

© COMECE, NOVEMBRE 2007

***Proposition de Stratégie
de l'Union Européenne
pour soutenir le Mariage et la Famille***

Un document de travail
du Secrétariat de la COMECE



Commission des Episcopats de la Communauté européenne
Rue Stévin, 42 – B-1000 Bruxelles – Belgique
Tel. +32 (0)2 235.05.10 – Fax +32 (0)2 230.33.34
www.comece.eu

INTRODUCTION

Ces dernières années, les questions familiales ont attiré de plus en plus l'attention au niveau européen. Le point culminant à cet égard a été la conclusion de l'Alliance européenne pour les Familles au niveau des gouvernements de l'Union européenne, une initiative qui avait été lancée par la Présidence allemande de l'Union en mai 2007. Plus tôt, en mars 2004, le secrétariat de la COMECE avait publié un document intitulé *“Une Stratégie Familiale pour l'Union européenne – Encourager l'Union à faire de la famille une priorité”*. Ce document a reçu un accueil favorable dans les milieux politiques et la société civile.

Dans le prolongement de cette initiative, le secrétariat de la COMECE soumet maintenant un nouveau document proposant une stratégie de l'Union européenne pour soutenir le mariage et la famille. Ce document met en évidence les difficultés auxquelles sont confrontés les couples mariés dans l'Europe contemporaine. L'implosion démographique et l'éclatement de la structure familiale comportent de sérieux risques et des coûts émotionnels, sociaux et financiers élevés pour la société européenne. Directement ou indirectement, ils sont liés aux difficultés des couples pour démarrer et maintenir des relations stables, s'engager dans la durée et donc promouvoir le mariage qui en est la forme la plus achevée. Il est maintenant devenu urgent de déterminer quelle est la meilleure manière d'aider les couples à élever et éduquer leurs enfants. Il est dans l'intérêt général de l'Europe de soutenir et de renforcer cette relation stable et responsable entre un homme et une femme qui trouve son expression idéale dans le mariage. Relever ce défi est une tâche qui appartient à la politique publique européenne et dont l'importance ne fera que croître. Les Etats membres de l'Union européenne ont une responsabilité fondamentale à cet égard, en particulier au niveau du renforcement de l'institution qu'est le mariage, afin que celui-ci reste attrayant pour les jeunes couples et les futurs parents. Mais chacune des institutions européennes doit être persuadée de la nécessité d'intervenir dans le domaine de compétence qui lui est propre. Les réflexions et propositions contenues dans ce document sont destinées à promouvoir un débat sur ce dernier point.

L'intérêt des institutions de l'UE pour la démographie et les questions familiales s'est développé au cours de ces dernières années. En 2005, le Conseil européen a adopté un Pacte européen pour la Jeunesse. Ce Pacte

traite notamment du fait qu'un tiers des couples d'Europe ont moins d'enfants qu'ils ne voudraient. D'autre part, toujours en 2005, la Commission européenne a présenté un Livre Vert intitulé : *“Face aux changements démographiques, une nouvelle solidarité entre générations”*¹. La Commission européenne a souligné les changements démographiques sans précédent auxquels l'Union européenne est confrontée en raison de la plus longue durée de vie des Européens et de la baisse du taux de natalité. Une Communication de la Commission européenne sur la promotion de la solidarité entre les générations a suivi au début 2007. En mai 2007, les gouvernements de l'Union ont conclu une *“Alliance européenne pour les Familles”*, comme il a été mentionné plus haut². D'autres institutions communautaires telles que le Parlement européen et le Comité Social et Economique européen ont contribué au nouveau débat par des résolutions prises de leur propre initiative, de même que les documents de fond publiés par le Bureau des Conseillers de Politique européenne de la Commission et plusieurs enquêtes spécifiques d'Eurobaromètre.

Néanmoins, les difficultés auxquelles sont confrontées aujourd'hui les couples mariés n'ont pas été suffisamment étudiées à l'échelon européen. A bien des égards, la crise de la famille est une crise de la société moderne. L'émancipation des femmes, qui est une évolution positive, a suscité de nouveaux défis au sein des couples. Les hommes et les femmes s'efforcent péniblement de traduire le nouvel équilibre entre les sexes par une relation stable qui puisse répondre aux défis multiples posés par une double carrière professionnelle, l'éducation des enfants dans des circonstances parfois difficiles, et peut-être aussi le fait de s'occuper de personnes âgées de la famille. Il en résulte bien souvent une rupture du couple et de la famille, qui est dans de nombreux cas une expérience traumatisante, susceptible d'avoir un impact psychologique très négatif sur les deux partenaires et surtout sur les enfants. Ces événements entraînent aussi fréquemment une forte détérioration de la

¹ Commission européenne, Livre Vert, *“Face aux changements démographiques, une nouvelle solidarité entre générations”*, COM(2005)94 final, 16.3.2005.

² Conclusions du Conseil et des représentants des gouvernements des Etats membres, réunis au sein du Conseil, relatives à l'importance de politiques adaptées aux besoins des familles en Europe et à la mise en place d'une Alliance pour les Familles, SOC 185, 23.5.2007.

situation économique de la famille monoparentale qui en découle³. Alors que ces familles éclatées, et les enfants et les jeunes qui s’y trouvent, ont besoin d’une attention et d’un soutien spécifiques pour éviter la pauvreté, une politique adéquate en la matière devrait être centrée sur la prévention. La prévention du divorce et de la séparation (en particulier dans les cas où des enfants sont impliqués) constitue donc une tâche importante pour le monde politique à tous les échelons ainsi que pour l’Eglise et les autres acteurs de la société civile.

Ce document ne remet pas en question l’accord existant actuellement dans l’Union européenne au sujet de la compétence des Etats membres en matière de droit familial et de politique familiale. Il cherche au contraire à susciter et à promouvoir un débat sur ce que les institutions européennes peuvent faire dans le cadre de leurs compétences existantes et au moyen des politiques actuelles de l’UE en vue de soutenir les couples de toute l’Europe dans leurs efforts pour créer en premier lieu une relation d’amour qui soit stable, puis pour devenir de bons parents⁴. En annexe, les lecteurs intéressés trouveront un aperçu plus détaillé de la situation actuelle du droit familial et de la législation sur le mariage lorsque ceux-ci ont acquis une dimension européenne.

Dans ses différentes parties, ce document présente donc des initiatives politiques possibles de l’UE en faveur des couples mariés, et ce sous deux rubriques : la première promeut les idées destinées à aider les couples dans leur relation spécifique, la seconde traite du défi que représente l’éducation des enfants.

³ “Les statistiques établissent un lien entre l’appartenance à une famille monoparentale ou reconstituée et un risque majeur de mal-être, qui se traduit notamment par l’abandon scolaire, l’abandon précoce du foyer, la maladie, des compétences peu spécialisées et de bas salaires”. UNICEF, *La pauvreté des enfants en perspective: Vue d’ensemble du bien-être des enfants dans les pays riches*, février 2007, p.23.

⁴ Les relations à long terme, et en particulier la forme idéale qu’en est le mariage, remplissent aussi d’autres fonctions sociales importantes, par exemple, la solidarité entre générations. C’est un point qui a été traité, au moins partiellement, dans la précédent document du secrétariat de la COMECE sur ce sujet : “*Une Stratégie Familiale pour l’Union européenne – Encourager l’Union à faire de la famille une priorité*”.

1. Des couples stables et qui s’aiment sont un capital social qui a besoin d’être soutenu

Des couples stables et qui s’aiment sont un capital social pour tous les Européens. Ils sont la source d’une confiance mutuelle dans la société. Ils sont le lieu privilégié pour élever des enfants. L’Eglise chérit le mariage entre un homme et une femme comme sacrement de l’amour. Elle soutient donc toute législation qui promeut la famille fondée sur le mariage ainsi que la stabilité et la fidélité que cela implique. Les Etats membres de l’UE considèrent le mariage civil comme une institution de base de la société, destinée à protéger ses membres les plus faibles et ses meilleurs espoirs : les enfants. Même pour de nombreux couples qui vivent ensemble dans le cadre de relations de cohabitation, le mariage reste un idéal. Une étude récente effectuée au Royaume-Uni a montré que trois quarts des hommes et des femmes de moins de 35 ans avaient déclaré qu’ils prévoyaient de se marier ou qu’ils allaient probablement le faire⁵. Une étude réalisée à Hambourg, en Allemagne, a révélé que 83% des personnes de 30 ans souhaitaient rester avec leur partenaire toute leur vie⁶. Une autre étude importante donne des perspectives générales sur la situation en Europe : “Par exemple, en 1998, seules 11% des personnes âgées de 25 à 34 ans dans l’Union européenne, qui comprenait 15 pays à l’époque, ont déclaré qu’elles étaient opposées au mariage en réponse à une question figurant dans une enquête d’Eurobaromètre. Il n’y a que la France et la Belgique, avec près de 20%, à avoir enregistré des proportions plus élevées de personnes s’opposant au mariage, la plupart des autres pays se situent entre 8% et 11%. Même dans des pays comme la Suède et le Danemark, où la cohabitation est le plus fortement répandue, 90% des jeunes hommes et

⁵ Cf. Dr. Ernestina Coast, *Honourable Intentions? Attitudes and Intentions among Currently Cohabiting Couples in Britain*, un exposé présenté à la conférence BHPS (British Household Panel Survey) le 5 juillet 2007. D’après les recherches du Dr. Coast chez les couples non mariés de moins de 35 ans au Royaume-Uni, trois quarts des hommes et des femmes ont indiqué qu’ils prévoyaient de se marier ou qu’ils allaient probablement le faire.

⁶ L’étude effectuée en 2000 est discutée dans l’article de Hanns Jellouschek, *Paarberatung und Paartherapie – gestern und heute*, paru dans “*Stimmen der Zeit*”, septembre 2007, 606 – 618.

des jeunes femmes interrogées se sont déclarés en faveur du mariage⁷. L'enquête sur l'acceptation de la politique démographique a montré que seule une petite minorité d'environ 5% préfère ne pas élever les enfants dans le cadre du mariage⁸.

La rupture d'une relation de longue durée, qu'il s'agisse d'un couple marié ou non marié, constitue dans bien des cas une catastrophe morale et psychologiques pour les partenaires, et les enfants impliqués vivent souvent des expériences traumatisantes⁹. Les familles monoparentales, dont 85% ont à leur tête une femme, courent un risque considérablement plus important de tomber dans la pauvreté¹⁰. L'éclatement de la structure familiale met en péril la capacité de la famille à s'occuper de personnes âgées et handicapées et accroît donc la pression sur les mécanismes de protection sociale de l'Etat.

L'augmentation du taux de divorce dans l'Union européenne devrait par conséquent constituer une préoccupation importante pour ceux qui élaborent la politique européenne. Au cours de ces 25 dernières années (1980-2005), le nombre de divorces s'est accru de plus de 50%. Plus de 13,5 millions de divorces au cours de ces 15 dernières années ont affecté plus de 21 millions d'enfants¹¹. Il faut renforcer les politiques publiques comme les initiatives privées, en particulier par une offre plus cohérente de mesures de prévention, afin d'aider les couples mariés à rester ensemble, résoudre les conflits inévitables au sein de leur relation et éviter

⁷ Kathleen Kieman, *Redrawing the boundaries of marriage*, in: *Journal of Marriage and Family* 66, (novembre 2004), 980-987.

⁸ Cf. *The demographic Future of Europe – Facts, Figures, Policies*, p.9 (<http://www.bosch-stiftung.de/content/language1/downloads/PPAS-en.pdf>).

L'enquête sur l'acceptation de la politique démographique (Population Policy Acceptance Survey) était coordonnée par l'Institut fédéral allemand de recherches démographiques (Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung). Elle concerne quatorze pays européens.

⁹ Pour des chiffres détaillés, consulter Eurostat, *La famille dans l'UE-25 vue à travers les chiffres*, 12 mai 2006. Voir aussi le rapport 2007 sur l'évolution de la famille en Europe (*Report on the Evolution of the Family in Europe 2007*), publié par l'Institut des Politiques Familiales, Madrid.

