



Bruxelles, le 6.11.2012  
COM(2012) 635 final

**RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL**

**sur l'application de la directive 2009/22/CE du Parlement européen et du Conseil  
relative aux actions en cessation en matière de protection des intérêts des  
consommateurs**

# **RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL**

**sur l'application de la directive 2009/22/CE du Parlement européen et du Conseil  
relative aux actions en cessation en matière de protection des intérêts des  
consommateurs**

## **TABLE DES MATIÈRES**

1.	INTRODUCTION.....	3
2.	APPLICATION DE LA DIRECTIVE APRÈS 2008 .....	4
3.	INCIDENCES DE LA DIRECTIVE SUR LES CONSOMMATEURS .....	8
4.	ENTRAVES À L'EFFICACITÉ DES ACTIONS EN CESSATION .....	11
5.	PROCHAINES ÉTAPES .....	14
6.	CONCLUSIONS.....	17

## **1. INTRODUCTION**

La directive 98/27/CE du 19 mai 1998 relative aux actions en cessation en matière de protection des intérêts des consommateurs<sup>1</sup> a introduit une procédure judiciaire ou administrative permettant aux associations de consommateurs ou aux pouvoirs publics d'agir en cessation, dans tous les États membres, afin d'empêcher un opérateur de poursuivre une pratique contraire à certaines règles de l'Union européenne en matière de protection des consommateurs (énumérées à l'annexe de la directive). Cet instrument a été modifié à plusieurs reprises: de nouvelles directives ont été ajoutées à l'annexe. Pour plus de clarté, il a été codifié par la directive 2009/22/CE en vigueur.

### **1.1. Transposition de la directive par les États membres et application de celle-ci jusqu'en 2008**

Le précédent rapport concluait que le principal bienfait de la directive relative aux actions en cessation avait été l'introduction dans tous les États membres d'une procédure d'action en cessation visant à protéger l'intérêt collectif des consommateurs. Ces actions ont donné de bons résultats pour les infractions nationales mais ont eu des effets plus limités sur les infractions transfrontalières. Parmi les principales raisons invoquées par les États membres et les parties intéressées pour expliquer le faible nombre d'actions en cessation menées dans un autre pays de l'Union figuraient le coût, la complexité et la longueur des procédures intentées à l'étranger.

Le rapport de la Commission soulignait par ailleurs que l'entrée en vigueur du règlement (CE) n° 2006/2004 relatif à la coopération entre les autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation en matière de protection des consommateurs<sup>2</sup> (ci-après le «règlement CPC») expliquait en partie le recours limité des instances publiques aux actions en cessation pour des infractions transfrontalières, dans la mesure où les mécanismes d'assistance mutuelle prévus par ce règlement étaient moins coûteux.

### **1.2. Méthodologie et objet du présent rapport**

L'article 6, paragraphe 1, de la directive 2009/22/CE relative aux actions en cessation en matière de protection des intérêts des consommateurs (ci-après dénommée «directive») dispose qu'un rapport sur l'application de cet instrument est présenté tous les trois ans. Initialement prévu pour 2003, le premier rapport a été adopté en novembre 2008.

En mars 2011, pour préparer son deuxième rapport, la Commission a envoyé des questionnaires sur l'application de la directive aux pouvoirs publics et aux associations de consommateurs. Elle a reçu en tout cinquante-huit réponses: trente-sept en provenance de ministères et autres instances publiques des États membres, et vingt et une en provenance d'associations de consommateurs nationales ou européennes.

---

<sup>1</sup> Le texte de la directive (JO L 110 du 1.5.2009, p. 30) peut être consulté à l'adresse suivante: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32010D0707:FR:NOT>.

<sup>2</sup> JO L 364 du 9.12.2004, p.1.

En outre, la Commission a commandité une étude externe<sup>3</sup> destinée à recueillir davantage d'informations sur l'application de la directive et à donner un aperçu des retombées de cet instrument pour les consommateurs de neuf États membres, à savoir l'Autriche, la Bulgarie, la France, l'Allemagne, les Pays-Bas, le Portugal, l'Espagne, la Suède et le Royaume-Uni. Le choix de ces pays a été déterminé par le fait qu'ils disposent depuis plusieurs années, parallèlement aux actions en cessation, de mécanismes d'action collective en réparation.

## 2. APPLICATION DE LA DIRECTIVE APRÈS 2008

### 2.1. Estimation du nombre d'actions en cessation

Il existe peu de données sur le nombre d'actions en cessation intentées sur le plan national et transfrontalier pour défendre l'intérêt collectif des consommateurs dans les États membres. Le manque de statistiques complètes et fiables en la matière s'explique par l'absence d'une obligation officielle des États membres d'enregistrer dans une base de données centrale toutes les actions de cette nature engagées sur leur territoire et de transmettre ces informations à la Commission. Il est donc difficile d'évaluer le nombre d'actions en cessation et toute estimation à ce sujet est à considérer avec prudence. Si plusieurs affaires sont documentées, cela n'exclut pas que d'autres procédures de même type aient été engagées dans les faits.

Dans le questionnaire envoyé aux parties intéressées, celles-ci devaient indiquer combien de fois elles avaient agi en cessation depuis 2008, sur leur territoire comme à l'étranger. En tout, 5 632 actions en cessation ont été recensées, majoritairement nationales. En effet, seuls soixante-dix litiges transfrontaliers environ ont été signalés pour la période concernée. Si l'on ventile ces chiffres par État membre, les pays ayant **enregistré le plus grand nombre d'actions en cessation** après 2008 sont les suivants: l'Allemagne, qui, malgré l'absence de statistiques complètes et centralisées, a déclaré que sept entités qualifiées allemandes avaient intenté à elles seules plus de 3 000 actions, ce qui pourrait être lié au fait qu'en Allemagne, historiquement, le contrôle des marchés de consommateurs est soumis aux actions engagées par des particuliers; la Lettonie, où l'Autorité de protection des consommateurs a déclaré 956 affaires; le Royaume-Uni, où l'*Office of Fair Trading* (OFT, autorité britannique de la concurrence) en a déclaré 938. En Autriche, l'étude externe a recensé plus de 500 actions en cessation, tandis que le gouvernement de Malte en a déclaré 267.

