



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 19 mai 2014
sj.c(2014)1686122

ORIG : ES

Acte de procédure

**À MONSIEUR LE PRÉSIDENT ET AUX MEMBRES
DE LA COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE**

OBSERVATIONS ÉCRITES

déposées, conformément à l'article 23, deuxième alinéa, du protocole sur le statut de la Cour de justice, par la

COMMISSION EUROPÉENNE

représentée par MM. Michel VAN BEEK et Éric GIPPINI FOURNIER, membres de son service juridique, en qualité d'agents, ayant élu domicile auprès de M^{me} Merete CLAUSEN, également membre de son service juridique, Bâtiment BECH, 5 rue A. Weicker, L-2721 Luxembourg, et consentant à la signification de tous les actes de procédure via e-Curia,

dans l'affaire C-49/14

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle présentée, en vertu de l'article 267 TFUE, par le Juzgado de Primera Instancia de Cartagena (Espagne) et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction et opposant

Finanmadrid EFC, S.A.

à

Jesús Vicente Albán Zambrano, María Josefa García Zapata, Jorge Luis Albán Zambrano et Miriam Elizabeth Caicedo Merino

une décision préjudicielle sur l'interprétation, conformément au principe d'effectivité, des articles 3, 6 et 7 de la directive 93/13/CEE du Conseil du 5 avril 1993 concernant les clauses abusives (JO L 95 du 21.4.1993, p. 29), ainsi que de l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Table des matières

I.	INTRODUCTION ET FAITS.....	3
II.	CADRE JURIDIQUE.....	6
1.	DROIT DE L'UNION	6
	<i>Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).....</i>	<i>6</i>
	<i>Charte des droits fondamentaux.....</i>	<i>6</i>
	<i>Directive 93/13/CEE</i>	<i>7</i>
2.	DROIT NATIONAL	9
	<i>La procédure d'injonction de payer.....</i>	<i>9</i>
	<i>L'exécution forcée</i>	<i>10</i>
	<i>Résumé de la situation du droit espagnol relatif à l'exécution forcée pour ce qui concerne le cas d'espèce, telle que l'entend la Commission</i>	<i>15</i>
IV.	ANALYSE DES QUESTIONS POSÉES	17
1.	INTRODUCTION	17
2.	PREMIERE ET DEUXIEME QUESTIONS PREJUDICIELLES: DIRECTIVE 93/13	18
3.	TROISIEME ET QUATRIEME QUESTIONS: ARTICLE 47 DE LA CHARTE DES DROITS FONDAMENTAUX	24
	<i>Applicabilité de l'article 47 de la charte.....</i>	<i>25</i>
	<i>Violation possible de l'article 47 de la charte</i>	<i>26</i>
4.	OBSERVATIONS FINALES	29
V.	CONCLUSIONS.....	30

La Commission a l'honneur de formuler les observations suivantes.

I. INTRODUCTION ET FAITS

1. Par contrat signé le 29 juin 2006, les parties au litige pendant devant la juridiction de renvoi ont conclu un prêt destiné à financer l'achat de biens meubles (un véhicule à moteur).
2. Ce contrat contenait notamment les clauses et conditions suivantes:
 - le prêt s'élevait au total à 30 750 EUR [capital de 30 000 EUR, majoré d'une commission d'ouverture de 2,50 % (750 EUR) incluse dans le prêt];
 - taux d'intérêt annuel de 7 % et remboursement en 84 mensualités de 464,10 EUR chacune;
 - pénalité pour réclamation de dette impayée de 30 EUR (applicable à chaque échéance mensuelle impayée);
 - taux d'intérêt moratoire de 1,50 % par mois, soit 18 % par an (sixième clause des conditions générales).
3. Les débiteurs ont remboursé leurs mensualités pendant les cinq premières années, mais ont cessé de payer les échéances du prêt à partir du 29 janvier 2011.
4. Le 8 juillet 2011, le prêteur, Finamadrid, a déclaré la clôture du compte et la résiliation anticipée du contrat pour non-paiement des mensualités. D'après les comptes produits par l'établissement de crédit, le contrat présentait, à cette date, un solde débiteur de 13 447,01 EUR
5. Le 8 novembre 2011, Finamadrid a présenté une demande initiale d'injonction de payer à l'encontre des débiteurs, réclamant le paiement du solde débiteur, majoré des intérêts courus, au taux convenu, à partir de la date de clôture de compte et jusqu'à complet paiement, ainsi que des dépens.
6. Comme on le verra plus loin, le droit procédural espagnol relatif à l'injonction de payer prévoit qu'en l'absence de paiement ou d'opposition de la part du débiteur dans un délai de 20 jours, la procédure est clôturée par décision

motivée du Secretario Judicial, sans intervention du juge. Le créancier peut alors demander la mise en œuvre de l'exécution. C'est ce qui s'est passé en l'espèce:

- le 13 février 2012, le Secretario Judicial a adopté une mesure d'organisation de la procédure enjoignant aux débiteurs attaqués de payer. L'ordonnance de renvoi indique que la signification de l'injonction de payer s'est heurtée à certaines difficultés¹;
 - en l'absence de paiement ou d'opposition de la part du débiteur, le Secretario Judicial a, par décision motivée du 18 juin 2012, clôturé la procédure d'injonction de payer, en indiquant que les créanciers pouvaient présenter une demande de mise en œuvre de l'exécution.
7. Le 8 juillet 2013, Finanmadrid a présenté une demande concluant à l'adoption d'une ordonnance d'exécution d'un titre judiciaire (décision du Secretario Judicial du 18 juin 2012 clôturant la procédure d'injonction de payer 1846/2011). C'est cette demande d'exécution qui est pendante devant la juridiction de renvoi, le Juzgado de Primera Instancia de Cartagena (tribunal de première instance de Carthagène).
 8. La juridiction de renvoi doute de la compatibilité de la procédure d'injonction de payer et de la procédure d'exécution des titres judiciaires, telles que régies par le droit espagnol, avec la directive 93/13/CEE et la charte des droits fondamentaux.
 9. Les principales raisons qui amènent le juge a quo à soulever la question de l'éventuelle incompatibilité du droit procédural espagnol avec le droit de l'Union sont, en substance, les suivantes:
 - en l'absence d'opposition expresse du débiteur, l'injonction de payer est une procédure dans laquelle le juge n'intervient pas; il n'en a en effet même pas connaissance;
 - pourtant, la décision finale qui la clôture, par acte motivé du Secretario Judicial, est un titre exécutoire judiciaire et a force de chose jugée;

¹ La citation, par télégramme officiel avec accusé de réception, remise aux débiteurs Jorge Luis Albán Zambrano et Miriam Elizabeth Caicedo Merino à l'adresse indiquée par le créancier (qui était celle qui figurait dans le contrat de prêt) est restée sans effet. Les deux autres débiteurs (Jesús Vicente Albán Zambrano et María Josefa García Zapata) ont été enjoins de payer le 20 mars 2012 et, apparemment, ils ont promis de transmettre les documents à leurs codéfendeurs (ordonnance de renvoi, points 6.6 et 6.7). Pour simplifier l'exposé, les présentes observations ne mentionneront pas les circonstances évoquées dans l'ordonnance de renvoi à propos des différentes notifications et citations.

— dans la phase d'exécution, alors que le juge est désormais saisi, le droit procédural espagnol ne lui permet pas de se prononcer sur la présence éventuelle de clauses abusives dans le contrat de prêt, puisque celles-ci «ne figurent pas dans le titre exécutoire (décision motivée du Secretario Judicial) mais [dans le] document préalable qui a été validé dans la procédure d'injonction de payer» (ordonnance de renvoi, point 54). Le titre exécutoire (décision motivée du Secretario Judicial) est considéré comme un «titre exécutoire judiciaire» et constitue une décision définitive qui ne saurait donner lieu à une nouvelle procédure au fond ni faire l'objet d'un contrôle du juge, d'office ou à la demande d'une partie.

10. Le Juzgado de Primera Instancia de Cartagena pose à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1) La directive [93/13] doit-elle être interprétée en ce sens qu'elle s'oppose à une réglementation nationale telle que celle en vigueur régissant la procédure d'injonction de payer espagnole – articles 815 et 816 [de la] LEC – qui ne prévoit pas impérativement le contrôle des clauses abusives ni l'intervention d'un juge, à moins que le Secretario Judicial ne le juge opportun ou que les débiteurs forment opposition, en ce qu'elle rend plus difficile, voire impossible, le contrôle juridictionnel d'office des contrats susceptibles de contenir des clauses abusives?»

2) La directive [93/13] doit-elle être interprétée en ce sens qu'elle s'oppose à une réglementation nationale telle que l'ordre juridique espagnol qui ne permet pas de contrôler d'office [in] limine litis, dans la procédure d'exécution ultérieure, le titre exécutoire judiciaire – décision motivée rendue par le Secretario Judicial mettant fin à la procédure d'injonction de payer –, l'existence de clauses abusives dans le contrat ayant donné lieu à cette décision motivée dont l'exécution est demandée, au motif que le droit national considère qu'elle est passée en force de chose jugée (dispositions combinées des articles 551, 552 et 816, paragraphe 2, de la LEC)?

