Informations de base

2008/2154(INI) INI - Procédure d'initiative	Procédure terminée
Livre blanc sur les actions en dommages et intérêts pour infraction aux règles communautaires sur les ententes et les abus de position dominante **Subject** 2.60.01 Restrictions aux échanges, ententes, positions dominantes	

Acteurs principaux

Parlement européen

Commission au fond	Rapporteur(e)	Date de nomination
ECON Affaires économiques et monétaires	LEHNE Klaus-Heiner (PPE-DE)	11/03/2008

Commission pour avis	Rapporteur(e) pour avis	Date de nomination
IMCO Marché intérieur et protection des consommateurs	CREȚU Gabriela (PSE)	03/06/2008
JURI Affaires juridiques	SPERONI Francesco Enrico (UEN)	25/06/2008

Commission européenne

DG de la Commission	Commissaire
Concurrence	KROES Neelie

Evénements clés

Date	Evénement	Référence	Résumé
02/04/2008	Publication du document de base non-législatif	COM(2008)0165	Résumé
19/06/2008	Annonce en plénière de la saisine de la commission		
02/03/2009	Vote en commission		Résumé
09/03/2009	Dépôt du rapport de la commission	A6-0123/2009	
25/03/2009	Débat en plénière		
26/03/2009	Décision du Parlement	T6-0187/2009	Résumé

26/03/2009	Résultat du vote au parlement		
26/03/2009	Fin de la procédure au Parlement		

Informations techniques	
Référence de la procédure	2008/2154(INI)
Type de procédure	INI - Procédure d'initiative
Sous-type de procédure	Initiative stratégique
Base juridique	Règlement du Parlement EP 55
État de la procédure	Procédure terminée
Dossier de la commission	ECON/6/62760

Portail de documentation

Parlement Européen

Type de document	Commission	Référence	Date	Résumé
Projet de rapport de la commission		PE412.315	19/09/2008	
Amendements déposés en commission		PE415.337	19/11/2008	
Avis de la commission	IMCO	PE412.282	03/12/2008	
Avis de la commission	JURI	PE415.007	22/01/2009	
Rapport déposé de la commission, lecture unique		A6-0123/2009	09/03/2009	
Texte adopté du Parlement, lecture unique		T6-0187/2009	26/03/2009	Résumé

Commission Européenne

Type de document	Référence	Date	Résumé
Document de base non législatif	COM(2008)0165	02/04/2008	Résumé
Document annexé à la procédure	SEC(2008)0404	02/04/2008	Résumé
Document annexé à la procédure	SEC(2008)0405	02/04/2008	
Document annexé à la procédure	SEC(2008)0406	02/04/2008	
Réaction de la Commission sur le texte adopté en plénière	SP(2009)3245	08/10/2009	

Livre blanc sur les actions en dommages et intérêts pour infraction aux règles communautaires sur les ententes et les abus de position dominante

2008/2154(INI) - 02/04/2008 - Document de base non législatif

OBJECTIF : présentation du Livre blanc de la Commission sur les actions en dommages et intérêts pour infraction aux règles communautaires sur les ententes et les abus de position dominante.

CONTENU : le présent livre blanc propose des options de politique générale et des mesures spécifiques qui devraient assurer, davantage qu'aujourd'hui, que toutes les victimes d'infractions au droit communautaire de la concurrence ont accès à des mécanismes de réparation efficaces leur permettant d'être totalement indemnisées pour les dommages qu'elles ont subis.

L'objectif premier du livre blanc est d'améliorer les conditions juridiques dans lesquelles les victimes exercent leur droit, conféré par le traité et rappelé par la Cour de Justice des CE, de demander réparation de tous les dommages subis du fait d'une infraction aux règles de concurrence communautaires. **L'indemnisation intégrale des victimes** est donc le premier principe directeur. Un deuxième principe directeur est que le cadre juridique envisagé doit reposer sur des mesures équilibrées enracinées dans la culture et les **traditions juridiques européennes**. Un autre principe directeur majeur est de **préserver la fermeté de l'application des articles 81 et 82 dans la sphère publique** par la Commission et les autorités de concurrence des États membres.

