

## SYNTHÈSE DE L'ÉTUDE SUR LES PROCÉDURES DE RECOURS COLLECTIF DANS LES ÉTATS MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE

### RÉSUMÉ

Cette étude, commandée par le département thématique des droits des citoyens et des affaires constitutionnelles du Parlement européen à la demande de la commission des affaires juridiques, vise à évaluer la situation actuelle du recours collectif aux niveaux national et européen, à évaluer l'opportunité d'une intervention européenne en la matière et à fournir au Parlement européen des recommandations concrètes. Tant l'évaluation que les recommandations ont été élaborées en gardant à l'esprit la question essentielle soulevée par les recours collectifs: l'accès à la justice. Ce principe, qui est essentiel dans une Union qui assure le respect de l'état de droit, est actuellement remis en question du fait des divergences existantes. À ce titre, la création d'un mécanisme de recours collectif harmonisé devient de plus en plus pressante.

### Contexte

Dans son discours sur l'état de l'Union en 2017, le président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, a plaidé en faveur d'«une Europe qui protège, une Europe qui donne les moyens d'agir, une Europe qui défend. (...) [Une] Europe [qui] peut obtenir des résultats concrets pour ses citoyens, quand et là où c'est nécessaire». Et pourtant, lorsqu'il s'agit de l'accès à la justice et à la protection en cas de préjudice de masse, et du droit d'obtenir réparation, il semble que l'Europe pourrait apporter davantage de résultats ou, à tout le moins différemment, à ses citoyens. Le scandale lié aux émissions automobiles de 2015, l'annulation des vols en 2017 ou l'arrêt Maximilian Schrems en 2018 (Cour de justice de l'Union européenne, affaire C-498/16) ont déjà contribué à éclairer le débat sur la question de savoir si les mécanismes de recours collectif faisaient défaut au niveau de l'Union européenne. En effet, ces affaires ont illustré les difficultés engendrées par les situations transfrontalières de préjudice de masse, ainsi que par les inégalités actuelles entre les États membres au niveau des possibilités qu'ont les citoyens d'introduire des recours et d'obtenir réparation. Il n'y a pas d'approche européenne harmonisée pour les affaires de dimension «internationale», étant donné que les règles de droit international privé prévues par les instruments de l'Union en matière de coopération judiciaire dans les affaires civiles (choix de la législation et choix des règles de compétence juridictionnelle, règles relatives à la reconnaissance et à l'exécution des jugements étrangers) ne traitent pas des recours collectifs. Il n'y a donc pas de règle spécifique de compétence, ni de choix quant à la législation qui tienne compte de la spécificité du recours collectif.

Auteurs: Rafael AMARO, maître de conférences à l'université Paris Descartes; Maria José AZAR-BAUD, maître de conférences à l'université Paris sud; Sabine CORNELOUP, professeur à l'université Paris II Panthéon-Assas; Bénédicte FAUVARQUE-COSSON, professeur à l'université Panthéon-Assas, France; Fabienne JAULT-SESEKE, professeur à l'université de Versailles - Saint-Quentin-en-Yvelines  
Administrateur de recherche responsable: Roberta Panizza  
Département thématique des droits des citoyens et des affaires constitutionnelles  
Direction générale des politiques internes

Ainsi, la «nouvelle donne pour les consommateurs», destinée à réviser la directive relative aux actions en cessation (2009/22/CE) afin d'assurer aux consommateurs un recours plus efficace dans les situations de préjudice de masse, constitue une initiative intéressante. Cette question, qui est en définitive celle de l'**accès effectif et en temps utile à la justice pour tous les citoyens**, va au-delà du simple recours collectif pour les consommateurs. En outre, il s'agit d'une question particulièrement urgente dans un contexte de montée des nationalismes et d'une augmentation des risques de préjudice de masse au niveau transfrontalier résultant d'une plus grande interconnexion des économies.