3) La charte des droits fondamentaux de l'Union européenne doit-elle être interprétée en ce sens qu'elle s'oppose à une réglementation nationale, telle que les dispositions régissant la procédure d'injonction de payer et la procédure d'exécution des titres judiciaires, qui ne prévoit jamais de contrôle juridictionnel au cours de la phase déclarative et qui ne permet pas non plus, dans la phase d'exécution, que le juge saisi contrôle la décision motivée déjà rendue par le Secretario Judicial?

4) La charte des droits fondamentaux de l'Union européenne doit-elle être interprétée en ce sens qu'elle s'oppose à une réglementation nationale qui ne permet pas de contrôler d'office le respect du droit d'audience au motif que la décision est passée en force de chose jugée?»

II. CADRE JURIDIQUE

1. Droit de l'Union

Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)

11. L'article 12 TFUE dispose:

«Les exigences de la protection des consommateurs sont prises en considération dans la définition et la mise en œuvre des autres politiques et actions de l'Union».

12. Sous le titre XV, intitulé «Protection des consommateurs», l'article 169, paragraphe 1, dispose:

«Afin de promouvoir les intérêts des consommateurs et d'assurer un niveau élevé de protection des consommateurs, l'Union contribue à la protection de la santé, de la sécurité et des intérêts économiques des consommateurs ainsi qu'à la promotion de leur droit à l'information, à l'éducation et à s'organiser afin de préserver leurs intérêts».

Charte des droits fondamentaux

13. L'article 38 de la charte des droits fondamentaux (ci-après la «charte») prévoit:

«Un niveau élevé de protection des consommateurs est assuré dans les politiques de l'Union».

14. Aux termes de l'article 47 de la charte, intitulé «Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial»:

«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 tribunal dans le respect des conditions prévues au présent article.

Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial, établi préalablement par la loi. Toute personne a la possibilité de se faire conseiller, défendre et représenter.

Une aide juridictionnelle est accordée à ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes, dans la mesure où cette aide serait nécessaire pour assurer l'effectivité de l'accès à la justice».

15. L'article 51 de la charte définit le champ d'application de celle-ci comme suit:

«1. Les dispositions de la présente Charte s'adressent aux institutions, organes et organismes de l'Union dans le respect du principe de subsidiarité, ainsi qu'aux États membres uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union. En conséquence, ils respectent les droits, observent les principes et en promeuvent l'application, conformément à leurs compétences respectives et dans le respect des limites des compétences de l'Union telles qu'elles lui sont conférées dans les traités.

2. La présente Charte n'étend pas le champ d'application du droit de l'Union au-delà des compétences de l'Union, ni ne crée aucune compétence ni aucune tâche nouvelles pour l'Union et ne modifie pas les compétences et tâches définies dans les traités».

16. L'article 52 de la charte, intitulé «Portée et interprétation des droits et des principes», prévoit à ses paragraphes 3 et 4:

«3. Dans la mesure où la présente Charte contient des droits correspondant à des droits garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, leur sens et leur portée sont les mêmes que ceux que leur confère ladite convention. Cette disposition ne fait pas obstacle à ce que le droit de l'Union accorde une protection plus étendue.

4. Dans la mesure où la présente Charte reconnaît des droits fondamentaux tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, ces droits doivent être interprétés en harmonie avec lesdites traditions».

Directive 93/13/CEE

17. Aux termes du neuvième considérant de la directive 93/13/CEE concernant les clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs (ci-après la «directive 93/13» ou la «directive»)²,

«[...] les acquéreurs de biens ou de services doivent être protégés contre les abus de puissance du vendeur ou du prestataire, [...]».

18. La directive prévoit, en son article 3, une formule ouverte, d'ordre général, qui permet de déterminer si une clause doit être considérée comme abusive:

«1. Une clause d'un contrat n'ayant pas fait l'objet d'une négociation individuelle est considérée comme abusive lorsque, en dépit de l'exigence

² Directive 93/13/CEE du Conseil du 5 avril 1993 concernant les clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs (JO L 95 du 21.4.1993, p. 29).

de bonne foi, elle crée au détriment du consommateur un déséquilibre significatif entre les droits et obligations des parties découlant du contrat.

2. Une clause est toujours considérée comme n'ayant pas fait l'objet d'une négociation individuelle lorsqu'elle a été rédigée préalablement et que le consommateur n'a, de ce fait, pas pu avoir d'influence sur son contenu, notamment dans le cadre d'un contrat d'adhésion [...]».

19. Aux termes de l'article 4 de la directive:

«1. Sans préjudice de l'article 7, le caractère abusif d'une clause contractuelle est apprécié en tenant compte de la nature des biens ou services qui font l'objet du contrat et en se référant, au moment de la conclusion du contrat, à toutes les circonstances qui entourent sa conclusion, de même qu'à toutes les autres clauses du contrat, ou d'un autre contrat dont il dépend.

[...]».

20. La directive contient en outre, dans son annexe, une liste (non limitative) de clauses qui doivent être considérées, dans tous les cas, comme abusives. La clause figurant au point e) est celle qui a pour objet ou pour effet:

«e) d'imposer au consommateur qui n'exécute pas ses obligations une indemnité d'un montant disproportionnellement élevé».

21. L'article 6, paragraphe 1, de la directive dispose:

«1. Les États membres prévoient que les clauses abusives figurant dans un contrat conclu avec un consommateur par un professionnel ne lient pas les consommateurs, dans les conditions fixées par leurs droits nationaux, et que le contrat restera contraignant pour les parties selon les mêmes termes, s'il peut subsister sans les clauses abusives.

[...]».

22. Aux termes de l'article 7:

«1. Les États membres veillent à ce que, dans l'intérêt des consommateurs ainsi que des concurrents professionnels, des moyens adéquats et efficaces existent afin de faire cesser l'utilisation des clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs par un professionnel.

[...]».

2. Droit national

La procédure d'injonction de payer

23. La procédure d'injonction de payer est régie par les articles 812 à 818 de la loi 1/2000, du 7 janvier 2000, sur la procédure civile (ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, ci-après la «LEC»). Sans prétendre exposer en détail les caractéristiques de cette procédure, il convient d'en rappeler brièvement les principaux aspects. Par souci de commodité pour la Cour, le texte consolidé de la LEC est joint à l'annexe 1³.
24. L'injonction de payer est une procédure de recouvrement de créances d'un montant inférieur ou égal à 250 000 EUR qui sont devenues exigibles et qui sont accompagnées de documents qui l'attestent ou le prouvent. Cette procédure, qui vise en définitive à la création rapide d'un titre exécutoire, est généralement utilisée par des entrepreneurs à l'encontre d'autres entrepreneurs ou de consommateurs. Son fonctionnement est le suivant:
- elle est ouverte sur simple requête du créancier auprès du tribunal de première instance du domicile du débiteur, sans que l'intervention d'un avocat et d'un «procurador» (avoué) soit nécessaire;
 - cette requête doit mentionner les coordonnées du créancier, le nom, prénom et domicile du débiteur ainsi que l'origine et le montant de la créance, et doit être accompagnée du document justificatif de la créance;
 - le tribunal (Secretario Judicial) notifie la réclamation au débiteur et lui enjoint de payer la somme réclamée dans un délai de 20 jours ou, en cas de contestation de sa part, de former opposition;
 - si le débiteur n'honore pas sa dette et ne forme pas non plus opposition, le Secretario Judicial rend une décision motivée clôturant la procédure d'injonction de payer et en informe le créancier, afin que ce dernier puisse exiger l'exécution à hauteur du montant dû⁴. L'exécution se déroule «conformément aux normes applicables à [l'exécution] des décisions juridictionnelles» (article 816, paragraphe 2, de la LEC);
 - si le débiteur honore sa dette, l'extinction de la procédure est constatée;

³ Le texte de la LEC figurant à l'annexe 1 est la version actuellement en vigueur (texte consolidé à la suite de la dernière modification du 28 mars 2014).

⁴ Cette initiative du créancier débouche sur une ordonnance de mise en œuvre de l'exécution rendue par le tribunal. À compter de l'émission de cette ordonnance, la dette produit des intérêts, des frais et débours à la charge du débiteur.

- si le débiteur présente un acte d'opposition, dont l'établissement exige obligatoirement l'intervention d'un avocat et d'un «procurador» (article 818, paragraphe 1, deuxième alinéa, de la LEC), la procédure se poursuit conformément aux règles de la procédure de droit commun applicable selon l'importance des sommes réclamées: procédure ordinaire pour les réclamations d'un montant supérieur à 6 000 EUR ou procédure orale pour celles qui n'atteignent pas ce seuil.

L'exécution forcée

25. La LEC régit l'exécution forcée des titres judiciaires dans son livre III («De l'exécution forcée et des mesures conservatoires»). Le texte intégral de la LEC figure à l'annexe 1; les dispositions qui présentent le plus d'intérêt en l'espèce sont reproduites ci-après, sous forme d'extraits.