Les questions abordées dans le livre blanc concernent, en principe, toutes les catégories de victimes, tous les types d'infractions aux articles 81 et 82 et tous les secteurs de l'économie. Selon la Commission les mesures retenues doivent couvrir à la fois les actions en dommages et intérêts qui s'appuient sur la constatation préalable d'une infraction par une autorité de concurrence et celles qui ne font suite à aucune constatation. Les mesures et options de politique générale proposées sont les suivantes :

Qualité pour agir (acheteurs indirects ; recours collectifs): la Cour de justice a confirmé que «toute personne» ayant subi un préjudice du fait d'une infraction aux règles de concurrence doit pouvoir demander réparation devant les juridictions nationales. Les acheteurs indirects - qui sans traiter directement avec l'auteur de l'infraction ont toutefois subi d'importants dommages du fait de la répercussion, le long de la chaîne de distribution, d'un surcoût illégal - auront donc qualité pour agir. La Commission estime également qu'il existe un besoin de mécanismes permettant le regroupement des demandes d'indemnisation individuelles de victimes d'infractions aux règles de concurrence. Elle propose de combiner deux mécanismes complémentaires de recours collectif : i) des actions représentatives, intentées par des entités qualifiées telles que des associations de consommateurs, des organismes publics ou des organisations professionnelles, au nom de victimes identifiées ou, dans des cas plutôt restreints, identifiables ; ii) des actions collectives assorties d'une option de participation explicite, dans lesquelles les victimes décident expressément de mettre en commun leurs demandes d'indemnisation individuelles pour les dommages qu'elles ont subis, afin d'engager une seule action en justice.

Accès aux preuves (**divulgation *inter partes)***: une grande partie des preuves essentielles nécessaires à la réussite d'une action en dommages et intérêts en cas d'infraction aux règles de concurrence sont souvent dissimulées ou ne sont généralement pas connues de façon suffisamment détaillée par le requérant. S'il est essentiel d'améliorer l'accès des victimes aux preuves pertinentes, il importe également d'éviter les effets négatifs qu'entraîneraient des obligations de divulgation trop larges et contraignantes, notamment le risque d'abus susceptible d'en découler. La Commission propose, dès lors, que dans l'ensemble de l'UE, un niveau minimal de divulgation *inter partes* soit prescrit pour les affaires de dommages et intérêts pour infraction aux règles de concurrence communautaires. L'accès aux preuves devrait reposer sur l'établissement des faits et un contrôle juridictionnel strict de la plausibilité de la demande d'indemnisation et de la proportionnalité de la demande de divulgation.

Effet contraignant des décisions des ANC : selon la Commission, il n'existe aucune raison pour qu'une décision définitive prise sur le fondement de l'article 81 ou 82 par une des autorités nationales de concurrence (ANC) du réseau européen de la concurrence (REC) ne soit pas acceptée dans tout État membre comme preuve irréfutable de l'infraction aux règles de concurrence dans le cadre d'actions civiles en dommages et intérêts engagées par la suite. La Commission propose donc que les juridictions nationales devant statuer sur des actions en dommages et intérêts concernant une pratique visée à l'article 81 ou 82 sur laquelle une ANC du REC a déjà rendu une décision définitive concluant à l'existence d'une infraction à ces articles, ou sur laquelle une instance de recours a rendu un jugement définitif confirmant la décision de l'ANC ou constatant elle même une infraction, ne peuvent prendre des décisions qui iraient à l'encontre de cette décision ou de ce jugement.

Nécessité de l'existence d'une faute : lorsque l'infraction est prouvée, les États membres adoptent des approches divergentes en ce qui concerne la nécessité de l'existence d'une faute pour obtenir réparation. La Commission propose une mesure destinée à clarifier, pour les États membres qui exigent que la preuve d'une faute soit rapportée, que lorsque la victime a rapporté la preuve d'une infraction à l'article 81 ou 82, l'auteur de cette infraction doit être tenu responsable des dommages causés, sauf s'il prouve que l'infraction résulte d'une erreur véritablement excusable.