¹⁰ *Femmes et Pauvreté dans l'Union européenne*. Résolution du Parlement européen sur les femmes et la pauvreté dans l'Union européenne (2004/2217 (INI)), P6_TA(2005)0388.

¹¹ Cf. Institut des Politiques Familiales, *Report on the Evolution of the Family in Europe 2007*, Madrid, p. 25.

la rupture. Le nombre de plus en plus important de divorces est la conséquence de l'érosion sociale et culturelle du mariage comme institution de base de la société en Europe. Le fait que le divorce soit largement accepté aujourd'hui dans la société renforce cette évolution. Trois Européens sur quatre considèrent qu'une relation stable de longue durée est aussi bonne qu'un mariage, mais trois personnes sur cinq dans le monde considèrent que le mariage est l'objectif de leur vie¹².

QUE PEUT-ON FAIRE AU NIVEAU DE L'UNION EUROPÉENNE ?

1.1 Organiser des formations pré-nuptiales de soutien et de promotion pour les couples et des programmes d'approfondissement pour les couples mariés, tels que les formations en communication de couple et les programmes de prévention du stress, via un échange de bonnes pratiques et des campagnes d'information.

On dit que "les mariages sont célébrés au ciel mais vécus sur la terre". De nombreux couples commencent leur mariage pleins d'enthousiasme et de bonnes intentions. Et pourtant, un nombre croissant d'entre eux échouent à cause des conflits qui surgissent au cours du mariage ou qui existaient même auparavant. Ces conflits sont une sorte d'hypothèque pré-nuptiale, qui a été apportée dans le mariage. Il serait faux de croire que les mariages heureux ne connaissent pas de conflits ni de problèmes. Ce ne sont pas les problèmes en eux-mêmes qui posent problème dans une relation, c'est la manière dont ces problèmes sont traités qui constitue un facteur significatif dans une relation stable qui marche bien.

Les formations en communication de couple¹³ et en prévention du stress pour les couples¹⁴ améliorent la communication et les capacités des partenaires à résoudre les problèmes. Les exercices de couples les rendent conscients des échecs de communication. Ils apprennent à

¹² Cf. AC Nielson, *Love and marriage barometer*, février 2007.

¹³ Par ex. le programme EPL pour les jeunes couples – Ehevorbereitung – ein partnerschaftliches Lernprogramm (préparation au mariage – programme d'apprentissage du partenariat), mis au point par l'Institut für Forschung und Ausbildung in Kommunikationstherapie e.V., Munich (www.institutkom.de).

¹⁴ Par ex. Freiburger Stresspräventionstraining für Paare (FSPT), de l'IFF (Institut de recherche et de conseil dans le domaine de la famille), Université de Fribourg, Suisse, http://www.unifr.ch/iff/index_iff.htm.

exprimer leurs sentiments d'une façon appropriée, qu'ils soient positifs ou négatifs, à confronter les problèmes avec équité et – si possible – à les résoudre.

Une étude de longue durée sur l'effet du programme EPL en Allemagne, qui prépare les jeunes couples au mariage, a montré que les couples qui y participaient – indépendamment des facteurs d'âge, de sexe et d'éducation – voyaient leur satisfaction conjugale évoluer plus favorablement et que l'on constatait chez eux un taux de rupture et de divorce moins élevé que chez les autres couples¹⁵.

Un échange entre Etats membres de l'UE au sujet des bonnes pratiques, comme l'exemple susmentionné, devrait aider à lancer un débat sur les meilleurs moyens de préparer les couples au mariage, en particulier grâce à une formation en communication et à la prévention du stress. Cet échange de bonnes pratiques devrait aussi comporter des programmes conçus pour les couples mariés afin de les aider à améliorer leurs capacités de communication lorsqu'ils se trouvent en situation de crise.

1.2. Créer un cadre juridique pour concilier vie professionnelle et vie privée

Bien que les partenaires sociaux aient été invités à réviser la Directive sur le congé parental, ils n'ont pas encore soumis de proposition. Il faut donc que la Commission européenne exerce son rôle et assume ses responsabilités. Une proposition révisée de la Commission européenne devrait inclure une plus grande flexibilité afin que les parents puissent partager, prolonger ou retarder le congé parental.

L'engagement commun des gouvernements à améliorer le cadre juridique pour concilier vie professionnelle et vie familiale est un élément clé de la Stratégie de Lisbonne. Il doit maintenant se concrétiser au niveau européen. Près de 50% des parents britanniques ont déclaré qu'ils avaient dû donner la priorité à leur carrière professionnelle, même

¹⁵ Au bout de cinq ans, 23,8% des couples du groupe de référence étaient divorcés alors que le taux de divorce des couples ayant suivi la formation EPL était de 3,9%. Institut für Kommunikation und Ausbildung in Kommunikationstherapie, Ehevorbereitungsprogramm – Ein Partnerschaftliches Lernprogramm (EPL): Konzeption der EPL-Studie und wesentliche Ergebnisse, http://www.institutkom.de/f_eplstudie.pdf.

si leur vie de famille en avait pâti¹⁶. Dans une Communication de la Commission européenne intitulée “*Vers des principes communs de flexicurité : des emplois plus nombreux et de meilleure qualité en combinant flexibilité et sécurité*”¹⁷, celle-ci a identifié une gamme de prestations de protection sociale qui “*permettent aux gens de concilier leur travail et leurs responsabilités privées et familiales telles que la garde des enfants*” dans le cadre de systèmes de sécurité sociale modernes. L'un des principes communs de “flexicurité” devrait être le soutien de l'égalité entre les hommes et les femmes en “*offrant des possibilités de concilier la vie professionnelle et la vie familiale*”. Les employeurs et les syndicats européens sont parvenus de leur côté le 18 octobre 2007 à un accord sur un texte commun qui définit les principaux défis auxquels sont confrontés les marchés européens du travail et qui propose des recommandations communes en matière de flexicurité. Ils ont lancé un appel aux Etats membres de l'UE pour qu'ils “mettent en place le cadre nécessaire pour élaborer des pratiques sur le lieu de travail qui visent à améliorer l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée et à promouvoir ainsi l'utilisation pleine et entière du potentiel productif de la main-d'œuvre européenne”¹⁸.

La révision de la Stratégie de Lisbonne en mars 2008 devrait constituer une bonne occasion de renforcer la dimension sociale de cette Stratégie au moyen de la mise en place de nouvelles initiatives visant à concilier vie familiale et vie professionnelle. Que peut-on faire, par exemple, pour permettre aux couples en situation de crise

¹⁶ Trouver un équilibre entre vie professionnelle et vie familiale demeure un idéal partagé tout aussi bien par les jeunes hommes que par les jeunes femmes, si l'on en croit une étude américaine récente basée sur des interviews approfondis d'hommes et de femmes appartenant à la tranche d'âge 18-32 ans. Au Royaume-Uni, The Children's Society a publié le 17 juillet 2007 la seconde partie d'une enquête sur l'enfance heureuse, effectuée auprès d'adultes britanniques et intitulée “The Good Childhood Inquiry”. 61% des personnes interrogées ont déclaré que les parents ne passaient pas suffisamment de temps avec leurs enfants, tandis que près de la moitié de ces personnes (48%) ont affirmé qu'elles avaient dû donner la priorité à leur carrière professionnelle, même si leur vie de famille en avait pâti.

¹⁷ Commission européenne, *Vers des principes communs de flexicurité*, COM(2007)359, 27 juin 2007.

¹⁸ *Key challenges facing European Labour Markets: A joint analysis of European Social Partners* (Une analyse conjointe des défis clés concernant les marchés du travail européens par les partenaires sociaux européens), p. 58.

de consacrer le temps nécessaire à s'occuper d'un conflit et l'apaiser ? Est-il possible d'imaginer des mécanismes leur permettant de réduire temporairement leur charge de travail ? Une étude sur la faisabilité de ces dispositions pourrait être une voie à explorer, riche en découvertes.

Satisfaire le désir de devenir parent, ou de s'occuper d'adultes dépendants, ou d'handicapés, ne devrait pas entrer en conflit avec les études ou les choix professionnels, ni constituer un obstacle pour rester à la maison, reprendre des études, ou poursuivre sa carrière professionnelle¹⁹. D'autre part, plus les jeunes passent de temps à faire des études en vue d'ouvrir la voie à un emploi satisfaisant, plus il leur est difficile de se mettre à avoir des enfants. Il est donc nécessaire de créer un environnement social et économique capable de soutenir les jeunes qui ont des responsabilités familiales et qui sont confrontés à des défis sur le plan des études et de la vie professionnelle.

A cette fin, l'UE devrait accroître la sensibilisation à ce sujet et lutter contre le traitement discriminatoire des employeurs et des instances éducatives vis-à-vis des parents. L'Union devrait aussi promouvoir des mesures visant à faciliter la disponibilité des services appropriés dans le domaine de la santé et de l'aide sociale ainsi que des assurances. Enfin, l'échange de meilleures pratiques concernant le soutien aux étudiants ayant des responsabilités familiales devrait être encouragé.

1.3. Ne pas exclure des règles de financement de l'UE les initiatives portant sur des logements convenant aux familles

La pauvreté, le risque de pauvreté et le stress que cette situation impose à un couple peuvent être considérés comme des causes importantes d'éclatement de la structure familiale. Ceci est particulièrement vrai pour les jeunes couples dont le désir de devenir parents pourrait échouer sur la réalité d'un manque de ressources. Dans de nombreux Etats membres de l'UE, l'accès à un logement adéquat est donc un obstacle écrasant pour les couples à revenus modestes qui souhaitent fonder une famille. Dans un rapport récent du Parlement européen,

¹⁹ Résolution du Parlement européen du 19 juin 2007 concernant un cadre réglementaire pour des mesures de conciliation de la vie familiale et de la période d'études pour les jeunes femmes dans l'Union européenne (2006/2276/INI).

celui-ci a abordé la question du logement dans le contexte de la politique régionale de l'Union européenne²⁰. Le Parlement a spécifiquement demandé d'adopter une "approche intégrée, ancrée dans les principes de subsidiarité et de proximité...permettant de faciliter l'accès au logement... (et) d'améliorer la qualité de construction et la qualité de vie, toutes générations confondues". De son côté, la Commission européenne a publié son quatrième Rapport de Cohésion à la fin mai 2007²¹ et un Forum de Cohésion a été créé en septembre 2007 pour discuter d'une série de questions relatives aux futurs défis qui se posent aux régions européennes, notamment les changements démographiques.

La politique régionale de l'UE devrait élaborer ses propres règles de financement de façon à ne pas exclure l'utilisation de fonds européens pour les initiatives visant à améliorer les conditions générales de logement pour les jeunes couples à revenus modestes. Nonobstant le principe de subsidiarité, la politique européenne de cohésion ne devrait pas seulement être considérée comme un instrument à adapter pour s'occuper des changements démographiques en Europe mais aussi comme une contribution aux efforts réalisés pour inverser une tendance négative.

1.4. Lutter contre la violence domestique

La violence domestique des hommes contre les femmes assombrit la vie de nombreux couples et elle est l'une des causes d'éclatement de la structure familiale. Elle découle très souvent de l'incapacité du couple à faire face comme il faut aux conflits. Le problème se pose dans tous les Etats membres de l'UE et dans toutes les classes sociales. Les données relatives à ce phénomène sont difficiles à obtenir et à interpréter. Toutefois, l'Organisation Mondiale de la Santé estime que dans le monde, selon le pays et la méthode d'évaluation, entre 10% et 69% des femmes ont été physiquement agressées par leur mari ou leur partenaire.

En outre, les comportements violents ont un impact direct ou indirect sur les enfants en perturbant leur perception des relations sociales et c'est souvent l'un des principaux facteurs de la délinquance juvénile. Cette

²⁰ Résolution du Parlement européen du 10 mai 2007 concernant la politique du logement et la politique régionale.

