

N° 273

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 8 janvier 2014

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

PRÉSENTÉE AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS⁽¹⁾
EN APPLICATION DE L'ARTICLE 73 *QUINQUIES* DU RÈGLEMENT,

*sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 861/2007 du Parlement européen et du Conseil du 11 juillet 2007 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 (E 8895)**, dont cette commission s'est saisie,*

PRÉSENTÉE

Par M. Simon SUTOUR,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Sueur, *président* ; M. Nicolas Alfonsi, Mmes Éliane Assassi, Esther Benbassa, MM. Yves Détraigne, Patrice Gélard, Mlle Sophie Joissains, MM. Jean-Pierre Michel, François Pillet, Bernard Saugey, Mme Catherine Tasca, *vice-présidents* ; Mme Nicole Bonnefoy, MM. Christian Cointat, Christophe-André Frassa, Mme Virginie Klès, *secrétaires* ; MM. Alain Anziani, Philippe Bas, Christophe Béchu, François-Noël Buffet, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Mme Cécile Cukierman, MM. Michel Delebarre, Félix Desplan, Christian Favier, René Garrec, Gaëtan Gorce, Mme Jacqueline Gourault, MM. François Grosdidier, Jean-Jacques Hyst, Philippe Kaltenbach, Jean-René Lecerf, Jean-Yves Leconte, Antoine Lefèvre, Mme Hélène Lipietz, MM. Roger Madec, Jean Louis Masson, Michel Mercier, Jacques Mézard, Thani Mohamed Soilihi, Hugues Portelli, André Reichardt, Alain Richard, Simon Sutour, Mme Catherine Troendlé, MM. René Vandierendonck, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

En application de l'article 73 *quinquies*, alinéa 2, du Règlement du Sénat, votre commission des lois s'est saisie le 14 décembre 2013 de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 861/2007 du Parlement européen et du Conseil du 11 juillet 2007 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 (texte E 8895), transmise au Sénat le 29 novembre 2013 au titre de l'article 88-4 de la Constitution.

Cette proposition vise à renforcer la procédure européenne simplifiée de règlement des litiges, prévue par le règlement n° 861/2007 du 11 juillet 2007, en vigueur dans l'Union européenne (excepté au Danemark) depuis le 1^{er} janvier 2009, applicable aux contentieux transfrontaliers d'un montant limité (2 000 euros). Elle modifie également le règlement n° 1896/2006 du 12 décembre 2006 pour préciser que la procédure européenne simplifiée de règlement des petits litiges s'applique aux procédures européennes d'injonction de payer.

Instituée parallèlement aux procédures prévues par les législations nationales, la procédure européenne de règlement des petits litiges a pour objectif d'améliorer l'accès à la justice, rendu parfois complexe en présence d'un élément transfrontalier, en simplifiant et en accélérant le règlement de ces litiges et en réduisant les coûts de procédure pour les parties. En France, en application de l'article L. 221-4-1 du code de l'organisation judiciaire, le tribunal d'instance est compétent pour connaître des demandes fondées sur le règlement de 2007.

La procédure européenne simplifiée est applicable aux personnes physiques et morales en matière civile et commerciale. Sont exclues de l'application de cette procédure les matières fiscales, douanières, ou administratives. Sont également exclus de son application :

- l'état et la capacité des personnes physiques ;
- les régimes matrimoniaux, obligations alimentaires, testaments et successions ;
- les faillites, concordats et autres procédures analogues ;
- la sécurité sociale ;
- l'arbitrage ;
- le droit du travail ;
- les baux d'immeubles, exception faite des procédures relatives à des demandes pécuniaires ;
- les atteintes à la vie privée et aux droits de la personnalité, y compris la diffamation.

Cette procédure est allégée à plusieurs titres. Elle est en principe écrite, pour éviter aux parties d'avoir à se déplacer. Elle est fondée sur l'utilisation de formulaires types et la représentation par un avocat n'est pas obligatoire. Le règlement de 2007 permet également aux juridictions d'utiliser, dans la mesure du possible, des moyens de communication à distance, à la fois pour les échanges de formulaires et pour l'organisation éventuelle d'audiences. La partie qui succombe supporte les frais de procédure de la partie qui a eu gain de cause dans la mesure où ils sont proportionnés au litige. La décision rendue ne nécessite pas ensuite de procédure intermédiaire (*exequatur*) pour être reconnue et exécutée dans un autre État membre.