Dommages et intérêts : la Commission se félicite de la confirmation apportée par la Cour de justice concernant les types de dommages pour lesquels les victimes d'infractions aux règles de concurrence devraient pouvoir obtenir réparation. La Cour a insisté sur le fait que les victimes doivent, au minimum, obtenir réparation intégrale du dommage subi à sa valeur réelle. Ce droit à la réparation s'étend donc non seulement au dommage réel imputable à une augmentation anticoncurrentielle des prix, mais aussi au manque à gagner résultant de toute diminution des ventes, et donne droit à la perception d'intérêts. La Commission propose de codifier dans un instrument législatif communautaire l'acquis communautaire actuel relatif aux types de dommages que les victimes d'infractions aux règles de concurrence peuvent se voir indemniser. Pour faciliter le calcul des dommages et intérêts, la Commission a l'intention d'établir un cadre contenant des orientations pragmatiques et non contraignantes pour l'évaluation des dommages et intérêts dans les affaires d'ententes et d'abus de position dominante.

Répercussion des surcoûts : des problèmes peuvent se poser si l'auteur de l'infraction invoque la répercussion des surcoûts comme moyen de défense contre un requérant ayant engagé une action en dommages et intérêts, en faisant valoir que ce dernier n'a pas subi de perte puisqu'il a répercuté l'augmentation des prix sur ses clients. En conséquence, la Commission propose que les défendeurs soient en droit d'invoquer la répercussion des surcoûts comme moyen de défense contre une demande d'indemnisation desdits surcoûts. Le niveau de preuve requis pour ce moyen de défense ne devrait pas être inférieur à celui imposé au requérant pour prouver les dommages subis. Des difficultés peuvent également survenir si un acheteur indirect se fonde sur la répercussion des surcoûts pour établir le préjudice subi. La Commission propose par conséquent d'alléger la charge de la preuve incombant à la victime et propose que les acheteurs indirects puissent se fonder sur la présomption réfragable que le surcoût illégal a été répercuté sur eux dans sa totalité.

Délais de prescription : ils un rôle important pour la sécurité juridique mais peuvent aussi constituer un obstacle considérable à la réparation des dommages. En ce qui concerne la date à laquelle les délais de prescription commencent à courir, les victimes peuvent se heurter à des difficultés d'ordre pratique en cas d'infraction continue ou répétée ou lorsqu'elles ne peuvent raisonnablement pas avoir eu connaissance de l'infraction. C'est pourquoi la Commission propose que le délai de prescription ne commence pas à courir: i) avant le jour où l'infraction prend fin, en cas d'infraction continue ou répétée; ii) avant le moment où la victime de l'infraction peut raisonnablement être considérée comme ayant connaissance de cette infraction et des dommages qu'elle lui cause. Il convient en outre de prendre des mesures pour éviter que les délais de prescription expirent alors que les actions engagées par les autorités de concurrence, sont encore en cours. À cet effet, la Commission propose qu'un nouveau délai de prescription de deux ans minimum commence à courir le jour où la décision constatant l'infraction, sur laquelle le requérant s'appuie pour intenter une action, est devenue définitive.

Coûts des actions en dommages et intérêts : la Commission invite les États membres à se pencher sur leurs règles en matière de coûts afin de permettre aux requérants dont les demandes sont fondées d'intenter une action en réparation sans que les frais de procédure ne les en empêchent, surtout lorsque leur assise financière est sensiblement moins solide que celle du défendeur. A cet égard, la Commission encourage les États membres à: i) élaborer des règles de procédure favorisant les accords transactionnels, afin de réduire les coûts; ii) fixer les frais de procédure de telle manière qu'ils ne constituent pas un frein excessif à l'introduction d'actions en dommages et intérêts; iii) donner aux juridictions nationales la possibilité de statuer sur les dépens par ordonnance, de façon à ce que le requérant, même s'il est débouté, n'ait pas à supporter tous les frais exposés par l'autre partie.