²¹ Cf. Commission européenne, 4ème Rapport de Cohésion (COM/2007/273).

déliquescent ne peut se combattre avec efficacité qu'en adoptant une stratégie intégrée au niveau national et européen²².

Il faudrait réaliser davantage d'études à l'échelon de l'UE²³ au sujet de l'ampleur de la violence domestique afin de mieux comprendre ce phénomène et d'élaborer des mesures de lutte contre ce fléau, par exemple au moyen de campagnes d'information. A cet égard, la proposition de stratégie pan-européenne présentée par le Comité Economique et Social européen pour lutter contre la violence domestique devrait être attentivement étudiée par la Commission européenne²⁴.

1.5. Encourager les recherches universitaires sur l'importance de la famille pour la société et sur la valeur du mariage via le Programme Cadre européen de Recherche

Des études scientifiques effectuées dans le cadre du 6ème Programme Cadre européen de Recherche ont démontré l'importance de la valeur et de la nécessité d'étudier les questions relatives à la famille, telles que la manière d'associer travail et maternité, les relations entre la famille, le travail et les services sociaux, et la question de la flexibilité dans l'équilibre entre vie familiale et vie professionnelle²⁵. Des recherches réalisées à l'échelon de l'UE sur la prévention et la résolution des conflits au sein des couples aideraient à mieux comprendre le

²² Voir la résolution du Parlement européen du 21 juin 2007 sur la délinquance juvénile et le rôle des femmes, de la famille et de la société (2007/2011(INI)).

²³ Il est heureux que dans la Déclaration 11 du Traité modificatif, l'Union européenne se soit engagée "dans le cadre de ses efforts globaux pour éliminer les inégalités entre les femmes et les hommes", à viser, "dans ses différentes politiques, à lutter contre toutes les formes de violence domestique".

²⁴ Cf. Comité Economique et Social européen, *La violence domestique envers les femmes* (Soc/218), 16/3/2006.

²⁵ Cf. les projets suivants : Employer la flexibilité pour équilibrer vie professionnelle et vie familiale (Institut für Höhere Studien, Autriche), Associer travail et maternité (Université Libre de Bruxelles, Belgique), Les hommes et les problèmes sociaux – Une nouvelle approche ? (Université d'Aalborg, Danemark), L'emploi des femmes et la formation de la famille (Université Paris X de Nanterre, France), Réponses politiques à l'évolution des structures familiales en Europe (Université de Loughborough, Royaume-Uni), Famille, travail et services sociaux en Europe (Université de Tampere, Finlande).

phénomène de l'éclatement de la structure familiale et contribueraient ainsi à améliorer les mesures de prévention thérapeutiques.

Dans le cadre du 7ème Programme Cadre européen de Recherche qui est actuellement en place, la Commission européenne devrait lancer un appel à propositions au titre du Programme spécifique sur la "Coopération", sous le thème n°8 intitulé "Sciences socio-économiques et humaines". Un Observatoire sur les Questions Démographiques, créé dans le contexte de l'Alliance européenne pour les Familles – que ce soit au sein de la Fondation européenne pour l'Amélioration des Conditions de Vie et de Travail (Eurofound) à Dublin ou sous la forme d'une entité indépendante –, pourrait intensifier et promouvoir les recherches relatives à l'éclatement de la structure familiale.

1.6. Soutenir les associations locales et les organisations de bénévoles dont le but est d'apporter un soutien aux couples et aux familles

Aider d'urgence les couples en difficulté et faire ainsi ce qu'il y a de plus important pour préserver une famille de la rupture est une tâche très souvent effectuée par les amis, les collègues ou les voisins. Les associations et les réseaux locaux pourraient fournir le suivi nécessaire lorsqu'on a besoin d'une aide plus professionnelle. Ces initiatives varient d'un Etat membre à l'autre. Il pourrait donc être utile d'organiser un échange de bonnes pratiques entre les organisations locales afin qu'elles s'enrichissent mutuellement. La Commission européenne pourrait examiner la faisabilité de mettre en place cet échange de bonnes pratiques entre les associations locales dans le cadre de la Feuille de route 2006-2010 de l'UE pour l'égalité entre les femmes et les hommes, par exemple dans le contexte du domaine prioritaire n°4, "Eradiquer la violence et le trafic d'êtres humains basés sur le genre".

La prochaine Feuille de route de l'UE pour l'égalité entre les femmes et les hommes, qui démarrera en 2011, devrait inclure un domaine prioritaire spécifique, "La promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes par la prévention de l'éclatement de la structure familiale". Au niveau européen, l'échange des meilleures pratiques de soutien des couples en crise devrait être organisé au sein du nouveau forum sur la démographie. La prochaine édition de la Feuille de route, en 2010, pourrait être consacrée, au moins en partie, à ce sujet.

1.7. *Encourager les entreprises à incorporer dans leurs programmes de responsabilité sociale des initiatives en faveur de la stabilisation des couples.*

Les grandes entreprises devraient être encouragées à mettre sur pied un service d'assistance psychologique pour leurs employés, sans aucune restriction en matière de conditions de travail, en particulier si l'organisation du travail a eu pour conséquence la suppression des possibilités informelles d'échange et de discussion entre les employés. En juillet 2007, une usine Peugeot installée à Mulhouse, en France, a ouvert un centre d'assistance psychologique pour ses employés, en y associant un numéro de téléphone spécifique. Ce centre, composé de psychologues, de médecins et de travailleurs sociaux, a pour mission de traiter des risques psychosociaux, notamment les problèmes familiaux chez les employés, et de travailler en étroite coopération avec les partenaires sociaux²⁶. L'analyse de ce type d'exemple devrait conduire la Commission européenne à intégrer cette dimension dans les futurs programmes de responsabilité sociale des entreprises.

La Fondation européenne pour l'Amélioration des Conditions de Vie et de Travail à Dublin devrait lancer une série d'études sur la préoccupation à l'égard de l'éclatement de la structure familiale dans les programmes de responsabilité sociale des entreprises.

1.8. *Inclure dans le débat européen sur la mobilité les problèmes posés aux familles par les trajets à faire pour se rendre sur le lieu de travail.*

Le marché moderne du travail exige des employés une forte dose de mobilité et de flexibilité. En Allemagne, par exemple, un employé sur six ne vit pas sur son lieu de travail. Le nombre de navetteurs du week-end, en particulier, a augmenté ces derniers temps²⁷.

Pour les navetteurs, il devient de plus en plus difficile d'harmoniser leur vie professionnelle et leur vie familiale. Ils peuvent avoir le sentiment de ne participer qu'à peine aux décisions familiales importantes, ce qui accroît par conséquent le risque de conflit au sein des couples.

²⁶ Cet exemple a été présenté dans *La Croix*, 17.7.2007.

²⁷ Voir Regina Monch, *Wie mobil ist der Mensch?* In: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 15 juillet 2007, n° 28, p.62, cf. aussi L. Stafford, *Maintaining Long-Distance and Cross-Residential Relationships*, Mahwah (Erlbaum), 2004.

Alors qu'une solution importante à ce problème se trouve peut-être dans le débat actuel entre les partenaires sociaux sur la "flexicurité" et la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale, le débat relatif au Livre Vert de la Commission européenne²⁸ sur les transports urbains fournirait l'occasion de discuter du risque que représente pour le bien-être d'un couple et d'une famille l'augmentation des navettes et du stress lié à la circulation.

1.9. *Promouvoir une meilleure compréhension du milieu social et culturel des époux (et de leurs proches) dans les mariages transnationaux grâce à un échange de bonnes pratiques et à des campagnes d'information.*

L'Union européenne permet à ses citoyens une mobilité et une liberté de mouvement sans précédents sur son territoire. Comme il est devenu beaucoup plus facile de voyager, de travailler et d'étudier dans l'Union, il est très fréquent que des mariages et des familles se forment entre personnes appartenant à des Etats membres différents. Les couples s'établissent dans un autre Etat membre. En conséquence, les deux conjoints, ou du moins l'un des deux, se retrouvent dans un contexte nouveau. Ils découvrent alors tous les deux leurs différences culturelles. L'appartenance et les obligations nationales peuvent s'avérer plus fortes que prévu.

Le nombre croissant de mariages transnationaux dans l'Union européenne suscite donc une série de questions. Comment se définit la cellule familiale de base dans les différents contextes nationaux ? Comment sont organisées les relations entre les femmes et les hommes ? Comment les membres d'une famille entrent-ils en relation et communiquent-ils entre eux par-delà les frontières ? Les conjoints ont dû mettre au point des stratégies nouvelles pour résoudre les difficultés posées par un réseau familial dispersé et organiser les relations entre les membres de la famille à l'intérieur comme à l'extérieur des frontières²⁹. En un mot, cette situation contient non seulement des éléments enrichissants pour les couples mais aussi des causes potentielles de malentendus et de conflits.

²⁸ Commission européenne, *Vers une nouvelle culture de la mobilité urbaine*, COM (2007) 551 final, 25.9.2007.

²⁹ Jutta Lauth Bacas, *Cross-border marriages and the formation of Transnational Families: A case study of Greek-German couples in Athens*, WPTC-02-10.

Dans le cadre de l'Année européenne 2008 du Dialogue Interculturel, il faudrait faire des efforts pour mettre en évidence l'expérience socioculturelle particulière des mariages transnationaux, surtout ceux qui ont une forte dimension interculturelle. L'objectif à long terme serait de renforcer la prévention du divorce chez ces couples, où le risque de rupture est particulièrement élevé.

1.10. Une fois que la rupture est inévitable, essayer de protéger la partie la plus faible dans les procédures de divorce transnationales.

Le nombre croissant de divorces observés dans des contextes nationaux (ce nombre a été estimé à 2,1 pour 1000 en 2004 dans l'UE-25, c'est-à-dire que quatre mariages sur dix se terminent par un divorce)³⁰ se reflète aussi dans l'augmentation de la dissolution des mariages transnationaux. On trouve une grande diversité de situations dans les divorces internationaux, par exemple des conjoints de nationalité différente, ou des conjoints qui ont la même nationalité mais qui vivent dans un autre Etat membre que leur Etat d'origine. D'après les statistiques, il y aurait approximativement 170.000 divorces internationaux chaque année dans l'Union européenne, ce qui représente 16% du nombre total de divorces. Ces chiffres illustrent les difficultés particulières que rencontrent les couples de l'UE dans leur mariage. La dissolution du mariage entraîne toujours des conséquences juridiques dont la complexité augmente dans le cas des divorces internationaux. Ces problèmes concernent la détermination des compétences des tribunaux et du droit applicable en ce qui concerne le divorce et la séparation légale, la responsabilité parentale, les obligations de pension alimentaire et la propriété matrimoniale.

La législation relative aux questions familiales qui ont des répercussions transnationales est devenue l'une des sections du droit européen qui évolue avec le plus de dynamisme³¹. Depuis 2004, de nombreuses

³⁰ *L'Europe en chiffres – Annuaire Eurostat 2006-07*, p. 68.

³¹ Comme l'a montré une récente enquête d'Eurobaromètre (n°188, octobre 2006), la majorité des citoyens de l'Union européenne attendent de l'Union qu'elle joue un rôle de régulation dans les questions transnationales relatives au droit familial. Bien que les opinions varient en ce qui concerne les actions prioritaires que l'Union européenne devrait entreprendre, 76% de l'ensemble de la population voudrait que l'Union joue un rôle de facilitation au niveau de la législation afin que les certificats d'état civil (acte de naissance, acte de mariage) soient reconnus dans un autre Etat membre que celui d'origine et qu'elle établisse des formats standard pour les différents documents. Deux

initiatives qui concernent directement ou indirectement ces sujets ont été prises (voir Annexe de ce document).

