

FR

FR

FR



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 4 février 2011
SEC(2011) 173 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

CONSULTATION PUBLIQUE:

Renforcer la cohérence de l'approche européenne en matière de recours collectifs

1. INTRODUCTION

1.1. Le recours collectif comme instrument pouvant permettre de renforcer le contrôle de l'application du droit de l'Union européenne

1. L'application effective du droit de l'Union est d'une importance capitale pour les citoyens comme pour les entreprises. Ainsi que la stratégie Europe 2020¹ et le programme de Stockholm² le soulignent, l'Union européenne doit faire en sorte que ses citoyens et ses entreprises, notamment les petites et moyennes entreprises (PME), puissent exploiter dans la pratique les possibilités que leur offrent le marché unique et l'espace européen de justice. Des droits qui ne pourraient être exercés dans la pratique n'auraient pas de raison d'être. En cas de violation de droits substantiels de l'Union, les citoyens et les entreprises doivent être en mesure de faire respecter les droits que leur confère la législation de l'Union.
2. Aux fins de l'application effective du droit de l'Union en pareils cas, le contrôle public qu'exerce la Commission européenne (par exemple, dans les recours en manquement ou les procédures en matière de concurrence) et qui a souvent comme points de départ des plaintes de citoyens ou d'entreprises, constitue un instrument essentiel. En tant que gardienne des traités, la Commission doit veiller à ce que non seulement l'intérêt des personnes privées, mais aussi l'intérêt public et, au sens large, celui de l'Union soient pris en compte. Les autorités nationales jouent également un rôle important dans le contrôle public de l'application du droit de l'Union, notamment dans les domaines du droit de la concurrence, du droit des consommateurs et du droit de l'environnement, et la législation de l'Union existante renforce les possibilités de coopération transfrontière entre ces mêmes autorités pour lutter contre les infractions³.
3. Sous l'effet de l'élargissement de l'Union européenne, le nombre de cas de non-respect du droit de l'Union a sensiblement augmenté du fait de l'extension du champ d'application territorial du droit de l'Union, rendant ainsi d'autant plus nécessaire un contrôle plus décentralisé de l'application du droit de l'Union. Ce phénomène a aussi mis à l'ordre du jour la question de savoir si d'autres mécanismes de contrôle par la sphère privée devraient compléter le système actuel de voies de recours de l'Union afin de renforcer l'application du droit de l'Union.
4. Le recours *individuel* est le premier moyen à la disposition de la sphère privée pour faire respecter le droit de l'Union: des personnes physiques ou morales peuvent engager, à titre individuel, une action en justice pour faire valoir les droits que leur confère le droit de l'Union. De récents règlements européens ont institué des procédures accélérées qui permettent aux parties d'obtenir rapidement un titre

¹ COM(2010) 2020 du 3.3.2010.

² Document n° 17024/09 du Conseil, adopté par le Conseil européen des 10 et 11 décembre 2009.

³ Aussi le règlement (CE) n° 2006/2004 relatif à la coopération en matière de protection des consommateurs établit-il un cadre général aux fins de la coopération entre les autorités publiques chargées de l'application de la législation. Dans le domaine du droit de la concurrence, un réseau européen de la concurrence a été inauguré lors de l'entrée en vigueur du règlement (CE) n° 1/2003 relatif à la mise en œuvre des règles de concurrence prévues aux articles 81 et 82 du traité [désormais articles 101 et 102 du TFUE].

exécutoire dans les petits litiges transfrontaliers et pour les créances incontestées⁴. En outre, des garanties procédurales sont accordées aux parties qui tentent de résoudre à l'amiable leur litige transfrontalier en recourant à la médiation⁵. Des normes minimales communes relatives à l'aide judiciaire garantissent un accès effectif à la justice dans les litiges transfrontaliers, indépendamment des ressources financières du demandeur⁶. Cependant, lorsqu'un grand groupe de citoyens et d'entreprises sont victimes de la même infraction au droit de l'Union, les recours individuels ne constituent pas, dans bien des cas, une voie de recours efficace pour mettre un terme aux pratiques illégales en cause ou obtenir réparation du préjudice causé par ces pratiques: les citoyens et les entreprises hésitent souvent à engager des poursuites contre des pratiques illégales, notamment lorsque le préjudice individuel n'est guère important par rapport au coût d'une action en justice. C'est ainsi que des pratiques illégales perdurent et font subir un grave préjudice cumulé aux citoyens et entreprises de l'Union. De surcroît, ainsi que le reconnaît la stratégie numérique pour l'Europe⁷, l'application du droit de l'Union dans l'environnement numérique semble parfois difficile en raison du manque de clarté quant aux règles applicables, en particulier pour les consommateurs. L'insécurité juridique et la difficulté supposée des recours sapent la confiance de ces derniers et constituent ainsi un obstacle au développement du commerce électronique transfrontière.

