



Bruxelles, le 19.11.2013
SWD(2013) 460 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

accompagnant le document:

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant

le règlement (CE) n° 861/2007 du Parlement européen et du Conseil instituant une procédure européenne de règlement des petits litiges et le règlement (CE) n° 1896/2006 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 instituant une procédure européenne d'injonction de payer

{ COM(2013) 794 final }
{ SWD(2013) 459 final }

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

accompagnant le document:

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant

le règlement (CE) n° 861/2007 du Parlement européen et du Conseil instituant une procédure européenne de règlement des petits litiges et le règlement (CE) n° 1896/2006 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 instituant une procédure européenne d'injonction de payer

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

accompagnant le document:

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant

le règlement (CE) n° 861/2007 du Parlement européen et du Conseil instituant une procédure européenne de règlement des petits litiges et le règlement (CE) n° 1896/2006 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 instituant une procédure européenne d'injonction de payer

1. DEFINITION DU PROBLEME

Les objectifs du règlement instituant une procédure européenne de règlement des petits litiges (ci-après «PERPL» ou «le règlement») sont un meilleur accès à la justice et l'amélioration de la reconnaissance mutuelle des décisions en matière civile et commerciale. Tandis que ce dernier objectif a été atteint avec la suppression de l'*exequatur*, l'accès à la justice dans les litiges de faible valeur ne s'est pas amélioré de façon satisfaisante. Les avantages de cette procédure simplifiée ne sont pas pleinement exploités et l'accès à la justice n'a pas connu d'amélioration suffisante pour certains acteurs, notamment les PME.

Problème n° 1: Champ d'application restreint du règlement

Le plafond de 2 000 EUR est trop bas.

Le plafond de 2 000 EUR limite considérablement l'applicabilité de la procédure pour les PME, dont les litiges transfrontaliers avec une autre entreprise s'élèvent en moyenne à 39 700 EUR. Environ 30 % des recours des entreprises ont une valeur comprise entre 2 001 EUR et 10 000 EUR. Ces entreprises doivent recourir à des procédures nationales de règlement des petits litiges ou, lorsqu'il n'existe pas de procédure nationale pour les affaires transfrontalières, à la procédure civile ordinaire. Notamment dans les États membres ne prévoyant pas de simplifications procédurales pour les petits litiges, cette situation se traduit par des **frais de contentieux disproportionnés et de longues procédures**, qui dissuadent les demandeurs de faire valoir leurs demandes.

Cela entraîne des pertes financières et une érosion de la confiance dans le commerce transfrontalier.

La définition restrictive du terme «transfrontalier» Le règlement ne s'applique actuellement qu'aux litiges dans lesquels au moins une des parties a son domicile ou sa résidence habituelle dans un État membre autre que l'État membre de la juridiction saisie. Cette restriction réduit le champ d'application du règlement, la procédure n'étant pas applicable dans d'autres affaires transfrontalières, alors qu'elle serait synonyme de gain de temps et d'argent pour les citoyens. En particulier, lorsque le demandeur peut choisir en vertu des dispositions du règlement (CE) n°44/2001 entre la compétence des juridictions de l'État membre où le défendeur et lui-même sont domiciliés et la compétence spéciale visée à la section 2 du règlement Bruxelles I, le choix de la juridiction du domicile commun ne devrait pas avoir pour effet de priver le demandeur de la possibilité de recourir à la procédure européenne de règlement des petits litiges, qui serait normalement applicable.

En outre, la restriction empêche que des demandes au titre de la procédure européenne de règlement des petits litiges soient introduites auprès des juridictions des États membres de

l'UE par ou contre des ressortissants de pays tiers, par exemple lorsque le consommateur se trouve dans l'UE et que l'entreprise est située dans un pays tiers.