Alors que l'on peut se réjouir de la plupart de ces initiatives car le renforcement des règles sert généralement à protéger plus efficacement les parties les plus faibles, il faudrait que la législation européenne se limite aux questions matrimoniales et parentales. Il existe en effet une énorme diversité d'unions familiales dans les Etats membres de l'Union européenne. Mais le mariage est la seule forme qui soit légalement reconnue par tous les Etats membres. Le respect du principe communautaire de subsidiarité nécessite donc de laisser à la seule compétence des Etats membres la réglementation des conséquences juridiques des partenariats enregistrés et des unions de fait.

La mise en place d'une réglementation à l'échelon de l'Union européenne pourrait même finir par entraîner l'obligation pour les Etats membres de reconnaître d'autres formes d'union que le mariage, des formes qu'ils ne reconnaissent pas en raison de leurs traditions juridiques ou culturelles. En outre, le fait d'ôter certaines des différences qui subsistent entre le mariage d'une part et d'autres formes d'union d'autre part continuerait d'éroder le mariage, une institution tout à fait unique qui appartient au patrimoine européen commun.

tiers de la population (67%) voudraient que l'Union européenne facilite la législation en ce qui concerne les questions de garde d'enfants dans un autre Etat membre et 63% qu'elle facilite les questions d'héritage dans un autre Etat membre. Enfin, la majorité des citoyens (60%) voudraient que l'Union européenne joue un rôle actif dans le domaine du divorce.

2. Etre de bons parents

Du point de vue catholique, le droit et le devoir des parents d'éduquer leurs enfants sont jugés "essentiels", puisqu'ils sont liés à la transmission de la vie. C'est "quelque chose d'original et de primordial, par rapport au devoir éducatif des autres, en raison du caractère unique du rapport d'amour existant entre parents et enfants ; quelque chose d'irremplaçable et d'inaliénable, qui ne peut donc être totalement délégué à d'autres ni usurpé par d'autres"³². Il faut que le rôle fondamental des parents dans l'éducation de leur progéniture soit respecté par les décideurs.

Il est donc important de reconnaître qu'un couple doit assumer un fardeau financier important une fois qu'il commence à élever des enfants. Le soutien financier aux parents qu'organisent les Etats membres de l'Union européenne est par conséquent totalement justifié. Mais en dehors de toute considération matérielle, il n'est pas facile d'être parent pour bien d'autres raisons. En fait, le défi d'être un bon parent s'est accru au cours de ces dernières décennies. Il ne s'agit pas seulement, par exemple, quand on est parent, de passer davantage de temps avec ses enfants, la qualité du temps passé avec eux compte aussi. Une étude récemment effectuée en France a montré que les parents étaient majoritairement convaincus qu'il était plus dur d'élever des enfants aujourd'hui³³.

De son côté, le Conseil de l'Europe a souligné dans l'une de ses Recommandations récentes que la famille est la cellule fondamentale de la société et que la parentalité est une fonction essentielle pour nos sociétés et leur avenir. Le Conseil de l'Europe a demandé aux gouvernements de reconnaître aux "parents la responsabilité principale de l'enfant et de la respecter" et les a incités à "promouvoir des initiatives visant la prise de conscience de la valeur et de l'intérêt d'une parentalité positive" et à "(régulariser) la participation aux programmes sur ce sujet"³⁴. Etant donné la tendance actuelle à l'individualisation, la transmission des

³² *Compendium de la Doctrine Sociale de l'Eglise*, N° 239.

³³ Cf. IPSOS, *Parent – un métier difficile et souvent frustrant*, septembre 2001.

³⁴ Conseil de l'Europe, *Recommandation Rec(2006)19 du Comité des Ministres aux Etats membres relative aux politiques visant à soutenir une parentalité positive*, 13.12.2006.

valeurs, qu'elles soient morales, culturelles, humanistes ou religieuses, fait partie des tâches les plus difficiles que les parents ont à accomplir de nos jours. Or, cette tâche est essentielle pour l'avenir de la société européenne et les parents ont besoin d'être soutenus et d'être formés à être parents. Ceci pourrait déjà commencer à l'école où l'on pourrait mieux informer les élèves des responsabilités qui vont de pair avec le rôle de parent, mais cette aide pourrait aussi être apportée à d'autres périodes de la vie. Un certain nombre de mesures à prendre au niveau européen sont suggérées dans ce qui suit pour soutenir les couples dans leur tâche de parents.

QUE PEUT-ON FAIRE AU NIVEAU DE L'UNION EUROPEENNE ?

2.1. Différencier l'objectif du taux d'emploi dans la Stratégie de Lisbonne

En élaborant sa Stratégie de Lisbonne, l'Union européenne a implicitement accordé un soutien au cas de figure spécifique où les deux membres d'un couple travaillent, dans la mesure où cette Stratégie a fixé comme objectifs principaux un taux global d'emploi de 70% de la population active et un taux de plus de 60% pour les femmes. Mais l'Union devrait aider à éviter que ne soit exercée une discrimination à l'encontre des couples qui décident que l'un des conjoints reste à la maison pour élever les enfants quand ils sont petits. Dans le document consultatif du Bureau des Conseillers de Politique européenne intitulé "*La réalité sociale de l'Europe*", les ménages où les deux conjoints travaillent sont présentés comme une nouvelle norme sociale, qui nécessite que les décideurs adaptent et accroissent les dispositions en matière de garde d'enfants³⁵. On dispose d'informations insuffisantes sur les raisons pour lesquelles les deux conjoints travaillent aujourd'hui à plein temps alors que leurs enfants sont encore très petits. Dans bien des cas, la principale raison est peut-être simplement financière et non pas idéologique. Mais si les garderies d'enfants doivent augmenter en nombre et voir leur qualité s'améliorer dans toute l'Europe, il ne faut pas que ce changement de politique conduise à une discrimination négative à l'encontre de ceux qui choisissent l'autre solution.

³⁵ Cf. Un document consultatif du Bureau des Conseillers de Politique européenne : *La réalité sociale de l'Europe*, 26.2.2007, p. 31.

Cette discrimination peut concerner, entre autres, le traitement fiscal ou les droits de pension pour la personne qui reste à la maison. Même si l'on ne s'occupe pas de la personne qui décide de rester à la maison avec son jeune enfant et qui peut souffrir de cette discrimination, son choix doit au moins être garanti en termes financiers.

Dans le cadre du processus de révision de la Stratégie de Lisbonne, il faudrait envoyer un signal à l'opinion publique pour dire que le fait de rester à la maison pour s'occuper des petits enfants est une contribution importante et appréciée au bien-être de tous les citoyens de l'Union européenne. Il faudrait par exemple envisager de mettre en place un taux d'emploi différencié de seulement 50% de la population active ayant de petits enfants (âgés de 0 à 3 ans). En outre, les Etats membres de l'Union devraient effectuer un échange de bonnes pratiques au sujet des mesures destinées à lutter contre la discrimination vis-à-vis des familles à un seul revenu.

2.2. Donner une plus grande priorité à la construction et à la rénovation de garderies d'enfants de qualité au sein des Fonds Structurels européens

Un autre objectif de la Stratégie de Lisbonne concerne le nombre de garderies dans l'Union européenne de façon à ce qu'elles puissent s'occuper d'au moins 90% des enfants de plus de trois ans et d'au moins 33% des enfants de moins de trois ans. Bien que le Conseil européen ait réitéré ces objectifs, ils sont loin d'être atteints. La responsabilité principale se situe spécifiquement au sein des Etats membres.

La Politique européenne de Cohésion promeut le co-financement de projets visant à améliorer l'accès à un système de garde d'enfants d'un prix abordable et les Etats membres de l'Union devraient davantage se servir de cette disposition. Il est positif que la Commission européenne prévoie la sortie en 2008 d'une Communication sur la garde d'enfants³⁶. La qualité de cette garde doit notamment recevoir une attention appropriée.

³⁶ Cf. Discours de Vladimír Špidla, Commissaire européen à l'emploi, aux affaires sociales et à l'égalité des chances, lors de la session plénière du Parlement européen le 13 mars 2007.

2.3. Etudier la possibilité d'une Directive sur le congé dit "grand-parental"

La question de l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée constitue un élément déjà bien ancré du débat sur la politique sociale de l'Union européenne. Mais on met essentiellement l'accent sur la situation des parents qui travaillent alors qu'ils ont de petits enfants. Les besoins des personnes qui travaillent et qui ont des difficultés à s'occuper d'enfants plus grands, de personnes âgées ou de personnes malades de leur famille n'ont pas encore suscité une attention correspondante sur le plan de l'élaboration des politiques. Bien souvent, ceux qui décident de donner la priorité à leurs obligations familiales sont exclus des emplois rémunérés ou des perspectives de carrière. Dans la majorité des cas, cette situation affecte les femmes. D'autre part, un couple s'appuie souvent sur un réseau de soutien informel plus large (parents, frères & sœurs, voisins, amis) pour faire face au double défi de mener une carrière professionnelle et d'élever les enfants. Les grands-parents jouent fréquemment un rôle positif de premier plan dans l'éducation de leurs petits-enfants.

Un congé dit "grand-parental" pouvant aller jusqu'à deux ans – qui serait une possibilité offerte aux employés approchant de la fin de leur carrière professionnelle et désirant insérer une période de transition plus longue entre leur vie active et leur retraite – pourrait permettre aux grands-parents d'assumer plus activement ce rôle. La Commission européenne devrait lancer une consultation auprès des partenaires sociaux européens au sujet de l'idée d'une Directive sur le congé "grand-parental" au niveau de l'Union européenne.

2.4. Réduire la TVA sur des articles essentiels de puériculture

Une charge financière importante pèse sur les parents de jeunes enfants. Des dispositions spécifiques en matière de politique fiscale constituent un moyen indirect de leur apporter un soutien. En ce qui concerne les mesures fiscales, l'Union européenne est compétente dans le domaine des contributions indirectes, et notamment de la TVA. Des taux réduits de TVA sont un moyen important à la disposition des Etats membres de l'Union européenne pour aider un groupe spécifique de citoyens ou un secteur particulier de l'économie. Pour éviter un dumping fiscal, l'Union européenne établit des listes de produits et de services bénéficiant de taux réduits dans sa Directive sur la TVA. A ce jour, les articles

essentiels de puériculture ne font pas partie de ces listes. En juillet 2006³⁷, la Commission européenne s'est engagée à communiquer une proposition permettant aux gouvernements de réduire les taux de TVA sur les couches culottes. Dans sa Communication du 5 juillet 2007 sur les taux de TVA autres que le taux normal, la Commission européenne met sur le tapis l'idée d'une réforme de la structure actuelle des taux de TVA de l'Union et la mise en place d'un taux très bas pour les biens et services de première nécessité. Elle propose d'autre part qu'un deuxième taux soit appliqué à *“des biens et services qui ne constituent pas des besoins de base, mais dont on estime qu'ils méritent un traitement préférentiel pour d'autres raisons”*. Elle suggère en outre que ce second taux soit aussi appliqué aux *“vêtements pour enfants ou aux langes pour bébés”*³⁸.

A la suite d'une demande d'intervention des Fédérations européennes de la Famille, la Commission européenne devrait offrir une aide concrète aux parents de jeunes enfants et proposer un amendement de la 6^{ème} Directive sur la TVA permettant aux gouvernements nationaux d'employer des taux réduits de TVA sur des articles essentiels de puériculture. En outre, lors des délibérations sur la Communication de la Commission, le Conseil et le Parlement européen devraient défendre l'incorporation de ces articles de puériculture dans la catégorie des biens et services de première nécessité, ce qui leur permettrait de bénéficier d'un taux de TVA très bas.

2.5. Contribuer à une plus grande sensibilisation des citoyens à l'égard du défi d'être de bons parents

L'importance mais aussi le défi que représente la parentalité dans la société contemporaine ne sont pas toujours reconnus dans le débat public. Dans leur travail, les écoles et les universités dépendent de l'éducation que les parents donnent à leurs enfants et des valeurs qu'ils leur transmettent efficacement. Respecter la liberté des parents et leur apporter tout le soutien disponible et nécessaire constitue donc un objectif d'orientation très important, auquel l'Union européenne devrait elle aussi contribuer au

³⁷ Cf. Communiqué de presse de la Commission européenne à ce sujet (IP/06/1031).

