a jugé que s'il ne lui appartient pas de définir le contenu de l'ordre public d'un État membre, il lui incombe néanmoins de contrôler les limites dans le cadre desquelles le juge d'un État membre peut avoir recours à cette notion. Pour la Cour, l'intervention de l'ordre public n'est concevable que dans l'hypothèse où la reconnaissance ou l'exécution de la décision rendue dans un autre État membre « heurterait de manière inacceptable l'ordre juridique de l'État membre requis, en tant qu'elle porterait atteinte à un principe fondamental » (cf. dernièrement l'arrêt Real Madrid, C-633/22). Il paraît acquis que le même critère doit être appliqué s'agissant de l'application de la loi à laquelle renvoient les règles européennes de conflits de lois. Dès lors, en conformité avec la jurisprudence de la Cour, le juge bulgare pourrait en principe écarter l'application de la loi allemande parce que cette application heurterait l'ordre public bulgare en tant qu'elle porterait atteinte à un principe fondamental. Or, l'article 26 Rome II exige que la violation de l'ordre public soit « manifeste », ce que la Cour reprend dans sa jurisprudence en exigeant que l'application de la loi étrangère doit heurter « de manière inacceptable l'ordre public » de l'État membre concerné. On peut douter que les différences entre les lois bulgare et allemande justifient cette qualification. Dans son arrêt HUK Coburg, la Cour remarque que la loi allemande, en prévoyant la possibilité d'une « réparation équitable », se fonde, tout comme la loi bulgare, sur le principe d'équité. Toujours est-il que dans l'affaire au principal la victime pourrait obtenir, au titre des souffrances et des douleurs morales qu'elle a subies et qui n'ont entraîné aucun dommage pathologique, en vertu du droit bulgare, une réparation pouvant s'élever à environ 61 000 euros, alors que, en vertu du droit allemand, cette personne ne pourrait obtenir aucune indemnisation. Il incombe maintenant au juge bulgare de déterminer si la différence entre les deux lois quant aux conditions de l'indemnisation est telle que l'application de la loi allemande méconnaîtrait le principe d'équité du droit bulgare de manière inadmissible et choquante.

6. Conclusion : La Cour n'a pas réussi à bien situer la question renvoyée par la juridiction bulgare. En effet, cette question ne visait en réalité pas la qualification de loi de police de l'article 52 de la loi bulgare sur les obligations mais posait le problème de savoir si l'application de la loi allemande à laquelle renvoie l'article 4, par. 1, Rome II serait manifestement incompatible avec l'ordre public bulgare. Le libellé de la question renvoyée se référant expressément à l'article 16 Rome II, on comprend que la Cour se soit penchée sur l'interprétation de cette disposition. Or, si elle était arrivée au résultat que la disposition

bulgare ne saurait être qualifiée de loi de police, elle aurait pu faire comprendre à la juridiction de renvoi que l'affaire soulevait en fait une question d'intervention de l'ordre public et donner des pistes pour répondre à cette question sur la base de l'article 26 Rome II. En effet, il est de jurisprudence constante que la Cour, « afin de donner une réponse utile » à la juridiction de renvoi, est libre d'examiner *motu proprio* la question préjudicielle à la lumière de dispositions du droit de l'Union que la juridiction nationale n'a pas vues. On peut regretter que la Cour n'ait pas emprunté cette voie et soit parvenue à mélanger les concepts de loi de police et de l'ordre public, ce qui rend plus difficile l'application des dispositions des règlements européens.