



*Union des Entreprises Luxembourgeoises (UEL)*

*7, rue Alcide de Gasperi*

*Boite Postale 3024*

*L-1030 Luxembourg*

*Numéro d'identification au registre des représentants d'intérêts : 82936193787-44*

---

***Consultation de la Commission européenne : Renforcer la cohérence de l'approche européenne en matière de recours collectifs***

---

*Partant du constat que « l'application effective du droit de l'Union est d'une importance capitale pour les citoyens et les entreprises », la Commission européenne a lancé la présente consultation afin d'examiner la question de savoir si une initiative européenne en matière de recours collectifs apporterait une valeur ajoutée pour renforcer le contrôle de l'application du droit de l'Union européenne. L'UEL ne partage pas l'approche retenue par la Commission et s'oppose à l'introduction d'un recours collectif judiciaire en réparation au niveau communautaire pour atteindre cet objectif alors qu'il existe d'autres moyens plus adéquats et moins intrusifs pour y parvenir.*

**I. Une nouvelle consultation sur les recours collectifs**

Dans le cadre de la présente consultation, la Commission européenne questionne quant à l'opportunité d'une action au niveau de l'UE principalement dans le cadre des recours collectifs pour améliorer le contrôle de l'application du droit de l'Union européenne (UE). L'UEL s'interroge sur la cohérence de la démarche de la Commission dans ce domaine et sur le fait que Commission ne semble pas tenir compte de l'ensemble des résultats des consultations antérieures.

En effet, les « services de la Commission européenne mènent depuis plusieurs années des travaux afin de définir des normes européennes en matière d'actions collectives en réparation dans les domaines du droit des consommateurs et du droit de la concurrence » (consultation, paragraphe 11). La Commission a notamment publié en 2008 un livre vert sur les recours collectifs pour les consommateurs. Selon la Commission, « la position des parties prenantes sur de nombreux aspects du problème est connue : la plupart des associations de consommateurs sont favorables aux mécanismes de recours collectif en réparation au niveau de l'UE, tandis que de nombreux représentants de l'industrie craignent une multiplication des recours abusifs.

Cependant, les parties prenantes ont aussi mis la Commission en garde contre une possible incohérence entre ses différentes initiatives en matière de recours collectifs, ce qui appelle

donc un renforcement de la cohérence à cet égard. C'est pourquoi la Commission lance une consultation publique horizontale intitulée « Renforcer la cohérence de l'approche européenne en matière de recours collectifs ». Cette consultation a notamment pour objet de dégager des principes juridiques communs en matière de recours collectifs » (consultation, paragraphe 11).

Cette synthèse des différentes positions, et surtout de celle de l'industrie, est relativement réductrice. En effet, les résultats de la consultation sur les recours collectifs de 2008 montrent clairement que les organisations patronales, en majorité ou en partie :

- ont posé la question de la plus-value d'une action de l'UE dans le domaine des recours collectifs ;
- estiment qu'il n'y avait pas assez de preuves pour démontrer qu'il s'agissait d'un problème à l'échelle européenne ;
- considèrent qu'il convient d'évaluer l'ensemble des nouveaux instruments pris avant d'entreprendre d'autres démarches dans ce domaine ;
- ont posé la question de la base légale voire ont soulevé l'absence de compétence de l'UE et le risque de ne pas respecter le principe de subsidiarité ;
- ont identifié le financement comme un problème majeur pour un régime de recours collectif instauré au niveau européen.

Des acteurs de toutes les catégories (organisations représentatives de consommateurs, de professionnels, professionnel du droit,...) ont également soulevé les problèmes que les recours collectifs engendreront au niveau de la loi applicable et des juridictions compétentes au regard des principes actuels en matière de conflit de lois et de juridictions.

Même si la Commission donne une nouvelle couleur à ce thème dans la présente consultation, ces questions fondamentales restent d'actualité. L'opposition et les observations émises par l'UEL dans son avis du 25 février 2009 formulées dans le cadre du livre vert de 2008 concernant l'idée d'introduire un recours collectif en réparation judiciaire au niveau communautaire restent donc pertinentes. A noter que si dans le cadre de la présente consultation, la Commission vise les actions collectives tant en cessation qu'en réparation (consultation, paragraphes 7 et 8), l'UEL entend cependant centrer ses réflexions sur le véritable enjeu de la présente consultation, à savoir les recours collectifs judiciaires en réparation en droit de la consommation.