Cependant, cette procédure demeure méconnue et sous utilisée. Selon une enquête Eurobaromètre, citée dans l'exposé des motifs de la proposition de règlement, 12 % des personnes interrogées connaissent la procédure européenne de règlement des petits litiges et 1 % seulement l'ont déjà utilisée. Quant aux entreprises, plus spécifiquement, 45 % ayant un litige transfrontalier ne saisissent pas la justice car les frais de procédure seraient disproportionnés au regard du montant des demandes et 27 % parce que la procédure serait trop longue.

La modification de la réglementation en vigueur découle d'une préoccupation européenne déjà exprimée par la Commission dans son rapport de 2013 sur la citoyenneté de l'Union¹. Elle fait figurer la révision du règlement parmi les actions visant à renforcer les droits des citoyens de l'Union, en ce qu'elle faciliterait la résolution des litiges portant sur des achats effectués dans un autre État membre. Cette initiative résulte également de l'« agenda du consommateur européen »², en tant que moyen d'améliorer le respect des droits des consommateurs. En outre, selon l'exposé des motifs du texte, en promouvant des procédures judiciaires plus efficaces et simplifiées et en les rendant plus accessibles aux petites et moyennes entreprises, la modernisation du règlement contribuerait à la réalisation des priorités politiques actuelles de l'Union européenne, consistant à favoriser la reprise économique et une croissance durable.

La proposition de règlement modifie le règlement n° 861/2007 sur plusieurs points :

- elle élève son seuil d'application de 2 000 à 10 000 euros ;
- elle impose aux juridictions l'obligation d'utiliser la vidéoconférence, sauf cas particulier ;
- elle favorise les notifications par voie électronique ;
- elle plafonne les frais de justice acquittés par les justiciables, en proportion du montant du litige.

Le texte précise également dans le règlement n° 1896/2006 que la procédure européenne de règlement des petits litiges peut s'appliquer à une partie à une procédure européenne d'injonction de payer qui a formé une opposition à une injonction de payer européenne.

Portant sur cette proposition de règlement, la présente proposition de résolution européenne a été adoptée par votre commission des lois lors de sa réunion du mercredi 8 janvier 2014.

Si votre commission des lois soutient pleinement l'objectif général énoncé par la proposition de règlement, pour autant, elle relève plusieurs dispositions problématiques au regard de la législation française.

¹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur un rapport sur la citoyenneté de l'Union, « Citoyens de l'Union: vos droits, votre avenir », COM(2013) 269 final, pp. 15-16.

² COM(2012) 225 final.

Ainsi, la présente proposition de résolution européenne, tout en approuvant les objectifs de la proposition de règlement, souhaite son évolution sur certains de ses aspects.

UN CHAMP D'APPLICATION ÉTENDU DE LA PROCÉDURE EUROPÉENNE SIMPLIFIÉE QUI S'ARTICULE MAL AVEC LA PROCÉDURE NATIONALE

Le texte propose de modifier l'article 2 du règlement (CE) n° 861/2007 pour **étendre son champ d'application aux litiges transfrontaliers dont le montant atteint jusqu'à 10 000 euros**. Selon l'exposé des motifs de la proposition, cette modification n'aurait pas d'incidence pour les consommateurs, puisque, dans la plupart des cas, le montant de leurs demandes ne dépasse pas 2 000 euros.

En revanche, seuls 20 % des demandes des entreprises ont un montant inférieur à 2 000 euros, alors que les litiges jusqu'à 10 000 euros représentent environ 50 % des litiges transfrontaliers des entreprises. Le relèvement du plafond bénéficierait donc aux petites et moyennes entreprises qui sont actuellement dissuadées de saisir la justice par le fait que, dans le cadre des procédures ordinaires ou simplifiées nationales, les coûts de procédure sont disproportionnés par rapport au montant de la demande et les procédures judiciaires trop lentes.