## Objectif

Étant donné que, d'une part, le droit procédural est traditionnellement du ressort de la souveraineté des États membres, mais que, d'autre part, une demande croissante existe pour une protection accrue des citoyens et une harmonisation plus équitable entre États membres, cette étude visera à **analyser les tendances nationales actuelles et le rôle que l'Union européenne pourrait jouer**.

L'étude **présente la situation actuelle dans douze États membres** (l'Autriche, la Belgique, l'Estonie, la France, l'Allemagne, l'Italie, le Luxembourg, la Pologne, la Roumanie, l'Espagne, les Pays-Bas et le Royaume-Uni), dont les systèmes juridiques diffèrent considérablement en ce qui concerne les mécanismes de recours collectif. **Les meilleures pratiques et les principales insuffisances sont mises en lumière**. Sur la base des mécanismes existants ailleurs dans le monde, à savoir aux États-Unis, en Amérique latine et en Chine, l'étude **propose de nouveaux mécanismes**. Ce vaste champ d'application est nécessaire pour déterminer ce qui fait la réussite de certains mécanismes et ce qui conduit à des insuffisances dans d'autres cas. Sur la base de l'étude qualitative et quantitative des 12 États membres que nous avons sélectionnés, ainsi que des enseignements tirés de l'action collective qui existe ou n'existe pas dans d'autres parties du monde, l'étude **examine toutes les implications politiques et les options pertinentes**.

En outre, en présentant la position de la Commission européenne, du Parlement européen et de la Cour de justice de l'Union européenne, l'étude met en lumière **l'insuffisance de l'action européenne à ce jour**. La proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à des actions représentatives dans le domaine de la protection des intérêts collectifs des consommateurs, et abrogeant la directive 2009/22/CE, est examinée à la lumière de ses points forts et de ses points faibles. Après avoir tiré les conclusions qui s'imposent, l'étude tentera de présenter **la proposition du groupe d'experts en faveur d'un instrument européen**.

L'étude s'intéresse en particulier aux **affaires transfrontalières**, étant donné qu'il s'agit probablement du principal défi à relever à l'avenir, ainsi qu'au recours abusif, étant donné qu'il a constitué un argument de poids dans le passé pour ne pas mettre en œuvre les mécanismes de recours collectifs et pour expliquer certaines des mesures de sauvegarde adoptées par la proposition. En effet, l'enjeu est de rendre les recours collectifs bénéfiques pour tous, citoyens et entreprises, et nous souscrivons pleinement à la recommandation de la Commission concernant l'équilibre nécessaire entre «*garantir un accès suffisant à la justice et [...] prévenir les abus par des garanties appropriées*». L'interaction entre un tel instrument européen et les règlements actuels sur le droit international privé est ainsi abordée. D'une manière plus générale, l'étude aborde les aspects les plus importants du droit international privé. Elle soulève la question de l'adéquation du règlement Bruxelles I (refonte) et se concentre également sur la question de l'instance appropriée lorsque le(s) défendeur(s) et les plaignants n'ont pas leur domicile dans le même État membre, ainsi que d'autres questions similaires.

## Principales conclusions

La Commission européenne a montré qu'elle est de plus en plus encline à traiter cette question au niveau européen et est de plus en plus flexible en la matière (lorsqu'elle compare sa position dans la recommandation et sa proposition).

Le Parlement européen demande depuis longtemps à la Commission de prendre des mesures eu égard au recours collectif. Son point de vue a été cohérent.

La CJUE traite les systèmes de recours collectifs de manière cohérente en s'appuyant sur des principes généraux, tels que le dialogue avec les juridictions nationales, la sécurité juridique et la cohérence de sa jurisprudence. Toutefois, la CJUE traite ces mécanismes en fonction du rôle qu'ils jouent dans le droit de l'Union.

