

## **Contribution à la consultation sur l'action de groupe des consommateurs**

## **1. MEDEL, la consultation sur le livre vert et les recours collectifs**

MEDEL – Magistrats européens pour la démocratie et les libertés est une association qui réunit quinze associations de magistrats, actives dans dix pays membres de l'Union. Parmi ses objectifs statutaires, figure le respect des droits des minorités et à la différence, notamment les droits des immigrés et des publics fragiles, en vue de leur émancipation. En tant qu'association de promotion de la culture juridique démocratique en Europe, MEDEL attache une attention particulière aux dispositifs de protection susceptibles de contribuer à la réalisation de l'un des objectifs constitutifs de l'Union européenne, à savoir la mise en place d'un espace de justice européen qui rende réel le contenu de la citoyenneté européenne. En matière de droit des consommateurs, ces dispositifs de protection ont une importance et une efficacité particulières dans la mesure où ils sont censés assurer une compatibilité et une intégration de plus en plus grandes des systèmes juridictionnels nationaux. En outre, le droit des consommateurs permet d'atteindre des objectifs importants de protection des ressortissants européens en matière d'accès au marché des biens et des services, et qui souvent vont même au-delà de la réglementation juridique s'appliquant à la transaction commerciale ponctuelle effectuée par le consommateur.

MEDEL entend défendre ces points de vue. C'est pourquoi elle a, via ses associations membres, élaboré une « réponse » au Livre vert consacré à la révision de l'acquis communautaire sur la protection des consommateurs. Cette « réponse » a été le fruit d'une consultation interne et de nombreux séminaires organisés avec les universités, les professions juridiques, ainsi que les associations des consommateurs et des entreprises.

Dans sa réponse au Livre vert, MEDEL avait déjà souligné, s'agissant de la question N (sujets non abordés dans le Livre vert), que l'attention portée par la Commission aux instruments procéduraux susceptibles de permettre la mise en œuvre

sur le fond de cette protection, est insuffisante. Et pourtant ce sont bien les différences et les incompatibilités entre les instruments procéduraux qui ont une incidence sur l'effectivité de la protection et la possibilité d'ouverture des marchés tant aux entreprises qu'aux consommateurs. Cette incidence est au moins égale sinon supérieure à celle due aux différences existant en matière de droit positif.

MEDEL se félicite donc de l'initiative de la Commission sur les recours collectifs. Car, en matière de protection des consommateurs, l'effectivité de la protection, l'accès au droit et les modes alternatifs de règlement des conflits jouent un rôle capital.

Dans sa réponse au Livre vert, MEDEL a également souligné l'importance prioritaire que revêtent à cet égard les actions collectives et les *class actions* (actions de groupe), en comprenant les premières comme des actions intentées par des organismes représentatifs d'intérêts collectifs, et les secondes comme les *class actions* typiques venues des Etats-Unis.

S'agissant des actions collectives, il est indispensable que l'instrument horizontal de protection des consommateurs envisage un dispositif législatif général garantissant le fonctionnement de l'action inhibitoire.

Quant aux *class actions*, à l'heure actuelle en Europe – comme il est mentionné dans notre réponse – aucune procédure ne permet d'obtenir une indemnisation de l'ensemble des victimes concernées lorsque des entreprises violent la protection juridique des consommateurs. Le déséquilibre est considérable entre, d'une part, des consommateurs, qui ont un faible intérêt à agir en justice pour recouvrer de petites sommes, et, d'autre part, des professionnels, qui en tirent un bénéfice considérable. Le déséquilibre qui existe entre la situation de l'individu et celle des entreprises est encore plus important lorsque les litiges portent sur les droits fondamentaux des citoyens. C'est pourquoi – et telle était notre conclusion – il est indispensable d'introduire en Europe une véritable action de groupe (ou *class action*). A l'appui, nous citons les exemples des législations québécoise et portugaise, qui démontrent que la mise en place d'une telle procédure permet de garantir le droit à réparation des citoyens sans engendrer les dérives du système américain ni de risques économiques pour les entreprises.