Problème n° 2: Insuffisances de la PERPL dues aux coûts élevés et à la durée de la procédure actuelle dans les affaires transfrontalières d'un montant inférieur à 2 000 EUR *Inefficacité découlant de la priorité donnée à la notification par voie postale sur la notification électronique:* La PERPL est en principe une procédure écrite. Dès que la signification d'un acte est requise, le service postal avec accusé de réception constitue en vertu du règlement le principal mode de notification. Les autres modes de notification ne sont applicables que si la signification par voie postale n'est pas possible.

Si le service postal est déjà moins onéreux que d'autres modes de notification utilisés dans les procédures ordinaires des États membres, il n'en génère pas moins des coûts et des retards qui pourraient être évités par le recours à la notification électronique des actes.

Déplacements nécessaires en raison de la faible utilisation des moyens de communication à distance pour les audiences et l'obtention des preuves: Bien que la PERPL soit une procédure écrite, la juridiction peut tenir une audience si elle le juge nécessaire. Si la juridiction n'utilise pas les technologies de l'information et de la communication (TIC), les personnes citées à comparaître doivent se rendre au tribunal, qui peut éventuellement se trouver dans un autre État membre.

Cela peut causer aux parties des frais supplémentaires importants et des retards. Le recours aux technologies de l'information et de la communication peut constituer une solution viable au déficit de proximité et aux difficultés géographiques d'accès aux tribunaux.

Frais de justice disproportionnés par rapport à la valeur des litiges: La majorité des États membres perçoivent d'avance les frais de justice auprès des parties. Les frais de justice supérieurs à 10 % de la valeur du litige sont considérés comme disproportionnés et peuvent peser dans la décision des citoyens de ne pas poursuivre une action en justice. Dans certains États membres, les frais de justice sont disproportionnés par rapport à la valeur du litige, notamment dans le cas de petits litiges, et plus le montant de la demande est faible, plus ils sont disproportionnés.

Obstacles pratiques au paiement des frais de justice: Les modes de paiement varient d'un État membre à l'autre et vont du paiement physique effectif sur place au virement bancaire. Plus particulièrement, dans les cas où un paiement doit être effectué en espèces, par chèque, par timbres, ou par un avocat, les parties doivent supporter des frais de voyage ou engager un avocat dans l'État membre de la juridiction, ce qui peut éventuellement les dissuader de faire valoir leurs demandes.

Frais de traduction inutiles: La partie qui demande l'exécution d'une décision doit produire un exemplaire original de la décision et du formulaire D (certificat relatif à une décision rendue dans le cadre de la PERPL). L'obligation de traduire le formulaire D entraîne des frais inutiles car seule la section 4.3 du formulaire (contenu de la décision) nécessite d'être traduite, les autres champs ne contenant que des noms et des chiffres. *Manque de transparence de l'information sur les coûts de procédure et les modalités de paiement des frais de justice dans les affaires relevant de la PERPL:* Le règlement impose déjà aux États membres d'échanger des informations sur plusieurs aspects pratiques. Toutefois, l'information sur les frais de procédure et les méthodes acceptées pour le paiement des frais de justice au titre de la PERPL fait actuellement défaut.

Manque de transparence de l'information sur l'aide pratique offerte aux citoyens: Bien que les États membres aient actuellement l'obligation de veiller à ce que les citoyens puissent

bénéficier d'une aide pour remplir les formulaires, il existe en pratique peu de transparence en ce qui concerne les acteurs ou les organismes chargés de la leur fournir.

Problème n° 3: Méconnaissance de l'existence et du fonctionnement de la procédure

Aux fins d'une bonne application de la PERPL, il est nécessaire que les acteurs concernés (les citoyens, les tribunaux et les autres organismes qui apportent soutien et conseil) connaissent son existence et son fonctionnement. Il s'avère cependant que tant les citoyens que les tribunaux sont encore mal informés de l'existence et du déroulement de cette procédure.

La Commission a tenté de résoudre ce problème par une série d'actions favorisant une plus grande sensibilisation et le développement de la formation.