## II. Les objectifs poursuivis par la Commission européenne

Selon l'UEL, deux grandes questions sous-jacentes animent le débat de cette consultation :

- **comment renforcer la protection des droits des victimes d'infraction à la législation communautaire** et assurer l'accès à la justice lorsqu'un grand groupe de citoyens et d'entreprises sont victimes de la même infraction au droit de l'Union, surtout lorsque le préjudice individuel n'est guère important par rapport au coût d'une action en justice (consultation, paragraphe 4) dans le cadre d'un litige transfrontalier (consultation, paragraphes 12 et 14) ?
- **comment renforcer l'application du droit de l'UE** et en améliorer le contrôle (consultation, paragraphes 3 et 12) ?

La Commission pose également la question de la **complexité de l'environnement juridique** en droit de la consommation (consultation, paragraphe 4). Elle s'inquiète en outre de l'**effectivité des modes alternatifs des litiges** (consultation, paragraphes 19 et 20).

Face à ces interrogations, l'UEL entend montrer qu'il existe d'autres réponses plus respectueuses des principes de subsidiarité et de proportionnalité que l'introduction d'une

procédure judiciaire collective en réparation qui semble être l'option privilégiée par la Commission.

A noter également que la **compétence de l'UE** dans ce domaine dépendra de l'ampleur de l'action envisagée par la Commission. Dans le résumé des résultats de la consultation de 2008 sur les recours collectifs, les articles 81, 114 et 169 du Traité sur le fonctionnement de l'UE (anciens articles 65, 95 et 153 du Traité CE) avaient été cités pour introduire un recours collectif judiciaire en réparation au niveau communautaire. L'UEL s'interroge néanmoins quant à la base légale envisageable car aucune de ces dispositions ne semble vraiment pouvoir justifier l'introduction d'une procédure collective judiciaire au niveau de l'UE alors que seuls quatorze Etats membres sur vingt-sept disposent d'un recours collectif et que les formes de ces recours sont fort différentes les unes des autres (consultation, paragraphe 11).

### **III. Les options alternatives aux recours collectifs judiciaires en réparation**

Comme pour la compétence de l'UE, le respect des **principes de subsidiarité et de proportionnalité** dépendra de l'ampleur de l'action de l'UE en matière de recours collectif (Q4). Plusieurs arguments et objectifs ont été avancés pour justifier une possible plus-value d'une action de l'UE en matière de recours collectifs. En l'espèce, selon l'UEL, la fin ne justifie pas les moyens.

#### **a. Le coût des procédures en justice pour les litiges de masse transfrontaliers**

##### **Les enjeux**

Selon la Commission, « les citoyens et les entreprises hésitent souvent à engager des poursuites contre des pratiques illégales, notamment lorsque le préjudice individuel n'est guère important par rapport au coût d'une action en justice. C'est ainsi que des pratiques illégales perdurent et font subir un grave préjudice cumulé aux citoyens et entreprises de l'Union » (consultation, paragraphe 4). « En cas de plaintes multiples, la jonction de plaintes individuelles dans une procédure unique de recours collectif ou l'introduction d'une plainte par une entité représentative (par exemple, médiateur, association de consommateurs ou association professionnelle) devraient permettre de réduire les frais supportés par les parties et d'améliorer l'efficacité des recours tant judiciaires qu'extrajudiciaires » (consultation, paragraphe 16).

L'étude Eurobaromètre « European union citizens and access to justice » d'octobre 2004 montre en effet que la principale raison pour ne pas tenter une action en justice est son coût par rapport à l'enjeu du litige. L'étude montre encore qu'un Européen sur cinq ne saisit pas la justice si le montant en jeu est inférieur à 1000 euros et d'autre part, que la moitié des personnes interrogées renoncent à des poursuites en-dessous de 200 euros.