«Article 517. Action exécutoire. Titres exécutoires.

1. *L'action exécutoire doit être fondée sur un titre susceptible d'exécution forcée.*

2. *Seuls sont susceptibles d'exécution forcée les titres suivants:*

1° le jugement de condamnation qui n'est plus susceptible de recours;

2° les sentences ou décisions arbitrales et les accords de médiation [...];

3° les décisions judiciaires qui approuvent ou homologuent les transactions judiciaires et les accords conclus dans la procédure, [...].

4° les actes notariés [...].

[...]

9° les autres décisions procédurales ou documents qui, en vertu de la présente loi ou de toute autre loi, sont susceptibles d'exécution forcée».

«Article 549. Recours en exécution. Contenu.

1. *L'exécution n'est mise en œuvre que sur requête des parties, présentée sous la forme d'une demande écrite indiquant:*

1° le titre sur lequel se fonde le créancier demandant l'exécution;

2° la protection juridictionnelle demandée en rapport avec le titre exécutoire invoqué, en précisant, le cas échéant, le montant réclamé en application de l'article 575 de la présente loi;

3° les biens du défendeur à l'exécution susceptibles d'être saisis dont le créancier a connaissance et, le cas échéant, s'il les estime suffisants aux fins de l'exécution;

4° le cas échéant, les mesures de localisation et d'enquête nécessaires

en application de l'article 590 de la présente loi;

5° l'identité de la ou des personnes à l'encontre desquelles la mise en œuvre de l'exécution est demandée, soit qu'elles sont mentionnées dans le titre exécutoire en qualité de débitrices, soit qu'elles sont soumises à l'exécution en vertu des articles 538 à 544 de la présente loi.

2. Lorsque le titre exécutoire est une décision du Secretario Judicial, ou un jugement ou une décision rendue par la juridiction compétente pour connaître de l'exécution, le recours peut se limiter à demander la mise en œuvre de l'exécution en indiquant le jugement ou la décision dont l'exécution est souhaitée.

[...]».

«Article 550. Documents à joindre au recours en exécution.

1. La requête en exécution doit être accompagnée:

1° du titre exécutoire, sauf si l'exécution est fondée sur un jugement, une décision motivée, un accord ou une transaction figurant au dossier;

[...]».

«Article 551. Ordre général d'exécution et mise en œuvre de l'exécution.

1. Le recours en exécution étant formé, dès lors que les prémisses et les conditions procédurales sont remplies, que le titre exécutoire n'est entaché d'aucune irrégularité formelle et que les actes d'exécution demandés sont conformes à la nature et à la teneur du titre, le tribunal rend une ordonnance contenant l'ordre général d'exécution et met celle-ci en œuvre.

2. Cette ordonnance indique:

1° la ou les personnes en faveur de qui l'exécution est mise en œuvre et la ou les personnes contre qui celle-ci est mise en œuvre;

2° si l'exécution est mise en œuvre de manière conjointe ou solidaire;

3° le cas échéant, le montant pour lequel l'exécution est mise en œuvre, pour tous les motifs.

[...]».

«Article 552. Rejet de la mise en œuvre de l'exécution. Recours.⁵

1. Si le tribunal considère que les prémisses et les conditions légalement requis ne sont pas réunis aux fins de la mise en œuvre de l'exécution, il

⁵ Le second alinéa du paragraphe 1, qui prévoit la possibilité d'examiner d'office l'éventuel caractère abusif des clauses d'un titre exécutoire, a été introduit par la loi 8/2013, du 26 juin 2013, concernant la réhabilitation, la régénération et la rénovation des zones urbaines (ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, BOE du 27.6.2013), entrée en vigueur le 28 juin 2013.

rend une ordonnance refusant la mise en œuvre de l'exécution.

Lorsque le tribunal estime que l'une des clauses incluses dans l'un des titres exécutoires énumérés à l'article 557, paragraphe 1, peut être qualifiée d'abusives, il entend les parties sous quinze jours. Les parties entendues, il statue dans un délai de cinq jours ouvrables, conformément aux dispositions de l'article 561, paragraphe 1, point 3^o.

2. *L'ordonnance refusant la mise en œuvre de l'exécution est susceptible d'un appel direct, qui ne peut être formé que par le créancier. Celui-ci peut également, s'il le souhaite, former un recours gracieux avant d'interjeter appel.*
3. *Dès lors que l'ordonnance refusant la mise en œuvre de l'exécution est devenue définitive, le créancier ne peut faire valoir ses droits que dans la procédure ordinaire correspondante, si la force de chose jugée du jugement ou de la décision définitive servant de fondement à la requête en exécution ne s'y oppose pas».*

«Article 556. Opposition à l'exécution de décisions procédurales^[6] ou arbitrales ou des accords de médiation.

1. *Si le titre exécutoire est une décision procédurale ou arbitrale de condamnation ou un accord de médiation, le défendeur à l'exécution peut, dans les dix jours suivant la notification de l'ordonnance d'exécution, s'opposer à celle-ci par écrit en invoquant le paiement ou le respect du dispositif de l'arrêt, de la sentence arbitrale ou de l'accord, ce dont il devra apporter la preuve documentaire.*

Il est également possible d'opposer la forclusion de l'action en exécution ainsi que les accords et transactions qui auraient été conclus pour éviter l'exécution, à condition que ces accords et transactions figurent dans un acte notarié.

2. *L'opposition formée dans les cas visés au paragraphe précédent n'est pas suspensive d'exécution.*
3. *Sans préjudice des dispositions des paragraphes précédents, lorsque l'exécution est mise en œuvre en vertu de l'ordonnance visée à l'article 517, paragraphe 2, point 8^{d7]}, le Secretario Judicial, une fois qu'il a pris acte de l'opposition formée à ladite exécution, ordonne, par la même décision, la suspension de celle-ci. Cette opposition peut se fonder*

^[6] L'intitulé de l'article 556 de la LEC était auparavant: «Opposition à l'exécution de décisions judiciaires ou arbitrales et de transactions ou accords homologués». Sa modification reflète l'inclusion parmi les titres exécutoires des «décisions procédurales» qui ne sont pas rendues par un juge, telles que la décision motivée du Secretario Judicial en cause en l'espèce.

^[7] Il apparaît donc que la suspension de l'exécution d'une décision procédurale («titre judiciaire») au motif qu'elle est fondée sur un contrat comportant des clauses abusives n'est prévue que dans un seul cas, celui de la fixation du plafond d'indemnisation pour les accidents de la circulation (article 517, paragraphe 2, point 8^o, de la LEC: «l'ordonnance fixant le montant maximal exigible à titre d'indemnisation, rendue en cas de défaut de comparution de l'accusé ou de décision d'acquiescement ou de non-lieu dans les procédures pénales engagées pour des faits couverts par l'assurance obligatoire de responsabilité civile résultant de l'utilisation et de la circulation de véhicules à moteur»).

sur n'importe lequel des motifs prévus à l'article suivant^[8] ou sur l'un de ceux indiqués ci-après:

1° faute exclusive de la victime;

2° force majeure étrangère à la conduite ou au fonctionnement du véhicule;

3° concours de fautes».

«Article 557. Opposition à l'exécution fondée sur des titres exécutoires non judiciaires ni arbitraux.

1. Lorsqu'est mise en œuvre l'exécution en vertu des titres prévus à l'article 517, paragraphe 2, points 4°, 5°, 6° et 7°, ou des autres documents ayant force exécutoire visés au point 9° du même paragraphe dudit article 517, le défendeur à l'exécution ne peut s'y opposer, dans les délais et formes prévus à l'article précédent, que s'il invoque l'un des motifs suivants:

1° paiement pouvant être prouvé par un document;

2° compensation de créance liquide résultant d'un document ayant force exécutoire;

3° demande excessive ou liquidation excessive des dettes en nature;

4° prescription et forclusion;

5° remise de dette, report, accord ou promesse de renonciation à agir, devant être établi dans un document;

6° transaction, à condition qu'elle figure dans un acte notarié;

7° le titre contient des clauses abusives.

2. En cas de formation de l'opposition prévue au paragraphe précédent, le Secretario Judicial suspend, par voie de mesure d'organisation de la procédure, le cours de l'exécution».

«Article 561. Ordonnance clôturant l'opposition pour motifs de fond.

1. Les parties ayant été entendues sur l'opposition à l'exécution non fondée sur des vices de procédure et, le cas échéant, à la suite de l'audience tenue devant lui, le tribunal rend, par voie d'ordonnance, aux seules fins de l'exécution, l'une des décisions suivantes:

1° déclarer, en cas de rejet de l'opposition dans son intégralité, qu'il y a lieu que l'exécution soit poursuivie pour le montant retenu dans

[8] Cette disposition donne exceptionnellement la possibilité de former opposition à l'exécution d'un titre judiciaire (l'ordonnance visée à l'article 517, paragraphe 2, point 8°, de la LEC) pour les motifs prévus à l'article 557 (qui sont les motifs d'opposition à l'exécution de titres non judiciaires). L'article 557 comprend, depuis sa modification par la loi 1/2013, le motif suivant: «le titre contient des clauses abusives».

l'ordonnance d'exécution. Si l'opposition repose sur la demande excessive et si celle-ci est partiellement rejetée, l'exécution n'est confirmée que pour le montant correspondant.