Il est probable que ces mesures auront des résultats positifs et qu'un nombre accru de demandes au titre de la PERPL suivront.

2. ANALYSE DE LA SUBSIDIARITE

Le problème traité revêt des aspects transnationaux qui ne peuvent être résolus de manière satisfaisante par l'action individuelle des États membres. Les procédures nationales simplifiées, pour autant qu'elles existent, varient considérablement tant en ce qui concerne le plafond que le niveau de simplification atteint. En l'absence de normes de procédure uniformes à l'échelle de l'UE, les coûts et les complications supplémentaires propres à un litige transfrontalier tendent à accentuer les frais disproportionnés et à allonger la durée de la procédure. Les distorsions de concurrence créées au sein du marché intérieur par les déséquilibres liés au fonctionnement des outils procéduraux mis à la disposition des demandeurs/créanciers dans différents États membres entraînent la nécessité d'une action de l'UE pour garantir des conditions équitables aux créanciers et aux débiteurs dans l'ensemble de l'Union.

Une action au niveau de l'UE devrait procurer des avantages évidents en termes d'efficacité car le règlement modifié fournira des instruments de procédure uniformes pour tous les litiges transfrontaliers dans l'UE, quel que soit l'endroit de l'UE où se situe la juridiction saisie.

3. OBJECTIFS DE L'INITIATIVE DE L'UE

Cette initiative vise principalement à améliorer l'accès à la justice pour un plus grand nombre de petits litiges transfrontaliers et à réduire le préjudice économique subi actuellement par les PME et les consommateurs en raison de procédures coûteuses.

4. OPTIONS STRATEGIQUES

Quatre options stratégiques ont été envisagées: Les options 1 et 3 ont été analysées en détail.

Option 1 — Statu quo (scénario de référence): Le règlement demeure inchangé.

Option 2 — Simplification après abrogation du règlement: L'entrée en application du règlement (CE) n° 1215/2012 concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale (la refonte du règlement Bruxelles I) le 10 janvier 2015 donnera lieu à la suppression de la procédure d'exequatur en général dans l'UE. Néanmoins, la valeur ajoutée du règlement sur la PERPL tient au fait qu'il permet de recourir à une procédure prévisible, uniforme, rapide et simple, qui constitue une alternative économiquement avantageuse aux procédures nationales. C'est pourquoi cette option a été écartée.

Option 3 - Révision du règlement: Trois éléments principaux sont susceptibles de révision, plusieurs sous-options ayant été envisagées pour chacun d'eux.

Premièrement, la question des **frais disproportionnés afférents aux litiges transfrontaliers d'un montant supérieur à 2000 EUR** pourrait être résolue en relevant le plafond 1) à 5000 EUR, 2) à 10 000 EUR ou 3) au-delà de 10 000 EUR.

Deuxièmement, **la définition restrictive des «litiges transfrontaliers»** pourrait être modifiée en élargissant le champ d'application du règlement afin d'y inclure toutes les affaires comportant un élément transfrontalier.

Troisièmement, il pourrait être remédié aux **insuffisances de la procédure actuelle** grâce à un certain nombre d'améliorations en qui concerne:

la priorité donnée à la voie postale, soit 1) en mettant la notification électronique et la notification postale sur un pied d'égalité dès lors que la notification électronique est en place dans les États membres, soit 2) en obligeant tous les États membres à mettre en place la notification électronique;

les déplacements nécessaires en raison de la faible utilisation des moyens de communication à distance pour les audiences et l'obtention des preuves, en veillant à ce que toutes les audiences soient organisées avec des moyens de communication à distance, sauf lorsqu'une partie demande à être présente au tribunal;

les frais de justice disproportionnés, soit 1) en plafonnant les frais à 5 % de la valeur du litige, avec la possibilité de fixer des frais minimums n'excédant pas 45 EUR, soit 2) en plafonnant les frais à 10 % de la valeur du litige, avec la possibilité de fixer des frais minimums n'excédant pas 35 EUR;