Il ressort en outre de l'étude Eurobaromètre « Consumer attitudes towards cross-border trade and consumer protection » de mars 2011 que, en 2010, 79 % des personnes interrogées seraient plus enclines à défendre leur droit si elles pouvaient se joindre à d'autres consommateurs qui se plaignent de la même chose.

##### **Le coût et les désavantages d'un recours collectif**

L'accès à la justice est un droit fondamental et les consommateurs doivent disposer de moyens pour faire valoir leurs droits. L'UEL estime cependant qu'il convient à tout prix d'éviter d'introduire sans cesse de nouvelles procédures en justice alors que les tribunaux ploient déjà sous un nombre considérable de dossiers. Il n'existe visiblement pas de solution miracle pour alléger les procédures en justice et la charge de travail pour les juridictions. Si une telle solution existait, elle devrait alors déjà être utilisée pour les procédures existantes

afin de réduire l'arriéré judiciaire (Q12). Une procédure lourde et complexe comme le recours collectif à succès risque ainsi d'augmenter de manière conséquente la charge de travail pour les tribunaux. L'UEL estime que la complexité et les coûts d'un tel procédé augmenteront avec la dimension transfrontalière des litiges visés par la Commission dans le cadre de la présente consultation (pluralité de langues, pluralité de droits applicables, multiplication des intermédiaires,...). Les nombreuses garanties à mettre en œuvre notamment pour éviter les abus, informer les consommateurs, s'assurer de leur correcte représentation au niveau transfrontalier alourdiront et allongeront d'autant la procédure de recours collectif en en réduisant corrélativement son attrait (Q12). Pragmatique, l'UEL ne peut soutenir une approche qui engendrerait des charges administratives et des coûts financiers conséquents tant pour la collectivité que pour les entreprises.

Le problème des coûts des recours collectifs existant actuellement au niveau de certains Etats membres (honoraires d'avocats, récolte des plaintes, gestion des dossiers,...) a d'ailleurs été mis en évidence par l'étude de novembre 2008 « Evaluation of the effectiveness and efficiency of collective redress mechanisms in the European Union » (DG Sanco et Oxford Economics) suivant laquelle ces coûts peuvent être élevés de sorte qu'un recours collectif pour les petites plaintes peut s'avérer trop onéreux, constituant alors un frein à l'action. La question des coûts d'une procédure collective est directement liée à celle du financement. Cette question est épineuse car il est impératif, tout en garantissant l'accès à la justice, de décourager les plaintes abusives (par exemple en adoptant un principe éventuellement aménagé tel que « the loser pays »-Q21) et de ne pas encourager la multiplication des litiges du fait d'intérêts financiers qui seraient en jeu pour les intermédiaires (le financement par un tiers étant de ce fait à proscrire-Q26). L'occasion créant le larron, le risque n'est en effet pas négligeable que ces procédures deviennent surtout un marché plus ou moins juteux pour ces organisations et intermédiaires, l'intérêt des consommateurs ne servant que de prétexte et ne passant en réalité qu'au second plan. Selon l'UEL, l'enjeu financier du litige par rapport au bénéfice escompté, soit au niveau individuel pour le consommateur, soit au niveau des organisations représentatives des consommateurs ou d'autres intermédiaires, restera ainsi souvent le principal critère pour décider d'introduire ou non l'action en justice, même pour une procédure collective.

### **Les solutions alternatives**

Pour la résolution des petits litiges, l'UEL tient à citer le **règlement CE n°861/2007 instituant une procédure européenne de règlement de petits litiges**, entré en vigueur le 1er janvier 2009. Ce règlement constitue une avancée majeure dans le domaine de la protection des intérêts des consommateurs en ce qu'il réduit les coûts des litiges de moindre valeur et facilite de manière considérable l'accès à la justice. Il existe encore la **procédure européenne d'injonction de payer** qui a été instaurée pour simplifier, accélérer et réduire les coûts de règlement dans les litiges transfrontaliers concernant des créances pécuniaires incontestées. Il serait intéressant d'évaluer ultérieurement les mérites de ces procédures pour les améliorer si nécessaire.