³⁸ Communication de la Commission européenne au Conseil et au Parlement européen relative aux taux de TVA autres que le taux de TVA normal (COM(2007)380 final, 5.7.2007, p.11).

moyen de campagnes d'information et d'un échange de bonnes pratiques. Un exemple intéressant de bonne pratique est l'initiative *“kess-erziehen”* en Allemagne, où les parents d'enfants d'au moins deux ans participent à une formation en cinq modules spécifiques : accroître les besoins sociaux de base; réagir de façon appropriée; faire confiance aux enfants pour assumer la responsabilité de leurs actes, résoudre les problèmes, développer la coopération³⁹. On pourrait dire que cette méthode consiste à inciter les enfants à suivre les suggestions et les conseils afin de faire l'expérience de l'apprentissage.

Pour augmenter la sensibilisation des citoyens à l'égard du défi d'être de bons parents, le Parlement européen devrait demander l'instauration d'une Année européenne de la Bonne Parentalité en 2011.

2.6. Réfléchir aux risques spécifiques que courent les enfants et aux méthodes pour aider les parents à les éviter

Les enfants courent des risques spécifiques qui ont un impact important sur les opportunités qui sont les leurs à l'âge adulte. Parmi ces risques, on peut citer ceux qui sont liés à un usage de la technologie moderne sans esprit critique, aux contacts avec la drogue et l'alcool, et aux aliments mauvais pour la santé. Les concepteurs de politiques publiques à l'échelon de l'Union européenne sont très conscients de ces risques et ont pris plusieurs mesures pour les combattre. Une approche générale a été adoptée, en particulier au moyen de l'élaboration d'une stratégie européenne au sujet des droits de l'enfant⁴⁰. Il faut noter toutefois que pour de nombreux observateurs, cette proposition ne reconnaît pas suffisamment le rôle et la responsabilité des parents à l'égard de leurs enfants. Dans ce document, c'est une approche sectorielle qui a été suivie en identifiant un certain nombre de risques spécifiques⁴¹. L'un

³⁹ Pour de plus amples informations, veuillez consulter le site : www.kess-erziehen.de

⁴⁰ Cf. Communication de la Commission européenne, *Vers une stratégie européenne sur les droits de l'enfant*, (2006)367 final.

⁴¹ Cet aperçu ne fait pas mention de tous les risques imaginables. On aurait pu ajouter par exemple une section sur la délinquance juvénile. Voir à ce sujet la résolution du Parlement européen du 21 juin 2007 sur la délinquance juvénile et le rôle des femmes, de la famille et de la société (2007/2011(INI)) dont il a été question plus haut. Les

des grands axes de cette analyse est le rôle joué par les parents, qui doivent guider et donner une première orientation à leurs enfants :

2.6.1. Mise en place de l'interdiction effective des jeux vidéo les plus brutaux

Des études récentes ont montré que les jeux vidéo violents influent sur la maîtrise de soi des enfants, leur capacité à contrôler leurs émotions ainsi que sur leur concentration⁴². En outre, d'après une étude publiée en 2005 par l'Hôpital de la Charité à Berlin, les jeux vidéo violents, parfois appelés "killer games", forment l'esprit à avoir des réactions et un comportement agressifs en situation réelle, alors que d'autres études prouvent que ce type de jeu vidéo rend une personne insensible et sans émotions lorsqu'elle est confrontée à de la brutalité dans la vie réelle. Ces jeux conduisent aussi à une baisse du sens des responsabilités sociales et de l'empressement à rendre service.

De nombreux Etats membres de l'Union européenne n'obligent pas les détaillants à restreindre la vente de produits classés pour adultes. Il est fréquent que les évaluations relatives aux produits découlent d'une auto-réglementation via des systèmes volontaires. Compte tenu de tous ces éléments, l'Union européenne devrait travailler à l'élaboration d'une définition claire et couramment acceptée du concept de "jeu vidéo violent" ou de "killer game", en établissant quel est le contenu qu'il faut associer à cette définition et en mettant au point une législation qui interdise les jeux vidéo les plus brutaux et potentiellement les plus nocifs. Un premier cadre d'action a fait l'objet d'un accord en janvier 2007 à la réunion des ministres de la justice de l'UE⁴³. Sa mise en œuvre a simplement été laissée au bon vouloir des

paragraphe 7 et 8 mettent en évidence le rôle spécifique des parents dans la lutte contre la délinquance juvénile.

⁴² Vincent P. Matthews, Yang Wang, Andrew J. Kalnin, Kristine M. Mosier, David W. Dunn and William G. Kronenberger, *Short-term Effects of Violent Video Game Playing: An fMRI Study*: étude présentée le 29 novembre 2006 à la réunion annuelle de la Société de Radiologie d'Amérique du Nord (RSNA).

⁴³ Aperçu des différents règlements nationaux, sortie d'une liste noire de jeux interdits sur le site Web du réseau InSafe, aboutissement à une coopération plus étroite avec les fabricants de jeux violents ainsi qu'avec les fournisseurs Internet et application d'amendes aux détaillants pour la vente à des mineurs de jeux inappropriés en raison de

Etats membres. L'issue d'une nouvelle réunion des ministres de la justice de l'UE, le 13 juin 2007, n'a été que partiellement satisfaisante. Les discussions ont en effet conduit à un accord autour d'un cadre d'action commun⁴⁴, mais sans qu'un accord ne se dégage sur l'établissement d'un règlement de l'UE concernant la classification des jeux vidéo. Ce point pourrait aussi relever du cadre réglementaire du marché unique.

Une solution serait d'inclure les jeux vidéo dans le champ d'application de la Directive européenne 88/378 concernant la sécurité des jouets, où il est stipulé que "les jouets ne doivent pas compromettre la sécurité et/ou la santé des utilisateurs ou des tiers". La meilleure solution serait peut-être un instrument juridique spécifique. On pourrait aussi envisager un code de conduite, similaire à celui qui existe déjà dans le secteur de la téléphonie mobile, mais ce type d'instrument ne peut être qu'une mesure d'accompagnement.

2.6.2. Aider les parents à superviser l'usage des téléphones mobiles et des services Internet par leurs enfants

A l'occasion de la célébration de la Journée de la Sécurité sur Internet à Bruxelles le 6 février 2007 (Safer Internet Day), de grands opérateurs du marché européen des téléphones mobiles ont signé, grâce à l'entremise de la Commission européenne, un accord établissant un cadre européen pour une utilisation plus sûre des téléphones mobiles par les adolescents et les enfants. Les opérateurs ont jusqu'en février 2008 pour adopter un code national d'auto-réglementation qui soit conforme aux dispositions de cet accord sectoriel, en particulier en ce qui concerne le contrôle de l'accès aux contenus pour adultes, les campagnes de sensibilisation des parents et des enfants, la classification du contenu commercial selon des normes nationales, et la lutte contre les contenus illicites diffusés par téléphonie mobile. La Commission européenne devrait suivre très attentivement la

leur âge, avec comme objectifs à long terme l'élaboration de normes à l'échelle européenne et des vérifications pour savoir s'il s'agit de mineurs.

⁴⁴ Par exemple, le renforcement de la disposition nationale sur la vente de jeux vidéo à succès aux enfants, la mise en œuvre d'une liste de sanctions communes à l'encontre des détaillants qui vendent des jeux vidéo violents aux enfants, la possibilité de restrictions plus sévères en matière d'âge à propos des jeux violents et des mises en garde parentales plus vigoureuses.

mise en oeuvre effective de l'accord par toutes les parties concernées et le respect du délai de février 2008, en évaluant le contenu de ces codes nationaux et en suggérant le cas échéant les modifications et les améliorations nécessaires. D'autre part, la Commission européenne a annoncé l'élaboration d'une proposition législative établissant un programme 2009-2013 de protection des enfants qui utilisent Internet et les nouveaux médias. Ce programme, qui succède au programme actuel sur la sécurité Internet (dénommé "Safer Internet Plus"), doit être complet et ciblé de façon à contribuer à la lutte contre les contenus illicites et inappropriés, assurant ainsi aux enfants un avenir meilleur et moralement plus sain et permettant aux parents de protéger leurs enfants.

On pourrait envisager l'adoption de normes communes au sujet des outils de filtrage de l'Internet mobile, comme l'envisage le document publié par la Commission européenne en 2007 qui synthétise les résultats de la consultation publique sur la protection de l'enfance et les services de téléphonie mobile.

Il faudrait aussi élaborer un cadre commun à l'échelon européen pour aider les Etats membres à agir de façon plus efficace et concertée. N'oublions pas non plus qu'un certain nombre de parents ne sont pas au courant de l'existence des moyens possibles de bloquer l'accès de leurs enfants à des contenus nocifs. Une stratégie globale d'information des parents en ce qui concerne les solutions "électroniques" possibles à ce problème devrait donc être lancée.

Une expérience intéressante dont on peut tirer des suggestions utiles est celle qui concerne la présence d'un Médiateur pour mineurs en Norvège. Ce Médiateur, qui organise des campagnes de promotion, surveille aussi les effets négatifs éventuels des dispositions législatives sur la protection des mineurs. Il contribue également au processus législatif par un apport visant à améliorer les dispositions concernant la protection de l'enfance et les services de téléphonie mobile. Le Médiateur a librement accès à tous les documents administratifs et privés se rapportant aux affaires qui concernent les mineurs⁴⁵.

⁴⁵ D. Porziani-M.C. Brugnoli, *Europe and the protection of minors*, 2005.

2.6.3. Aider les parents à éviter l'obésité chez leurs enfants

Un enfant sur quatre dans l'Union européenne a un poids trop élevé. Le nombre d'enfants gros ou obèses augmente de 400.000 par an. L'obésité constitue un facteur de risque majeur pour de nombreuses maladies chroniques et le coût économique de l'obésité et des maladies qui y sont liées est estimé à 7% des budgets de santé publique dans l'Union européenne. Suite à la publication d'un Livre Vert en 2005, la Commission européenne a adopté le 30 mai 2007 une Stratégie européenne pour les problèmes de santé liés à la nutrition, la surcharge pondérale et l'obésité⁴⁶. La Commission fait remarquer : "L'enfance est une période importante pour inculquer aux enfants le goût des comportements salutaires et leur transmettre les connaissances nécessaires pour conserver des modes de vie sains. Les écoles jouent manifestement un rôle capital à cet égard". Toutefois, la Stratégie omet de mentionner le rôle des parents, de la famille et du foyer familial en tant qu'environnement important pour acquérir ces connaissances.

La Stratégie européenne pour les problèmes de santé liés à la nutrition, la surcharge pondérale et l'obésité souligne l'importance de l'enfance, mais il faudrait qu'elle reconnaisse plus clairement le rôle central que jouent les parents dans la formation des comportements alimentaires de leurs enfants. Cette Stratégie devrait également être complétée par des mesures visant spécifiquement les parents.

2.6.4. Associer plus étroitement les parents à la prévention d'abus d'alcool et de drogue par les mineurs

La détermination de politiques nationales en matière de drogue demeure la prérogative des Etats membres. Mais tout le monde est d'accord sur la nécessité d'une action de soutien au niveau de l'Union européenne. En juillet 2007, le Conseil a approuvé une Position Commune concernant l'adoption du programme spécifique "Prévenir

⁴⁶ Cf. Livre Blanc de la Commission européenne, *Stratégie européenne pour les problèmes de santé liés à la nutrition, la surcharge pondérale et l'obésité*, COM(2007)279 final, 30 mai 2007. Cf. aussi le rapport du Parlement européen intitulé *Promouvoir une alimentation saine et l'activité physique : une dimension européenne pour la prévention des surcharges pondérales, de l'obésité et des maladies chroniques* (2006/2231(INI)).

la consommation de drogue et informer le public”⁴⁷. Ce programme met tout particulièrement l’accent sur la prévention de l’usage de drogue chez les jeunes. Il fait aussi référence au rôle des parents, en soulignant que ce sont ceux qui sont le mieux placés, directement ou indirectement, pour agir sur le phénomène de la drogue. La coopération des parents est d’une importance vitale si l’on veut une prévention efficace.