5. En outre, lorsque des infractions au droit de l'Union provoquent des recours individuels en chaîne, le droit procédural de nombreux États membres, bien souvent, ne permet pas aux juridictions de traiter tous les recours efficacement et dans un délai raisonnable. Ce constat vaut pour les actions collectives en cessation, mais aussi et surtout pour les actions en réparation.
6. Pour ces motifs, des mécanismes de recours collectif pourraient être envisagés afin de remédier aux carences observées actuellement dans le contrôle de l'application du droit de l'Union.

1.2. Qu'entend-on par «recours collectif»?

7. Les citoyens et les entreprises de l'Union devraient pouvoir intenter une action en justice lorsqu'ils subissent un préjudice du fait d'une infraction à une législation de l'UE instituant des droits substantiels. Lorsque des citoyens et des entreprises sont victimes de la même infraction, commise par la même entreprise, la jonction de leurs plaintes dans une procédure de recours collectif unique, ou leur représentation en justice, aux fins de ce recours, par une entité représentative ou un organisme agissant dans l'intérêt public, pourraient simplifier la procédure et réduire les frais. Le «recours collectif» est une notion large englobant tout mécanisme tendant à faire cesser ou à prévenir des pratiques commerciales illégales affectant un grand nombre de plaignants ou encore à obtenir la réparation du préjudice causé par de telles

⁴ Le règlement (CE) n° 805/2004 portant création d'un titre exécutoire européen pour les créances incontestées, le règlement (CE) n° 1896/2006 instituant une procédure européenne d'injonction de payer et le règlement (CE) n° 861/2007 instituant une procédure européenne de règlement des petits litiges.

⁵ Cf. directive 2008/52/CE sur certains aspects de la médiation en matière civile et commerciale.

⁶ Directive 2003/8/CE visant à améliorer l'accès à la justice dans les affaires transfrontalières par l'établissement de règles minimales communes relatives à l'aide judiciaire accordée dans le cadre de telles affaires.

⁷ COM(2010) 245 du 19.5.2010.

pratiques. Il existe essentiellement deux types de recours collectif: les *actions en cessation*, par lesquelles les plaignants cherchent à obtenir la cessation d'un comportement illégal, et les *actions en réparation*, par lesquelles ils cherchent à obtenir des dommages-intérêts à titre d'indemnisation du préjudice subi. Les procédures de recours collectif peuvent revêtir diverses formes, telles que des mécanismes extrajudiciaires de règlement des litiges ou le recours à un organisme public ou une autre entité représentative pour intenter l'action collective.

1.3. Formes de recours collectif existant dans l'Union européenne

8. La notion de recours collectif n'est pas neuve dans l'Union. La législation de l'UE et les accords internationaux existants imposent aux États membres de prévoir la possibilité d'intenter des actions collectives *en cessation* dans certains domaines. En conséquence, tous les États membres ont mis en place des procédures permettant de solliciter le prononcé d'une injonction de cesser des pratiques illégales. Dans le domaine du droit des consommateurs, la directive sur les actions en cessation⁸ a conféré aux autorités de protection des consommateurs et aux associations de consommateurs la qualité pour intenter des actions en cessation contre les pratiques qui enfreignent les règles nationales et européennes en la matière dans tous les États membres. Dans le domaine de l'environnement, la convention Aarhus fait obligation aux États membres de garantir l'accès à la justice en cas d'infraction aux normes environnementales. Tous les États membres s'y sont conformés en instaurant l'une ou l'autre forme de recours collectif en cessation, conférant aux organisations non gouvernementales la qualité pour contester les décisions administratives dans le domaine de l'environnement.
9. La majorité des États membres ont mis en place, dans certains domaines, des procédures de recours collectif *en réparation*. Les mécanismes existant pour l'indemnisation d'un groupe de victimes lésées par des pratiques commerciales illégales diffèrent largement au sein de l'Union⁹. Fondamentalement, chaque régime national d'indemnisation est unique, et il n'est pas deux dispositifs identiques dans ce domaine. Certaines procédures ne s'appliquent qu'à des secteurs bien définis (par exemple, la récupération des pertes sur investissements en Allemagne ou les préjudices causés par les pratiques anticoncurrentielles au Royaume-Uni), tandis que d'autres ont une portée plus vaste (les procédures espagnoles d'action collective, par exemple). Une deuxième différence porte sur la qualité pour agir dans les procédures de recours en réparation, un certain nombre d'États membres ayant dévolu le pouvoir d'engager des procédures dans certains domaines à des autorités publiques (par exemple, le médiateur en Finlande), alors que d'autres confèrent la qualité pour agir à des organisations privées telles que les associations de consommateurs (cas de la Bulgarie, par exemple) ou à des particuliers agissant au nom d'un groupe (au Portugal). De nombreux États membres appliquent une combinaison de plusieurs règles en la matière. Une différence supplémentaire réside dans la catégorie de victimes autorisées à intenter ces recours collectifs en réparation. La plupart des régimes nationaux évoqués plus haut ouvrent ces recours aux consommateurs, mais

⁸ JO L 166 du 11.6.1998, p. 51.

