



COMMENTAIRES DU CCBE SUR LE DOCUMENT DE CONSULTATION DE LA COMMISSION SUR LES RECOURS COLLECTIFS POUR LES CONSOMMATEURS

COMMENTAIRES DU CCBE SUR LE DOCUMENT DE CONSULTATION DE LA COMMISSION SUR LES RECOURS COLLECTIFS POUR LES CONSOMMATEURS

Le Conseil des barreaux européens (CCBE) représente plus de 700 000 avocats européens à travers ses barreaux membres de l'Union européenne et de l'Espace économique européen. En plus de ses barreaux membres de l'UE, il compte des représentants observateurs des barreaux de six autres pays européens. Le CCBE se manifeste régulièrement au nom de ses membres sur des questions de politique affectant les citoyens et les avocats européens.

Le CCBE apprécie les efforts de la Commission afin de poursuivre le débat sur l'établissement d'un cadre juridique efficace permettant aux consommateurs de recevoir une juste réparation dans les affaires de litiges de masse. Toutefois, trois des cinq solutions présentées dans le dernier document de consultation (présenté et débattu lors de l'audition publique du 29 mai 2009) doivent être considérées comme un recul : nous estimons que les propositions du livre vert offraient une meilleure protection juridique aux consommateurs que celle désormais offerte dans les solutions 3¹, 4² et 5³ du document de consultation.

Nous essayons de le démontrer dans ce document en donnant le type d'informations et de rapports de faits que la Commission a invité les parties prenantes à fournir, c'est-à-dire en donnant des faits et des rapports concernant les expériences vécues par les États membres possédant déjà des instruments nationaux de recours collectif (pour les consommateurs).

Tel qu'il l'indique dans sa réponse au livre vert sur les recours collectifs pour les consommateurs, le CCBE ne prend pas position quant à la nécessité ou l'intérêt ou non d'un instrument de l'UE en la matière.

1. Des instruments de recours collectif non réservés à des demandes en réparation privilégiées

Le CCBE se demande pour quelle raison un instrument de recours collectif à l'échelle de l'UE devrait se limiter aux demandes collectives de consommateurs uniquement, excluant par exemple les demandes collectives de petites entreprises. Le CCBE n'a encore identifié aucune raison justifiant l'octroi d'instruments de recours collectif aux seuls consommateurs et l'exclusion des petites entreprises, par exemple, d'un tel instrument. Il y a, de plus, un risque de différence de traitement des consommateurs d'un État à l'autre et d'un secteur à l'autre.

Dans certains États membres, par exemple en Autriche, les instruments de recours collectif, en particulier les procédures, sont à la disposition non seulement des consommateurs, mais également de tout le monde, en particulier les petites entreprises, lorsque leurs droits sont violés par un professionnel et qu'ils souhaitent poursuivre une action collectivement. Il faut rapporter que cette ouverture non discriminatoire des instruments de recours collectif à tous est un système qui fonctionne bien (voir l'article 227 du Code des procédures civiles autrichien, article 11 - 2 Code autrichien des procédures civiles ; décision de la Cour suprême autrichienne 4 Ob 116/05w et la doctrine *Scheuba*, AnwBl 2006, 64 FN 4, *Kalss*, ÖBA 2005, 322, 330ff; *Madl*, ÖBA 2003, 722ff).

Un cadre juridique efficace à l'échelle de l'UE devrait donc permettre non seulement aux consommateurs mais également à tout citoyen européen d'obtenir une juste réparation dans les

-
- 1 Solution 3 : la mise en œuvre non contraignante de modes alternatifs de résolution des conflits et de systèmes judiciaires de recours collectif en lien avec des pouvoirs supplémentaires conformément au règlement relatif à la coopération en matière de protection des consommateurs.
 - 2 Solution 4 : la mise en œuvre non contraignante de modes alternatifs de résolution des conflits et de systèmes judiciaires de recours collectif avec des critères de référence, en lien avec des pouvoirs supplémentaires conformément au règlement relatif à la coopération en matière de protection des consommateurs.
 - 3 Solution 5 : un mécanisme judiciaire de recours collectif à l'échelle européenne comprenant des modes alternatifs de résolution des conflits collectifs.

Conseil des barreaux européens – Council of Bars and Law Societies of Europe

association internationale sans but lucratif

Avenue de la Joyeuse Entrée 1-5 – B 1040 Brussels – Belgium – Tel.+32 (0)2 234 65 10 – Fax.+32 (0)2 234 65 11/12 – E-mail ccbe@ccbe.eu – www.ccbe.eu

26.06.2009

affaires de litiges de masse, qu'elles soient intentées par des consommateurs, des petites entreprises, des agriculteurs, des artistes ou des indépendants.

Les solutions 3 à 5 du document de consultation, qui restreignent toute initiative aux demandes de consommateurs, ne mèneront qu'à un traitement préférentiel des demandes des consommateurs. La question de savoir si la pratique illégale d'un professionnel viole les droits des consommateurs ou ceux des petites entreprises, des agriculteurs, des artistes ou des indépendants n'est pas pertinente au regard des expériences vécues.