Par ailleurs, les **mécanismes de règlement extrajudiciaire des litiges (REL)** constituent une option très intéressante pour les litiges de consommation. Selon la Commission, ces mécanismes, « également appelés, modes alternatifs de résolution des conflits, peuvent fournir des solutions abordables, simples et rapides aux litiges de consommation. Les entreprises peuvent s'en servir comme outil pour maintenir leur réputation et préserver la confiance des clients. La flexibilité du REL présente des avantages d'une méthode sur mesure et ciblée pour la résolution des conflits. Le REL constitue également un moyen d'alléger la charge qui repose sur le système judiciaire » (consultation sur le recours au règlement

extrajudiciaire des litiges pour régler des litiges relatifs aux transactions et aux pratiques commerciales dans l'Union européenne de 2011, point 5). L'UEL estime qu'il est impératif de promouvoir ces solutions pragmatiques et de les améliorer lorsque cela s'avère nécessaire (cf. contribution UEL du 14 mars 2011). En outre, si l'UEL s'oppose à l'introduction obligatoire d'un **REL collectif** suivant des exigences qui seraient fixées par l'UE, elle encourage l'UE à mener une réflexion à ce sujet pour connaître la praticabilité des REL collectifs qui existent dans certains Etats membres afin d'en identifier les avantages et d'élaborer un recueil de bonnes pratiques en vue de leur promotion au sein de l'UE. Les quelques expériences des REL collectifs qui existent déjà au niveau national ont en effet été positives (Etude qualitative « Consumer redress in the European Union, consumer experiences, perceptions and choices, aggregated report », août 2009) et doivent encourager à poursuivre dans cette voie.

## **b. Le renforcement de l'application des règles du droit**

### **Les enjeux**

La Commission cherche à savoir « si une initiative européenne apporterait une valeur ajoutée aux fins du renforcement du contrôle de l'application de droit de l'Union » (consultation, paragraphe 13). Selon la Commission, le « recours individuel est le premier moyen à la disposition de la sphère privée pour faire respecter le droit de l'Union. (...) Cependant, lorsqu'un grand groupe de citoyens et d'entreprises sont victimes de la même infraction au droit de l'Union, les recours individuels ne constituent pas, dans bien des cas, une voie de recours efficace pour mettre un terme aux pratiques illégales en cause ou obtenir réparation du préjudice causé par ces pratiques (...) Pour ces motifs, des mécanismes de recours collectif pourraient être envisagés afin de remédier aux carences observées actuellement dans le contrôle de l'application du droit de l'Union » (consultation, paragraphes 4 et 6).

### **L'inadéquation des recours collectifs pour renforcer l'application de la législation**

L'objectif d'un recours en justice, individuel ou collectif, est de fournir réparation au consommateur lésé dans ses droits. La procédure judiciaire n'est donc pas l'instrument adéquat pour rétablir l'ordre face à des pratiques illégales qui affectent les intérêts des consommateurs. Il est en outre inconcevable de confier une partie de la régulation du marché à des organisations potentiellement intéressées financièrement par l'enjeu du litige.

### **Les solutions alternatives**

Les procédures privées en justice et le contrôle par les autorités publiques sont deux mécanismes complémentaires en termes de protection des consommateurs et des entreprises dont les objectifs sont différents : dédommagement pour le premier, mise en œuvre et respect du droit pour le second. Si la **régulation par les autorités publiques** pose problème et s'avère insuffisante pour faire respecter le droit, il convient d'y remédier en y apportant les modifications nécessaires. Mais ces autorités doivent assumer leurs responsabilités dans ce domaine car elles sont les seules à pouvoir représenter et défendre l'intérêt général de la société dans son ensemble et à offrir des garanties d'indépendance et d'impartialité indispensables pour réguler le marché (Q2). L'UEL invite la Commission à dissocier les deux débats et à ne pas mélanger les objectifs poursuivis par le contrôle assuré par les autorités publiques, d'une part, et les poursuites judiciaires, d'autre part (Q3).