⁹ Cf., par exemple, l'étude de 2008 intitulée «*Evaluation of the effectiveness and efficiency of collective redress mechanisms in the European Union*», commandée par la Commission européenne et disponible à l'adresse suivante:
http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/collective_redress_en.htm#Studies

seuls quelques-uns étendent cette possibilité à d'autres victimes, comme les petites entreprises. Les différences se rapportent aussi à l'effet du jugement sur les membres du groupe concerné: dans la majorité des États membres, la décision n'est contraignante que pour ceux qui ont expressément choisi d'être partie à la procédure (cas de la Suède et de l'Italie, par exemple), tandis que, dans un petit nombre de cas, elle lie la totalité des membres du groupe, à moins qu'ils n'aient exprimé leur volonté de ne pas s'associer à la procédure (Portugal, Danemark, Pays-Bas). En outre, il existe des différences en ce qui concerne le moment auquel les personnes ayant le droit d'engager une action sont identifiées individuellement; dans certains États membres, cette identification doit avoir lieu lorsque l'action représentative est entamée (au Royaume-Uni par exemple), alors qu'elle peut intervenir ultérieurement dans d'autres cas (Pologne, Espagne). On note enfin des différences sensibles dans le financement des actions collectives, la répartition des indemnités obtenues et le recours aux modes alternatifs de règlement des litiges. L'incidence de toute mesure européenne (éventuelle) sur les systèmes juridiques nationaux dépendrait de l'existence ou non d'un régime de recours collectifs dans l'État membre concerné et des caractéristiques propres de ce régime.

1.4. Renforcer la cohérence de l'approche européenne en matière de recours collectifs

10. Eu égard à la diversité des régimes nationaux existants et à leurs différents degrés d'efficacité, un manque de cohérence dans l'approche européenne en matière de recours collectifs pourrait empêcher les citoyens et les entreprises de l'Union de jouir pleinement de leurs droits et entraîner des disparités dans l'exercice de ces droits. L'adoption d'un cadre européen cohérent, s'appuyant sur les différentes traditions nationales, pourrait faciliter le renforcement du recours collectif (actions en cessation et/ou en réparation) dans des domaines ciblés. En tout état de cause, ce cadre devrait définir des principes communs que toute initiative (éventuelle) de l'Union en matière de recours collectifs devrait respecter, quel que soit le domaine concerné. L'objectif est de garantir, dès le début, que toute proposition (éventuelle) en la matière, tout en visant à assurer une application plus effective du droit de l'Union, s'inscrive bien dans la tradition juridique de l'Union et l'ensemble des voies de recours déjà disponibles à cet effet.
11. Les services de la Commission européenne mènent depuis plusieurs années des travaux afin de définir des normes européennes en matière d'actions collectives en réparation dans les domaines du droit des consommateurs et du droit de la concurrence. La Commission a adopté un livre vert sur les actions en dommages et intérêts pour infraction aux règles communautaires sur les ententes en 2005¹⁰ et un livre blanc en 2008¹¹. En 2008, elle a également publié un livre vert sur les recours collectifs pour les consommateurs¹². La position des parties prenantes sur de nombreux aspects du problème est connue: la plupart des associations de consommateurs sont favorables aux mécanismes de recours collectif en réparation au niveau de l'UE, tandis que de nombreux représentants de l'industrie craignent une multiplication des recours abusifs. Cependant, les parties prenantes ont aussi mis la Commission en garde contre une possible incohérence entre ses différentes initiatives

¹⁰ COM(2005) 672 du 19.12.2005.

¹¹ COM(2008) 165 du 2.4.2008.

¹² COM(2008) 794 du 27.11.2008.

en matière de recours collectifs, ce qui appelle donc un renforcement de la cohérence à cet égard.

12. C'est pourquoi la Commission lance une consultation publique horizontale intitulée «Renforcer la cohérence de l'approche européenne en matière de recours collectifs». Cette consultation a notamment pour objet de dégager des principes juridiques communs en matière de recours collectifs. Elle devrait également permettre de réfléchir à la manière d'intégrer ces principes communs dans le système juridique de l'Union et dans les ordres juridiques des vingt-sept États membres, et de déterminer dans quels domaines différentes formes de recours collectif (actions collectives en cessation et/ou actions collectives en réparation) pourraient apporter une valeur ajoutée pour l'amélioration du contrôle de l'application de la législation de l'Union ou pour un renforcement de la protection des droits des victimes. La série de principes qui en découlera devrait guider toute initiative législative éventuelle de l'Union en matière de recours collectifs.