Les pratiques bancaires illégales peuvent par exemple violer les droits des détenteurs d'un compte. Le dommage causé est le même, que le titulaire du compte soit consommateur, petit entrepreneur, agriculteur, artiste ou indépendant. Même si le titulaire d'un compte privé et un entrepreneur titulaire d'un compte semblable subissent le même dommage, ils ne disposeront pas du même droit permettant d'obtenir une juste réparation dans les affaires de litiges de masse.

Un tel système discriminatoire, tel que suggéré dans les solutions 3 à 5, n'est pas le résultat que devrait obtenir une initiative de la Commission afin d'établir un cadre juridique efficace garantissant une juste réparation dans les affaires de litiges de masse.

En outre, l'initiative de la DG Sanco n'a pas encore été harmonisée avec l'initiative de la DG Concurrence qui, lorsque les deux initiatives aboutiront à des instruments à l'échelle de l'UE, provoquera une incertitude juridique à l'échelle européenne et laissera davantage de questions juridiques ouvertes de manière confuse qu'à l'heure actuelle.

2. Séparation stricte des actions de droit civil et des sanctions pénales

Les instruments existant dans plusieurs États membres permettent aux consommateurs (toute personne ayant subi un dommage en raison d'une pratique illégale de la part d'un professionnel) de poursuivre les demandes et d'obtenir une juste réparation de manière collective. Le CCBE estime toutefois que tout instrument à venir devrait permettre au consommateur d'obtenir seulement la réparation de son dommage ; les dommages et intérêts ne devraient pas être punitifs ni correspondre à un prélèvement sur des bénéfices. Aucune des solutions mentionnées dans le document de discussion ne devrait mener à un tel résultat.

Dans les États membres dans lesquels des instruments de recours collectif existent, il revient exclusivement aux autorités publiques de prendre des mesures afin de protéger les intérêts des consommateurs et de punir les pratiques illégales. Il faut rapporter que ce système séparant la réparation du dommage subi de toute poursuite, recours et sanction pénale est un système qui fonctionne bien⁴.

Le fait que ce soient les autorités publiques qui poursuivent les pratiques illégales des professionnels constitue une garantie d'objectivité et d'indépendance, tandis que les associations de consommateurs privées (autres que les autorités publiques et les consommateurs) le sont moins.

La poursuite des pratiques illégales des professionnels relève de la compétence exclusive des autorités publiques de chaque État membre, ce qui ne devrait pas être « déplacé » vers des organismes privés tels que les associations de consommateurs privées. Les solutions 3-5 suggérées dans le dernier document de consultation de la Commission mettent en évidence le fait que l'initiative puisse aboutir à des « *forces de police des consommateurs* » à l'échelle européenne. Il n'existe pas de base juridique prévoyant une telle compétence de la part de la Commission.

4 En Autriche par exemple, l'adjudication des actions de droit civil est strictement distincte des sanctions de nature pénale ou réglementaire et seules les autorités publiques ont le droit d'effectuer des prélèvements sur des bénéfices (section 20 du Code pénal autrichien ; Karollus, JBI 1988, 280).

3. Défaut de transparence, importance de l'indépendance

Si les associations de consommateurs sont autorisées à avoir le droit d'intenter des actions représentatives au nom des consommateurs, le CCBE estime qu'elles devraient être tenues de respecter des normes de transparence et d'indépendance. Tel est le cas, que ces organismes soient financés par des fonds publics ou privés. Les litiges de masses devraient être déferés dans le seul but de dédommager le consommateur ayant subi un préjudice.

Dans certains États membres dans lesquels, entre autres, les associations de consommateurs privées ont un droit d'accès aux instruments de recours collectif, on constate cependant un manque de transparence.

Les associations de consommateurs sont souvent financées par des fonds publics. La décision de ces associations, lorsqu'elles décident ou non d'employer un instrument de recours collectif pour obtenir juste réparation pour des consommateurs dans des affaires de litiges de masse, n'est pas toujours transparente. Les consommateurs ayant subi un dommage ne disposent d'aucun recours envers les associations de consommateurs afin de s'assurer que leurs demandes en réparation soient poursuivies.

Dans certains États membres, on constate que des associations de consommateurs ont poursuivi les demandes en réparation de consommateurs fondées sur des pratiques illégales à l'encontre de certaines banques ou sociétés d'assurances alors qu'elles n'ont pas poursuivi la même demande contre d'autres banques ou sociétés d'assurances coupables du même comportement illégal. Les consommateurs ne disposent d'aucune garantie contre les décisions arbitraires des associations de consommateurs.

Suite aux commentaires ci-dessus, le CCBE exprime une grande inquiétude concernant les conséquences possibles des points de référence mentionnés dans le document de consultation (paragraphe 52, 57 et 62).