## **c. Le manque de clarté des règles applicables et la réalisation du Marché intérieur**

### **Les enjeux**

Selon la Commission, « l'application du droit de l'Union dans l'environnement numérique semble parfois difficile en raison du manque de clarté quant aux règles applicables, en particulier pour les consommateurs. L'insécurité juridique et la difficulté supposée des

recours sapent la confiance de ces derniers et constituent ainsi un obstacle au développement du commerce électronique transfrontière. En outre, lorsque des infractions au droit de l'Union provoquent des recours individuels en chaîne, le droit procédural de nombreux Etats membres, bien souvent, ne permet pas aux juridictions de traiter tous les recours efficacement et dans un délai raisonnable. Ce constat vaut pour les actions collectives en cessation, mais aussi pour les actions en réparation » (consultation, paragraphe 4).

### **L'absence de solution via les recours collectifs**

L'UEL estime qu'il est absurde de considérer que l'institution d'une voie de recours supplémentaire et la modification du droit procédural pourraient contribuer à clarifier les règles de droit matériel et de droit international privé ou à en simplifier leur application. Au contraire, cette procédure soulèvera encore davantage de questions à ce niveau.

Il faudra tout d'abord résoudre la question de la compétence des juridictions. A cet égard, il serait préférable de garder les critères d'application utilisés jusqu'à présent suivant les principes du Règlement (CE) n° 44/2001 du Conseil du 22 décembre 2000 concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale (Règlement Bruxelles I) parce qu'ils sont connus et acceptés par les citoyens et les praticiens du droit (Q30).

Au niveau du droit applicable, la solution actuelle d'appliquer dans l'affaire les droits dont relève chacun des consommateurs concernés serait une véritable prouesse technique. En effet, selon la législation actuelle, un contrat unique entre un professionnel et un consommateur peut être régi par plusieurs législations nationales (article 6. Règlement No 593/2008 du 17 juin 2008 sur la loi applicable aux obligations contractuelles, encore appelé « Règlement Rome I »). Dans le cadre d'un recours collectif, la juridiction compétente sera donc amenée à évaluer une multitude de contrats eux-mêmes régis par plusieurs législations nationales. La difficulté de l'exercice ne peut être ni niée ni négligée (Q30).

Aux règles de conflit de juridictions et de lois, s'ajoutent encore pour un recours collectif la question de la représentativité des organisations de consommateurs qui ont entamé l'affaire, et celles de l'opportunité d'utiliser la procédure collective, des garanties procédurales et des contestations y liées (etc.). Difficile d'imaginer dès lors que le recours collectif va simplifier l'environnement juridique.

D'aucuns déduisent encore des démarches entreprises pour harmoniser le droit matériel la nécessité d'harmoniser également les règles procédurales, les premières ne servant à rien sans la seconde. Ce raisonnement ne repose sur aucun fondement logique ni juridique, l'usage des règles procédurales et l'utilisation des règles matérielles bien que liés étant indépendants (un tribunal d'un Etat membre pouvant d'ailleurs appliquer le droit d'un autre Etat membre). En outre, au niveau politique, il n'y a aucune commune mesure entre ces deux démarches. Les règles de droit matériel de protection des consommateurs sont déjà en partie harmonisées par des directives d'harmonisation minimale. Les systèmes judiciaires et les procédures de recours collectifs ne le sont par contre pas du tout. En outre, il est plus facile d'harmoniser des règles de comportement - tout étant relatif au vu des discussions actuelles dans le cadre de la proposition de directive 2008/0196 relative aux droits des consommateurs - que des règles de fonctionnement d'une institution publique, lesquelles dépendent de l'organisation générale du système judiciaire et des moyens dont ce système dispose. L'UEL estime donc que cet argument n'est pas pertinent.

### **Les solutions alternatives**

L'UEL estime que si problème avec les règles de droit matériel ou de droit international privé

il y a, ce sont ces règles qu'il faut amender.

L'UEL a d'ailleurs dénoncé à plusieurs reprises, dans le cadre des débats sur la proposition de directive relative aux droits des consommateurs, de la consultation publique sur l'avenir du commerce électronique dans le marché intérieur de 2010 et du livre vert relatif aux actions envisageables en vue de la création d'un droit européen des contrats pour les consommateurs et les entreprises de 2001, les **problèmes résultant des directives d'harmonisation minimale en droit de la consommation et des principes retenus dans le Règlement Rome I**, et plus particulièrement de l'article 6 et de la notion, aux contours trop larges et trop vagues, d'« activité dirigée ».