Les systèmes juridiques examinés divergent fortement en ce qui concerne les mécanismes de recours collectif et, en particulier, les **formes de recours disponibles**, de sorte qu'un *mécanisme d'indemnisation collective est, soit indisponible, soit disponible, à des degrés divers (dans des domaines restreints du droit, dans de vastes domaines du droit, ou indépendamment du secteur ou de l'enjeu).*

Le **champ d'application** des instruments de recours collectif diffère également, étant limité, soit au *droit de la consommation*, soit à une *approche sectorielle plus large*, ou encore à un *cadre horizontal*.

La question centrale de l'option d'acceptation («**opt-in**») ou de refus («**opt-out**») révèle des divergences très problématiques. Alors que certaines législations imposent *soit la première, soit la seconde*, deux États membres prévoient un *système mixte*.

La **qualité pour agir** n'est accordée qu'à des entités désignées, à des organisations et/ou à des membres du groupe affecté, et les critères d'éligibilité aux entités qualifiées ne sont pas les mêmes.

La **publicité** du recours collectif n'est, la plupart du temps, pas réglementée et un seul État membre a mis en place un registre national. **Les frais de procédure et les honoraires d'avocat** font l'objet d'une réglementation dans les douze États membres étudiés, à travers des règles générales applicables au recours collectif. Les **honoraires conditionnels** sont parfois interdits et, lorsqu'ils sont autorisés, ils sont généralement strictement réglementés. La règle de **l'allocation des dépens à la partie perdante** est appliquée dans les douze États membres qui font partie de cette étude. Le **financement par un tiers** n'est réglementé dans aucun de ces douze États membres.

Quelques États membres disposent de leur propre mécanisme de règlement extrajudiciaire des litiges (REL) axé sur les situations de préjudice de masse, ou du moins prévoyant des règles spécifiques concernant les REL en cas de préjudice de masse.

La dimension internationale des recours collectifs n'est pas, dans une large mesure, prise en compte et, même si elle est abordée, elle ne l'est que dans une très faible mesure pour des questions extrêmement précises (qualité pour agir, rejoindre le groupe ou juridiction). La dimension internationale du recours collectif n'est pas suffisamment prise en compte. Le recours collectif transfrontalier est une problématique d'envergure qui doit faire l'objet d'un examen attentif au niveau européen.

**L'hétérogénéité constatée au sein de l'Union européenne pose problème, étant donné que tous les citoyens européens ne bénéficient pas du même niveau de protection et que ces différences apparaissent.**

**Les économistes** considèrent le recours collectif comme l'autocorrection d'une faille dans la régulation du marché en rétablissant la justice grâce à l'indemnisation, et ayant un effet dissuasif. Elle permet d'économiser des coûts administratifs en raison d'économies d'échelle. Le coût de l'organisation, en vue de négocier, d'un grand nombre de plaignants potentiellement différents demeure et la répartition du montant obtenu dans l'accord transactionnel peut s'avérer extrêmement problématique. En outre, lorsque les plaignants ont des

revendications à des degrés différents ou portant sur des valeurs différentes, une sélection adverse peut devenir un problème.

Pour toutes les raisons susmentionnées, **l'intervention de l'Union**, en vertu de l'article 114 du traité FUE auquel l'article 169 du traité FUE renvoie, **est essentielle** pour garantir à la fois l'accès à la justice et une bonne administration de la justice, en ce sens qu'elle permettra de réduire les coûts et la charge liés aux actions individuelles.

En ce qui concerne l'aspect transfrontalier du recours collectif, il apparaît que la situation actuelle n'est pas satisfaisante. En effet, les instruments européens dans le domaine du droit international privé se fondent sur une conception purement individuelle du litige. Par conséquent, ils doivent être modifiés afin de **permettre la mise en place de mécanismes de recours collectif transfrontaliers**.

À l'heure actuelle, le regroupement des créances est fastidieux et peu attrayant, voire totalement impossible, et la représentation transnationale n'est toujours pas claire. Une entité représentative devrait pouvoir intenter des actions au nom d'un groupe de personnes qui ne sont pas elles-mêmes parties à la procédure, même lorsqu'elles résident dans des États différents.