les obstacles pratiques au paiement des frais de justice, 1) en assurant au moins l'acceptation obligatoire des virements bancaires ou 2) en assurant au moins l'acceptation obligatoire des virements bancaires et des systèmes de paiement en ligne par carte de crédit/de débit;

les frais de traduction inutiles au stade de l'exécution, en supprimant l'obligation de traduction du formulaire D, à l'exception de la section 4.3 (contenu de la décision);

les coûts liés au manque de transparence en ce qui concerne les frais de procédure, les modalités de paiement des frais de justice et l'assistance offerte dans le cadre de la PERPL, en instaurant l'obligation, pour les États membres, de notifier ces informations à la Commission.

Option 4 — Harmonisation des procédures nationales de règlement des petits litiges au moyen d'une directive: Cette option consisterait à créer une procédure unique pour les petits litiges d'un montant inférieur à un certain plafond, qui permettrait d'harmoniser les règles de procédure nationales applicables sans distinction aux affaires nationales et transfrontalières. Toutefois, l'harmonisation du droit procédural des États membres risque d'être hautement problématique. C'est pourquoi cette option a été **écartée**.

5. ANALYSE DES IMPACTS

Pour l'heure, la PERPL n'a fait l'objet que d'une utilisation limitée pour les raisons exposées ci-dessus. Toutefois, les avantages potentiels d'un recours accru à une procédure simplifiée sont importants. Pour illustrer l'ampleur des avantages qui résulteraient d'une mise en œuvre de l'option 3, il a été supposé que dans les États membres disposant d'une procédure nationale simplifiée, 50 % des litiges à concurrence de 10 000 EUR se dérouleraient dans le cadre de la PERPL. Dans les autres États membres, il a été supposé que la totalité de ces litiges seraient traités dans le cadre la PERPL compte tenu des écarts importants qui existent entre les coûts

d'un litige relevant de cette procédure et ceux exposés dans une procédure ordinaire. Le cumul des économies de temps et d'argent liées aux différents éléments de l'option retenue représente une réduction potentielle des coûts comprise entre 325 millions et 418 millions d'EUR.

Critères d'évaluation	Évaluation Statu quo	Évaluation Option retenue	Explication
Adéquation des options stratégiques à la réalisation des objectifs	0	2	<p>Assurer un meilleur accès à la justice: La révision devrait se traduire par une augmentation significative du nombre de demandes au titre de la PERPL. En relevant le plafond à 10 000 EUR, jusqu'à 217 500 nouvelles affaires devraient pouvoir bénéficier de cette procédure. De même, les améliorations procédurales pour les litiges à concurrence de 2000 EUR devraient également entraîner l'introduction de nouvelles demandes au titre de la PERPL, qui pourraient se chiffrer à terme à 414 060 dossiers potentiels (par rapport à 3500 en 2012).</p> <p>Simplifier la procédure judiciaire: La PERPL sera encore simplifiée par le recours à la technologie de sorte que la distance géographique n'aura pratiquement plus aucune importance.</p> <p>Réduire les coûts et la durée des litiges: Le recours aux technologies modernes permettra également de réduire les coûts et la durée de la procédure.</p> <p>Améliorer la transparence de la procédure: Il sera demandé aux États membres de fournir à la Commission des informations supplémentaires. La Commission mettra ces informations à la disposition du public sur Internet (via le portail e-Justice).</p>
Coûts de mise en œuvre	0	1	Les coûts de mise en œuvre sont compris entre 500 EUR et 10 000 EUR pour la tenue d'une audience avec des moyens de communication à distance. Quant au coût de l'introduction de modes de paiement en ligne par carte de crédit, il peut varier selon l'organisation administrative des systèmes judiciaires dans les États membres. On estime qu'un coût fixe de 14 400 EUR est nécessaire.
Impact social	0	1	Les propositions de modification du règlement devraient avoir une incidence positive surtout sur les personnes économiquement défavorisées , étant donné que l'existence de coûts disproportionnés affecte particulièrement cette catégorie de la population.
Impact économique plus large	0	2	Les propositions de modification du règlement permettront un meilleur accès à la justice, entraînant du même coup un regain de confiance dans le commerce transfrontalier et par conséquent, une amélioration du fonctionnement du marché intérieur.
Faisabilité	0	3	Comme la PERPL est directement applicable dans les États membres, la plupart d'entre eux n'ont pas adopté de mesures législatives supplémentaires au niveau interne, et n'auront donc pas à adapter leur droit national du fait de la révision du règlement.
Droits fondamentaux	0	1	Les garanties procédurales gagnent en importance à mesure que la valeur du litige augmente. C'est pourquoi l'option 3 combine l'introduction d'un plafond plus élevé avec une limitation du pouvoir discrétionnaire des juges de refuser une audience utilisant des technologies de communication modernes dans le