L'ordonnance rejetant l'opposition dans son intégralité condamne aux dépens de cette dernière le défendeur à l'exécution, conformément aux dispositions de l'article 394 relatives à la condamnation aux dépens de la première instance;

2° déclarer, si l'un des motifs visés aux articles 556 et 557 est accueilli ou si la demande excessive admise en vertu de l'article 558 est considérée comme fondée dans son intégralité, qu'il n'y a pas lieu à exécution;

3° lorsque le caractère abusif d'une ou de plusieurs clauses est constaté, l'ordonnance en détermine les conséquences, soit en déclarant qu'il n'y a pas lieu à exécution, soit en ordonnant la mise en œuvre de l'exécution sans appliquer les clauses considérées comme abusives.

2. Si l'opposition à l'exécution est accueillie, cette dernière est annulée et la levée des saisies et des mesures d'affectation en garantie adoptées est ordonnée, le défendeur à l'exécution étant réintégré dans la situation antérieure à la mise en œuvre de l'exécution, conformément aux dispositions des articles 533 et 534. Le créancier demandant l'exécution est en outre condamné aux dépens de l'opposition.

3. L'ordonnance statuant sur l'opposition peut faire l'objet d'un recours en appel, qui n'est pas suspensif d'exécution lorsque la décision contestée a rejeté l'opposition.

Si la décision contestée a accueilli l'opposition, le créancier demandeur de l'exécution peut demander que les saisies et les mesures de garantie ordonnées soient maintenues et que les mesures appropriées soient adoptées conformément à l'article 697 de la présente loi, et le tribunal, par voie d'ordonnance, fait droit à cette demande, à condition que le créancier demandant l'exécution constitue une caution suffisante, fixée par la même décision, pour garantir une indemnisation appropriée du défendeur à l'exécution si l'accueil de l'opposition est confirmé».

26. Il y a lieu, enfin, de rappeler brièvement le régime suspensif de l'exécution (articles 565 à 570 de la LEC). La règle générale établie par l'article 565 de la LEC est celle de la non-suspension de l'exécution, sauf lorsque «*la loi prévoit expressément [la suspension] ou [que] toutes les parties à l'exécution y consentent*». L'exécution des titres judiciaires, en particulier, n'est en règle générale pas suspendue, même lorsque le débiteur forme opposition⁹.

⁹ Voir l'article 556, paragraphe 2, de la LEC («*L'opposition formée dans les cas visés au paragraphe précédent n'est pas suspensive d'exécution*»). À comparer avec ce qui est prévu pour l'exécution des titres non judiciaires à l'article 557, paragraphe 2, de la LEC («*En cas de formation de l'opposition prévue au paragraphe précédent, le Secretario Judicial suspend, par voie de mesure d'organisation de la procédure,*

27. L'article 698 de la LEC, relatif à la procédure de saisie hypothécaire, prévoit également une règle selon laquelle toute réclamation (autre que celles expressément visées aux articles précédents) est tranchée dans le cadre d'une procédure distincte, «*sans jamais avoir pour effet de suspendre la procédure [de saisie hypothécaire] ou d'y faire échec*».

Résumé de la situation en droit espagnol en matière d'exécution forcée pertinente en l'espèce, comme le comprend la Commission

28. La série d'extraits de la LEC qui précède, pourtant non exhaustive, est complexe, de sorte que les éléments pertinents en l'espèce n'apparaissent pas clairement. La Commission tente, dans ce qui suit, de résumer de manière succincte la façon dont elle perçoit le droit procédural espagnol applicable à l'exécution forcée.

29. Un premier élément à prendre en considération est le rôle confié au Secretario Judicial dans la procédure d'injonction de payer par la loi 13/2009, du 3 novembre 2009¹⁰. Cette loi attribue de nouvelles compétences au Secretario Judicial en déchargeant le juge de certaines tâches et, en particulier, en prévoyant qu'il appartient au Secretario Judicial, sans l'intervention du juge, de clôturer, par décision motivée («*decreto*»), la procédure d'injonction de payer ou l'opposition du débiteur (article 816, paragraphe 1, de la LEC).

30. Un second élément pertinent est la qualification de la décision motivée du Secretario Judicial en tant que «titre exécutoire judiciaire»¹¹. Il ressort de

le cours de l'exécution»). Les cas de suspension de l'exécution au cours de la procédure d'exécution sont prévus à l'article 556, paragraphe 3, et à l'article 557, paragraphe 2, de la LEC, cités plus haut; on notera que le premier cas concerne une hypothèse très spécifique (celle visée à l'article 517, paragraphe 2, point 8°, de la LEC) et que le second concerne exclusivement la suspension de l'exécution des titres exécutoires non judiciaires. Les autres cas de suspension sont exceptionnels: l'article 566 prévoit la possibilité de suspendre l'exécution, uniquement sur requête des parties, lorsqu'une «*recours en révision ou en annulation du jugement définitif rendu par défaut*» a été formé, si les circonstances de l'espèce le justifient. Les articles 567 et suivants prévoient la possibilité de suspendre l'exécution «*dans les cas de liquidation judiciaire ou de concordat préventif*» et pour des raisons de recours préjudiciel dans certaines procédures pénales.

¹⁰ Loi 13/2009, du 3 novembre 2009, portant réforme du droit procédural pour la mise en place du nouveau greffe (ley 13/2009, de 3 de noviembre, de reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva Oficina judicial, BOE n° 266 du 4 novembre 2009, p. I-92103). Cette loi est entrée en vigueur le 4 mai 2010. Elle a notamment modifié la procédure d'injonction de payer en ce qui concerne le montant maximal et le rôle du Secretario Judicial.

¹¹ Dans le présent mémoire d'observations écrites, nous utilisons l'expression «titres judiciaires», dans la mesure où c'est celle employée dans l'ordonnance de renvoi, conformément à la division classique habituelle entre titres exécutoires «judiciaires» et «non judiciaires». Il convient cependant de rappeler ce

l'ordonnance de renvoi que cette décision motivée équivaut, à toutes fins juridiques, à un jugement ou à une décision judiciaire. La décision motivée a force de chose jugée et son exécution est régie par les dispositions applicables à l'exécution des décisions judiciaires (voir article 816, paragraphe 2, de la LEC).

31. Cela signifie, selon le juge de renvoi, que les modifications apportées par la loi 1/2013, du 14 mai 2013¹², à certains aspects de la procédure d'exécution ne sont pas pertinentes en l'espèce. Cette loi a modifié principalement le régime d'opposition à l'exécution des titres non judiciaires: l'article 695 de la LEC, relatif à l'opposition à la saisie hypothécaire (situation de l'affaire Aziz), et le régime d'exécution des autres titres «non judiciaires ni arbitraux» de l'article 557 ont été modifiés et prévoient désormais expressément la possibilité de former opposition à l'exécution pour des motifs liés à l'existence de clauses abusives.
32. La loi 1/2013 n'a pas modifié l'opposition à l'exécution des titres judiciaires, qui demeure régie par l'article 556, lequel ne prévoit pas la possibilité d'un contrôle d'office de la présence d'éventuelles clauses abusives dans le contrat qui a fait naître la créance (ni l'opposition à l'exécution de la part du débiteur pour un tel motif).
33. Cependant, la loi 8/2013¹³, entrée en vigueur le 28 juin 2013, a modifié la disposition générale de l'article 552, paragraphe 1, second alinéa, afin de prévoir le contrôle d'office, par le juge saisi de l'exécution, de l'existence de clauses abusives. Cet article permet l'examen des «*des clauses incluses dans l'un des titres exécutoires énumérés à l'article 557, paragraphe 1*»,

qui est expliqué à la note de bas de page 6 du présent mémoire: l'intitulé de l'article 556 emploie l'expression «décisions procédurales» pour désigner des actes tels que la décision motivée du Secretario Judicial, qui nous occupe en l'espèce.

¹² Loi 1/2013, du 14 mai 2013, instaurant des mesures pour renforcer la protection des débiteurs hypothécaires, la restructuration de la dette et les loyers sociaux (ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, BOE n° 116 du 15 mai 2013, p. I-36373). Selon son préambule, cette loi a été adoptée pour «soulager les débiteurs hypothécaires», eu égard aux circonstances exceptionnelles «dues à la crise économique et financière, qui font que de nombreuses personnes ayant souscrit un prêt hypothécaire pour l'achat de leur résidence principale ont des difficultés à faire face à leurs obligations». Certaines des dispositions de cette loi ont pour objet d'adapter le droit procédural espagnol applicable à la procédure de saisie hypothécaire de manière à corriger certains aspects incompatibles avec le droit de l'Union, examinés par la Cour dans son arrêt du 14 mars 2013 dans l'affaire C-415/11, Aziz non encore publié au Recueil.