2. VALEUR AJOUTEE POTENTIELLE DU RECOURS COLLECTIF POUR AMELIORER LE CONTROLE DE L'APPLICATION DU DROIT DE L'UNION

13. Il y a lieu d'examiner avec attention la question de savoir si une initiative européenne apporterait une valeur ajoutée aux fins du renforcement du contrôle de l'application du droit de l'Union et - dans l'affirmative - dans quels domaines, et si d'autres voies pourraient être envisagées pour combler les éventuelles lacunes du système actuel. Dans ce contexte, les récentes avancées législatives européennes qui sont exposées ci-dessus devraient être prises en compte. Il conviendrait également d'examiner si les lacunes actuelles pourraient être comblées en étendant à d'autres domaines la possibilité d'action collective en cessation qui existe en matière de protection des consommateurs. En outre, devrait être posée la question de savoir si le rôle des organismes publics nationaux (tels que le médiateur) et/ou celui des organisations représentatives privées dans le contrôle de l'application du droit de l'Union pourraient être renforcés, dans le respect des modèles nationaux existants.
14. Toute initiative nouvelle devrait également respecter les principes de subsidiarité et de proportionnalité énoncés à l'article 5 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Certains mécanismes d'action collective en cessation sont déjà en place dans tous les États membres dans le domaine de la protection des consommateurs, tandis que plusieurs États membres connaissent, à des degrés divers, d'autres formes de recours collectif (notamment l'action en réparation). Il conviendrait d'examiner la nécessité, dans ces conditions, d'une action au niveau de l'Union pour assurer une application effective du droit de l'Union. Qui plus est, toute action au niveau de l'Union devrait tenir compte de la dimension transfrontière spécifique du recours collectif (action en cessation et/ou action en réparation).

Questions:

- Q 1** Quelle valeur ajoutée apporterait l'instauration de nouveaux mécanismes de recours collectif (action en cessation et/ou action en réparation) aux fins du contrôle de l'application du droit de l'Union?

- Q 2** Le recours collectif par la sphère privée (ci-après «recours collectif privé») devrait-il être indépendant du contrôle public de l'application du droit, ou bien constituer un mécanisme complémentaire ou subsidiaire? Une coordination entre recours collectif privé et contrôle public de l'application du droit est-elle nécessaire? Dans l'affirmative, comment cette coordination peut-elle être assurée? À votre avis, existe-t-il des exemples dans les États membres ou dans des pays tiers que vous jugez particulièrement instructifs dans la perspective d'une éventuelle initiative européenne?
- Q 3** L'Union européenne devrait-elle renforcer le rôle des organismes publics nationaux et/ou des organisations représentatives privées dans le contrôle de l'application du droit de l'Union? Dans l'affirmative, de quelle manière et dans quels domaines?
- Q 4** À votre avis, que faudrait-il pour que l'action au niveau européen en matière de recours collectifs (actions en cessation et/ou actions en réparation) soit conforme aux principes du droit de l'Union, tels que la subsidiarité, la proportionnalité et l'efficacité? Votre réponse serait-elle différente selon le domaine considéré?
- Q 5** Suffirait-il d'étendre à d'autres domaines le champ d'application des règles de l'Union existant en matière d'actions collectives en cessation? Convierait-il d'instaurer des mécanismes d'action collective en réparation au niveau de l'Union?
- Q 6** Toute éventuelle action européenne devrait-elle être fondée sur une approche contraignante ou, au contraire, non contraignante (telle qu'un guide de bonnes pratiques)? Quels sont, selon vous, les avantages et les risques respectifs de chaque approche? Votre réponse différencierait-elle en fonction du domaine considéré?

3. PRINCIPES GENERAUX POUVANT GUIDER D'EVENTUELLES INITIATIVES DE L'UNION EN MATIERE DE RECOURS COLLECTIFS

15. Sur la base des résultats des consultations précédentes, il est possible de dégager une première série de principes fondamentaux communs, susceptibles d'orienter d'éventuelles initiatives européennes en matière de recours collectifs (actions collectives en cessation et/ou actions collectives en réparation), parmi lesquels: (1) la nécessité de garantir un recours effectif et efficace; (2) l'importance de l'information et du rôle des entités représentatives; (3) la nécessité de tenir compte de la résolution consensuelle collective comme mode alternatif de règlement des litiges; (4) le besoin de garanties solides pour éviter les recours abusifs; (5) la disponibilité de mécanismes de financement appropriés, notamment pour les citoyens et les PME; (6) l'importance d'une application effective du droit de l'Union dans toute l'UE. Ces principes pourraient s'appliquer à toutes les formes de recours collectif (actions collectives en cessation et/ou actions collectives en réparation), bien que certains puissent être plus pertinents pour les actions collectives en réparation.

Questions:

- Q 7** Partagez-vous l'opinion que toute initiative européenne en matière de recours collectifs (actions collectives en cessation et/ou actions collectives en réparation) devrait satisfaire à une série de principes communs définis au niveau de l'Union?

Quels devraient être ces principes? À quel principe attacheriez-vous une importance particulière?

Q 8 Comme indiqué ci-dessus, plusieurs États membres ont pris des initiatives en matière de recours collectifs. L'expérience acquise jusqu'ici par ces États membres pourrait-elle être mise à profit pour définir une série de principes au niveau de l'Union?

Q 9 Estimez-vous que toute initiative européenne devrait présenter certaines caractéristiques pour pouvoir garantir un accès effectif à la justice tout en tenant dûment compte des traditions juridiques de l'Union et des ordres juridiques des vingt-sept États membres?