Les associations de consommateurs situées dans un État membre A auraient le droit d'intenter des actions collectives dans les États membres B, C et D au nom des consommateurs pour la même pratique illégale d'un ou de plusieurs professionnels. Elles pourraient être financées publiquement par le gouvernement de l'État membre A ou pourraient récupérer les frais de la réparation accordée. Les associations de consommateurs auraient le droit d'intenter des actions seulement dans les pays B et D sans avoir à donner d'explication. Nous sommes soucieux que les associations de consommateurs ne soient pas manipulées afin de poursuivre des actions qui font l'objet de motifs politiques ou qui, pour des raisons non expliquées, ciblent les professionnels de certains États membres.

Ainsi, l'indépendance (financière) des entités ayant le droit d'aider les consommateurs à obtenir juste réparation dans les affaires de litige de masse est primordiale. Lorsque cette indépendance n'est pas garantie, à savoir dans le cas où les personnes sont financées par des fonds publics ou ont le droit d'effectuer un prélèvement sur des bénéfices, tout cadre juridique qui permet de garantir aux consommateurs une juste réparation dans les affaires de litiges de masse est transformable en instrument d'instabilité politique.

4. Le rôle de l'avocat dans le recours collectif

Il n'apparaît pas souhaitable que les recours collectifs puissent être introduits uniquement par les associations de consommateurs. En effet, les consommateurs non membres d'une association doivent pouvoir se regrouper librement et agir par l'intermédiaire de l'avocat ou des avocats de leur choix ; à défaut, il serait porté atteinte à la liberté d'accès des citoyens à la justice.

Pour ce qui est des procédures d'affaires type, le demandeur devrait être représenté par un avocat tout au long de la procédure (compte tenu de la complexité exceptionnelle et du nombre de questions variées qui tendent à apparaître) si le droit procédural national ne l'exige pas déjà. Dans certains pays (par exemple en Allemagne), la compétence des avocats fait que la vaste majorité des demandeurs

choisissent d'être représentés, même lorsque ce n'est pas obligatoire. Les frais découlant d'une telle exigence devraient être récupérables par la règle selon laquelle la partie qui succombe est condamnée aux dépens. Les honoraires de l'avocat devront tenir compte de l'étendue et de la difficulté de l'affaire-type.

Le CCBE souhaiterait rappeler que l'avocat est soumis à une déontologie stricte dans tous les États de l'Union européenne et qu'il a sa responsabilité couverte par une assurance obligatoire. En outre, c'est un professionnel qui réunit compétence, pratique du dialogue avec les juges et les justiciables, indépendance (élément essentiel notamment en cette matière) et savoir faire.

Par ailleurs, le recours à un avocat « chef de file » facilitera la bonne marche de la procédure.

5. Procédure d'affaire-type

Le CCBE souhaite proposer des modifications concernant la procédure d'affaire-type proposée par la Commission.

Premièrement, les consommateurs ne devraient pas avoir la possibilité de décider s'ils veulent être tenus par le résultat des procédures après que la décision a été rendue. Une telle approche de « picorage » d'un seul côté compromettrait gravement le principe d'égalité des armes.

Deuxièmement, la procédure devrait prévoir une juridiction exclusive. A défaut, une course vers divers tribunaux dans différents pays serait difficilement évitable. Si plusieurs actions d'affaires-type étaient toutefois autorisées simultanément, elles pourraient donner différents résultats. Ceci ne soutiendrait pas l'idée d'une unité du droit européen.

Troisièmement, le champ d'application de la procédure d'affaire-type devrait être restreint à l'établissement de certains faits seulement. L'application du droit matériel devrait rester entre les mains des juridictions nationales. La procédure s'en retrouverait donc simplifiée. Les faits ayant été établis, les consommateurs éprouveraient peu de difficultés à obtenir réparation auprès de leur juridiction nationale.

Quatrièmement, le champ d'application de la procédure d'affaire-type devrait se limiter aux affaires dans lesquelles les dommages et intérêts individuels rendent une affaire à deux parties non rentable. Lorsque ce n'est pas le cas, il n'est pas nécessaire de restreindre l'autonomie privée en imposant un mécanisme de recours collectif. Les parties d'une affaire à deux parties pourrait se voir accorder le droit d'entrer dans l'affaire-type si les deux y consentent. Conformément à l'article 65 du traité CE, la procédure d'affaire-type devrait être limitée aux affaires transfrontalières.

Conclusion :

- (1) Toute future proposition en matière de recours collectif ne devrait pas se limiter aux consommateurs.**
- (2) Les actions de droit civil devraient être strictement séparées des sanctions pénales.**
- (3) Les associations de consommateurs autorisées à intenter des actions représentatives au nom des consommateurs devraient répondre à des normes de transparence et d'indépendance.**
- (4) Les consommateurs non membres d'une association doivent pouvoir se regrouper librement et agir par l'intermédiaire de l'avocat ou des avocats de leur choix. Concernant les procédures d'affaires type, le demandeur devrait être représenté par un avocat tout au long de la procédure.**
- (5) Une procédure d'affaire-type devrait répondre aux conditions minimales soulignées dans la cinquième partie.**