Quant aux **actions en cessation à caractère transfrontalier**, les États membres qui en ont déclaré le plus grand nombre pour la période concernée sont les suivants: l'Allemagne, où la Fédération allemande des associations de consommateurs a indiqué avoir agi une vingtaine de fois en cessation pour des infractions transfrontalières, et l'Autriche, où la Chambre fédérale du travail a déclaré huit actions de cette nature. Les entités qualifiées et les avocats spécialisés en droit de la consommation ont tendance à ne saisir la justice que lorsque la compétence des juridictions autrichiennes est garantie.

Le taux de succès des poursuites engagées est généralement élevé. Toutefois, ce résultat s'explique en partie par le fait que, en raison des frais importants liés aux procès, les entités qualifiées n'agissent en cessation que si elles sont certaines d'avoir gain de cause.

---

<sup>3</sup> Étude sur l'application de la directive 2009/22/CE relative aux actions en cessation en matière de protection des intérêts des consommateurs, réalisée par IBF International Consulting.

## **2.2. Secteurs d'activité les plus touchés**

Bien que des actions en cessation soient menées dans une grande variété de domaines économiques, la plupart d'entre elles se concentrent autour d'un petit nombre de secteurs.

Les domaines d'activité le plus souvent cités dans les réponses au questionnaire comme les plus touchés par ce type de recours sont:

- (1) les télécommunications;
- (2) les services bancaires et les services d'investissement;
- (3) le tourisme et les voyages à forfait.

D'autres secteurs évoqués à plusieurs reprises sont la vente à distance, les assurances, l'énergie, les biens de consommation non alimentaires et le transport de passagers. Quelques réponses mentionnaient aussi, parmi les secteurs touchés, l'immobilier et le bricolage ou encore les activités de crédit d'établissements non bancaires (les «prêts rapides»).

## **2.3. Infractions les plus courantes aux règles en matière de protection des consommateurs**

Des actions en cessation ont été intentées pour mettre fin à une large gamme d'infractions à la législation sur la protection des consommateurs. De plus, certains États membres ont étendu la portée de ces actions au-delà de la liste restreinte figurant à l'annexe de la directive, une mesure qui favorise les consommateurs. Il convient toutefois, pour ne pas compromettre la sécurité juridique, de se référer dûment à la législation visée à l'annexe de la directive. L'Allemagne, l'Autriche, le Portugal, l'Espagne, la Bulgarie et les Pays-Bas font partie des États membres où la portée des actions en cessation excède de beaucoup la liste d'instruments indiquée à l'annexe de la directive. Toutefois, la plupart des recours de cette nature ont été formés pour mettre fin à un petit nombre de pratiques illicites portant atteinte à l'intérêt collectif des consommateurs.

Sur la base des réponses au questionnaire, voici, par ordre d'importance, les pratiques illicites qui ont le plus souvent donné lieu à des actions en cessation:

- (1) les clauses abusives de contrats (principal motif des actions en cessation);
- (2) les pratiques commerciales déloyales et les publicités trompeuses, en mesure égale.

D'autres atteintes aux droits des consommateurs ont conduit, dans une proportion bien moindre, à des actions en cessation, comme le non-respect des dispositions en matière de garantie et des règles d'affichage des prix ou l'envoi de courriels non sollicités. Certains États membres (en particulier, l'Espagne) font également état d'une série d'actions portant sur l'application de la directive sur le crédit à la consommation. Dans les États membres où ces recours ont une portée plus large, des poursuites ont été engagées contre des interruptions de services essentiels (comme la fourniture d'électricité). Dans ces cas, une injonction de faire peut parfaitement être prononcée à l'encontre d'une des parties pour l'obliger à respecter les droits des consommateurs. Les affaires telles que les procédures liées à l'interruption des services publics ou privés en Espagne illustrent bien ce type d'action.

## **2.4. Entités qualifiées: l'environnement juridique dans les États membres**

La liste d'entités qualifiées<sup>4</sup> la plus récente comprend 313 entités en tout, dont le nombre et les caractéristiques varient grandement selon les États membres. Alors que plusieurs d'entre eux (Irlande, Lettonie, Lituanie, Pays-Bas, Roumanie et Suède) n'ont désigné qu'une seule entité qualifiée, d'autres en ont désigné plus de soixante-dix (Allemagne et Grèce). L'Espagne, l'Italie et la France occupent une position intermédiaire, avec un nombre d'entités qualifiées variant entre quinze et trente. Dans l'ensemble, lorsqu'une seule entité qualifiée a été désignée, il s'agit généralement d'une instance publique chargée de la protection des consommateurs; certains États membres font cependant exception, comme les Pays-Bas.

Les États membres où plusieurs entités qualifiées ont été désignées associent le plus souvent des instances publiques chargées des affaires des consommateurs au niveau local, régional et national et des associations de consommateurs choisies parmi les plus représentatives. La liste des entités qualifiées englobe celle des organismes habilités à agir en cessation dans un autre pays de l'Union, même si, dans beaucoup d'États membres, d'autres personnes morales qui ne figurent pas dans la liste ont également le droit d'engager des poursuites sur le territoire national. Certaines associations de consommateurs déplorent une marge d'appréciation excessive dans l'établissement de cette liste, craignant qu'elle ne mène à des décisions injustes et arbitraires. D'autres allèguent que les associations de consommateurs devraient avoir le droit d'agir en cessation dans tous les États membres, que ce soit dans un contexte national ou transfrontalier.

L'étude externe montre par ailleurs que le recours effectif aux procédures de ce type dépend des connaissances et des compétences des juristes habilités à les engager. L'expérience nous dit aussi que, même dans les États membres où un grand nombre d'entités sont qualifiées pour agir en cessation, seules quelques-unes exploitent cette possibilité.