Q 10 Avez-vous connaissance de l'existence de bonnes pratiques en matière de recours collectifs dans un ou plusieurs États membres dont l'Union européenne ou d'autres États membres pourraient tirer des enseignements? Veuillez expliquer pourquoi vous jugez ces pratiques particulièrement utiles. Existe-t-il, en revanche, des pratiques nationales qui ont posé ou posent problème et comment ces problèmes ont-ils pu ou pourraient-ils être surmontés?

3.1 La nécessité de garantir un recours effectif et efficace

16. Toute initiative européenne en matière de recours collectifs devrait, en premier lieu, garantir un fonctionnement effectif et efficace du système mis en place, quel qu'il soit. Le droit à un recours effectif constitue un droit fondamental: la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dispose, en effet, que toute personne dont les droits et libertés garantis par le droit de l'Union ont été violés a droit à un recours effectif devant un tribunal¹³. En cas de plaintes multiples, la jonction de plaintes individuelles dans une procédure unique de recours collectif ou l'introduction d'une plainte par une entité représentative (par exemple, médiateur, association de consommateurs ou association professionnelle) devraient permettre de réduire les frais supportés par les parties et d'améliorer l'efficacité des recours tant judiciaires qu'extrajudiciaires. Il conviendrait d'éviter la répétition de recours identiques ou similaires et le risque de décisions contradictoires. Un système de recours collectifs qui entraînerait des procédures longues et coûteuses ne serait ni dans l'intérêt des consommateurs ni dans celui des entreprises et devrait donc être exclu. Pour être effectif et efficace, un système de recours collectif devrait par conséquent pouvoir garantir la sécurité juridique et l'adoption de décisions équitables dans un délai raisonnable, tout en respectant les droits de toutes les parties concernées.

Questions:

Q 11 Quelles devraient être, selon vous, les caractéristiques d'un système de recours collectif effectif et efficace? Un mécanisme de recours collectif ouvert aux PME devrait-il présenter des caractéristiques particulières?

¹³ Article 47, premier alinéa (JO C 364 du 18.12.2000, p. 1). Ce droit est encore renforcé par l'article 19, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne, qui intègre le principe d'une protection juridictionnelle effective (JO C 306 du 17.12.2007).

Q 12 Comment peut-on garantir un recours effectif, tout en évitant des procédures longues et coûteuses?

3.2 L'importance de l'information et du rôle des entités représentatives

17. Il conviendrait de déterminer les caractéristiques que devrait présenter un mécanisme de recours collectif pour fonctionner d'une manière effective et efficace. L'information des victimes joue, de toute évidence, un rôle important. Pour être en mesure de regrouper leurs plaintes, les citoyens et les entreprises doivent savoir, d'une part, qu'ils ont été victimes de la même pratique illégale et, d'autre part, qu'ils ont la possibilité d'engager une action collective ou de devenir partie à une procédure en cours. Or, cela peut s'avérer particulièrement difficile lorsque les pratiques illégales affectent des victimes dans plusieurs États membres.
18. En outre, il conviendrait de déterminer le rôle que devraient jouer les associations représentant les intérêts des victimes en cas de plaintes multiples, notamment dans un contexte transfrontière. On pourrait ainsi considérer que, pour être efficace, une action collective (en cessation et/ou en réparation) doit être intentée par une entité représentative qui soit à même de représenter, dans son État membre, des victimes d'autres États membres. De même, une entité représentative pourrait être habilitée à représenter des victimes dans des procédures judiciaires ou extrajudiciaires dans un autre État membre.

Questions:

- Q 13** Comment, quand et par qui les victimes d'infractions au droit de l'Union devraient-elles être informées des possibilités d'intenter une action collective (en cessation et/ou en réparation) ou de devenir partie à une procédure en cours? Quels seraient les moyens les plus efficaces de s'assurer qu'un maximum de victimes sont informées, notamment lorsque celles-ci sont domiciliées dans plusieurs États membres?
- Q 14** Quelle est la meilleure façon de garantir une représentation efficace des victimes, notamment dans les situations transfrontières? Comment pourrait-on faciliter la coopération entre les différentes entités représentatives, notamment dans les affaires transfrontières?

3.3 La nécessité de tenir compte de la résolution consensuelle collective comme mode alternatif de règlement des litiges

19. Les mécanismes de résolution *consensuelle* collective des litiges complètent utilement les voies de recours judiciaires et peuvent, bien souvent, permettre aux victimes de régler plus rapidement et à un moindre coût leur litige. Les parties doivent dès lors avoir la possibilité de résoudre leur litige collectif par un mécanisme extrajudiciaire, soit en faisant intervenir un tiers (par exemple, au moyen d'un mécanisme de règlement alternatif des litiges, tel que l'arbitrage ou la médiation), soit sans une telle intervention (par exemple, règlement entre les parties concernées). Il y aurait lieu d'explorer les moyens de faciliter le recours aux modes alternatifs de règlement des litiges en cas de plaintes multiples. Il conviendrait également de se demander dans quelle mesure et dans quels domaines un recours judiciaire collectif pourrait être subordonné à une tentative préalable de résolution consensuelle collective du litige.
20. La résolution consensuelle collective d'un litige peut, dans bien des cas, déboucher sur une solution équitable pour toutes les parties en cause, aucune d'entre elles ne