Interaction entre les programmes de clémence et les actions en dommages et intérêts : en vue de garantir l'attractivité des programmes de clémence, il convient d'assurer une protection adéquate aux déclarations effectuées par une entreprise dans le cadre d'une demande de clémence contre la divulgation de ces déclarations dans des actions privées en dommages et intérêts. La Commission propose donc que cette protection s'applique: i) à toutes les déclarations d'entreprises soumises par tout demandeur de clémence en rapport avec une infraction à l'article 81 du traité CE (y compris lorsque le droit national de la concurrence est appliqué en parallèle); ii) que la demande de clémence soit acceptée, rejetée ou ne donne lieu à aucune décision de la part de l'autorité de concurrence.

La Commission souhaiterait recevoir des observations sur le présent livre blanc pour le 15 juillet 2008 au plus tard.

Livre blanc sur les actions en dommages et intérêts pour infraction aux règles communautaires sur les ententes et les abus de position dominante

2008/2154(INI) - 02/04/2008 - Document annexé à la procédure

Ce document de travail des services de la Commission accompagne le Livre blanc sur les actions en dommages et intérêts pour infraction aux règles communautaires sur les ententes et les abus de position dominante.

Ce document fait suite du Livre vert de 2005 traitant du même sujet. Son but est d'identifier les principaux obstacles à la mise en place d'un système plus efficace en vue d'intenter des actions en dommages et intérêts et de présenter différentes options vers une réflexion et des actions possibles visant à améliorer à la fois les actions de poursuite et les actions autonomes. Le Parlement européen avait adopté une Résolution sur ce thème en avril 2007 invitant la Commission à préparer un Livre blanc destiné à présenter des propositions en ce sens (voir INI/2006/2207). La Résolution appelait notamment la Commission à prévoir des propositions détaillées visant à faciliter l'exercice d'actions civiles « indépendantes » ou « de suivi » pour les comportements contraires aux règles communautaires de la concurrence ainsi que des propositions visant à renforcer la coopération entre toutes les autorités responsables de l'application des règles communautaires de la concurrence.

Le Livre vert (voir COM(2005)0672) montrait notamment la nécessité de disposer de mesures qui assurent, mieux qu'aujourd'hui, que toutes les victimes d'infractions au droit communautaire de la concurrence ont accès à des mécanismes de réparation efficaces leur permettant d'être totalement indemnisées pour les dommages qu'elles ont subis. Le Livre blanc et le présent document de travail présentent un inventaire de suggestions sur la façon d'atteindre cet objectif.

La Commission entend instaurer un système efficace de mise en œuvre des règles par la sphère privée s'appuyant sur les actions en dommages et intérêts, qui compléterait, sans la remplacer ni la compromettre, l'action des pouvoirs publics dans ce domaine.

Cette notion de **complément** couvre 2 catégories de recours :

1. les affaires dans lesquelles les autorités publiques, pour des raisons de manque de ressources et de priorités, ne prévoient pas d'action en dommages et intérêts ou limitent leurs actions à des aspects spécifiques. Dans ce cas, les actions privées en dommages et intérêts pourraient élargir l'application de la législation communautaire par le biais d'actions autonomes ;
2. les actions privées couvriraient les recours de toute personne ayant subi un préjudice du fait d'une infraction aux règles de concurrence établie par une autorité publique. Il s'agira d'actions qui s'appuieraient sur la constatation préalable d'une infraction par une autorité de concurrence.

La Commission veillera à ce que ces mesures ne compromettent pas l'exécution de l'autorité publique.

Le document rappelle l'acquis communautaire en matière d'actions en dommages et intérêts pour infraction aux règles communautaires sur les ententes et les abus de position dominante, et décrit les suggestions faites dans le Livre blanc sur les questions telles que l'accès aux preuves, la divulgation *inter-partes*, l'effet contraignant des décisions ANC (autorités nationales de concurrence), l'existence d'une faute, la définition et le calcul des dommages, la répercussion des surcoûts, et les délais de prescription. La Commission estime dans ce contexte que les suggestions présentées dans le Livre blanc ne doivent pas être considérées comme une limite aux mesures qui pourraient être prises mais plutôt comme ce que la Commission considère comme le **minimum nécessaire** pour réaliser cet objectif.