En outre, les **règles relatives à la compétence judiciaire** en vertu du règlement Bruxelles I (refonte) sont mal adaptées au recours collectif. En effet, la règle générale qui donne la préférence aux juridictions de l'État membre du domicile du défendeur (article 4) permet de réunir des demandes multiples, mais cela ne devrait pas être la seule règle de compétence applicable pour le recours collectif. Les règles spéciales de l'article 7 pour les questions contractuelles et non contractuelles sont mal adaptées au recours collectif, étant donné qu'elles peuvent donner lieu à des procédures parallèles. Le choix de juridiction favorable au plaignant offert par l'article 18 (contrats de consommation) ne concerne pas le recours collectif, ni les actions préventives d'associations de consommateurs demandant des mesures d'injonction, ni les procédures collectives fondées sur la cession volontaire de demandes individuelles de consommateurs à un membre du groupe. Les règles en matière de litispendance contenues dans le règlement Bruxelles I (refonte) ne sont généralement pas applicables au recours collectif, étant donné qu'elles ne s'appliquent qu'aux procédures impliquant les mêmes parties et la même cause. Dans la plupart des cas, les procédures collectives parallèles entrent dans le champ d'application des dispositions relatives à des actions connexes, qui dépendent de l'appréciation du juge et ne permettent pas toujours la jonction des procédures.

En outre, les règles actuelles de Bruxelles I (refonte) relatives aux **procédures parallèles** ne tiennent pas compte des mécanismes de REL, bien que ces derniers aient acquis une importance considérable, notamment pour les recours collectifs, afin de faciliter une solution arrêtée de commun accord. Par conséquent, les règles relatives à la litispendance en matière de recours collectif pourraient s'inspirer de l'article 81 du règlement général sur la protection des données, ce qui signifie que, si une procédure concernant les mêmes activités est déjà en cours devant une juridiction d'un autre État membre, toute juridiction autre que celle qui a été saisie pour la première fois peut user de son pouvoir discrétionnaire pour suspendre la procédure qui se déroule devant elle. À cet égard, il serait nécessaire de **prévoir une coopération et une coordination entre les différentes juridictions**.

Afin d'éviter la recherche de la juridiction la plus favorable («*forum shopping*») et la question de la litispendance, il convient d'envisager une action collective centralisée dans le cadre de laquelle une seule juridiction devrait être compétente.

En ce qui concerne la **loi applicable**, des modifications sont également nécessaires. La loi applicable au fond des demandes est principalement déterminée par le règlement Rome I ou le règlement Rome II. Dans le cadre juridique actuel, plusieurs lois peuvent s'appliquer au fond des demandes, ce qui rend le recours collectif beaucoup plus complexe, voire impossible. Lorsque plusieurs plaignants, plusieurs marchés multiples et

plusieurs défendeurs sont impliqués, les situations atteignent un niveau de complexité tel que le choix de la loi n'est tout simplement pas possible. Le recours collectif ne peut aboutir que si la complexité du choix de la loi applicable est surmontée.

**En ce qui concerne la reconnaissance** de l'arrêt ou du règlement, la reconnaissance de son effet préventif demeure incertaine et le risque de procédures parallèles est élevé. Les règles européennes sur la reconnaissance et l'exécution conçues pour des litiges individuels ne sont pas appropriées pour le recours collectif et devraient être complétées. En outre, la reconnaissance des transactions doit être traitée de manière spécifique.

**La coordination des procédures** devrait être considérée comme la question principale lorsqu'il s'agit d'autoriser une action collective où les plaignants résident dans des États différents. En effet, étant donné qu'il s'agit d'éviter des procédures parallèles dans les situations transfrontières, il devrait y avoir une procédure principale et, au cas où des procédures secondaires peuvent être ouvertes, elles doivent être restreintes. On pourra s'inspirer des règlements sur l'insolvabilité, ainsi que du règlement général sur la protection des données.