## **2.5. Actions en cessation à caractère transfrontalier: conception de la directive et situation sur le terrain**

Il convient, pour analyser convenablement le recours aux actions en cessation dans l'Union européenne, de préciser la notion de litige transfrontalier. Les actions en cessation transfrontalières (à savoir les procédures revêtant une dimension internationale) peuvent prendre différentes formes.

La directive a été élaborée de manière à permettre aux entités qualifiées d'un État membre A d'engager des poursuites contre des opérateurs dans un État membre B dès lors que ces derniers ont enfreint les règles en matière de consommation dans des transactions avec des consommateurs dans l'État membre A. À cet effet, les entités qualifiées ont été investies du droit d'agir en justice à l'étranger. Ainsi, un tribunal de l'État membre B saisi d'une demande en cessation visant un commerçant établi dans sa juridiction pourra instruire et trancher l'affaire sans mettre en doute la capacité juridique de l'entité qualifiée de l'État membre A.

Toutefois, l'une des conclusions majeures de l'étude est que l'«affaire transfrontalière», telle qu'évoquée dans la directive, n'est qu'une des deux formes possibles d'action en cessation internationale, et elle est rarement utilisée.

---

<sup>4</sup> JO C 97 du 31.3.2012.

La deuxième forme d'action, plus courante, concerne elle aussi une transaction ayant pour origine un État membre B et produisant ses effets dans un État membre A. Mais cette fois, contrairement à ce que prévoyaient les rédacteurs de la directive, l'entité qualifiée de l'État membre A saisit une instance sise sur son propre territoire. Le professionnel en cause, bien qu'établi à l'étranger, est poursuivi en justice dans le pays où il réalise son activité commerciale. Cette méthode présente l'avantage qu'une entité qualifiée peut intenter une action dans sa propre juridiction, suivant une procédure qu'elle maîtrise sans doute mieux. Si, de plus, le droit applicable est celui de l'État membre A (en vertu de la *lex loci damni* visée à l'article 6 du règlement «Rome II»<sup>5</sup>), et que la difficulté liée à la signification de documents légaux à l'étranger peut être surmontée, cette deuxième forme d'action en cessation est la plus simple à utiliser. Elle permet aussi de réclamer des réparations à des professionnels dans des pays tiers.

Une procédure transfrontalière particulière a été engagée en mai 2009 à l'initiative de l'association de consommateurs DECO<sup>6</sup>, en coopération avec ses homologues française et belge, respectivement UFC-Que choisir et Test-Achats. Cette action coordonnée visait les conditions générales de transport appliquées par les compagnies aériennes (directive 93/13/CEE). Un arrêt a été rendu pour la Belgique, obligeant trois compagnies aériennes à abandonner des clauses contractuelles jugées abusives. Toutes les démarches des associations de consommateurs étaient concertées, y compris les mesures de publicité accompagnant le procès, comme les communiqués de presse. Ce type d'action coordonnée constitue une forme particulière de coopération entre États membres, même si elle ne répond pas officiellement à la définition d'un litige transfrontalier.

## **2.6. Interaction avec le règlement CPC concernant les infractions transfrontalières**

Le règlement CPC fixe un régime d'assistance mutuelle pour les autorités nationales chargées d'appliquer la loi, en vertu duquel ces autorités peuvent faire appel les unes aux autres à des fins d'enquête ou d'exécution pour mettre fin à des pratiques contraires aux instruments énumérés à l'annexe de ce règlement. Le règlement CPC a vocation à protéger les intérêts économiques collectifs des consommateurs, non à régler des plaintes individuelles.

Le rapport de 2008 sur la directive indiquait que le règlement CPC avait eu des incidences sur le recours aux actions en cessation. L'expérience montre notamment que, depuis l'entrée en vigueur du règlement, la plupart des instances publiques préfèrent utiliser ses mécanismes d'assistance mutuelle pour contrer les agissements illicites d'un opérateur dans un autre État membre, plutôt que d'intenter directement une action en cessation auprès des tribunaux de cet État membre, la première possibilité entraînant probablement moins de frais. Les réponses au questionnaire de 2011 confirment cette tendance, bien qu'une autorité publique d'un État membre ait souligné le fait que les actions en cessation constituaient toujours pour les pouvoirs publics un outil précieux auquel il était toujours possible de recourir si les mécanismes du CPC ne produisaient pas les effets escomptés.

Enfin, plusieurs réponses font valoir que la liste d'instruments figurant à l'annexe de la directive sur les actions en cessation doit être alignée sur celle de l'annexe du règlement CPC.

---

<sup>5</sup> Règlement (CE) n° 864/2007 du Parlement européen et du Conseil du 11 juillet 2007 sur la loi applicable aux obligations non contractuelles («Rome II»), JO L 199 du 31.7.2007, p. 40.

<sup>6</sup> *Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor*.

### **3. INCIDENCES DE LA DIRECTIVE SUR LES CONSOMMATEURS**

Il ressort des réponses au questionnaire et des conclusions de l'étude que les actions en cessation offrent un moyen expédient pour réglementer les marchés et garantir, notamment, des contrats équitables. En ce sens, elles ont entraîné des bénéfices majeurs pour l'ensemble des consommateurs. Toutefois, leurs effets portent davantage sur l'avenir que sur la réparation de dommages passés et sont par ailleurs très difficiles à chiffrer.

Bien que les actions en cessation en tant que telles ne permettent pas d'obtenir des dommages et intérêts, la possibilité même d'y avoir recours peut constituer un avantage en soi. En tant qu'instrument de gouvernance, les actions en cessation peuvent avoir une fonction dissuasive sans qu'il faille passer par les tribunaux.