Le rapport annuel 2006 réalisé par l’Observatoire européen des Drogues et des Toxicomanies (OEDT)⁴⁸ mérite d’être étudié de près. Il souligne l’importance de la prévention au niveau de la famille et lance un appel à améliorer et à renforcer la prévention en milieu familial. Le rapport affirme aussi que *“chez les pré-adolescents, l’influence de la famille l’emporte sur celle des pairs. Le rôle de la famille dans l’établissement des valeurs et le soutien des enfants est plus important pour la prévention que la fourniture d’informations sur les substances”*. La prévention au niveau de la famille dans l’Union européenne est en train de devenir plus ciblée et elle est plus solidement reconnue. En juin 2006, la Commission européenne a publié un Livre Vert sur le rôle de la société civile dans la politique en matière de drogue dans l’Union européenne⁴⁹. Suite à ce Livre Vert, la Commission européenne a proposé en avril 2007 de mettre sur pied un Forum de la Société Civile sur la Drogue.

Lors de la conception d’instruments communautaires pour promouvoir des modes de vie sains et créer des conditions de vie saines, il faut se rappeler que les parents sont les modèles naturels les plus importants pour leurs enfants en matière de comportement. A ce titre, ils méritent donc qu’on leur prête une attention particulière en élaborant ces programmes. Une fois que

⁴⁷ Décision du Parlement européen et du Conseil établissant, pour la période 2007-2013, dans le cadre du programme général “Droits fondamentaux et justice”, le programme spécifique “Prévenir la consommation de drogue et informer le public”. Ce programme vise à mettre en œuvre les objectifs identifiés par la Stratégie anti-drogue de l’UE pour la période 2005-2012 et par les plans d’action anti-drogue consécutifs de l’UE pour 2005-2008 et 2009-2012.

⁴⁸L’OEDT, établi à Lisbonne en 1993, est l’une des agences de l’Union européenne. C’est le point central de fourniture des informations les plus complètes en matière de drogue et de toxicomanie en Europe

⁴⁹ COM(2006) 316 final.

le Forum de la Société Civile sur la Drogue sera opérationnel, il devrait traiter de sujets relatifs aux politiques sociales et familiales, en faisant spécifiquement référence au rôle des parents dans la protection des enfants exposés aux risques de la drogue. Il faut envisager au sein du Forum la participation d’organisations de parents ou de familles ayant l’expérience de la lutte contre les dommages liés à la drogue.

Au cours de ces dix dernières années, l’une des grandes préoccupations en Europe a été l’augmentation du nombre de jeunes qui boivent de l’alcool, en particulier d’enfants mineurs. En octobre 2006, la Commission européenne a présenté une *“Stratégie de l’Union européenne pour aider les Etats membres à réduire les dommages liés à l’alcool”*⁵⁰. Cette Stratégie identifie les domaines où l’Union européenne peut soutenir les actions des Etats membres qui visent à réduire les dommages liés à l’alcool. Elle cherche aussi à promouvoir les échanges de bonnes pratiques entre les Etats membres et définit les domaines où l’industrie peut apporter sa contribution, notamment en ce qui concerne le marketing et la publicité responsables. Le document de la Commission souligne l’importance du rôle de l’éducation, en mettant en évidence la pertinence des programmes éducatifs pour accroître la capacité des jeunes et de leurs parents à s’attaquer aux problèmes de consommation d’alcool et aux comportements à risque. Dans sa résolution sur le même sujet, le Parlement européen suggère de lancer des campagnes d’éducation destinées aussi “aux parents afin de les préparer à parler des problèmes d’alcoolisme dans un contexte familial”⁵¹.

Il est louable de faire explicitement référence à la participation des parents. Mais ces références restent vagues et les parents ne sont présentés que comme des acteurs parmi d’autres et non comme les acteurs principaux, ce qui paraît inapproprié. Il faudrait souligner le rôle vital des parents et élaborer d’autres instruments pour les soutenir.

⁵⁰ Communication de la Commission du 24 octobre 2006 au Conseil, au Parlement européen, au Comité Economique et Social européen et au Comité des Régions, *Une Stratégie de l’Union européenne pour aider les Etats membres à réduire les dommages liés à l’alcool*, COM(2006) 625 final.

⁵¹ Résolution du Parlement européen du 5 septembre 2007 concernant une Stratégie de l’Union européenne pour aider les Etats membres à réduire les dommages liés à l’alcool, (2007/2005(INI)), 11i.

2.6.5. S'occuper tout particulièrement des enfants souffrant de problèmes de santé mentale et de leurs parents

Deux millions de jeunes en Europe souffrent de problèmes de santé mentale. On estime que la "prévalence globale des troubles mentaux chez les adolescents est de l'ordre de 15% à 20%"⁵². En conséquence, le Traité modificatif qui a été adopté a amendé l'article 152 du Traité, renommé Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, en remplaçant le terme de "santé humaine" par "santé physique et mentale". Ceci devrait stimuler l'Union européenne, dans le cadre de ses compétences, à faire des efforts plus importants pour lutter contre les problèmes de santé mentale. A la suite de la publication d'un Livre Vert⁵³ et d'une consultation publique, la Commission européenne élabore actuellement une Stratégie européenne sur la santé mentale.

Cette future Stratégie européenne sur la santé mentale doit inclure des mesures de soutien aux parents dont les enfants souffrent de problèmes de santé mentale.

2.6.6. Aider les parents d'enfants handicapés

On estime qu'approximativement 5 à 10% des enfants de l'Union européenne naissent avec un handicap. Alors pour que les adultes handicapés, l'objectif d'arriver à vivre de façon indépendante est un concept à défendre, les enfants handicapés doivent pouvoir grandir au sein de leur propre famille. Toutefois, les parents d'enfants handicapés sont confrontés à de nombreux problèmes. Dans son rapport d'octobre 2006, le Parlement européen invite les Etats membres "à prendre dûment en considération les problèmes auxquels sont confrontés les parents d'enfants handicapés, qui sont souvent contraints de rester hors du marché du travail, et à promouvoir des politiques de soutien et d'aide à ces parents"⁵⁴.

⁵² Commission européenne, *Rapport sur l'état de santé des jeunes dans l'Union européenne*. Un document de travail des services de la Commission, février 2000.

⁵³ Livre Vert de la Commission européenne, *Améliorer la santé mentale de la population : Vers une stratégie sur la santé mentale pour l'Union européenne*, COM(2005)484, 14.10.2005.

⁵⁴ Parlement européen, *Rapport sur la situation des personnes handicapées dans l'Union européenne élargie* (A6 -0351/2006), 13.10.2006), N° 18. Le 30 mars 2007, la Communauté européenne a signé pour la première fois dans l'histoire une

La proposition de la Commission européenne relative au prochain plan d'action sur le handicap – prévue pour décembre 2007 – devrait donc comporter des mesures ciblant les parents d'enfants handicapés.

2.7. Identifier la parentalité dans les familles de migrants comme étant l'un des défis fondamentaux de l'intégration

Les familles de migrants sont confrontées à des difficultés spécifiques lorsqu'elles doivent s'intégrer dans une nouvelle culture. L'apprentissage d'une nouvelle langue et l'adaptation à un système de valeurs et d'éducation différent entraînent des tâches supplémentaires pour les parents. Alors que la contribution positive des familles de migrants à la vie familiale en Europe est évidente, on ne peut méconnaître que la communication entre les générations, et notamment entre parents et enfants, peut s'avérer particulièrement difficile. Un autre aspect qui mérite d'être étudié attentivement concerne le regroupement familial : compte tenu des considérants (4)⁵⁵, (8)⁵⁶ et (15)⁵⁷ de la Directive du Conseil 2003/86/CE du 22 septembre 2003, il faudrait envisager certaines améliorations pour rendre le regroupement familial

Convention fondamentale des Nations Unies sur les droits de l'homme : la Convention internationale pour la protection des droits des personnes handicapées. L'objectif de cette Convention est de mettre fin à la discrimination et à l'exclusion des handicapés physiques et mentaux au niveau de l'éducation, de l'emploi et de la vie quotidienne. Elle exige de ses signataires qu'ils interdisent toutes les formes de discrimination fondées sur le handicap et qu'ils garantissent une protection juridique égale.

⁵⁵ "Le regroupement familial est un moyen nécessaire pour permettre la vie en famille. Il contribue à la création d'une stabilité socio-culturelle facilitant l'intégration des ressortissants de pays tiers dans les Etats membres, ce qui permet par ailleurs de promouvoir la cohésion économique et sociale, objectif fondamental de la Communauté énoncé dans le Traité."

⁵⁶ "La situation des réfugiés devrait demander une attention particulière, à cause des raisons qui les ont contraints à fuir leur pays et qui les empêchent d'y mener une vie de famille normale. A ce titre, il convient de prévoir des conditions plus favorables pour l'exercice de leur droit au regroupement familial."

⁵⁷ "L'intégration des membres de la famille devrait être promue. Dans ce but, ils devraient accéder à un statut indépendant de celui du regroupant, notamment en cas de rupture du mariage ou du partenariat, et avoir accès à l'éducation, à l'emploi et à la formation professionnelle au même titre que la personne avec laquelle ils sont regroupés, dans les conditions pertinentes".

plus efficace et supprimer quelques-uns des obstacles juridiques qui entravent actuellement la réalisation de cette possibilité. Ceci n'aurait pas seulement un impact tangible sur la vie familiale des migrants mais aussi des conséquences sur les efforts éducatifs des parents dans les familles de migrants. Leur processus d'intégration en serait facilité⁵⁸.

Pour être une réussite, une politique d'intégration de l'Union européenne devrait donc mettre l'accent sur la dimension familiale de l'intégration, dans le cadre de laquelle les besoins des familles de migrants et non des individus seraient pris en compte par des mesures/des programmes spécifiques. En collaboration avec les Points de contact nationaux sur l'intégration, une réunion d'experts devrait être convoquée à ce sujet en vue de préparer un rapport à soumettre à la réunion informelle des ministres de l'intégration de l'Union européenne en 2009. Le regroupement familial des migrants devrait également être considéré sous l'aspect d'un soutien aux parents dans leur tâche d'éducation de leurs enfants.

2.8. Eviter l'éclatement de la structure familiale : une mesure efficace pour réduire la pauvreté touchant les enfants

Depuis les années 1980, la pauvreté touchant les enfants a vu augmenter son taux dans un certain nombre d'Etats membres de l'Union européenne⁵⁹. Dans ce contexte, le Conseil européen a décidé, lors de sa réunion du printemps 2007, de rendre prioritaire la lutte contre la pauvreté des enfants. Les rapports conjoints 2006 et 2007 de l'Union européenne sur la protection sociale et l'inclusion sociale citent l'élimination de la pauvreté touchant les enfants et l'aide aux familles parmi leurs principales priorités d'action. On peut lire ce qui suit dans le rapport conjoint 2007 : *“Dans la plupart des Etats membres, les enfants courent un risque de pauvreté plus élevé que la moyenne. Dans certains Etats, près d'un enfant sur trois court ce risque. Faire partie d'un*

⁵⁸ Cf. Résolution du Parlement européen du 26 septembre 2007 sur le programme d'action relatif à l'immigration légale (2006/2251(INI)), 10. 21. 38-41.

⁵⁹ Un document de travail de l'OCDE, intitulé *What works best in reducing child poverty* (mars 2007), fait mention de l'Autriche, de l'Allemagne de l'Ouest, de l'Italie, de l'Irlande, des Pays-Bas et du Royaume-Uni, p.18.