Toutefois, **cette élévation**, applicable aux seuls litiges transfrontaliers **ne serait pas cohérente avec les seuils retenus, en droit français**, pour les procédures simplifiées nationales. En effet, actuellement, le seuil en deçà duquel il est possible d'assigner son adversaire par simple déclaration au greffe du tribunal d'instance est de 4 000 euros (ce qui correspondait au seuil maximum de compétence de la juridiction de proximité, en application de l'article L. 231-3 du code de l'organisation judiciaire)¹. Il s'agit aussi du seuil en deçà duquel, il n'y a pas d'appel possible, mais seulement la cassation.

Par conséquent, si le plafond de 10 000 euros était retenu, un français pourrait être attiré à une procédure simplifiée, qui ne présente pas les mêmes garanties pour la défense, alors que sa cause relèverait, si le litige était uniquement situé en France, d'une procédure et de garanties normales (procédure orale et non exclusivement écrite, appel possible...).

Cette question est d'autant plus sensible que la proposition de règlement prévoit également l'**élargissement de la définition des litiges transfrontaliers**. Actuellement, le règlement de 2007 ne s'applique qu'aux

¹ À titre de comparaison, le seuil est de 600 euros en Allemagne, et de plus de 8 000 euros au Royaume-Uni.

litiges dans lesquels l'une des parties au moins a son domicile ou sa résidence habituelle dans un État membre autre que l'État membre de la juridiction saisie.

La proposition de règlement prévoit que la procédure européenne simplifiée pourrait être utilisée dans **tout litige comportant un élément transfrontalier** (le lieu d'exécution du contrat, le lieu où le fait dommageable s'est produit). La procédure européenne simplifiée de règlement des petits litiges pourrait également être utilisée pour des affaires introduites devant des juridictions d'États membres par ou à l'encontre de ressortissants de pays tiers.

En retenant une définition très large du caractère transfrontalier du litige, qui inclut les affaires dans lesquelles les deux parties sont domiciliées dans le même État membre et dont seul le lieu d'exécution du contrat, le lieu où le fait dommageable s'est produit ou le lieu de l'exécution de la décision se trouve dans un autre État membre, cette procédure risque de s'accorder difficilement avec le droit national. En effet, avec l'application cumulé du règlement ainsi modifié et du règlement (UE) n° 1215/2012 du Parlement européen et du Conseil¹, le demandeur pourrait choisir entre la compétence de la juridiction de l'État membre où le défendeur et lui-même sont domiciliés et celle de la juridiction de l'État membre dans lequel le contrat est exécuté ou le fait dommageable s'est produit.

Si la juridiction choisie est celle de l'État du domicile commun des parties, l'existence d'un élément transfrontalier (le lieu d'exécution du contrat ou le lieu où s'est produit la dommage), permettra d'écarter l'application de la procédure nationale au bénéfice de la procédure européenne simplifiée, ce qui n'est pas possible avec la définition actuelle du litige transfrontalier, qui suppose qu'au moins l'une des parties ait son domicile ou sa résidence habituelle dans un État membre autre que l'État membre de la juridiction saisie.

UN RECOURS QUASI-SYSTÉMATIQUE AUX MOYENS DE COMMUNICATION ÉLECTRONIQUE

Au stade de l'introduction de la demande, la voie électronique est déjà possible lorsque cette méthode est acceptée par les États membres. En revanche, les significations ou notifications des actes aux parties se font par voie postale avec accusé de réception. Si la voie postale n'est pas possible, alors, l'utilisation d'autres méthodes est admise.

¹ Règlement (UE) n° 1215/2012 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2012 concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale (JO L 351 du 20.12.2012, p. 1)

La proposition de règlement prévoit, à l'article 13 du règlement n° 861/2007, que **la signification ou la notification pourront désormais se faire par voie électronique, au même titre que par voie postale**. Pour les autres communications, la proposition impose la voie électronique lorsqu'elle est « *acceptable dans le cadre des procédures en vertu du droit national* ».

Dans tous les cas, les parties devront accepter expressément ces moyens de communication.