Autre conclusion importante: les actions en cessation sont particulièrement efficaces vis-à-vis des acteurs du marché qui respectent la loi dans une certaine mesure. En revanche, elles ne sont pas toujours l'instrument adéquat pour mettre fin aux pratiques illicites des opérateurs voyous ou criminels. Plusieurs personnes interrogées ont déclaré qu'il pouvait être nécessaire, en pareil cas, d'imposer des sanctions pénales et administratives (telles que des pénalités) ou des restrictions spécifiques d'activités commerciales pour garantir le respect des dispositions en matière de protection des consommateurs.

#### **3.1. Diminution du nombre d'infractions aux règles de protection des consommateurs**

Alors que la plupart des personnes et des experts interrogés rappellent que les effets des actions en cessation ne peuvent se mesurer simplement au nombre d'affaires portées en justice, cet instrument peut aussi être utilisé pour convaincre les entreprises de faire cesser volontairement leurs agissements. Ainsi, pour plusieurs parties intéressées, la simple possibilité d'une action en cessation a un effet dissuasif dans les négociations avec les auteurs d'infractions. En outre, lorsqu'une action de ce type aboutit et que la pratique d'un opérateur est condamnée, les autres opérateurs ont tendance à éviter les pratiques similaires, même s'ils ne sont pas légalement tenus par la décision rendue en l'espèce.

Compte tenu des résultats de l'étude et des réponses au questionnaire, notre conclusion est que la directive a contribué à un plus grand respect des dispositions relatives à la protection des consommateurs par les opérateurs économiques dans certains secteurs d'activité, même si l'on ne dispose pas de données suffisantes pour calculer le pourcentage de diminution des infractions.

#### **3.2. Réduction des préjudices subis par les consommateurs**

L'une des conclusions majeures de cette étude est que la directive a entraîné des bénéfices qualitatifs directs pour les consommateurs, même si ces bénéfices ne peuvent pas toujours être traduits en termes monétaires. Très souvent en effet, il n'est pas possible d'établir le nombre exact de consommateurs potentiellement lésés par une pratique illicite. En outre, beaucoup de clauses déclarées abusives à l'issue d'une action en cessation sont sans rapport avec le prix que doivent payer les consommateurs.

Il convient, afin d'évaluer l'incidence possible des actions en cessation sur la réduction des préjudices subis par les consommateurs, de porter une attention particulière aux clauses de contrats abusives, susceptibles d'agir directement sur les obligations souscrites par les

consommateurs en vertu de ces contrats.

Lorsqu'un tribunal déclare nulle et non avenue une clause contractuelle, l'opérateur ne peut plus l'utiliser dans aucun de ses contrats. Cela profite au consommateur, surtout si la clause en question concerne des augmentations de prix et autres effets financiers; dans ce cas, le bénéficiaire peut être chiffré puisque de nombreux consommateurs paieront moins à l'avenir, conséquence directe de l'action en cessation. Par exemple, les affaires sur l'arrondissement des tarifs en Espagne ont conduit à l'interdiction de nouvelles taxes injustifiées dans plusieurs secteurs (services bancaires, télécommunications, parkings).

En Autriche, une action en cessation a été intentée contre une banque locale qui appliquait des conditions contractuelles abusives. En août 2009, la banque avait informé ses clients, *via* leur relevé de compte, que le tarif des comptes courants allait augmenter de 3,2 % à partir du 1<sup>er</sup> octobre pour tenir compte de la hausse de l'indice des prix à la consommation en 2008. L'établissement s'appuyait sur la clause d'indexation comprise dans les conditions contractuelles types, laquelle l'autorisait à augmenter automatiquement ses tarifs une fois par an pour poursuivre ses services, en fonction de l'évolution de l'indice des prix à la consommation. L'injonction rendue à l'issue de cette affaire a eu d'importantes retombées pour les consommateurs: en effet, au printemps 2011, la plupart des autres banques, qui proposaient des conditions analogues, ont cessé d'augmenter systématiquement leurs tarifs, ce qui a bénéficié à des millions de clients de banques autrichiennes. On a là l'illustration parfaite de l'action en cessation réussie, qui agit de manière tangible sur le respect du droit par le défendeur mais aussi par tout le secteur d'activité concerné. De plus, les bénéfices pour les consommateurs étaient facilement quantifiables.

L'affaire Foxtons, au Royaume-Uni<sup>7</sup> (relative à des contrats de location abusifs proposés par des propriétaires de biens immobiliers) est un autre cas dans lequel les bénéfices pour les consommateurs ont pu être chiffrés. Les clauses contestées portaient sur la commission pour renouvellement de bail, la commission sur la vente du bien immobilier et la commission à tiers pour renouvellement de bail perçues par l'agence immobilière Foxtons. La Haute Cour a conclu au caractère abusif de certaines conditions proposées par Foxtons et ordonné à l'agence de ne plus appliquer ces clauses ou conditions similaires et de ne plus les insérer dans ses contrats. L'OFT estime à 4,4 millions de livres sterling le bénéfice pour les consommateurs, bien que, selon une personne interrogée à ce sujet, les effets positifs de ce jugement puissent facilement se révéler de dix à vingt fois supérieurs.

### **3.3. Effet des actions en cessation pour les consommateurs lésés par une infraction: les moyens d'obtenir réparation dans les États membres**

D'une façon générale, la procédure en cessation instaurée par la directive ne permet pas aux consommateurs lésés par une pratique illicite d'obtenir réparation du préjudice subi. Toutefois, les moyens d'obtenir réparation d'un dommage né de pratiques commerciales déclarées illicites au terme d'une action en cessation varient d'un État membre à l'autre. Certains pays étendent aux consommateurs lésés, dans une certaine mesure, les effets d'une action en cessation. Plusieurs réponses écrites ou verbales soulignent l'importance d'associer aux actions en cessation les particuliers, afin que ces derniers puissent être justement

---

<sup>7</sup> <http://www.oft.gov.uk/OFTwork/consumer-enforcement/consumer-enforcement-completed/foxtons>.

indemnisés pour le dommage subi. Quelques moyens de réparation individuels ou collectifs dont disposent les consommateurs dans les États membres sont décrits ci-après.