*ménage monoparental ou sans emploi accroît encore ce risque”*⁶⁰. Le chômage est fortement associé à un risque de pauvreté plus élevé chez les enfants, mais les enfants qui ne vivent qu'avec leur père ou leur mère courent un risque encore plus élevé en la matière⁶¹. Réduire le nombre de divorces grâce à des mesures de prévention contribuerait donc à réduire le risque de pauvreté chez les enfants.

La lutte contre l'éclatement de la structure familiale devrait par conséquent être considérée par la Commission européenne comme une mesure efficace pour atteindre le but déclaré des dirigeants de l'Union européenne dans la lutte contre la pauvreté touchant les enfants.

⁶⁰ Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité Economique et Social européen et au Comité des Régions, Proposition de Rapport conjoint 2007 sur la protection sociale et l'inclusion sociale, COM(2007)0013 final.

⁶¹ Cf. Document de travail de l'OCDE, p.19.

CONCLUSION

Aider les couples mariés à créer une relation d'amour qui soit stable et à assumer leur rôle éducatif de parents doit être considéré comme une étape importante et nécessaire pour renforcer la dimension sociale de l'Union européenne. Comme il a été mis en évidence dans ce qui précède, de nombreuses initiatives sont possibles. L'Union européenne peut contribuer à aider les couples mariés à prévenir ou à surmonter les crises et peut apporter son concours pour relever le défi le plus difficile, celui de l'éducation de leurs enfants. D'autres idées émergeront peut-être encore au cours des débats que ce document cherche à promouvoir. Les décideurs européens sont maintenant chargés de s'occuper de ces problèmes et d'élaborer des politiques inventives appropriées. Il serait bon qu'ils se souviennent aussi de l'encouragement qu'ils ont reçu du pape Benoît lorsque celui-ci a effectué une visite apostolique en Autriche du 7 au 9 septembre 2007, dans un discours adressé aux autorités et au corps diplomatique : *“Encouragez les jeunes qui, par le mariage, fondent de nouvelles familles, à devenir mères et pères ! Vous ferez ainsi du bien, non seulement à eux-mêmes, mais aussi à la société toute entière. Je vous encourage fermement dans vos efforts politiques pour favoriser des conditions qui permettent aux jeunes couples d'élever des enfants. Tout ceci, cependant, ne servira à rien, si nous ne réussissons pas à créer de nouveau dans nos pays un climat de joie et de confiance en la vie, dans lequel les enfants ne sont pas perçus comme un poids, mais comme un don pour tous”*. En effet, bien des difficultés que rencontrent les couples aujourd'hui pour maintenir le lien du mariage et élever leurs enfants renvoient à la difficulté de mener une vie qui a du sens dans la société moderne. Et ce n'est bien sûr pas quelque chose dont les gouvernements peuvent s'occuper. L'Etat n'est pas en mesure d'offrir une vie qui a du sens, sa tâche est la réalisation d'une société juste⁶². D'autres acteurs doivent intervenir à cet égard et les Eglises en font certainement partie.

Bruxelles, 30 octobre 2007

⁶² Cf. Pape Benoît XVI, Lettre encyclique “Deus caritas est”, N° 28.

ANNEXE

COMPÉTENCE DE L'UE EN MATIÈRE FAMILIALE

The European Union is not a sovereign state. The only powers that it does have are those that the member states have been willing to confer to it. Currently those competencies are contained in the consolidated version of the Treaty of Rome⁶³ (Articles 2 and 3). Neither family policy nor family law are mentioned there. According to the EC Treaty (art. 65, 67) the Council can adopt measures in the field of judicial co-operation in civil matters having cross-border implications with the exception of aspects relating to family law. Family law therefore remains the sole competence of member states. It is not therefore possible to harmonise the rules of substantive law.

Also Article 3 of the draft Treaty on European Union, as amended by the draft Reform Treaty⁶⁴, which defines the objectives of the Union, does not mention the family. In particular it states that the Union “shall combat social exclusion and discrimination, and shall promote social justice and protection, equality between women and men, solidarity between generations and protection of the rights of the child.” It is quite revealing that the word “family” is not mentioned in this context, although a number of these objectives are achieved in the first instance in the framework of family relationships.

On the other hand, the Charter of Fundamental Rights, proclaimed in December 2000, refers to the family in many places and provides for the family to be protected on legal, economic and social levels⁶⁵. Only social policy belongs to the domain of competencies shared between the Union and the member states, and even this is limited to issues concerning the reconciliation of professional life with private life, social

⁶³ <http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/selected/livre202.html>

⁶⁴ The draft Reform Treaty was presented by the Portuguese Presidency of the Council on 23 July 2007.

⁶⁵ By doing so the Charter of Fundamental Rights marks important progress when compared with the 1950 European Convention on Human Rights, which only deals with the right of marriage (Article AZ) and the right to privacy in private and family life (Article 8) <http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/005.htm>

protection, equal rights for women and men and measures concerning social exclusion.

In 2004 member states in the Council adopted the Hague Programme. In this Programme they explicitly foresaw the creation of certain instruments concerning some procedural aspects of family law – that is mutual recognition of decisions issued in different member states and improving judicial co-operation in civil matters. The Hague Programme stated that the instruments should cover matters of private international law and should not be based on harmonised concepts of "family", "marriage", or other.

When and if the draft Reform Treaty comes into force, family policy and family law will remain essentially within the competence of member states. The draft Reform Treaty amending the EC Treaty⁶⁶ in Chapter 3 (judicial cooperation in civil matters) refers only to the measures concerning family law with cross-border implications. Draft Article 69 D of the EC Treaty repeats the provisions of the former Constitutional Treaty stating that measures concerning family law with cross-border implications shall be established by the Council, acting in accordance with a special legislative procedure⁶⁷. There is a novelty though. In Article 69 D (3) a clause is added. It obliges the European Commission to notify the proposal to National Parliaments. The provision later stipulates that 'if a National Parliament makes known its opposition within six months of the date of such notification, the decision shall not be adopted. In the absence of opposition, the Council may adopt the decision.' The latter provision is effectively almost an absolute safeguard for those member states which often perceive the role of the EU as intervening in their internal matters, especially those relating to public morality or family law. By enhancing the role of national parliaments, at the same time the provision strengthens the principle of subsidiarity, reaffirming the competence of member states as regards family law.

⁶⁶ According to the draft Reform Treaty the EC Treaty will be renamed as Treaty on the Functioning of the EU.

⁶⁷ The procedure is as follows: The Council, on a proposal from the Commission, may adopt a decision determining those aspects of family law with cross-border implications which may be the subject of acts adopted by the ordinary legislative procedure. The Council shall act unanimously after consulting the European Parliament.

The possibilities for European Union action in the domain of family law therefore consist mainly in exchanging information on best practice, the promotion of new approaches and the evaluation of experience. It may frame the actions of member states and introduce minimum thresholds for social protection, but no harmonisation of relevant national laws is foreseen.

In the absence of any harmonisation of national legislation on family matters, a certain number of policies and European texts still affect the family, or are obliged to take family relationships into account.

1. GENERAL REMARKS ON MARRIAGE

The concept of marriage has become particularly dynamic in the past decades. European societies have diverse views regarding marriage, the family it constitutes and its functions. The European legislation obviously is not a source of concepts, rights and obligations relating to marriage. However, in numerous acts it contains references to marriage, or has a direct or indirect influence on it.

The European Convention on Human Rights (ECHR) and the EU Charter on Fundamental Rights both declare the 'right to marry'. Article 9 of the EU Charter '*The right to marry and the right to found a family shall be guaranteed in accordance with the national laws governing the exercise of these rights.*' is formulated in correspondence with Article 12 of the ECHR '*Men and women of marriageable age have the right to marry and to found a family, according to the national laws governing the exercise of this right.*'. However, Article 9 is formulated in a neutral manner, because a reference to men and women is omitted in this provision. The wording of both articles confirms that national legislation has a crucial role on legislation concerning marriage. At the same time, by considering the right to marry as a fundamental right, the Convention and the Charter reaffirm that it cannot be wholly governed only by national law and that international law provisions guarantee minimum human rights standards. The existence of the '*right to marry*' in the Convention and the Charter precludes any attempt to eliminate marriage as legal category.

The European Courts remain faithful to a traditional idea of marriage. As the European Court of Human Rights established in the e.g. F. v.

Switzerland ‘*matrimony is so closely bound up with the cultural and historical traditions of each society and its deep-rooted ideas about the family unit*’⁶⁸. The Court also stated that ‘a state may not restrict or reduce the right to marry in such a way or to such an extent that the very essence of the right is impaired’. The European Court of Justice (ECJ) in *D. and the Kingdom of Sweden v. Council*⁶⁹, advocating the generally accepted and traditional view of marriage, said that ‘*Community notions of marriage and partnership exclusively address a relationship founded on civil marriage in the traditional sense of the term*’ (§ 26).

Formally Article 9 of the Charter does not preclude any restrictions to the right to marry. This, however, cannot be interpreted as an absolute freedom for every couple to claim the right from the responsible authorities to be married without fulfilling requirements of any kind. There is a general acknowledgement in all legal orders that the state can establish rules which restrict the right to marry, provided they are based on rational, reasonable, and non-arbitrary grounds. The majority of these rules are of universal nature, such as: marriageable age or monogamy. In this respect a direct reference exists in EC legislation⁷⁰.

The Council Directive 2003/86/EC on the right to family reunification for third-country nationals, 22 September 2003⁷¹, makes it clear that in the event of polygamous marriage, where the sponsor already has a spouse living with him in the territory of a member state, the member state concerned shall not authorize the family reunification of a further spouse (Article 4 §4).

⁶⁸ Eur. Ct. H.R., *F. v. Switzerland* (Appl. No. 11329/85), judgment of 18 December 1987, Ser. A, No. 128, para. 33.

⁶⁹ ECJ, Case C-122/99 P and C-125/99 P, *D. and the Kingdom of Sweden v. Council*, [2001] ECR I-4319 (judgment of 31 May 2001)

⁷⁰ Other important preconditions for valid marriage refer to the requirement to enter into marriage completely voluntarily and to prevent marriages contracted under duress, threats, fraud and any other illegal coercion or domination of the will of one of the intending spouses (e.g. International Criminal Court (ICC)-Statute (Article 7(1)(c)), The Protocol to Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children to the UN Convention against Transnational Organized Crime of December 2000).

⁷¹ Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification for third-country nationals, OJ L 251 of 3 October 2003, p. 12.

As regards the minimum age, most of rules in international law refer to ‘full age’ or ‘marriageable age’. This requirement not only presupposes physical maturity but also an individual’s mental awareness and ability to make his or her own decisions. Although Article 9 of the Charter does not contain any reference to minimum age for marriage, this requirement remains relevant. According to the Council Directive on the right to family reunification, member states may require, ‘in order to prevent forced marriages’ and in order to ‘ensure better integration’, the sponsor and his/her spouse to be of a ‘minimum age’, before the spouse is able to join him/her’ (Article 4 §5).

2. CROSS-BORDER PROCEEDINGS IN FAMILY MATTERS

The European Union allows people an unprecedented level of free movement. As people are free to travel, work, and study within the Union, very often marriages and families are being formed between individuals from different member states, or couples settle down in another member state. There has also been an increase in divorce cases.

Responding to some of these challenges, the EU institutions have been engaged in creating practical solutions and legal rules on jurisdiction, and applicable law in questions of divorce, parental responsibility, maintenance obligations, and the division of matrimonial property. It needs no further justification that all European instruments should offer the highest level of protection for the further functioning of the parties of the dissolved marriage and the family that they formerly constituted. Respect for the inviolability of fundamental rights and for the dignity of a human being has to play a central role in shaping European legislation. However, there are substantive differences anchored in the national laws of member states concerning the rules regulating the broad range of matrimonial matters. Moreover this diversity has to be respected and family law is and must remain the sole competence of member states.