La Commission elle-même reconnaît que le « marché intérieur repose sur une multitude de contrats, régis par différents droits nationaux des contrats. Or les disparités entre les droits nationaux des contrats peuvent entraîner des frais de transaction supplémentaires et une insécurité juridique pour les entreprises, et affaiblir ainsi la confiance du consommateur à l'égard du marché intérieur. Elles peuvent également contraindre les entreprises à adapter leurs conditions contractuelles. En outre, les législations nationales étant rarement disponibles dans d'autres langues européennes, les acteurs du marché doivent consulter un avocat connaissant les lois du système juridique qu'ils se proposent de choisir.

C'est en partie pour ces raisons que consommateurs et entreprises, notamment les petites et moyennes entreprises (PME) disposant de ressources limitées, se montrent parfois peu enclins à s'engager dans des transactions transfrontalières » (livre vert relatif aux actions envisageables en vue de la création d'un droit européen des contrats, page 2, point 1).

Ces raisons ont d'ailleurs motivé l'UEL à soutenir les initiatives comme la **proposition de directive de la Commission relative aux droits des consommateurs, qui repose sur le principe d'harmonisation complète**, ou encore, l'idée d'instaurer un **droit européen des contrats dans le cadre d'un instrument facultatif** (cf. contribution UEL du 27 janvier 2011).

La question de l'application du **principe de reconnaissance mutuelle** dans le cadre des relations entre prestataires et consommateurs mérite également d'être posée. En effet, les Etats membres sont actuellement obligés d'offrir une protection aux consommateurs qui correspond au minimum à celle imposée par les directives d'harmonisation minimale (clauses abusives, contrats à distance, contrats hors établissement, vente et les garanties,...). En outre, la protection des consommateurs découle de nombreuses autres législations (directives sur les produits défectueux, sur les services, sur le commerce électronique, sur les pratiques déloyales,...). Ces législations instaurent un environnement extrêmement protecteur pour le consommateur sur le marché de biens et de services en Europe (intervention des autorités de contrôle notamment en matière de concurrence, actions ouvertes aux organisations de consommateurs,...). Le principe de reconnaissance mutuelle est une question de confiance entre Etats membres qui ne semble pas être envisageable pour l'heure mais qui demeure une piste non-négligeable.

#### **d. La menace judiciaire pour assurer l'efficacité des modes alternatifs de règlements des litiges**

##### **Les enjeux**

Selon la Commission, les « mécanismes de résolution consensuelle collective des litiges complètent utilement les voies de recours judiciaires et peuvent, bien souvent, permettre aux victimes de régler plus rapidement et à un moindre coût leur litige. (...) La résolution consensuelle collective d'un litige peut, dans bien des cas, déboucher sur une solution

équitable pour toutes les parties en cause, aucune d'entre elles ne devant se sentir contrainte d'accepter une solution qu'elle jugerait inéquitable. Le recours effectif à la résolution consensuelle et l'équité de la solution qui en découle dépendent toutefois, en grande partie, des facteurs pouvant inciter les parties à entamer une telle procédure. L'existence d'un système de recours judiciaire effectif devrait ainsi encourager les parties à trouver un arrangement extrajudiciaire, mécanisme susceptible de permettre le règlement d'un grand nombre de litiges en évitant le recours aux tribunaux » (consultation, paragraphes 19 et 20). La Commission sous-entend qu'un REL (collectif) risque d'être inefficace en l'absence d'un recours en justice (collectif) comme incitant voire comme menace pour recourir à ces REL.

### **Le bien-fondé relatif d'une réponse basée sur les recours collectifs**

L'UEL concède que la « menace » d'une procédure en justice coûteuse et fastidieuse peut constituer un incitant important pour les professionnels à privilégier les REL et probablement également à en respecter la décision. Toutefois, cette considération est valable pour l'ensemble des procédures en justice, indépendamment des recours collectifs, alors que les entreprises n'ont pas intérêt, au vu des risques pour leur réputation, des coûts financiers et administratifs, à être poursuivies devant les tribunaux.