#### **a) Recours individuels**

Dans la plupart des États membres, il n'existe aucun lien entre une action en cessation et l'indemnisation des consommateurs pour les dommages subis en raison d'une pratique illicite. Ainsi, pour faire valoir leurs droits, les personnes lésées doivent saisir un tribunal ordinaire à titre individuel ou collectif (à condition que des systèmes de recours collectif existent dans le pays concerné). En outre, dans beaucoup d'États membres, les juridictions chargées de statuer sur les actions en réparation ne sont pas liées par une décision en cessation antérieure. Les consommateurs qui réclament des dommages et intérêts doivent prouver l'infraction, le préjudice et le lien de causalité entre les deux.

Il en va différemment dans certains États membres. Par exemple, selon la Commission bulgare de protection des consommateurs, un particulier demandant des dommages et intérêts pourra invoquer une décision de justice exécutoire relative à une action en cessation et n'aura à prouver que le montant du préjudice subi. Au Luxembourg, un consommateur peut s'appuyer sur une décision en cessation pour demander au juge de paix de lui accorder des dommages et intérêts. En Irlande, le tribunal peut exiger de l'opérateur qu'il indemnise les consommateurs lésés du fait de ses agissements. À Malte, la restitution de sommes ou de biens cédés par le consommateur peut être ordonnée dans le cadre de la procédure administrative.

Dans d'autres États membres, les particuliers lésés par des pratiques commerciales illicites peuvent être dédommagés en application d'une décision de justice, le tribunal étant alors habilité à fixer les modalités de ce dédommagement, par exemple en exigeant de l'opérateur qu'il rembourse les sommes indûment perçues.

Aux Pays-Bas, un tribunal a admis que la nature illicite des agissements d'une société était aussi établie à l'égard d'un requérant particulier dans la mesure où celui-ci appartenait au groupe mentionné dans la déclaration. Il en découle qu'une condamnation prononcée à l'issue d'une action collective peut servir de point de départ à une action ultérieure. C'est ainsi qu'une procédure en cessation a permis à un particulier d'établir le caractère illicite des pratiques du défendeur.

#### **b) Recours collectifs**

Dans quelques-uns des États membres où des mécanismes de réparation collective existent, une procédure en cessation réussie peut influencer sur une action en dommages et intérêts intentée collectivement par les consommateurs lésés, en plus de produire les effets inhérents à l'action en cessation tels que décrits au point précédent.

En Espagne, il est possible de joindre à l'action en cessation une demande de remboursement des sommes indûment perçues, auquel cas la sentence établissant la nature illicite des pratiques litigieuses fixera également le montant des réparations à verser par l'opérateur. Si les consommateurs lésés ont été identifiés, le tribunal fixera ce montant pour chacun d'entre eux. Toutefois, dans la pratique, des entraves procédurales rendent difficile l'association d'une action en cessation et d'une demande de dommages et intérêts.

Aux Pays-Bas, les parties agissant au nom des consommateurs lésés peuvent demander un jugement déclaratif reconnaissant qu'une infraction a été commise par la partie responsable du préjudice. Le jugement déclaratif est réputé favoriser le règlement à l'amiable des litiges et rendre ce règlement contraignant en vertu de la loi néerlandaise de 2005 sur les actions collectives pour préjudice de masse (Wcam<sup>8</sup>). Selon cette loi, la Cour d'appel d'Amsterdam, statuant sur un préjudice de masse, peut établir une transaction entre une entité représentant l'intérêt collectif et les personnes responsables du préjudice, transaction exécutoire pour tous les membres du groupe à l'origine de l'action. Cette démarche part d'un accord sur la réparation du préjudice collectif. Les parties qui concluent cet accord présentent une demande commune d'homologation au tribunal. Aspect essentiel de cette loi, l'ensemble du groupe des victimes est lié par la transaction conclue une fois que celle-ci a été homologuée par le tribunal. Des possibilités de s'y soustraire existent néanmoins. Ce système présente l'inconvénient, notamment, de ne fonctionner que si les parties parviennent à un accord; or même une décision établissant la nature illicite des pratiques litigieuses ne suffit pas toujours à garantir que ce sera le cas.

En Bulgarie, une demande d'indemnisation des victimes d'une infraction peut être introduite en même temps qu'une action en cessation. Le tribunal fixe le délai dans lequel les parties lésées peuvent déclarer qu'elles s'associent aux poursuites. Après avoir rendu son jugement, le tribunal peut ordonner le versement d'indemnités aux consommateurs. La décision de justice a force obligatoire pour l'auteur de l'infraction, pour les demandeurs et pour toute personne lésée par la même infraction qui n'a pas déclaré son intention d'introduire un recours individuel. L'action en cessation précède l'action en dommages et intérêts. Si la première aboutit, la deuxième peut être intentée par un groupe de consommateurs. Pour cette (nouvelle) procédure, ils n'auront pas à prouver l'infraction (pratique illicite ou clause abusive), mais simplement le montant du préjudice subi. S'ils peuvent examiner le recours collectif en même temps que l'action en cessation, les tribunaux ont toutefois tendance à instruire deux instances séparées.

En Suède, le médiateur des consommateurs joue également un rôle central dans le contrôle de l'application des droits des consommateurs par des actions collectives, puisqu'il est habilité à introduire une demande en dommages et intérêts au nom d'un grand nombre de consommateurs dans le cadre d'une procédure en cessation. Pourtant, cette possibilité n'a été utilisée que rarement.

#### **4. ENTRAVES À L'EFFICACITÉ DES ACTIONS EN CESSATION**

Les entraves à l'efficacité des actions en cessation peuvent se répartir selon plusieurs catégories: risques financiers, longueur ou complexité des procédures, effet juridique limité des décisions de justice et problèmes liés à l'exécution des jugements.