Notre réponse au Livre vert abordait, enfin, la question du règlement extrajudiciaire des conflits afin de souligner l'importance de mettre en place des mécanismes de protection autres que le procès, facilement accessibles et à bas coût. A cet égard, nous évoquons le besoin de relancer le Réseau extrajudiciaire européen (réseau EJE), qui constitue l'outil le mieux adapté pour informer les consommateurs sur les organismes et les modes alternatifs de règlement des conflits en place dans les différents pays. Il permet également d'harmoniser les systèmes nationaux de règlement extrajudiciaire des litiges. Ce dernier objectif est d'autant plus important, tant pour la protection des consommateurs que pour la création du marché unique, que les modes alternatifs de règlement des conflits en place dans les différents pays membres ne sont pas aujourd'hui aussi homogènes qu'il le faudrait du point de vue de la fiabilité de l'organisme de conciliation, de ses décisions ou propositions de conciliation, de la prévision des délais et des coûts de la conciliation extrajudiciaire.

En participant à cette consultation, MEDEL confirme bien évidemment ses réflexions d'ordre général et souhaite s'exprimer de manière plus spécifique sur les *références* élaborées par la Commission ainsi que sur leur renforcement dans le cadre d'une initiative d'envergure, indispensable pour construire un véritable espace de justice européen.

## **2. Observations sur la méthode de référence proposée par la Commission**

### ***1. The mechanism should enable consumers to obtain satisfactory redress in cases which they could not otherwise adequately pursue on a individual basis.***

Il est d'une importance capitale de mettre à la disposition des consommateurs des outils de protection collective. Cela relève du devoir institutionnel de l'Union en vertu des traités et de la jurisprudence des Cours européennes, qui ont codifié le principe de l'effectivité de la protection des droits, comme ayant une valeur constitutionnelle. Et ce, tant pour ce qui est de l'action inhibitoire que pour l'action en réparation.

Une protection collective plus efficace ne devrait en aucun cas tendre à exclure le recours à l'action individuelle. Bien au contraire, il est plutôt question d'encourager le recours à la protection collective dans la mesure où elle aide les consommateurs du point de vue des coûts et de l'accès au droit.

Une réglementation européenne en matière de protection collective est indispensable en cas de litiges transfrontaliers. De même, il convient d'harmoniser les mécanismes nationaux de protection collective, qui doivent être cohérents avec les principes européens. S'agissant du premier aspect, un règlement devrait déterminer le juge compétent ainsi que la loi applicable, et introduire une procédure européenne uniforme et des mécanismes d'exécution automatique au sein de l'Union. Dans une première phase, des mesures simples pourraient être mises à l'étude, mais propres à assurer néanmoins une réelle harmonisation des procédures et du fond des éléments fondamentaux de la protection. Elles devraient également prévoir un système efficace d'attribution de la compétence et de détermination de la loi applicable au litige

### ***2. It should be possible to finance the actions in a way that allows either the consumers themselves to proceed with a collective action or to be effectively represented by a third party. Plaintiff's costs for bringing an action should not be disproportioned to the amount in dispute***

Cette question porte non seulement sur les coûts et les modes de financement de l'action en justice, mais également sur les différentes actions possibles. A cet égard, une légitimité à agir devrait être reconnue tant à des organisations déjà existantes, et reconnues en tant que porteurs d'intérêts collectifs des consommateurs, qu'à des organismes de représentation qui se constituent *ad hoc* (à l'instar du code italien de la consommation en matière d'action collective en réparation ; en effet, par la loi n° 244 de 2007, la possibilité d'ester en justice a été reconnue « aux associations et aux comités représentatifs des intérêts en jeu »). De même, le choix d'une représentation individuelle de la *class*, sur le modèle des *class actions* américaines, mérite, quant à lui, une attention particulière

### ***3 The costs of proceedings for defendants should not be disproportionate to the amount in dispute. On the one hand, this would ensure that defendants will not be unreasonably burdened. On the other hand, defendants should not for instance artificially and unreasonably increase their legal costs. Consumers would therefore not be deterred from bringing an action in Member States which apply the "loser-pays" principle.***

Les coûts liés à un litige collectif devraient être inférieurs à ceux liés à un litige individuel et, en tout état de cause, ne devraient jamais être égaux à la somme des coûts des litiges individuels. S'agissant des dépens, et notamment du principe selon lequel la partie qui succombe supporte les dépens (*the loser pays*), il y aurait lieu de corriger ce principe en définissant des critères qui imposent au juge de compenser les frais en cas de débouté de la requête introduite en matière de protection des consommateurs (par exemple, lorsque celle-ci a été jugée recevable à l'issue d'une évaluation préalable éventuelle).

**4 *The compensation to be provided by traders/service providers against whom actions have been successfully brought should be at least equal to the harm caused by the incriminated conduct, but should not be excessive as for instance to amount to punitive damages.***

Nous partageons cette approche. Et ce, tant pour ce qui est la nécessité de permettre la réparation pleine et entière du préjudice causé par des agissements répréhensibles que parce qu'elle exclut les *dommages punitifs*, qui sont incompatibles avec bon nombre de systèmes juridiques nationaux.