## Recommandations

Cette étude suggère que l'instrument européen devrait prendre la forme d'un **règlement «hybride»** afin d'harmoniser certaines questions, tout en laissant suffisamment de marge d'appréciation aux États membres sur d'autres questions.

Même si la nature de l'action dans la proposition est représentative, puisqu'elle accorde la qualité pour agir à des entités, l'expression **«action représentative»** utilisée par la Commission dans sa proposition peut être contestée, étant donné que les États membres utilisent souvent cette expression pour le «recours collectif en cessation». Une meilleure option consisterait à conserver l'expression «recours collectifs» ou «actions collectives».

En ce qui concerne **la portée du recours collectif**, il serait prudent de ne pas limiter le recours collectif à la protection des intérêts collectifs des consommateurs, mais de l'étendre pour couvrir les intérêts collectifs des personnes (c'est-à-dire y compris les droits fondamentaux), y compris des personnes physiques et des personnes morales. Inclure **les personnes physiques et morales** serait une meilleure solution.

Accorder **la qualité pour agir** à des entités qualifiées et *ad hoc* est une étape importante qui rejoint la perception générale du modèle européen. Toutefois, s'il serait contreproductif d'imposer des critères extrêmement stricts et des normes sévères aux entités qualifiées, il semble important de réintroduire certaines exigences afin de mieux contrôler la capacité de la partie représentative, notamment en ce qui concerne un nombre minimum d'années d'existence et/ou d'expérience et/ou sa capacité à mettre en œuvre l'action.

Prévoir la possibilité de solliciter un **recours collectif en injonction** et un **recours collectif en réparation** est une des règles les plus importantes de la proposition et devrait être maintenu, de même que le sens de ce qu'il faut entendre par réparation. La réparation devrait être limitée aux dommages correspondant à des pertes effectives, tandis que les dommages et intérêts punitifs devrait continuer à être interdits.

Il serait intéressant d'introduire une exigence de **recevabilité de la demande** liée au *caractère homogène des demandes individuelles jointes*, comme c'est déjà le cas dans plusieurs États membres, et de maintenir le critère lié à la pertinence de l'objet.

Considérant que **l'adhésion au groupe** est une étape cruciale, la proposition peut être critiquée en raison de l'imprécision qu'elle a créée autour de sa position sur les régimes «opt-in» et «opt-out». Une solution pourrait

consister à introduire un système mixte, semblable à ce qui est pratiqué par la Belgique, accompagné d'orientations à l'intention des juges.

Il convient de maintenir **les règles d'exécution et les éléments de preuve**, comme le suggère la proposition. Cependant, l'application de **la règle selon laquelle la partie qui succombe est condamnée aux dépens et l'interdiction des honoraires conditionnels** devraient être incluses.

Un **registre électronique** fournissant des informations sur les actions collectives ou les négociations en vue d'un accord transactionnel dans les États membres devrait être mis en place pour garantir l'équilibre des droits des parties.

La législation de l'UE devrait encourager ou obliger les États membres à créer un **fonds** auquel puissent aller les surplus de transactions et les sommes issues de décisions de saisie des tribunaux nationaux. Le **financement par un tiers** devrait être autorisé, bien que réglementé, afin de garantir la transparence et d'éviter tout conflit d'intérêts.

Le recours à un mécanisme de **règlement extrajudiciaire des litiges** devrait être obligatoire avant d'accéder aux tribunaux. Par conséquent, la proposition devrait avoir obligé les États membres à mettre en place des mécanismes de règlement extrajudiciaire des litiges collectifs au lieu d'en faire seulement une possibilité. Les de règlement extrajudiciaire des litiges méritent d'être développés et de mieux adaptés.

**Les règles du droit international privé européen** devraient être modifiées. À cet égard, on pourra s'inspirer des règlements sur l'insolvabilité, ainsi que du règlement général sur la protection des données, qui ont permis d'éviter des procédures parallèles.