devant se sentir contrainte d'accepter une solution qu'elle jugerait inéquitable. Le recours effectif à la résolution consensuelle et l'équité de la solution qui en découle dépendent toutefois, en grande partie, des facteurs pouvant inciter les parties à entamer une telle procédure. L'existence d'un système de recours judiciaire effectif devrait ainsi encourager les parties à trouver un arrangement extrajudiciaire, mécanisme susceptible de permettre le règlement d'un grand nombre de litiges en évitant le recours aux tribunaux. Une initiative sur les modes alternatifs de règlement des litiges, portant sur les modes alternatifs individuels et collectifs de règlement des litiges de consommation, est en cours d'élaboration.

Questions:

- Q 15** En dehors de l'existence de voies de recours judiciaires, quels autres facteurs seraient nécessaires pour encourager le recours aux modes alternatifs de règlement des litiges en cas de plaintes multiples?
- Q 16** Devrait-on subordonner toute action judiciaire collective en réparation à une tentative préalable de résolution consensuelle collective du litige?
- Q 17** Quelle est la meilleure manière de garantir l'équité de la solution obtenue par résolution consensuelle collective? Ce contrôle de l'équité devrait-il incomber aux tribunaux?
- Q 18** Convierait-il de conférer à la solution obtenue par résolution consensuelle collective un caractère contraignant pour les parties, dans les cas qui ne sont pas actuellement couverts par la directive 2008/52/CE sur certains aspects de la médiation en matière civile et commerciale?
- Q 19** D'autres garanties sont-elles nécessaires dans le cadre de la résolution consensuelle collective des litiges pour assurer un accès effectif à la justice?

3.4 De solides garanties contre les recours abusifs

21. Toute initiative européenne sur l'action collective (en cessation et/ou en réparation) devrait, dès le début, prévenir tout risque de recours abusifs. De nombreuses parties prenantes ont exprimé le souhait d'éviter certains abus qui ont été constatés aux États-Unis avec le système des «class actions» (actions de groupe). À cause de ses fortes incitations économiques, ce système encourage en effet les parties à saisir la justice même si le recours n'est pas nécessairement bien fondé. Ces incitations sont le fruit d'une combinaison de facteurs, notamment l'existence de dommages-intérêts punitifs, l'absence de restrictions quant à la qualité pour agir (presque tout le monde pouvant intenter une action en justice pour le compte d'un groupe ouvert de parties lésées), la possibilité de subordonner les honoraires des avocats aux résultats («contingency fees») et la procédure étendue de découverte de la preuve («discovery procedure»). La Commission considère que ces éléments cumulés accentuent le risque de recours abusifs dans une mesure qui n'est pas compatible avec la tradition juridique européenne.
22. Toute initiative européenne en matière d'actions collectives (en cessation et/ou en réparation) ne devrait en aucune manière encourager, pour des raisons économiques,

le dépôt de plaintes abusives. Il conviendrait, en outre, de prévoir des garanties effectives pour prévenir les actions collectives abusives. Ces garanties devraient s'inspirer des systèmes nationaux de recours judiciaire dans les États membres de l'Union. Les mécanismes nationaux existants montrent en effet que différentes garanties ou des combinaisons de celles-ci sont possibles.

23. Une garantie courante est le principe selon lequel la partie qui succombe supporte les frais de procédure et les honoraires d'avocats des deux parties.
24. Le plein respect de l'intérêt légitime de toutes les parties constitue une autre garantie importante. Ces droits relèvent du droit à accéder à un tribunal impartial¹⁴ et doivent être également protégés dans le cas des recours collectifs.
25. Un recours collectif pouvant revêtir diverses formes, il y aurait lieu de prévoir des garanties permettant de prévenir les risques propres à chacune d'elles. Par exemple, dans les cas où des entités représentatives sont habilitées à intenter une action en justice, il conviendrait d'examiner les conditions d'octroi de la qualité pour agir à ces entités dans les procédures de recours collectif. C'est ainsi que, dans plusieurs États membres, conformément aux dispositions nationales mettant en œuvre la convention Aarhus, les ONG doivent remplir un certain nombre de conditions (certaine durée d'existence, étendue géographique des activités, nombre de membres, objectif de promotion de l'intérêt public, etc.) afin d'obtenir la qualité pour agir dans les procédures collectives.
26. S'agissant des garanties, il conviendra de trouver un juste équilibre entre la prévention des recours abusifs et la protection du droit à un accès effectif à la justice pour les citoyens et les entreprises de l'Union, en particulier les PME. Si cet équilibre s'avère difficile à atteindre d'une manière générale, il pourrait être nécessaire, en dernier ressort, de s'adresser à un juge pour établir cet équilibre dans une affaire pendante donnée.