Suivant la Commission, **la participation des professionnels à un système de REL reste relativement limitée** et elle se fait sur base volontaire dans beaucoup de secteurs (consultation sur les REL de 2011, point 20). Mais cette participation relativement limitée **peut s'expliquer de bien d'autres manières que du fait de l'absence d'une procédure collective judiciaire :**

- la couverture des REL est disparate, les REL étant très diversifiés tant au niveau géographique que sectoriel (consultation sur les REL de 2011, point 23), ce qui empêche les professionnels et les consommateurs d'y recourir dans les secteurs où il n'y a pas de REL ;
- les professionnels et les consommateurs ne sont pas toujours au courant de l'existence de ces REL. Seuls 59 % des consommateurs ont déjà entendu parler de REL (étude Eurobaromètre « European union citizens and access to justice » d'octobre 2004) ;
- parmi les consommateurs qui connaissent l'existence des REL, 12 % ont justifié leur appréhension à utiliser les REL par le fait qu'ils en ignorent le fonctionnement (étude Eurobaromètre « European union citizens and access to justice » d'octobre 2004).

Le manque de REL et de connaissance quant à l'existence et au fonctionnement de ceux-ci permet ainsi d'expliquer la participation limitée des consommateurs et des professionnels à ces mécanismes. Il y a également lieu de souligner que le taux de conformité des entreprises aux décisions et accords résultant d'une procédure de REL est généralement élevé (consultation sur les REL, point 21), ce qui témoigne du respect des professionnels pour ces procédures souvent consensuelles, indépendamment à nouveau de l'existence d'un recours collectif.

### **Les solutions alternatives**

Les REL « peuvent fournir des solutions abordables, simples et rapides aux litiges de consommation » (consultation sur les REL, point 5). Les REL pourraient ainsi contribuer à diminuer les craintes des consommateurs de se lancer dans un achat transfrontalier en leur offrant des moyens de recours moins fastidieux que ceux de l'ordre judiciaire.

Il y a néanmoins un réel manque de REL et de connaissance de ceux-ci qui empêche de recourir à ces mécanismes alternatifs. Pour inciter à recourir aux REL (Q15), il est donc indispensable d'en promouvoir la création et les avantages. Comme les REL sont plus

développés dans les secteurs où l'UE encourage ou oblige la mise en place de procédures REL (consultation sur les REL, point 24), la Commission pourrait encourager la création de REL, surtout individuels mais également collectifs et transfrontaliers.

Selon l'UEL, il ne faut pas obliger les parties à recourir aux REL car ce serait contreproductif et contraire à la nature essentiellement volontaire et consensuelle des REL (Q16). Les professionnels et les consommateurs se tourneront vers les REL s'ils en ont connaissance, si leur usage est relativement simple et s'ils disposent d'une certaine crédibilité. C'est donc la renommée et l'efficacité du système REL qui persuaderont les utilisateurs d'y recourir. Il appartient en outre à chaque Etat membre, suivant les caractéristiques de son système judiciaire, d'imposer ou non le passage par un REL avant d'entamer une action en justice.

L'UEL considère que l'équité des REL ne pose pas de problème particulier (Q17). En effet, la transparence est essentielle dans ce type de procédure qui repose beaucoup sur la confiance des protagonistes en présence. La création de REL par l'industrie ou les professionnels en général et leur financement de tels systèmes témoignent de l'intérêt des professionnels à instaurer ce type de procédure. Il n'est donc pas dans l'intérêt des professionnels que ces systèmes de REL ne disposent d'aucune crédibilité aux yeux du public par manque d'impartialité ou de transparence. En outre, certains REL mis en place font appel à des tiers aux parties au litige indépendants par rapport à celles-ci ou rassemblent des représentants susceptibles de défendre les intérêts de chacune des parties au litige (organisations de professionnels et de consommateurs au sein du même REL par exemple). Par ailleurs, suivant le type de REL, un contrôle par les juridictions de l'ordre judiciaire est également possible pour éviter les abus.