The EU fully respects the family laws of member states, which remain very different for historical and cultural reasons. Therefore the EU does not intend to harmonise provisions of member states’ substantive legal orders. Rather it intends to provide uniform rules to determine which state’s law will apply in an international case. Nevertheless, the application of foreign law in domestic courts remains a controversial issue. The introduction of certain legal solutions concerning family

matters could stimulate EU-wide discussions. Therefore EU institutions need a clear view the freely decided trans-frontier legal situation of citizens by affirming that there is no intention to impose harmonised EU family law as such, but that European actions are needed in this field in order to facilitate their life and protect their rights.

EC legislation touching upon family matters with cross-border implications has become one of the most dynamically evolving parts of EC legislation. Since 2004 there have been many initiatives which directly or indirectly touch upon these matters. One of the most significant ones is the following:

2.1 DIVORCE: Proposal for Regulation of 17 July 2006 amending Regulation (EC) No 2201/2003 as regards jurisdiction and introducing rules concerning applicable law in matrimonial matters [COM (2006)0399] (so called Brussels III)

There are a number of problems that need to be addressed in cross-border divorce matters, namely: lack of legal certainty and predictability, risk of rush to court and lack of party autonomy. The proposal for a Regulation seeks to ensure adequate solutions to these issues. In terms of jurisdiction it introduces a limited possibility for the spouses to designate by common agreement the competent court. It also recognises that certain formal requirements need to be respected in order to ensure that both spouses are aware of the consequences of their choice. Where the parties have chosen jurisdiction, this court also has jurisdiction in relation to parental responsibility, provided certain conditions, for example, the best interests of the child are fulfilled. The proposal for a Regulation also introduces a limited possibility for the spouses to choose the law applicable. The choice is limited to laws with which the spouses have a close connection by virtue of: their last common habitual residence, if one of them still resides there; the nationality of one of the spouses; the law of the state of previous habitual residence or law of the Member State in which the application is lodged. Certain formal requirements are recognised as necessary to ensure that the spouses are aware of the consequences of their choice and to prevent abuse.

It seems opportune to limit, as much as possible, the possibility of the contractual freedom of the parties. It is necessary to assure the adequate protection of the weaker party; this is often not easy, if the parties have

unlimited freedom in choosing the applicable law or jurisdiction. It has to be emphasised that marriage is not a contract of which the parties are free to determine the content, the effects or the terms of dissolution. Therefore the legal effects that come with the marriage cannot be considered as available for the unlimited freedom of the contracting parties. They are not an expression of private interests but of the interests to which the matrimony gives rise.

The draft Regulation fully respects the divorce laws of member states. It does not apply to the separation of unmarried couples and to civil annulment of marriage. The proposal introduces a limited possibility for the spouses to choose applicable law and competent court - only when there is a close connection to the law. It provides formal requirements to ensure that the spouses are aware of the consequences of their choice. The application of foreign law may be disregarded where this would be contrary to the public policy of the state providing the forum.

The Council of the EU has reaffirmed that this Regulation is not intended as a harmonisation of divorce rules, on the occasion of the meeting of the Justice and Home Affairs Council held in Luxemburg on 19-20 April 2007 (2794th meeting). The Council stated that “the proposal does not establish the legal institution of divorce in a member state which does not know such institution nor does it oblige a member state to introduce divorce in its national law. Moreover, nothing in the proposal obliges the courts of a member state whose law does not provide for divorce to pronounce divorce by the application of the conflict of law rules of the proposal. The proposal does not determine the law applicable to marriage. The definition of marriage and the conditions of validity of marriage are matters of substantive law and therefore left to national law. Consequently the court of a member state which has jurisdiction as regards divorce or legal separation may assess the existence of a marriage according to its own law.”

2.2 MAINTENANCE OBLIGATIONS: Proposal for a Regulation of 15 December 2005 on jurisdiction, applicable law, recognition and enforcement of decisions and co-operation in matters relating to maintenance obligations [COM (2005)649]

The proposal for a Regulation seeks to complement the Council Regulation (EC) Nr 2201/2003 of 27 November 2003 concerning

jurisdiction, and the recognition and enforcement of judgements in matrimonial matters, and the matters of parental responsibility which expressly excludes maintenance obligations from its scope.

The objective of the harmonisation of conflict-of-law is to eliminate all obstacles which prevent the recovery of maintenance within the EU. It is especially important in EU member states facing the change of life style, resulting from more family breakdowns often followed by the poverty faced by the spouses and children.

The Green Paper of 2004 and the Commission's proposal evoked an important public debate concerning delicate family relations, the principle of solidarity and of fundamental rights. In the situation of a family breakdown it is important that those who are weak and dependent and were not responsible for the family breakdown are not economically damaged. Therefore crucial importance needs to be attached to the fact that the harmonisation instruments of the judicial systems of member states assure an adequate protection of human dignity.

Maintenance should be obtained easily, quickly and, generally, free of charge. Creditors should have the possibility to act with full knowledge of the situation, without being subjected to the diversity of national systems. A decision given in one member state should be automatically recognised and enforceable in another member state without requiring intermediate registration steps.

There are significant differences in the substantive laws of member states concerning maintenance obligations. The fundamental controversy concerns the scope of the regulation, that is, which obligations should be covered. Doubts arise in cases of maintenance relationships which are not accepted in all member states: between brothers and sisters, same sex spouses, registered partners. The proposal for a Regulation does not aim at rejecting the differences between member states. It intends to make sure that no decision will be given on the basis of a law lacking a sufficient connection with the family relationship concerned.

2.3 INHERITANCE: Green Paper of 1 March 2005 on succession and wills [COM (2005)65]

The initiative to address “cross-border” succession issues comes from the argument that individuals are free to travel and settle where they wish, buy goods in different countries, contract marriages or similar partnerships, and have children, who in turn may live in different EU countries. It is therefore important to create rules applicable across the Member States to make it easier to settle successions. The aim of the Green Paper is to gather information on the actual practical problems encountered in this field and to propose possible juridical solutions. Respecting certain historical and sociological specificities in different legal systems, the Commission underlines that a full harmonisation of the rules of substantive law is neither practical nor desirable.

This discussion, although addressing a particular specialist area of conflict-of-law rules, touches on broader issues. The law of succession now tends increasingly towards “contractualisation.” This deserves particular attention in order to avoid a situation where the testator would disinherit some of his family heirs without justification. The interests of incapacitated (minors, disabled) heirs should be specifically safeguarded, if a possible extension of the “contractualisation” of wills or the heirs' choice of applicable law modifies the reserved portion regime or creates inequalities. Therefore it is to be hoped that the future instrument will effectively serve the purpose of protection of the unity of the family and will offer guarantees of protection for fundamental principles.

Family relations often suffer severe tensions at the moment of division of the inheritance. In case of trans-national successions and the difficulties they cause, a European instrument which would clearly set rules on applicable law and jurisdiction, recognition of acts and documents, may effectively ease tensions and difficulties that arise.

2.4 MATRIMONIAL PROPERTY: Green Paper of 17 July 2006 on conflict of laws in matters concerning matrimonial property regimes, including the question of jurisdiction and mutual recognition [COM (2006)400]

The Green Paper seeks to find solutions at Community level in order to adopt conflict-of-law rules so as to regulate settlement of the numerous “trans-national” matters concerning matrimonial property regimes, where different legal systems happen to collide. It is especially concerned with designating the law of the member state with which the situation is most closely connected as the applicable law and determining the rules of jurisdiction.

Allowing spouses to choose the jurisdiction or the law applicable to the matrimonial property regime is always a delicate matter as it is necessary to avoid the phenomenon of the so called law of forum shopping. Equal treatment is a priority in this respect. Therefore allowing for the unlimited free choice would not offer the right scope of protection to the weaker party, especially in cases of strong socio-economic disparities between them. Furthermore, such an unlimited freedom could lead to a situation where the property effects entailed with marriage are “equiparated” **(does this mean “put on an equal footing” ? – if ‘yes’ – then it would be better to say so)** with the ordinary civil law contract.

However, providing a possibility of the choice of law applicable, or jurisdiction, may be helpful, and certain autonomy of the spouses’ will should be allowed. Such a choice could be permitted provided it is neither detrimental to any of the spouses nor to third parties, and where there is a substantial and objective connection with the designated member state. Allowing for a choice would serve the purpose of necessary simplification of the court proceeding. It would be preferable if the formal requirements of the agreement wherein the spouses have a choice were harmonised across the EU. Also certain procedural requirements to ensure that the spouses are aware of the consequences of their choice should be provided. It would be preferable that the future instrument be applicable to all matrimonial property from the commencement of the matrimonial bond to its dissolution. Allowing for changing the law when the marriage is dissolved could, in particular circumstances, impose limits on the protection of the weaker party or on

the third parties, and all encourage the search for more permissive legislation.

Establishing clear rules concerning the division of matrimonial property is vital for several reasons. First of all, clarity about the financial consequences of divorce is vital in safeguarding fair rules concerning the cost of living. Such clarity entails providing means for children’s upbringing, and for protecting the weaker party in the dissolved marriage. Besides, the principle of equal treatment between spouses requires equal access to information.

3. CROSS-BORDER PROCEEDINGS IN CASE OF OTHER FORMS OF UNION

The final proposal contained in the document, the Green Paper of 17 July 2006, is important not only because it complements the existing and planned legal instruments concerning family law. Although it is entitled “Green Paper on conflict of laws in matters concerning matrimonial property regimes“, its text also refers to “the difficulties arising in a European context for married and unmarried couples when settling the property consequences of their union and the legal means of solving them”. Through the Green Paper the European Commission seems to be attempting to apply unified conflict-of-law rules on applicable law and jurisdiction to the property regimes other than the matrimonial ones (the registered partnerships and the de-facto unions). Since it also addresses registered partnerships and de facto unions, it indirectly provokes a question whether matrimonial property should receive the same treatment as the property owned in case of other relationships.

There is in fact much broader scope for the application of the EU approach. These matters are directly related to the regulation of unions of this character in the internal legislation of member states. This question is not within the competence of the European Union, but it belongs to the sovereign competence of member states. Currently there are only 11 member states that recognise the registration of a union, whether heterosexual or homosexual, in lieu of marriage.

Introducing an EU wide regulation concerning the property aspects of the other forms of unions, that is of a union other than that of marriage,

is premature and would entail common recognition of such unions in a situation where member states do not provide recognition for the legal aspects of such unions. Setting common rules on applicable law concerning such registered partnerships has to be preceded by the acceptance of this form of union in the national legislation of each and every member state. As long as this is not regulated, introducing common conflict-of-law rules is formally doubtful or at least premature. A question whether the EU should think of an instrument that would apply to such settlements has to be postponed until the development of the internal legal regulations in member states allows for such discussion. Until then the ordinary rules of civil and private international law offer sufficient protection. It is neither coherent nor logical to design law on the European level before any rules are designed on individual national levels.

Even more serious doubts arise in case of addressing de facto unions. Individuals who opt to cohabit without formality of any sort appear to choose not to be bound by the legal provisions of marriage or of civil partnership. The informal relationship of these individuals should not be legally recognised. And there is no need for any specific conflict-of-law rules for property issues arising from cohabitation. Granting the “quasi married” couples’ rights of the married would be illogical. They have chosen not to be bound by any legal regulations. If they do not want to admit the obligations linked to marriage, they cannot be granted the protection that it provides. For those who decide not to be legally bound, civil law offers several ways of regulating the property consequences of their informal union. Therefore, as far as the property law consequences of such relationships are concerned, analogous application of matrimonial property law is not justified.

Future EU instruments should be therefore limited only to matrimonial matters. This approach would be more considerate and respectful of the current laws regulating marriage, as the only recognised union in the majority of member states. Endorsing the opposite solution would probably remove some of the remaining differences between marriage, registered partnership and cohabitation. Applying the same regime would favour such unions and put them on an equal footing with marriage. Consequently, this would further discourage people from getting married and lead to a process of undue diminution of marriage.