			cadre de la PERPL, et l'utilisation des moyens de communication à distance avec la possibilité pour les citoyens de recourir aux moyens de communication classiques.
--	--	--	--

6. OPTION PRIVILEGIEE

Sur la base de l'analyse des impacts, l'**option privilégiée** est l'option 3 avec la combinaison de sous-options suivante:

Relever le seuil à 10 000 EUR: En faisant en sorte que la procédure simplifiée soit également applicable aux litiges d'un montant compris entre 2 000 EUR et 10 000 EUR, il sera possible de réduire les coûts de procédure liés à ces types de litiges transfrontaliers. **Étendre le champ d'application territorial du règlement pour y inclure toutes les affaires** qui ne sont pas exclusivement nationales. En veillant à ce que la **notification électronique** soit mise sur un pied d'égalité avec la notification postale, on obtiendra une réduction des coûts globaux de transmission des documents.

Introduire l'obligation, dans les cas où une audience est nécessaire, d'organiser celle-ci en recourant à des moyens de communication à distance, tels que la vidéoconférence ou la téléconférence: Cette mesure offre notamment l'avantage de réduire les coûts et la durée de transport pour les PME et les consommateurs.

Limiter les frais de justice à 10 % de la valeur du litige tout en prévoyant la possibilité de fixer des frais minimums ne pouvant excéder 35 EUR: La fixation d'un montant maximal de frais de justice autorisé pour le traitement des petits litiges transfrontaliers permettrait de réduire les coûts dans les États membres où ces frais sont disproportionnés par rapport à la valeur de ces litiges.

Garantir l'acceptation obligatoire des virements bancaires et des cartes de crédit/débit pour le paiement des frais de justice: Le système judiciaire devrait globalement gagner en efficacité, les parties bénéficiant d'une réduction de coûts et de délais, et les coûts de mise en œuvre étant plutôt limités pour les pouvoirs publics.

Supprimer l'obligation de traduire le formulaire D, à l'exception de la section 4.3 (contenu de la décision): Cette solution permettra de réduire les frais d'exécution.

Imposer aux États membres l'obligation de notifier à la Commission des informations sur les frais de procédure et les modalités de paiement des frais de justice: Cette modification aurait pour effet d'améliorer la transparence.

Imposer aux États membres l'obligation de notifier à la Commission des informations sur l'assistance pratique offerte aux parties pour les aider à remplir les formulaires: Cette modification aurait pour effet d'améliorer la transparence.

7. SUIVI ET EVALUATION

Un suivi de l'application effective du règlement modifié sera assuré à travers la production régulière d'évaluations et de rapports par la Commission. Pour accomplir ces tâches, la Commission établira régulièrement des rapports d'évaluation sur l'application du règlement, sur la base de consultations menées avec les États membres, les différents acteurs et des experts extérieurs. Des réunions périodiques d'experts seront également organisées pour examiner les problèmes d'application et permettre aux États membres d'échanger les meilleures pratiques dans le cadre du Réseau judiciaire européen en matière civile et commerciale.