Le caractère contraignant ou non de la décision (Q18) dépend quant à lui du REL, de la législation des Etats membres et de la coordination entre le REL existant et le système judiciaire étatique. Dès lors, le caractère contraignant ou non ne pourrait être fixé de manière générale au niveau de l'UE. Selon l'UEL, pour que le REL soit efficace, que sa décision soit contraignante ou non, il faut que le recours au REL soit légitimé par les deux parties. Une solution intéressante dans ce contexte est que la décision issue du REL soit contraignante pour les deux parties si elles ont marqué leur accord en ce sens.

Ainsi, suivant le type de REL, la décision sera ou non contraignante. L'accès à la justice étant un droit fondamental, il est donc nécessaire d'assurer une coordination adéquate et claire entre le système de REL et les procédures judiciaires (Q19). Lorsque la décision n'est pas contraignante, les parties devraient pouvoir accéder aux juridictions pour faire valoir leurs droits. Lorsqu'elle est contraignante, les parties devraient pouvoir en demander l'exécution via le système judiciaire en l'absence d'autre moyen d'exécution forcée propre au REL considéré ou éventuellement pour pouvoir la contester dans le cadre d'une forme « d'appel » lorsque la décision issue du REL est imposée aux parties. La législation pourrait limiter dans cette dernière hypothèse les raisons pour lesquelles il serait possible de contester la décision contraignante en justice.

Au vu de la diversité des REL existants et de leurs caractéristiques propres (consultation sur les REL, point 23), il est difficilement concevable que l'UE impose des règles communes strictes au risque de mettre à mal les systèmes et traditions existants dans ce domaine et de briser leur aspect « sur mesure ». En outre, toute création d'un REL pose la question de son financement, plus ou moins important selon son ampleur. Cet élément doit être pris en compte dans le cadre des initiatives européennes en matière de REL.

Selon l'UEL, il convient de préserver au maximum le caractère souvent volontaire, consensuel et peu formaliste des REL existants pour éviter de les institutionnaliser et de créer

un système procédural à côté du système judiciaire. A l'heure actuelle, il est donc essentiel de **promouvoir la mise en place et le recours aux REL individuels et collectifs** en diffusant des informations sur ce qui existe, en incitant les organisations et Etats membres à en créer et en coordonnant les REL existants.

#### **IV. Conclusion**

L'UEL soutient les initiatives pour assurer l'accès à la justice pour les consommateurs lésés par une infraction au droit communautaire. Cet accès à la justice est nécessaire et bénéfique car il contribue à la confiance des consommateurs dans le marché intérieur pour assurer la mise en œuvre de leurs droits.

Au vu des enjeux et des objectifs poursuivis par la Commission, l'UEL estime que la procédure collective judiciaire en réparation n'est pas la réponse adéquate et que la Commission en sous-estime l'impact négatif potentiel, notamment pour la réputation des entreprises poursuivies qui pourraient même préférer payer sans se battre en entrant dans le fond de l'affaire pour limiter les dégâts et pour les coûts administratifs et financiers qu'une telle procédure engendrerait pour elles. En outre, le fonctionnement des ordres judiciaires nationaux est propre à chaque Etat membre et à ses traditions juridiques et il est extrêmement délicat de le bouleverser.

S'il est indispensable de dynamiser les échanges au sein du marché intérieur et d'assurer des voies de recours pour les consommateurs lésés, les moyens doivent respecter les principes de proportionnalité et de subsidiarité. Selon l'UEL, des solutions alternatives, comme le règlement pour la résolution des petits litiges ou les modes alternatifs de résolution des conflits, existent et doivent être privilégiées.

UEL, le 28 avril 2011

---

L'UEL regroupe les organisations suivantes :

Association des Banques et Banquiers, Luxembourg · Association des Compagnies d'Assurances · Chambre de Commerce du Grand-Duché de Luxembourg · Chambre des Métiers du Grand-Duché de Luxembourg · clc (Confédération luxembourgeoise du Commerce) · Fédération des Artisans · Fedil - Business Federation Luxembourg · Fédération Nationale des Hôteliers, Restaurateurs et Cafetiers