Quant au choix de l'instrument le plus approprié pour augmenter l'action communautaire, un certain nombre de questions mentionnées dans le Livre blanc requièrent une action législative communautaire. Bien que les approches de législation non contraignante, telles que les orientations ou les recommandations, puissent aider les États membres à augmenter l'efficacité de l'exercice du droit face aux infractions aux règles communautaires sur les ententes et les abus de position dominante, rien ne garantit que tous les États membres parviendront à réaliser cet objectif. Étant donné que la Commission considère les suggestions présentées dans le Livre blanc comme un cadre de base, **l'adoption d'une législation communautaire semblerait la meilleure solution** pour s'assurer que ce cadre soit établi dans tous les États membres.

Le document examine les avantages d'un cadre juridique européen et montre que certaines suggestions mentionnées dans le Livre blanc combleraient des lacunes dans le droit national ou pourraient même être une variante à la législation nationale existante. Il est clair que ces avantages ne peuvent pas être obtenus par une législation non contraignante. Tandis que certaines questions pourraient faire l'objet d'un règlement communautaire, il semblerait que pour d'autres une directive communautaire serait plus adaptée.

La Commission estime que certains aspects des questions suivantes exigent une action législative communautaire:

- le recours collectif et les actions représentatives;
- la divulgation *inter-partes*;
- l'effet contraignant des décisions ANC;
- l'existence d'une faute ;
- les délais de prescription;
- la protection des déclarations dans le cadre d'une demande de clémence contre la divulgation ;
- la limitation de la responsabilité civile des bénéficiaires d'une immunité d'amendes.

D'autres aspects de ces questions et les autres suggestions présentées dans le document, notamment celles concernant le calcul des dommages et les règles liées aux frais de justice et aux parties, peuvent être traitées grâce à des approches de législation non contraignante.

Livre blanc sur les actions en dommages et intérêts pour infraction aux règles communautaires sur les ententes et les abus de position dominante

2008/2154(INI) - 26/03/2009 - Texte adopté du Parlement, lecture unique

Le Parlement européen a adopté par 498 voix pour, 11 voix contre et 17 abstentions une résolution sur le livre blanc sur les actions en dommages et intérêts pour infraction aux règles communautaires sur les ententes et les abus de position dominante.

La résolution souligne que la politique de concurrence accroît la performance économique de l'Union européenne et rappelle que la Cour de justice des Communautés européennes a jugé que les citoyens et les entreprises peuvent engager des procédures en dommages et intérêts pour infraction au droit communautaire de la concurrence.

Le Parlement se félicite de la présentation du livre blanc et souligne que l'application efficace des règles de concurrence exige que toute victime d'infraction au droit communautaire de la concurrence puisse demander réparation pour le préjudice subi. Il constate toutefois que la Commission n'a pas encore indiqué sur quelle base juridique elle comptait faire reposer les mesures proposées et qu'il convient de **déterminer une base juridique** sur laquelle fonder les propositions qui auront des effets sur les législations nationales en matière de dommages et intérêts non contractuels et dans le droit procédural national.

Améliorer le recours collectif : les députés rappellent que les consommateurs individuels mais aussi les petites entreprises, en particulier ceux qui ont subi des dommages de valeur relativement faible, hésitent souvent à engager des actions individuelles en dommages et intérêts en raison des coûts, délais, incertitudes, risques et charges y afférents. Ils soulignent, dans ce contexte, que le recours collectif, qui permet de regrouper les actions en dommages et intérêts pour infraction aux règles communautaires de la concurrence est un instrument de dissuasion important. Ils se félicitent des propositions de la Commission concernant la mise en place de mécanismes visant à améliorer le recours collectif tout en évitant un usage excessif de la voie contentieuse.