Questions:

- Q 20** Comment pourrait-on protéger d'une manière adéquate l'intérêt légitime de toutes les parties dans les actions collectives (en cessation et/ou en réparation)? Parmi les garanties existant dans les États membres ou les pays tiers, quelles sont celles que vous jugez particulièrement efficaces pour limiter les recours abusifs?
- Q 21** Le principe selon lequel la partie qui succombe doit supporter les frais de procédure et les honoraires d'avocats des deux parties devrait-il s'appliquer aux actions collectives (en cessation et/ou en réparation) dans l'Union européenne? Existe-t-il, selon vous, des circonstances justifiant une dérogation à ce principe¹⁵? Dans l'affirmative, ces dérogations devraient-elles être rigoureusement circonscrites par la

¹⁴ Article 47, deuxième alinéa, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

¹⁵ Voir, par exemple, dans le domaine du droit de l'environnement, l'article 10 bis de la directive 85/337/CEE et l'article 15 bis de la directive 96/61/CE (telles qu'elles ont, toutes deux, été modifiées par la directive 2003/35/CE) qui interdisent que le coût de ces procédures soit prohibitif pour les ONG. Voir également l'arrêt de la Cour dans l'affaire C-427/07, Commission/Irlande.

législation ou devraient-elles être laissées à l'appréciation au cas par cas des tribunaux, éventuellement dans le cadre d'une disposition juridique générale?¹⁶

Q 22 Qui devrait être autorisé à former un recours collectif? Le droit de former un recours collectif devrait-il être réservé à certaines entités? Dans l'affirmative, quels sont les critères que ces entités devraient remplir? Veuillez préciser si votre réponse varie en fonction du type de mécanisme de recours collectif et du type de victimes (par exemple, consommateurs ou PME).

¹⁶ Article 16 du règlement (CE) n° 861/2007 instituant une procédure européenne de règlement des petits litiges: «La partie qui succombe supporte les frais de la procédure. Toutefois, la juridiction n'accorde pas à la partie qui a eu gain de cause le remboursement des dépens qui n'étaient pas indispensables ou qui étaient disproportionnés au regard du litige».

Q 23 Quel devrait être le rôle du juge dans les procédures de recours collectif? Lorsque des entités représentatives ont qualité pour agir, devraient-elles être reconnues comme «entités représentatives» par un organisme public compétent, ou cette question devrait-elle être laissée à l'appréciation au cas par cas des tribunaux?

Q 24 Quelles autres garanties devraient être prévues par une éventuelle initiative européenne en matière de recours collectifs?

3.5 *Des mécanismes appropriés de financement des recours collectifs, notamment pour les citoyens et les PME*

27. Les citoyens et les entreprises, en particulier les PME, ne devraient pas être privés de l'accès à la justice, faute de ressources financières suffisantes. Il conviendrait, dès lors, d'examiner dans quelle mesure il existe des mécanismes de financement appropriés aux fins des recours collectifs. Les mécanismes de financement des recours collectifs devraient permettre de financer les recours fondés, sans encourager l'introduction de recours non fondés.

Questions:

Q 25 Comment pourrait-on organiser un financement approprié des actions collectives (en cessation et/ou en réparation), compte tenu notamment de la nécessité d'éviter les recours abusifs?

Q 26 Pourrait-on concevoir des modes de financement privés (tels qu'un financement par des tiers ou une assurance «protection juridique») pour assurer un juste équilibre entre la nécessité de garantir l'accès à la justice et la nécessité d'éviter tout détournement de procédure?

Q 27 Les entités représentatives qui forment des recours collectifs devraient-elles pouvoir recouvrer les frais de procédure, y compris les frais administratifs, auprès de la partie succombante? Existe-t-il par ailleurs d'autres moyens de couvrir les coûts des entités représentatives?

Q 28 Convierait-il d'examiner d'autres aspects du financement des recours collectifs pour garantir un accès effectif à la justice?

3.6 **Application effective du droit de l'Union dans toute l'UE**

28. Dans un marché intérieur des entreprises et des consommateurs, les règles de droit procédural européen en matière civile et les règles de détermination du droit applicable devraient fonctionner efficacement, dans la pratique, pour les actions collectives (qu'il s'agisse d'actions en cessation ou d'actions en réparation), et les décisions devraient être exécutoires dans toute l'Union. Se pose dès lors la question de savoir si les règles européennes actuelles en matière de compétence judiciaire, de reconnaissance et d'exécution des décisions¹⁷, ainsi que sur la détermination du droit applicable sont suffisantes à cette fin, ou si une approche européenne cohérente en matière d'actions collectives (en cessation et/ou en réparation) exigerait l'adoption de

¹⁷ Cf. le règlement (CE) n° 44/2001 du Conseil sur la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale.

règles spécifiques supplémentaires en matière de droit applicable et/ou de compétence. Jusqu'ici, les parties prenantes n'ont signalé à la Commission aucun problème pratique dans ce domaine. La présente consultation publique a donc pour objectif de recueillir des avis et des informations sur les difficultés particulières qui pourraient se poser en matière de compétence et de détermination du droit applicable en cas de recours collectif, compte tenu des disparités actuelles entre les systèmes juridiques nationaux, notamment en matière d'actions collectives en réparation, de la nécessité d'un contrôle transfrontière effectif de l'application du droit et d'une prévention des recours abusifs, y compris la course au mieux-disant judiciaire («forum shopping»).