##### **4.1. Risques financiers liés aux procédures**

Le coût des procédures est cité comme l'une des plus grandes entraves à un recours accru aux actions en cessation. Si les frais de justice sont généralement faibles et si les honoraires des avocats ne sont pas prohibitifs dans tous les pays, la question du coût n'en reste pas moins un élément dissuasif majeur, essentiellement en raison du principe du «perdant payeur». Pour

---

<sup>8</sup> *Wet collectieve afwikkeling massaschade.*

limiter le risque de devoir payer les dépens et les frais de la partie adverse, seules les affaires «gagnées d'avance» sont portées devant les tribunaux. Néanmoins, lorsqu'une question de principe est en jeu, les entités qualifiées les mieux financées sont parfois prêtes à saisir la justice, quitte à perdre. Mais gagner un procès ne prémunit pas les entités qualifiées contre les pertes financières: les parties prenantes évoquent ainsi le risque lié au non-remboursement des frais de justice, même en cas de victoire, si le défendeur n'a pas les moyens de s'en acquitter. De plus, dans certains États membres (comme l'Autriche), la partie qui a introduit l'action en cessation doit verser des dommages et intérêts si la décision rendue en référé est annulée lors du litige au principal.

Les risques financiers liés aux actions en cessation sont atténués dans certains États membres où les associations de défense de l'intérêt collectif sont exonérées des frais de justice et peuvent même bénéficier d'une subvention au titre de l'aide judiciaire générale. Ce système a notamment cours en Espagne et est à l'étude aux Pays-Bas. En Espagne, le droit à l'aide judiciaire concerne les frais d'avocat et de notaire, la publication d'annonces ou de décrets, les copies, les certificats, etc. Toutefois, même dans les États membres où les associations de consommateurs bénéficient de l'aide judiciaire, le paiement d'annonces dans les médias (indispensables lorsqu'une association décide d'intenter, en plus de l'action en cessation, une action collective en dommages et intérêts) reste un élément dissuasif de poids, ce type de frais n'étant pas remboursé.

En Bulgarie, les associations de consommateurs ne reçoivent aucune subvention pour des actions en justice, mais un financement leur est accordé sur la base des poursuites engagées en faveur des consommateurs au cours de l'année précédente. L'un des critères pris en compte pour l'octroi de cette aide par l'État est le nombre d'actions en cessation intentées. En outre, le code de procédure civile bulgare fixe pour la recevabilité des demandes des critères supplémentaires en vertu desquels les «entités qualifiées» doivent prouver leur capacité d'assumer les charges liées aux poursuites engagées, y compris les dépens.

#### **4.2. Longueur des procédures**

La deuxième entrave est la longueur des procédures, la notion de durée acceptable variant d'un État membre à l'autre. Soulignons que la longueur des procédures n'est pas due spécifiquement aux actions en cessation, mais plutôt à la lenteur inhérente aux procédures de justice des pays.

En Suède, l'existence d'une instance spéciale, le Tribunal du marché, compétente essentiellement pour les procédures en cessation visant la protection de l'intérêt collectif des consommateurs, garantit un traitement relativement rapide des dossiers. Malgré tout, les procédures du Tribunal du marché durent encore, en moyenne, de onze à douze mois. Dans d'autres États membres, la procédure entière, menée par trois instances différentes, peut même durer plus de cinq ans pour les affaires les plus complexes.

Un autre obstacle lié à la longueur des procédures se présente lorsque l'exécution du jugement peut être demandée. Par exemple, en Espagne, même si la loi prévoit normalement l'exécution provisoire de tous les jugements et si aucune règle particulière aux actions collectives ne contredit cette règle générale, les tribunaux décident en principe de suspendre l'exécution en raison de la nature provisoire des décisions. Les entités qualifiées sont donc obligées d'attendre le jugement définitif.

En Bulgarie, depuis l'entrée en vigueur du nouveau code de procédure civile en 2008, les décisions en cessation ne sont exécutoires, en cas d'appel, qu'après que le tribunal de troisième instance a rendu sa sentence.

### **4.3. Complexité des procédures**

La plupart des parties prenantes et des experts voient dans la complexité (réelle ou supposée) des actions en cessation un autre obstacle de taille à une utilisation plus fréquente de celles-ci. Cet effet dissuasif s'accroît dans les affaires transfrontalières, en raison de la méconnaissance des règles de procédure et d'application dans les autres États membres.

À cet égard, parmi les problèmes cités par les parties prenantes et par les experts figurait la difficulté d'appliquer les dispositions du droit international privé, notamment celles qui touchent à la compétence [règlement (CE) n° 44/2001 concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale, «Bruxelles I»<sup>9</sup>] et du droit applicable [règlement (CE) n° 864/2007 sur la loi applicable aux obligations non contractuelles, «Rome II»<sup>10</sup>]. Les informations transmises par les parties prenantes ne permettent pas d'établir si cet état de fait est dû à un manque de connaissances ou d'expérience ou aux lacunes du droit. Il est incontestable qu'avec l'harmonisation du droit international privé à l'échelle de l'Union, la sécurité juridique a augmenté par rapport à ce qu'elle était deux ans plus tôt, lorsque chaque État membre appliquait ses propres règles. Néanmoins, malgré ce rapprochement, l'interprétation des règles peut encore poser problème en attendant les orientations de la CEJ sur leur application, notamment dans le cas du règlement «Rome II», qui ne s'applique que depuis peu dans l'Union.

À la complexité des actions transfrontalières s'ajoutent des difficultés d'ordre plus pratique, comme les barrières linguistiques ou les problèmes d'accès aux informations sur les entreprises dans un autre pays. L'une des difficultés consiste à identifier l'opérateur étranger et à obtenir son adresse, ce qui complique d'autant l'envoi d'avertissements ou l'introduction d'une action en justice. Par ailleurs, même si l'opérateur est connu, la notification d'une citation à une entreprise étrangère peut prendre beaucoup de temps et rester lettre morte, notamment lorsque les professionnels en cause fournissent de simples boîtes postales, voire de faux domiciles<sup>11</sup>.