Votre commission des lois estime qu'une telle disposition va dans le bon sens. Cependant, elle pense **préférable de maintenir explicitement la possibilité de recourir à la voie postale pour l'ensemble des communications** en raison du risque de rupture d'égalité entre les personnes qui possèdent l'équipement informatique approprié et les autres. Cette possibilité semble implicitement admise par la proposition de règlement qui impose l'acceptation de ces moyens de communication par les parties, mais ce point mérite une clarification.

UN RENFORCEMENT DU CARACTÈRE ÉCRIT DE LA PROCÉDURE RESTRICTIF DE LA LIBERTÉ D'APPRÉCIATION DU JUGE

En principe, la procédure européenne simplifiée de règlement des petits litiges est écrite. Des audiences peuvent cependant être organisées à titre exceptionnel lorsqu'il n'est pas possible de rendre la décision sur la base des preuves écrites communiquées par les parties. En pratique, des audiences sont régulièrement organisées, nécessitant la présence des parties.

La proposition **renforce le caractère exceptionnel des audiences**. Dans la réglementation actuelle, la juridiction peut organiser une audience « *si elle le juge nécessaire* ». Dans le règlement modifié, l'article 8 dispose qu'elle ne pourrait plus tenir d'audience que « *si elle estime qu'il n'est pas possible de rendre la décision sur la base des preuves écrites présentées par les parties* ».

La possibilité pour l'une des parties de demander l'organisation d'une audience est maintenue. Cependant, cette possibilité **serait davantage encadrée**. Actuellement, la juridiction peut rejeter la demande d'audience si elle est « *manifestement inutile* ». Dans la nouvelle rédaction du règlement, le caractère purement « *inutile* » de la demande suffirait à permettre son rejet. Cependant, la demande d'audience ne pourrait être écartée si le montant du litige est supérieur à 2 000 euros ou si les deux parties sont disposées à conclure une transaction judiciaire et demandent une audience à cet effet.

Quant aux modes de preuve, la proposition limite également la possibilité pour la juridiction de demander une expertise ou un témoignage oral aux cas où « *il n'est pas possible de rendre la décision sur la base des preuves présentées par les parties* ». Actuellement, la juridiction peut obtenir ces preuves « *si elles sont nécessaires à sa décision* » (deuxième paragraphe de l'article 9).

Soucieuse de laisser une marge d'appréciation au juge la plus large possible, votre commission estime que la rédaction actuelle du règlement est plus satisfaisante. Le fait de renforcer la procédure écrite en limitant les audiences et de favoriser la célérité de la procédure ne peut être considéré comme une fin en soi. **La priorité doit être donnée à la protection du droit des parties et notamment le droit à être entendu par un juge.**

L'OBLIGATION D'UTILISER LA VIDÉOCONFÉRENCE POUR LES AUDIENCES

Par ailleurs, la proposition de règlement **impose aux juridictions**, au second paragraphe de l'article 8 du règlement de 2007, **l'obligation d'utiliser la vidéoconférence** pour les audiences et l'obtention des preuves orales, lorsque la partie à l'audience est domiciliée dans un État membre autre que celui de la juridiction compétente, alors que dans sa rédaction actuelle, le règlement de 2007 prévoit une simple possibilité offerte aux juridictions « *si les moyens techniques sont disponibles* ».

Si cette disposition présente l'intérêt d'éviter de faire déplacer les parties dans un autre État que celui dans lequel elles sont domiciliées, elle ferait obligation aux États membres d'équiper leurs juridictions de technologies de communication appropriées, ce qui pourrait s'avérer très coûteux. De plus, cela supposerait de mobiliser des personnels d'une autre juridiction que celle saisie pour permettre à la partie convoquée, qui ne se déplacera pas à l'audience, de se connecter à partir de la juridiction la plus proche.

Le maintien d'une simple possibilité pour la juridiction d'utiliser les moyens de communication à distance pour organiser l'audience ou la production de preuves orales, actuellement prévue par le règlement de 2007, **pourrait s'avérer plus approprié.**

Cette solution est d'ailleurs celle retenue par le droit français. La loi n° 2007-1787 du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit a introduit dans le code de l'organisation judiciaire, à l'article L. 111-12, la possibilité pour les audiences devant les juridictions judiciaires, de se dérouler dans plusieurs salles d'audience reliées par un moyen de télécommunication audiovisuelle.