Questions:

- Q 29** Avez-vous connaissance de problèmes transfrontières spécifiques qui se seraient posés dans l'application pratique des règles en matière de compétence, de reconnaissance ou d'exécution des décisions? Quelles ont été les conséquences de ces problèmes et quelles solutions ont été finalement trouvées?
- Q 30** Des règles particulières en matière de compétence, de reconnaissance et d'exécution des décisions et/ou de détermination du droit applicable sont-elles requises pour les recours collectifs, afin de garantir une application effective du droit de l'Union dans toute l'Union européenne?
- Q 31** D'autres règles particulières vous paraissent-elles nécessaires en matière de recours collectifs dans les situations transfrontières, par exemple pour la résolution consensuelle collective des litiges ou pour les infractions au droit de l'Union commises par des fournisseurs de biens et services en ligne?

3.7 Autres principes possibles

29. La liste des principes communs qui ont été recensés jusqu'ici pour guider une approche européenne en matière de recours collectifs n'est pas exhaustive. L'Union européenne pourrait en établir d'autres.

Question:

- Q 32** D'autres principes communs devraient-ils être ajoutés par l'Union européenne?

4. PORTEE D'UNE APPROCHE EUROPEENNE COHERENTE EN MATIERE DE RECOURS COLLECTIFS

30. En ce qui concerne l'indemnisation du préjudice subi en raison d'une infraction au droit de l'Union, il conviendrait d'examiner l'opportunité d'étendre à d'autres domaines (tels que le droit de l'environnement et le droit des services financiers) les travaux actuels de la Commission en matière d'actions collectives (en cessation et/ou en réparation) dans les domaines de la concurrence et de la protection des consommateurs et des passagers. Indépendamment de sa portée, l'approche européenne devra être cohérente.

Questions:

- Q 33** Les travaux de la Commission en matière d'actions collectives en réparation devraient-ils être étendus à d'autres domaines du droit de l'Union en plus de ceux de la concurrence et de la protection des consommateurs? Dans l'affirmative, quels seraient ces domaines ? Ces domaines présentent-ils des particularités à prendre en compte?
- Q 34** Une éventuelle initiative européenne en matière de recours collectifs devrait-elle être de portée générale, ou serait-il préférable d'envisager des initiatives limitées à certains domaines?

5. CONSULTATION PUBLIQUE

Toutes les parties concernées sont invitées à présenter leur contribution avant le **30 avril 2011**. Ces contributions doivent être envoyées, si possible sous format électronique, à EC-collective-redress@ec.europa.eu, ou par écrit à l'adresse suivante:

Commission européenne
«Consultation sur le recours collectif/Consultation on collective redress»
Avenue du Bourget, 1-3
B-1140 Bruxelles (Evere)
Belgique

Chaque contribution doit **clairement porter la mention «Consultation sur le recours collectif/Consultation on collective redress»**. Dans un souci de transparence, les organismes (notamment les ONG, les associations professionnelles et les entreprises commerciales) sont priés de rendre publique toute information utile les concernant en s'inscrivant au registre des représentants d'intérêts et en souscrivant à son code de conduite.

Afin de susciter un véritable débat sur cette question, la Commission a publié le présent document de consultation sur son site internet Europa, à l'adresse suivante:

http://ec.europa.eu/justice/news/consulting_public/news_consulting_public_en.htm

Toutes les contributions reçues seront publiées sur ce site. Les auteurs peuvent toutefois demander que leur point de vue demeure confidentiel, en indiquant expressément sur la première page de leur réponse qu'ils s'opposent à sa publication.

Déclaration de confidentialité

Objet et étendue du traitement des données à caractère personnel

La Commission enregistrera et traitera vos données personnelles dans la mesure où elles sont nécessaires au suivi de votre réponse à la consultation publique sur le recours collectif. Ces données seront traitées conformément au règlement (CE) n° 45/2001 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions et organes communautaires et à la libre circulation de ces données. Elles seront enregistrées et stockées aussi longtemps que des actions complémentaires seront nécessaires concernant votre réponse. Dans un souci de transparence, les contributions – y

compris votre nom et votre poste au sein de votre organisation – seront communiquées au public, notamment par l'intermédiaire du site internet de la Commission, à l'adresse suivante:

http://ec.europa.eu/justice/news/consulting_public/news_consulting_public_en.htm

Droit de rectification et responsable du traitement des données à caractère personnel

Pour de plus amples informations concernant le traitement des données à caractère personnel ou l'exercice de vos droits (par exemple, l'accès à ces données et la rectification des données inexacts ou incomplètes), veuillez écrire à l'adresse suivante: EC-collective-redress@ec.europa.eu

Vous disposez à tout moment du droit de saisir le contrôleur européen de la protection des données à l'adresse suivante: edps@edps.europa.eu.