¹³ Voir la note de bas de page 5 du présent mémoire.

sans distinction. Si, toutefois, le «titre exécutoire» est un jugement (ou, comme en l'espèce, une décision motivée du Secretario Judicial, qui est assimilée à une décision judiciaire), il acquiert force de chose jugée à l'égard du contrat sous-jacent. Le juge de renvoi explique que les clauses abusives ne figurent pas dans le titre exécutoire (la décision motivée du Secretario Judicial, qui constitue un «titre judiciaire»), mais dans le contrat sous-jacent, qu'il ne lui est pas permis d'examiner au cours de la phase d'exécution.

IV. ANALYSE DES QUESTIONS POSÉES

1. Introduction

34. Dans les sections précédentes, la Commission a présenté le cadre juridique et le problème qui est soulevé en l'espèce. Cet exposé, nécessairement prolix, a l'avantage de permettre que l'analyse soit relativement brève. Une fois la situation comprise, la réponse aux questions de la juridiction de renvoi semble clairement s'imposer.
35. En effet, la Commission estime qu'un régime procédural tel que celui décrit dans l'ordonnance de renvoi est contraire à la directive 93/13 (et suscite des doutes quant à la compatibilité de son application en l'espèce avec l'article 47 de la charte), dans la mesure où:
- telle qu'elle est conçue, la procédure d'injonction de payer espagnole ne laisse aucune place, en l'absence d'opposition de la part du débiteur, à l'intervention d'un juge pour examiner d'office la présence éventuelle de clauses abusives dans le contrat;
 - à l'issue de la procédure d'injonction de payer, la procédure d'exécution forcée ne permet pas au juge de l'exécution d'examiner d'office la présence de clauses abusives dans un contrat qui a acquis force exécutoire par une décision ayant force de chose jugée (ni au débiteur de s'opposer à l'exécution pour un tel motif). Le fait que, dans la formation de la décision en question, sur laquelle l'action exécutoire est fondée, il n'y a jamais eu intervention d'un juge habilité à examiner d'office la présence de clauses abusives dans le contrat sous-jacent revêt une importance particulière à cet égard.

2. Première et deuxième questions préjudicielles: directive 93/13

36. Selon une jurisprudence constante, en l'absence d'harmonisation, les questions procédurales sont régies par le principe de l'autonomie procédurale des États membres, dans le respect des principes d'équivalence et d'effectivité¹⁴.
37. Le principe d'effectivité exige, selon une jurisprudence bien établie, que l'exercice des droits que le consommateur tire de la directive ne soit pas rendu impossible ou excessivement difficile.
38. La Cour s'est prononcée à plusieurs reprises, dans des affaires récentes, sur les pouvoirs et obligations des juridictions nationales en ce qui concerne l'examen d'office, en vertu de la directive 93/13, du caractère abusif des clauses figurant dans les contrats conclus avec les consommateurs. Il ressort clairement de cette jurisprudence que:
- l'article 6 de ladite directive doit être considéré comme une norme équivalente à celles qualifiées «d'ordre public» en droit national¹⁵;
 - l'examen d'office du caractère abusif constitue une obligation, et non une simple faculté¹⁶;
 - et ce, également *in limine litis*¹⁷.
39. Le système de protection mis en œuvre par la directive 93/13 repose sur «l'idée que le consommateur se trouve dans une situation d'infériorité à l'égard du professionnel» en ce qui concerne tant le pouvoir de négociation que le niveau d'information, situation qui le conduit à adhérer aux conditions rédigées préalablement par le professionnel, sans pouvoir exercer une

¹⁴ Voir, en particulier, les arrêts du 16 décembre 1976 dans l'affaire 33/76, Rewe, Rec. p. 1989, point 5; du 20 septembre 2001 dans l'affaire C-453/99, Courage et Crehan, Rec. p. I-6297, point 29; du 26 octobre 2006 dans l'affaire C-168/05, Mostaza Claro, Rec. p. I-10421, point 24, et du 6 octobre 2009 dans l'affaire C-40/08, Asturcom Telecomunicaciones, Rec. p. I-9579, point 38.

¹⁵ Arrêt du 6 octobre 2009, Asturcom Telecomunicaciones, cité dans la note de bas de page précédente, points 51 et 52.

¹⁶ Arrêts du 4 juin 2009 dans l'affaire C-243/08, Pannon GSM, Rec. p. I-4713, et du 9 novembre 2010 dans l'affaire C-137/08, VB Pénzügyi Lízing, Rec. p. I-10847, point 49.

¹⁷ Voir, en ce qui est de la clause attributive de compétence, les arrêts Pannon GSM et VB Pénzügyi Lízing, cités dans la note de bas de page précédente, et l'arrêt du 27 juin 2000 dans les affaires jointes C-240/98 à C-244/98, Océano Grupo Editorial et Salvat Editores, Rec. p. I-4941.

influence sur le contenu de celles-ci¹⁸. C'est pourquoi l'article 6, paragraphe 1, de la directive dispose que les clauses abusives «ne lient pas les consommateurs»¹⁹.

40. La Cour en conclut que «la situation d'inégalité entre le consommateur et le professionnel ne peut être compensée que par une intervention positive, extérieure aux seules parties au contrat»²⁰, c'est-à-dire par l'intervention du juge. L'obligation d'examen d'office se définit, dans la jurisprudence, comme un mécanisme permettant de «suppléer au déséquilibre qui existe entre le consommateur et le professionnel»²¹.
41. Le principe de l'examen d'office *«constitue un moyen propre à la fois à atteindre le résultat fixé à l'article 6 de la directive, à savoir empêcher qu'un consommateur individuel ne soit lié par une clause abusive, et à contribuer à la réalisation de l'objectif visé à son article 7, dès lors qu'un tel examen peut avoir un effet dissuasif concourant à faire cesser l'utilisation de clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs par un professionnel»*²².
42. La Cour considère que l'examen d'office est nécessaire pour assurer l'effectivité des droits reconnus aux consommateurs par la directive²³. La protection que celle-ci confère aux consommateurs *«s'étend ainsi aux hypothèses dans lesquelles le consommateur qui a conclu avec un professionnel un contrat contenant une clause abusive s'abstient d'invoquer le caractère abusif de cette clause soit parce qu'il ignore ses droits, soit*

¹⁸ Arrêts du 15 mars 2012 dans l'affaire C-453/10, Pereničová et Perenič, non encore publié au Recueil, point 27; du 9 novembre 2010, VB Pénzügyi Lízing, cité dans la note de bas de page 16 supra, point 46; Océano Grupo Editorial et Salvat Editores, cité dans la note de bas de page 17 supra, point 25; Mostaza Claro, cité dans la note de bas de page 14 supra, point 25, et Asturcom Telecomunicaciones, cité dans la note de bas de page 14 supra, point 29.

¹⁹ Il s'agit là d'une *«disposition impérative qui tend à substituer à l'équilibre formel que le contrat établit entre les droits et obligations des contractants un équilibre réel de nature à rétablir l'égalité entre ces derniers»* (arrêts Pereničová et Perenič, cité dans la note de bas de page 18 supra, point 28, et VB Pénzügyi Lízing, cité dans la note de bas de page 16 supra, point 47 et jurisprudence citée).

²⁰ Arrêt VB Pénzügyi Lízing, cité dans la note de bas de page 16 supra, point 48 et jurisprudence citée.

²¹ Arrêts Pannon GSM, cité dans la note de bas de page 16 supra, points 31 et 32, et du 14 juin 2012 dans l'affaire C-618/10, Banco Español de Crédito, points 42 et 43.

²² Arrêt Mostaza Claro, cité dans la note de bas de page 14 supra, point 27 et jurisprudence citée (*«Cette faculté reconnue au juge a été considérée comme nécessaire pour assurer au consommateur une protection effective, eu égard notamment au risque non négligeable que celui-ci soit dans l'ignorance de ses droits ou rencontre des difficultés pour les exercer»*).

²³ Arrêt Mostaza Claro, cité dans la note de bas de page 14 supra, point 28 et jurisprudence citée.

parce qu'il est dissuadé de les faire valoir en raison des frais qu'une action en justice entraînerait»²⁴.

43. Dans plusieurs des affaires précitées, de même que dans l'affaire Aziz/Catalunya Caixa²⁵, la Cour a estimé que le principe d'effectivité des droits reconnus aux consommateurs par la directive 93/13 s'oppose aux règles de droit procédural interne qui rendent la protection de ces droits impossible ou excessivement difficile pour le juge (notamment en empêchant le juge d'examiner d'office la présence éventuelle de clauses abusives, ou en l'empêchant de suspendre l'exécution).
44. Jusqu'à présent, la Cour a refusé que la spécificité de certaines procédures puisse justifier une exception à l'obligation d'examiner d'office le caractère abusif²⁶.
45. L'arrêt Banesto traite précisément de la compatibilité de la procédure d'injonction de payer espagnole avec la directive 93/13 (bien que, compte tenu des circonstances de l'affaire, il examine seulement la phase de la procédure portant sur le fond, et non celle d'exécution). Dans son arrêt, la Cour rappelle ce qui suit:

«En ce qui concerne le principe d'effectivité, il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante de la Cour, chaque cas dans lequel se pose la question de savoir si une disposition procédurale nationale rend impossible ou excessivement difficile l'application du droit de l'Union doit

²⁴ Arrêts Mostaza Claro, cité dans la note de bas de page 14 supra, point 29, et du 21 novembre 2002 dans l'affaire C-473/00, Cofidis, Rec. p. I-10875, point 34. Voir aussi l'arrêt Banco Español de Crédito, cité dans la note de bas de page 21 supra, point 53. La Cour considère que «[...] il existe un risque non négligeable que les consommateurs concernés ne forment pas l'opposition requise soit en raison du délai particulièrement court prévu à cette fin, soit parce qu'ils peuvent être dissuadés de se défendre eu égard aux frais qu'une action en justice entraînerait par rapport au montant de la dette contestée, soit parce qu'ils ignorent ou ne perçoivent pas l'étendue de leurs droits, ou encore en raison du contenu limité de la demande d'injonction introduite par les professionnels et donc du caractère incomplet des informations dont ils disposent» (ibid., point 54).