### **4.4. Effet limité des décisions de justice**

Dans beaucoup d'États membres, une décision de justice n'a force obligatoire que pour les parties et dans l'espèce concernées.

Cette règle est parfois appliquée de manière moins stricte, notamment pour la nullité des clauses abusives. La France fournit l'exemple type d'une application à la lettre de ce principe, puisque la déclaration de nullité d'une clause abusive ne concerne que les futurs contrats du professionnel en cause; une procédure judiciaire pour clause abusive n'a donc aucune chance d'aboutir dès lors que celle-ci n'est plus utilisée.

---

<sup>9</sup> JO L 12 du 16.1.2001, p. 1.

<sup>10</sup> JO L 199 du 31.7.2007, p. 40.

<sup>11</sup> Les règlements (CE) n° 1393/2007 et (CE) n° 1206/2001 ont permis d'accroître la sécurité juridique ainsi que d'accélérer la signification de documents et l'obtention de preuves à l'étranger.

En Espagne, lorsque le caractère abusif d'une clause est établi, elle est déclarée nulle et non avenue avec effet rétroactif, ce qui signifie un retour au *statu quo ante* et l'obligation de rembourser aux consommateurs lésés les sommes indûment perçues en application de ladite clause. Les tribunaux ont même estimé, dans certains cas, que les effets de la nullité devaient s'étendre à d'autres entreprises appliquant les mêmes conditions.

Autre difficulté, une décision en cessation ne vaut pas pour toute l'Union: un opérateur voyou peut donc poursuivre ses activités en se déplaçant d'un État membre à l'autre. Une partie prenante a également évoqué le fait que, dans de nombreuses juridictions, une ordonnance ne peut être signifiée à un individu. Au Royaume-Uni, l'OFT peut poursuivre en justice pour publicité mensongère «toute personne» qui participe à la diffusion d'une publicité (tels que les directeurs ou les PDG d'entreprises).

#### **4.5. Exécution des décisions de justice**

Les problèmes décrits aux précédents points étaient principalement liés à l'étape déclaratoire de la procédure en cessation. L'on pourrait en déduire qu'une fois que ces obstacles ont été surmontés et que l'entité qualifiée a obtenu gain de cause l'affaire est réglée. Or ce n'est pas forcément le cas: très souvent, une décision de justice favorable ne signifie pas qu'elle sera appliquée dans les faits et qu'il sera mis fin à l'infraction. Beaucoup de parties prenantes ont souligné la difficulté de faire respecter les décisions adoptées, notamment lorsque le vendeur ou le prestataire de service ignorent délibérément la décision, et ce quelles que soient les peines appliquées. L'expérience montre qu'une infraction ne peut être vraiment remise en cause que lorsque les opérateurs anticipent une sanction suffisamment dissuasive et réellement appliquée. Si l'effet dissuasif de la sanction est trop faible, beaucoup de professionnels acceptent sciemment de payer le prix d'une procédure judiciaire, un prix mineur si on le compare aux bénéfices engrangés.

Les peines encourues pour non-respect d'une décision en cessation varient selon les États membres, mais elles passent généralement pour trop peu dissuasives. Aux Pays-Bas, le versement d'une somme forfaitaire peut être exigé en cas de non-application d'une décision de justice. Cette somme va alors à la partie adverse. En Suède, le non-respect d'une injonction de cessation est passible d'amende, tout comme en Bulgarie, où une peine de 5 000 à 23 000 levs bulgares<sup>12</sup> s'applique. En Espagne, une astreinte journalière de 600 à 60 000 euros est ordonnée en cas de retard d'exécution. De plus, quiconque persiste à refuser d'appliquer une décision de justice s'expose, en théorie, à des sanctions pénales, mais cela n'est jamais arrivé, à notre connaissance, dans le contexte d'une action en cessation.

## **5. PROCHAINES ÉTAPES**

### **5.1. Introduction**

Malgré ses limites, l'action en cessation est considérée par l'immense majorité des parties prenantes et des experts comme un instrument valable au potentiel considérable, pour autant que soient comblées les carences signalées.

---

<sup>12</sup> Soit de 2 556 à 11 759 euros, au taux de change du 21 juin 2012

Dans sa résolution du 2 février 2012 intitulée «Vers une approche européenne cohérente du recours collectif», le Parlement européen exprime l'avis que «les mesures de redressement par voie d'injonction jouent aussi un rôle important en garantissant les droits dont bénéficient les particuliers et les entreprises en vertu du droit de l'Union [et] estime que les mécanismes introduits par le règlement (CE) n° 2006/2004 relatif à la coopération en matière de protection des consommateurs, ainsi que par la directive 2009/22/CE relative aux actions en cessation en matière de protection des intérêts des consommateurs, peuvent être sensiblement améliorés de sorte à encourager la coopération et le redressement par voie d'injonction dans les affaires transfrontalières».

Nous énumérons ci-après quelques mesures proposées par les parties prenantes en vue de rendre plus efficaces les actions en cessation:

#### **a) Mesures non législatives**

Certaines initiatives sont susceptibles de renforcer l'utilité et l'efficacité des actions en cessation sans modifier le cadre juridique, au niveau européen et national. L'une d'elles consisterait à organiser **des campagnes de sensibilisation et des formations** à l'intention des entités qualifiées sur les actions en cessation, beaucoup de ces entités n'étant pas suffisamment informées pour recourir à celles-ci. Dans le même ordre d'idées, des parties prenantes ont proposé l'utilisation d'instruments tels qu'un **site Internet** pour mieux faire connaître les affaires de cette nature partout en Europe. Ce site pourrait aussi accueillir des informations sur la portée des actions en cessation et les règles de procédure de chaque État membre, traduites dans toutes les langues officielles de l'Union.