**5 *One outcome should be the reduction of future harm to all consumers. Therefore a preventive effect for potential future wrongful conduct by traders or service providers concerned is desirable – for instance by skimming off the profit gained from the incriminated conduct.***

Nous pensons qu'une action collective inhibitoire permet de prévenir des agissements préjudiciables plus aisément qu'une action collective en réparation. Dans tous les cas, nous sommes d'accord pour priver le responsable des gains réalisés grâce à des agissements illicites en tant que sanction additionnelle pour le non-respect d'une injonction de ne pas faire ou d'une obligation de réparation (astreintes et mesures prononcées par le juge pour la violation).

**6 *The introduction of unmeritorious claims should be discouraged.***

Nous ne sommes pas d'accord lorsqu'il s'agit de prévoir des mécanismes qui visent à purement et simplement dissuader de recourir à une protection collective. Au contraire, il s'agit, à notre sens, de prévoir la possibilité pour le juge de statuer au préalable sur la recevabilité d'une action collective, le recours à un mode de règlement extrajudiciaire étant toujours possible.

**7 *Sufficient opportunity for adequate out-of-court settlement should be foreseen.***

Le recours aux mécanismes de conciliation extrajudiciaire doit être encouragé tant par une meilleure information, y compris auprès des tribunaux (selon le modèle américain *multi-doors*), qu'en assurant un niveau homogène de fiabilité et de qualité des MARC.

En revanche, nous sommes opposés à des systèmes de conciliation qui excluraient l'accès à la juridiction.

**8 *The information networking preparing and managing possible collective redress actions should allow for effective "bundling" of individual actions.***

Nous pensons qu'il est indispensable d'étudier des mécanismes d'information sur les actions collectives existantes au plan européen. Cela permettrait de regrouper les procès dans un seul tribunal lorsque la loi le prévoit, et en tout état de cause, lorsque cela est opportun. Les tribunaux devraient par ailleurs être en mesure d'indiquer au consommateur ayant intenté une action individuelle s'il existe d'autres litiges portant sur le même objet.

***9 The length of proceedings leading to the solution of the problem in question should be reasonable for the parties.***

Pour atteindre cet important objectif, il convient de simplifier les procédures et de prévoir des canaux privilégiés au sein des juridictions nationales pour trancher plus rapidement les litiges collectifs.

### 3. Les questions posées par la Commission et les réponses de MEDEL.

*The Commission would like to know whether you:*

1. *agree with these benchmarks;*
2. *consider other benchmarks to be important;*
3. *consider that more benchmarks or fewer benchmarks are necessary;*
4. *have experiences with existing mechanisms of collective redress, especially in relation to specific sectors and/or in relation to cross-border disputes.*

MEDEL souscrit en très large partie aux références élaborées par la Commission. Il y aurait peut-être lieu de les regrouper autour d'un plus petit nombre de points, dans lesquels nous avons intégré nos propositions :

1. une protection du consommateur qui soit uniquement individuelle est insuffisante ; d'où le besoin de **mettre en place une protection collective européenne en matière de litiges transfrontaliers** et d'harmoniser les protections en vigueur au plan national en prévoyant une action collective **inhibitoire et en réparation** ;
2. permettre aux consommateurs d'avoir recours à une protection collective également **par le biais de leurs associations, même non institutionnelles**, permanentes ou créées ad hoc ;
3. **faciliter l'accès des consommateurs au droit**, tant au plan européen que national : création d'un réseau d'information entre les associations légitimées à agir, mise en place de mécanismes permettant de réduire les coûts liés aux poursuites et de simplifier les procédures, et mise en place de mécanismes d'assistance et d'information sur le règlement extrajudiciaire des conflits ;
4. **des coûts proportionnels** aux enjeux du litige et une **durée raisonnable de procès** : création de mécanismes de filtrage d'actions qui ne justifient pas le recours à une protection.
5. **effectivité substantielle de la protection** : amélioration de l'action inhibitoire, possibilité pour les consommateurs d'obtenir toujours une réparation complète, sanctions (*astreintes, skimming off*).



Contacts :

Luciana Barreca – Juge du Tribunal de Rome

[roma1747@interfree.it](mailto:roma1747@interfree.it)

Giacinto Bisogni – Juge de la Cour de Cassation – Rome

[giacintobisogni@yahoo.it](mailto:giacintobisogni@yahoo.it)