²⁵ Arrêt Aziz, cité dans la note de bas de page 12 supra, point 60. La Cour constate que le système espagnol de saisie hypothécaire est de nature à porter atteinte à l'effectivité de la protection voulue par la directive, «en ce qu'il institue une impossibilité pour le juge du fond, devant lequel le consommateur a introduit une demande faisant valoir le caractère abusif d'une clause contractuelle constituant le fondement du titre exécutoire, d'octroyer des mesures provisoires susceptibles de suspendre la procédure de saisie hypothécaire ou d'y faire échec», lorsque l'octroi de telles mesures s'avère nécessaire pour garantir la pleine efficacité de sa décision finale. Selon la Cour, une protection a posteriori, purement indemnitaire, du consommateur se révélerait incomplète et insuffisante et ne constituerait un moyen ni adéquat ni efficace pour faire cesser l'utilisation de clauses abusives, objectif visé à l'article 7, paragraphe 1, de la directive.

²⁶ Arrêts Pannon GSM, cité dans la note de bas de page 16 supra, point 34; VB Pénzügyi Lízing, cité dans la note de bas de page 16 supra, point 51; et Banco Español de Crédito, cité dans la note de bas de page 21 supra.

être analysé en tenant compte de la place de cette disposition dans l'ensemble de la procédure, de son déroulement et de ses particularités, devant les diverses instances nationales (voir arrêt Asturcom Telecomunicaciones, précité, point 39 et jurisprudence citée)»²⁷.

46. L'analyse que fait la Cour de la procédure d'injonction de payer espagnole est la suivante:

«[...] en vertu des articles 815, paragraphe 1, et 818, paragraphe 1, du code de procédure civile, le juge national saisi d'une demande d'injonction de payer jouit d'une compétence qui est limitée à la seule vérification de l'existence des conditions formelles d'ouverture de cette procédure, en présence desquelles il doit faire droit à la demande dont il est saisi et rendre une injonction exécutoire sans pouvoir examiner, in limine litis ni à aucun autre moment de la procédure, le bien-fondé de la demande au regard des informations dont il dispose, à moins que le débiteur ne refuse de s'acquitter de sa dette ou ne forme opposition dans un délai de 20 jours [cette opposition est effectuée avec l'assistance d'un avocat pour les litiges excédant une valeur déterminée].

Or, dans ce contexte, force est de constater qu'un tel régime procédural, instituant une impossibilité pour le juge saisi d'une demande d'injonction de payer d'apprécier d'office, in limine litis ni à aucun autre moment de la procédure, alors même qu'il dispose déjà de tous les éléments de droit et de fait nécessaires à cet effet, le caractère abusif des clauses contenues dans un contrat conclu entre un professionnel et un consommateur, en l'absence d'opposition formée par ce dernier, est de nature à porter atteinte à l'effectivité de la protection voulue par la directive 93/13 (voir, en ce sens, arrêt du 21 novembre 2002, Cofidis, C-473/00, Rec. p. I-10875, point 35).

En effet, compte tenu de l'ensemble, du déroulement et des particularités de la procédure d'injonction de payer décrite aux points 50 à 52 du présent arrêt, il existe un risque non négligeable que les consommateurs concernés ne forment pas l'opposition requise soit en raison du délai particulièrement court prévu à cette fin, soit parce qu'ils peuvent être dissuadés de se défendre eu égard aux frais qu'une action en justice entraînerait par rapport au montant de la dette contestée, soit parce qu'ils ignorent ou ne perçoivent pas l'étendue de leurs droits, ou encore en raison du contenu limité de la demande d'injonction introduite par les professionnels et donc du caractère incomplet des informations dont ils disposent.

Ainsi, il suffirait aux professionnels d'engager une procédure d'injonction de payer au lieu d'une procédure civile ordinaire pour priver les consommateurs du bénéfice de la protection voulue par la directive 93/13, ce qui s'avère également contraire à la jurisprudence de la Cour selon laquelle les caractéristiques spécifiques des procédures juridictionnelles, qui se déroulent dans le cadre du droit national entre les professionnels et les consommateurs, ne sauraient constituer un élément susceptible

²⁷ Arrêt Banco Español de Crédito, cité dans la note de bas de page 21 supra, point 49.

d'affecter la protection juridique dont doivent bénéficier ces derniers en vertu des dispositions de cette directive (arrêt Pannon GSM, précité, point 34).

Dans ces conditions, il convient de constater que la réglementation espagnole en cause au principal n'apparaît pas conforme au principe d'effectivité, en ce qu'elle rend impossible ou excessivement difficile, dans les procédures engagées par les professionnels et auxquels les consommateurs sont défendeurs, l'application de la protection que la directive 93/13 entend conférer à ces derniers»²⁸.

47. La procédure d'injonction de payer espagnole n'a pas changé, dans sa conception, depuis l'arrêt Banesto. De fait, la juridiction de renvoi explique que, vu le rôle conféré au Secretario Judicial à la suite de la réforme de 2009 (loi 13/2009), l'intervention d'office du juge, en l'absence d'opposition du débiteur, est devenue encore plus difficile, voire impossible, puisque le juge n'intervient pas et n'est pas informé de l'existence de la procédure. Les conclusions formulées par la Cour au point 1 du dispositif de l'arrêt Banesto semblent donc, a fortiori, rester valables pour la législation espagnole actuellement applicable à la procédure d'injonction de payer²⁹.
48. Il est ainsi répondu à la première question préjudicielle posée par la juridiction de renvoi.
49. À la différence de l'affaire Banesto, la présente espèce intervient après la clôture de la procédure d'injonction de payer, dans une phase ultérieure (celle d'exécution). Cette circonstance amène le juge national à poser la deuxième question préjudicielle, dont la réponse doit lui permettre de déterminer la compatibilité avec la directive 93/13, non plus de la procédure d'injonction de payer, mais des limitations qui l'empêchent, dans le cadre de la procédure d'exécution forcée, de remettre en cause la décision motivée du Secretario Judicial en raison de sa nature «judiciaire» et à sa force de «chose jugée».
50. En effet, en premier lieu, assimilée à un «titre judiciaire» en vertu de l'article 816, paragraphe 2, de la LEC, la décision motivée du Secretario

²⁸ Arrêt Banco Español de Crédito, cité dans la note de bas de page 21 supra, points 52 à 56.

²⁹ Il convient en outre de souligner qu'eu égard aux circonstances particulières de l'espèce (difficultés rencontrées lors de la notification de la demande de lancement de la procédure d'injonction de payer, puis lors de la citation des parties dans la phase d'exécution), le risque «non négligeable» que les consommateurs concernés ne forment pas opposition à l'injonction de payer est particulièrement flagrant en l'espèce.

Judicial qui clôt la procédure d'injonction de payer en l'absence d'opposition du débiteur ouvre directement la voie à l'exécution forcée prévue aux articles 551 et 552 de la LEC, excluant toute possibilité d'examiner d'office les clauses du contrat sous-jacent et toute possibilité de rejeter la mise en œuvre de l'exécution pour des motifs liés à la présence, dans le contrat, de clauses abusives interdites par la directive.