UNE LIMITATION DES FRAIS DE JUSTICE POUR LES PARTIES QUI RISQUE DE PESER SUR LES ÉTATS

Les frais de justice sont réglés par les parties au moment de l'introduction de la demande. Dans certains États, des droits minimums doivent être acquittés par la partie qui agit pour éviter les procédures abusives. Ces frais s'élèvent en moyenne à 34 euros.

La proposition ne remet pas en cause cette possibilité pour les États de maintenir des **frais de justice minimums**, mais elle crée un nouvel article 15 *bis* dans le règlement de 2007, qui fixe un **montant maximal : 35 euros**. Ce nouvel article prévoit également de **plafonner les frais de justice à 10 % du montant de la demande**. Au-delà de ce plafond, les frais de justice seraient considérés comme disproportionnés et constituant un obstacle à l'accès à la justice.

Or, il est possible, dans un contexte transfrontalier, que les frais engagés soient supérieurs à cette proportion, notamment s'il y a nécessité de traduction des pièces échangées. Se pose alors la question de savoir **qui supportera le coût des frais de justice supérieurs à ces 10 %**. Il semble, sous réserve de plus ample information, qu'il reviendrait à l'État de supporter cette charge, ce qui pose question au regard des difficultés récurrentes de financement des frais de justice.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 861/2007 du Parlement européen et du Conseil du 11 juillet 2007 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 (texte E 8895),
- ④ Considérant que le renforcement de la procédure européenne de règlement des petits litiges a vocation à améliorer l'accès à la justice en simplifiant et en accélérant le règlement des petits litiges transfrontaliers et en réduisant son coût,
- ⑤ Considérant que la procédure en vigueur demeure méconnue et peu utilisée,
- ⑥ Adhère pleinement aux objectifs énoncés par la proposition de règlement précité,
- ⑦ Approuve le principe de l'adoption de règles européennes renforçant l'efficacité de la procédure européenne de règlement des petits litiges,
- ⑧ Souhaite qu'un effort particulier soit fourni par les États membres pour faire connaître l'existence de cette procédure à leurs ressortissants,
- ⑨ Estime toutefois que ce renforcement de la procédure européenne de règlement des petits litiges doit pouvoir mieux s'articuler avec les règles de procédures du droit français,
- ⑩ À cet effet,
- ⑪ Considère que le plafond d'application de la procédure européenne simplifiée, prévu à l'article 2 du règlement n° 861/2007, doit être abaissé

de 10 000 à 4 000 euros, par cohérence avec le montant retenu pour les procédures prévues par le droit national,

- ⑫ Demande ensuite au Gouvernement de veiller à la clarification de la rédaction proposée pour le deuxième paragraphe de l'article 13 du règlement n°861/2007 concernant la communication par voie électronique, dans l'hypothèse où ces moyens ne seraient pas acceptables dans le cadre des procédures en vertu du droit national, ou si la partie n'acceptait pas ce mode de communication,
- ⑬ Rappelle que l'objectif de célérité des procédures n'est pas une fin en soi et doit être concilié avec le droit du justiciable à être entendu par un juge et, dès lors, regrette les restrictions apportées par la proposition de règlement, au premier paragraphe de l'article 5 et au deuxième paragraphe de l'article 9 du règlement précité, à la liberté d'appréciation du juge quant à l'opportunité d'organiser une audience ou d'obtenir des preuves par expertise ou témoignage oral, et propose de revenir à la réglementation plus souple en vigueur,
- ⑭ Désapprouve également l'obligation faite aux juridictions, au second paragraphe de l'article 8 du règlement précité, d'organiser les audiences par des moyens de communication à distance et préfère revenir à la réglementation en vigueur qui ne prévoit qu'une simple faculté,
- ⑮ Considère que la rédaction proposée pour le nouvel article 15 *bis* du règlement précité, concernant la prise en charge des frais de justice excédant le plafond de 10 % du montant de la demande qui incombe aux parties, doit être précisée.