#### **b) Modifications possibles du cadre juridique**

La plupart des parties prenantes voient dans la directive un instrument législatif simple et bien conçu. Toutefois, il semble que l'utilisation et l'efficacité des actions en cessation varient plus que de raison selon les États membres. Si elle pose quelques règles élémentaires, la directive laisse une importante marge de manœuvre aux États membres pour définir les caractéristiques des actions en cessation (y compris les règles de procédure), leur portée et leur durée. Les résultats inégaux de cette procédure tiennent pour beaucoup aux écarts dans la façon dont les pays de l'Union ont transposé la directive dans leur droit national ainsi qu'aux différences entre leurs règles de procédure et d'application. Plusieurs des personnes interrogées, y compris des représentants d'instances publiques, ont plaidé pour une plus grande harmonisation à l'échelle européenne des actions en cessation (concernant les délais d'introduction d'une instance, l'échéance à laquelle une décision doit être rendue et le coût de la procédure), au moins pour les affaires transfrontalières. Il conviendrait, en tout cas, que les dispositions qui, dans certains États membres, favorisent le plus l'efficacité de ces actions soient adoptées ailleurs.

Les parties prenantes ont proposé quelques mesures susceptibles d'assurer un recours plus fréquent aux actions en cessation et de garantir de meilleurs résultats. Il a été suggéré d'introduire au niveau européen des mesures existant dans certains États membres. En voici les principales:

1. **Extension du champ d'application** de la directive à l'ensemble des règles en matière de protection des consommateurs. Plusieurs parties prenantes sont favorables à une extension de la portée des actions en cessation au-delà de la liste donnée en

annexe, comme cela se fait déjà dans certains États membres. Par exemple, les règles en matière de protection de la vie privée et des données à caractère privé sont de plus en plus assimilées aux «lois relatives aux consommateurs».

2. **Extension de l'effet des décisions.** La plupart des parties prenantes estiment que les consommateurs devraient bénéficier directement d'une sentence favorable plutôt qu'être obligés d'engager de nouvelles poursuites pour faire valoir leurs droits. Il convient d'introduire dans la directive des dispositions univoques sur la possibilité et les moyens d'indemniser les consommateurs. En outre, il est impératif de suspendre le délai accordé aux victimes d'une infraction pour demander des dommages et intérêts pendant toute la durée du jugement en cessation. Lorsqu'une clause contractuelle est déclarée abusive, les effets de cette décision devraient porter sur l'ensemble des contrats analogues, présents et à venir (il en va déjà ainsi dans certains États membres).
3. **Adoption de procédures d'urgence** pour l'ordonnance de mesures provisoires. Plusieurs parties prenantes ont soutenu l'idée d'une disposition rendant obligatoires les procédures d'urgence pour toutes les actions en cessation, et non simplement «le cas échéant», comme précisé à l'article 2 de la directive. Toutefois, dans la mesure où les législations nationales n'ont pas la même interprétation d'une «procédure d'urgence», il convient que la directive en définisse quelques caractéristiques, telles que le délai dans lequel un jugement en cessation doit être rendu.
4. **Droit à l'information.** Plusieurs parties prenantes ont fait savoir que les entités qualifiées devraient avoir le droit de connaître le nom et le siège social des entreprises responsables de pratiques illicites. Les professionnels devraient être obligés de rendre publics leurs contrats types, comme en Espagne où les conditions contractuelles types doivent figurer dans le *Registro de Condiciones Generales de la Contratación* (registre des conditions générales des contrats). La plupart des parties prenantes sont également d'avis que les jugements devraient être publiés de façon à informer les consommateurs et à dissuader les opérateurs. Cette mesure existe déjà dans vingt-quatre États membres.
5. **Financement.** La plupart des parties prenantes estiment que le principe du «perdant payeur» devrait être maintenu dans les actions en cessation. Néanmoins, plusieurs d'entre elles ont indiqué qu'il devait être appliqué à bon escient, en favorisant les entités qualifiées, comme dans certains États membres.
6. **Amélioration de l'exécution des décisions.** Plusieurs parties prenantes considèrent qu'il y a lieu, à cet effet, d'obliger les États membres à appliquer des peines dissuasives en cas de non-respect des décisions de cessation, afin de garantir que les pratiques illicites ne profitent pas aux opérateurs.

Enfin, plusieurs parties prenantes, dont les pouvoirs publics de certains États membres, ont déclaré qu'un mécanisme de recours collectif pour les consommateurs devrait être adopté au niveau européen, sans préjudice d'une amélioration éventuelle des actions en cessation.

## 6. CONCLUSIONS

Sur la base des résultats décrits dans le présent rapport concernant l'application de la directive, la Commission est parvenue aux conclusions exposées ci-après.

Malgré ses imperfections, l'action en cessation reste un instrument utile pour protéger l'intérêt collectif des consommateurs. Les entités qualifiées sont de plus en plus au fait des possibilités offertes par la directive et s'habituent à s'en servir.

Cependant, d'importants écarts subsistent entre les États membres quant à l'utilisation et à l'efficacité de cet instrument. En outre, même dans les pays où l'efficacité des actions en cessation est reconnue et où elles sont largement employées, leur potentiel n'est pas pleinement exploité en raison des problèmes exposés dans le présent rapport. En voici les principaux: **les coûts élevés** liés à ce type d'action, la **longueur** et la **complexité** des procédures, les **effets relativement limités** des sentences et la difficulté d'assurer leur exécution. Ces obstacles sont encore plus présents dans les actions en cessation à caractère transfrontalier.

La Commission prend bonne note des problèmes évoqués par les parties prenantes et de leurs propositions en vue d'y remédier. Elle continuera de surveiller l'application de la directive dans l'Union. Elle étudiera plus avant, avec les États membres, les meilleures solutions à apporter aux carences évoquées dans le présent rapport. La Commission estime qu'il n'existe pas, à ce stade, de raisons suffisamment impérieuses pour proposer de modifier la directive; elle réexaminera la situation au moment de préparer son prochain rapport sur l'application de cet instrument.