51. En deuxième lieu, la qualification de la décision motivée du Secretario Judicial de «titre exécutoire judiciaire» lui donne force de chose jugée, selon l'article 816, paragraphe 2, de la LEC et la jurisprudence citée par la juridiction de renvoi. L'article 818 de la LEC le rappelle expressément pour le cas où le débiteur forme opposition, mais l'article 816, paragraphe 2, de la LEC prévoit que l'exécution de la décision motivée du Secretario Judicial suit les règles prévues pour l'exécution des décisions judiciaires, *«l'opposition prévue dans ces cas-là pouvant être formée, étant précisé que ni le demandeur de la procédure d'injonction de payer ni le débiteur contre lequel l'exécution est requise ne pourront demander ultérieurement, dans la procédure ordinaire, le montant réclamé dans l'injonction de payer ni la restitution de celui qui a été obtenu par voie d'exécution»*.
52. Ce qui pose problème, en réalité, c'est la spécificité du «titre exécutoire judiciaire» en cause (une décision motivée du Secretario Judicial). D'autres titres exécutoires «judiciaires», tels qu'un jugement définitif, sont le résultat d'un examen au fond, dans le cadre d'une procédure de droit commun dans laquelle un juge est intervenu, lequel aura pu examiner les clauses du contrat et, le cas échéant, se prononcer d'office sur leur éventuel caractère abusif³⁰.
53. Il est normal qu'un jugement définitif rendu à l'issue d'un examen au fond ait

³⁰ À noter toutefois qu'il existe, en droit espagnol, d'autres titres exécutoires qui sont apparemment assimilés à des titres exécutoires «judiciaires», bien qu'ils soient formés sans l'intervention d'un juge, tels les sentences ou décisions arbitrales et les accords de médiation. L'exécution de ces titres pourrait donner lieu à une situation semblable à celle de la décision motivée du Secretario Judicial pertinente en l'espèce, puisque, dans leur cas également, durant la phase d'exécution, il est exclu que le débiteur puisse former opposition ou qu'un contrôle d'office puisse être effectué pour des motifs liés à la présence de clauses abusives dans le contrat sous-jacent. En revanche, pour les saisies hypothécaires et d'autres «titres non judiciaires ni arbitraux», la possibilité de former opposition en invoquant le caractère abusif d'une clause est bien prévue (voir l'article 695, paragraphe 1, point 4^a, et l'article 557, paragraphe 1, point 7^a, de la LEC), et le juge de l'exécution devrait pouvoir soulever ce motif d'office. La catégorie des «titres non judiciaires ni arbitraux» se limite apparemment à ceux énumérés à l'article 517, paragraphe 2, points 4^o, 5^o, 6^o et 7^o, de la LEC (voir les articles 520 et 557 de la LEC).

force de chose jugée et que le juge saisi de l'exécution du jugement n'examine pas à nouveau le contrat sous-jacent, remettant en cause ce qui a déjà été jugé. Toutefois, en ce qui concerne l'exécution d'un titre exécutoire validant un contrat qu'aucun juge n'a examiné auparavant, c'est au juge de l'exécution qu'il revient de protéger les droits des consommateurs. Sinon, il existe un risque certain que les consommateurs se voient liés par des clauses abusives.

54. La qualification de la décision motivée du Secretario Judicial de «titre exécutoire judiciaire», assimilé à un jugement définitif et capable de produire les effets de la chose jugée, exclut toute possibilité pour le juge saisi de l'exécution de remédier aux insuffisances de la procédure d'injonction de payer en ce qui concerne la protection des droits des consommateurs. De l'avis de la Commission, il ressort clairement de la jurisprudence de la Cour que le consommateur doit disposer d'une possibilité réelle qu'un examen de l'éventuelle présence de clauses abusives soit effectué, à la demande des parties mais aussi d'office, avant qu'il ne soit procédé à l'exécution forcée d'une créance fondée sur un contrat soumis aux dispositions de la directive 93/13³¹.

55. En conclusion, l'absence d'intervention d'office du juge de l'exécution forcée à l'issue d'une procédure telle que la procédure d'injonction de payer espagnole, associée à l'impossibilité d'obtenir la suspension de la procédure d'exécution, a pour effet de rendre impossible ou, à tout le moins, excessivement difficile d'assurer le respect des dispositions de la directive, et notamment de son article 6, paragraphe 1, et de son article 7, paragraphe 1.

3. Troisième et quatrième questions: article 47 de la charte des droits fondamentaux

56. Le juge de renvoi se demande (troisième question préjudicielle) si la charte des droits fondamentaux, et plus particulièrement son article 47, s'oppose à

³¹ Voir, en ce qui concerne le rôle du juge national, l'ordonnance du 14 novembre 2013 dans les affaires jointes C-537/12 et C-116/13, Banco Popular Español, point 70, et, dans le même sens, l'arrêt Aziz, cité dans la note de bas de page 12 supra, points 73 et 75.

une procédure telle que la procédure d'injonction de payer décrite dans l'ordonnance de renvoi, qui ne prévoit pas de contrôle juridictionnel au fond et ne permet pas non plus, dans la phase d'exécution, que le juge saisi de l'exécution examine au fond la présence de clauses abusives dans le contrat sous-jacent à la décision motivée du Secretario Judicial.

57. Dans l'hypothèse où la Cour partagerait le point de vue de la Commission quant à la réponse à apporter aux première et deuxième questions préjudicielles, il ne serait pas rigoureusement nécessaire d'aborder les troisième et quatrième questions. Néanmoins, dans un souci d'exhaustivité, la Commission propose quelques éléments de réflexion sur cette question.

Applicabilité de l'article 47 de la charte

58. Aux termes de l'article 51, paragraphe 1, de la charte, les dispositions de cette dernière s'adressent aux institutions, organes et organismes de l'Union ainsi qu'«aux États membres uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union». En vertu de l'article 6, paragraphe 1, du traité UE, qui attribue une valeur contraignante à la charte, et ainsi qu'il ressort de la «Déclaration sur la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne» annexée à l'acte final de la Conférence intergouvernementale qui a adopté le traité de Lisbonne, la charte n'étend pas les compétences de l'Union, ni ne modifie les compétences et tâches définies par les traités.
59. Pour déterminer si l'article 47 de la charte est applicable au litige pendant devant la juridiction de renvoi, il est nécessaire d'examiner si la décision de cette juridiction constitue une mesure de mise en œuvre du droit de l'Union, comme le prévoit l'article 51, paragraphe 1, de la charte.
60. Selon l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, du traité UE, les États membres établissent les voies de recours nécessaires pour assurer une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union. Il s'ensuit que les États membres sont tenus de mettre en place des procédures juridictionnelles permettant aux justiciables de faire valoir les droits qu'ils tirent du droit de l'Union.
61. Dans la procédure pendante devant le juge de renvoi, la question d'une éventuelle érosion des droits que la directive 93/13 confère aux

consommateurs est soulevée.

62. En ce qui concerne les droits consacrés par la directive 93/13, la Cour a spécifiquement indiqué que les modalités procédurales d'exercice des droits garantis par cette directive doivent respecter l'article 47 de la charte:

«[...] en mettant en œuvre le droit de l'Union, le juge national doit également respecter les exigences d'une protection juridictionnelle effective des droits que les justiciables tirent du droit de l'Union, telle qu'elle est garantie par l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Parmi ces exigences figure le principe du contradictoire, qui fait partie des droits de la défense et qui s'impose au juge notamment lorsqu'il tranche un litige sur la base d'un motif retenu d'office (voir, en ce sens, arrêt du 2 décembre 2009, *Commission/Irlande* e.a., C-89/08 P, Rec. p. I-11245, points 50 ainsi que 54)»³².

63. En conséquence, la Commission considère que le cas d'espèce correspond pleinement à la situation visée à l'article 51, paragraphe 1, de la charte, dans laquelle la juridiction de l'État membre est appelée à mettre en œuvre le droit de l'Union.

Violation possible de l'article 47 de la charte

64. Le principe de protection juridictionnelle effective figurant à l'article 47 de la charte est constitué de divers éléments, lesquels comprennent, notamment, les droits de la défense, le principe d'égalité des armes, le droit d'accès aux tribunaux ainsi que le droit de se faire conseiller, défendre et représenter³³.
65. L'article 47 de la charte correspond, dans une large mesure, à l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales («CEDH»); ce dernier est pertinent pour déterminer le sens et la portée du premier, en vertu de l'article 52, paragraphe 3, de la charte.
66. L'article 6 de la CEDH impose que les contestations sur des droits et obligations de caractère civil soient tranchées par «un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi». Un «tribunal» se caractérise au sens matériel par son rôle juridictionnel: trancher, sur la base de normes de droit, avec

³² Arrêt du 21 février 2013 dans l'affaire C-472/11, *Banif Plus Bank*, non encore publié au Recueil, point 29.

³³ Arrêt du 2 novembre 2012 dans l'affaire C-199/11, *Europese Gemeenschap/Otis*, point 48.

plénitude de juridiction³⁴ et à l'issue d'une procédure qui assure la «solution juridictionnelle» du litige³⁵.

67. Toutefois, l'article 6 ne s'oppose pas à ce que certaines décisions soient rendues par un organe qui ne remplit pas les conditions requises pour être considéré comme un «tribunal». La jurisprudence impose que, dans ce cas, la décision puisse faire l'objet d'un contrôle juridictionnel de la part d'un organe qui répond, quant à lui, à ces conditions³⁶.
68. En l'espèce, il doit être clair que l'article 6 de la CEDH, n'impose pas, en soi, l'action d'office d'un tribunal indépendant et impartial pour sauvegarder la plénitude des droits civils des parties³⁷. Le droit du consommateur à l'intervention d'office d'un juge afin de garantir le respect des droits qui lui sont conférés par la directive 93/13 découle de la directive elle-même, telle qu'interprétée par la Cour. Ce qu'exige en revanche l'article 6 de la CEDH, c'est la possibilité d'accéder à un juge, et que le contenu des droits civils d'une partie ne soit pas décidé de façon définitive par un organe qui ne peut pas être considéré comme «un tribunal indépendant et impartial».
69. De même, le droit de l'Union exige la possibilité de faire valoir par voie juridictionnelle, grâce à un «contrôle juridictionnel effectif», les droits tirés de l'ordre juridique de l'Union³⁸.
70. En l'espèce, il conviendrait de considérer, d'une part, que la procédure d'injonction de payer espagnole ne refuse pas au consommateur l'accès à la justice, puisqu'il a la possibilité de former opposition à l'injonction de payer, auquel cas l'affaire se poursuit automatiquement devant un juge dans

³⁴ Cour européenne des droits de l'homme, arrêts *Sramek c. Autriche*, 22 octobre 1984, n° 8790/79, § 36, et *Chypre c. Turquie* [GC], 10 mai 2001, n° 25781/94, § 233.

³⁵ Cour européenne des droits de l'homme, arrêt *Bentham c. Pays-Bas*, 23 octobre 1985, série A n° 97, § 40.

³⁶ Cour européenne des droits de l'homme, arrêts *Ortenberg c. Autriche*, 25 novembre 1994, n° 12884/87, § 31; *Albert et Le Compte c. Belgique*, 10 février 1983, série A n° 58, p. 16, § 29; et *Zumtobel c. Autriche*, 21 septembre 1993, série A n° 268-A.

³⁷ L'exigence d'un contrôle de pleine juridiction suppose la possibilité d'invoquer des droits devant un tribunal indépendant et impartial doté de la pleine juridiction, mais elle ne signifie pas que ce tribunal ait l'obligation d'agir d'office pour défendre les droits d'une des parties. Voir, par analogie, les arrêts du 8 décembre 2011 dans l'affaire *C-386/10 P, Chalkor/Commission*, ECLI:EU:C:2011:815, points 64, 65 et 70; *C-272/09 P, KME Germany e.a./Commission*, ECLI:EU:C:2011:810, points 104 et 105; et *C-389/10 P, KME Germany e.a./Commission*, ECLI:EU:C:2011:816, points 131 et 132.

³⁸ Arrêt du 15 mai 1986 dans l'affaire 222/84, *Johnston*, Rec. p. 1663, points 17 à 21.

le cadre d'une procédure contradictoire. Cela devrait, en principe, suffire pour garantir une protection juridictionnelle effective³⁹. Comme il a déjà été indiqué, la violation du droit que le consommateur tire du droit matériel (la directive 93/13) à un examen d'office, par un juge, de l'éventuelle présence de clauses abusives dans le contrat est une tout autre question.

71. D'autre part, il y a lieu de s'interroger sur l'incidence des circonstances dans lesquelles le consommateur doit former son opposition, et notamment la brièveté du délai imparti, critère que la Cour elle-même mentionne dans l'arrêt *Banesto*⁴⁰. Si la brièveté du délai pour former opposition ou les circonstances dans lesquelles il est nécessaire de le faire permettent de conclure que le consommateur ne dispose pas d'un accès effectif à la justice (d'une manière générale ou dans les circonstances de l'espèce), il sera possible de retenir l'existence d'une violation de l'article 47 de la charte.
72. Il pourrait être pertinent à cet égard de relever, outre le court délai imparti pour former opposition, que le juge de renvoi semble considérer qu'il y a eu des vices de procédure (absence de citation valablement signifiée à l'ensemble des débiteurs ou à certains d'entre eux) qui le font douter que les débiteurs aient pu exercer leurs droits de la défense, garantis par l'article 47 de la charte.
73. En mettant en œuvre le droit de l'Union, le juge national doit respecter les exigences d'une protection juridictionnelle effective, parmi lesquelles figure *«le principe du contradictoire, qui fait partie des droits de la défense et qui s'impose au juge»*. En règle générale, le principe du contradictoire ne confère pas seulement à chaque partie à un procès le droit de prendre connaissance des pièces et des observations soumises au juge par son adversaire. Pour satisfaire aux exigences liées au droit à un procès équitable, il importe que les parties aient connaissance et puissent débattre contradictoirement tant des éléments de fait que des éléments de droit qui

³⁹ Voir, en ce sens et par analogie, l'arrêt du 11 septembre 2003 dans l'affaire C-13/01, *Safalero*, Rec. p. I-8698, points 49 et suivants (l'importateur avait la possibilité de faire valoir, dans le cadre d'un recours juridictionnel, l'illégalité de l'amende qui lui avait été infligée; la Cour en a conclu qu'il disposait d'une voie de droit qui lui assurait une protection juridictionnelle effective).

⁴⁰ Arrêt *Banco Español de Crédito*, cité dans la note de bas de page 21 supra, points 52 et 54.

sont décisifs pour l'issue de la procédure⁴¹.

74. Les éléments exposés dans l'ordonnance de renvoi ne sont pas très détaillés. Néanmoins, s'il apparaît que les circonstances de la citation ou de la notification des parties au litige ont porté atteinte au droit à une procédure contradictoire, la Commission estime que l'article 47 de la charte a été violé.
75. La Commission conclut de l'analyse qui précède qu'une réglementation procédurale comme celle décrite dans l'ordonnance de renvoi pourrait être contraire à l'article 47 de la charte, à la lumière des objectifs de la directive 93/13 et de l'effet utile de ses dispositions ou, à tout le moins, du fait qu'il a pu y avoir en l'espèce, à l'égard de certains débiteurs, une violation de cette disposition.

4. Observations finales

76. Le juge de renvoi est le mieux placé pour déterminer s'il dispose d'une marge de manœuvre pour assurer une interprétation du droit national qui soit conforme à la charte. À cette fin, il devra donner au droit interne applicable une interprétation conforme, dans toute la mesure du possible, au droit de l'Union. Par exemple, il existe peut-être une possibilité d'interprétation selon laquelle l'examen d'office par le juge, tel que prévu à l'article 552 de la LEC, peut porter non seulement sur les éventuelles clauses abusives contenues dans le titre exécutoire lui-même, mais aussi sur celles du contrat sous-jacent, lorsque le titre exécutoire est une décision motivée du Secretario Judicial rendue à l'issue d'une procédure d'injonction de payer dans laquelle le débiteur n'a pas formé opposition⁴².
77. Si aucune interprétation conforme ne s'avère possible, le juge national doit laisser inappliquée toute disposition nationale contraire au droit de l'Union⁴³. La Cour a confirmé cette même obligation de laisser inappliquée toute disposition nationale contraire pour la charte⁴⁴.

⁴¹ Arrêt Banif Plus Bank, cité dans la note de bas de page 32 supra, points 29 à 31.

⁴² Il semble cependant que la jurisprudence nationale citée dans l'ordonnance de renvoi s'oppose à cette interprétation, étant donné qu'elle considère que la décision motivée est passée en force de chose jugée.

⁴³ Arrêt du 24 janvier 2012 dans l'affaire C-282/10, Domínguez, non encore publié au Recueil, point 23.

⁴⁴ Arrêt du 26 février 2013 dans l'affaire C-617/10, Åkerberg Fransson, non encore publié au Recueil, points 45 et 46.

V. CONCLUSIONS

78. Eu égard aux considérations qui précèdent, la Commission a l'honneur de proposer à la Cour d'apporter les réponses suivantes aux questions qui lui ont été posées par le Juzgado de Primera Instancia de Cartagena:

- la directive 93/13/CEE du Conseil du 5 avril 1993 concernant les clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs doit être interprétée en ce sens qu'elle s'oppose à une réglementation d'un État membre telle que celle en cause au principal, qui ne permet pas, dans une procédure d'injonction de payer, qu'un juge examine d'office le caractère abusif des clauses d'un contrat conclu entre un professionnel et un consommateur, en l'absence d'opposition formée par ce dernier;
- la directive 93/13/CEE du Conseil du 5 avril 1993 concernant les clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs doit être interprétée en ce sens qu'elle s'oppose à une réglementation d'un État membre qui confère un caractère définitif et la force de chose jugée à une décision procédurale qui a donné force exécutoire aux clauses d'un contrat conclu entre un professionnel et un consommateur, en l'absence d'opposition formée par ce dernier, sans qu'un juge examine d'office le caractère abusif de ces clauses et sans que le consommateur puisse s'opposer à l'exécution de cette décision procédurale en invoquant le caractère abusif des clauses du contrat sous-jacent;
- le droit à une protection juridictionnelle effective garanti par l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne n'impose pas, en principe, qu'un juge agisse d'office pour sauvegarder la plénitude des droits des parties à une procédure civile; le fait que celles-ci doivent invoquer expressément leurs droits et engager les procédures opportunes, telle l'opposition à une injonction de payer, est compatible avec l'article 47 de la charte; néanmoins, il peut y avoir violation dudit article 47 si la brièveté du délai imparti pour former opposition ou les circonstances de l'espèce, qu'il appartient à la juridiction de renvoi d'examiner, permettent de conclure que l'accès effectif à la justice a été indûment restreint.

Michel VAN BEEK

Éric GIPPINI-FOURNIER

Agents de la Commission