Bases juridiques et approche intégrée: le Parlement relève que la Commission a publié un livre vert sur les possibilités d'action de la Communauté dans le domaine de la législation de protection des consommateurs et qu'elle a annoncé la publication d'un autre document d'action en 2009. Il souligne toutefois que les mesures prises au niveau communautaire ne doivent pas aboutir à une fragmentation arbitraire et inutile du droit procédural national. A cet égard la Commission est invitée à examiner les bases juridiques éventuelles et les possibilités d'adopter une approche horizontale ou intégrée, et à s'abstenir, dans l'intervalle, de proposer des mécanismes de recours collectif pour les particuliers dans le domaine du droit communautaire de la concurrence sans permettre au Parlement de participer à leur adoption dans le cadre de la procédure de codécision.

Règlement des litiges de masse : la résolution fait observer qu'il est souhaitable de parvenir à un règlement définitif pour les défendeurs, en sorte de réduire l'incertitude et d'éviter des effets économiques exagérés pour les travailleurs, les fournisseurs, les sous-traitants et d'autres parties de bonne foi. Les députés demandent dès lors l'adoption éventuelle d'une procédure de règlement des litiges de masse pouvant être engagée soit par les parties avant le début d'une action en justice ou être ordonnée par le tribunal devant lequel l'action est engagée. La Commission est invitée à chercher des moyens d'atteindre une plus grande sécurité, y compris en évaluant si une partie requérante ultérieure devrait normalement pouvoir uniquement se prévaloir de l'issue du règlement du litige de masse.

Eviter l'usage abusif de la voie contentieuse : les députés sont d'avis que la capacité d'ester en justice dans le cas d'actions représentatives devrait être accordée dans les États membres à des organes publics tels que le médiateur ou à des entités qualifiées, telles que les associations de consommateurs. Une habilitation ad hoc d'engager de telles actions devrait être essentiellement envisagée pour les associations professionnelles qui introduisent des actions en dommages et intérêts pour des entreprises.

Amendes : la résolution rappelle qu'afin d'encourager les entreprises à indemniser les victimes de leurs comportements illicites aussi rapidement et efficacement que possible, les autorités de concurrence doivent tenir compte de cette réparation lorsqu'elles calculent l'amende imposée à l'entreprise. Les députés relèvent toutefois que cela ne doit pas faire obstacle au droit de la victime à une réparation complète du préjudice subi ni nuire à l'objectif dissuasif des amendes et qu'il ne pourrait en résulter une incertitude prolongée en ce qui concerne la finalité du règlement pour les entreprises. Le Conseil et la Commission sont invités à incorporer ces principes des amendes dans le règlement (CE) n° 1/2003 et à continuer à améliorer et préciser ces principes en sorte de respecter les principes juridiques généraux.

Charge de la preuve : les députés soulignent que les plaintes collectives ne doivent pas bénéficier d'un traitement plus ou moins favorable que les plaintes individuelles. Ils demandent dès lors, dans le cadre des mécanismes de recours collectifs, l'application du principe selon lequel la partie qui dénonce une infraction doit en apporter la preuve. Ils estiment également que la Commission doit garantir aux victimes d'infractions aux règles de concurrence un accès à l'information nécessaire pour engager une action en dommages et intérêts. Le règlement (CE) no 1049/2001, qui définit un droit d'accès aux documents des institutions, devrait donc être interprété ou modifié en conséquence.

Programmes de clémence : la résolution souligne que les programmes de clémence contribuent de manière déterminante à révéler les ententes délictueuses, permettant ainsi que des actions privées soient intentées en premier lieu, et demande l'élaboration de critères destinés à préserver l'attractivité de ce type de programmes. Afin de ne pas menacer le droit des victimes à demander réparation mais de faciliter cet exercice, la Commission est invitée en priorité à ne pas abandonner les procédures en matière d'ententes et de concurrence et à conclure toutes celles qui revêtent de l'importance par une décision univoque prise en bonne et due forme.

Associer le Parlement : les députés insistent enfin sur le fait que le Parlement européen doit être associé à toute proposition législative concernant les recours collectifs dans le cadre de la procédure de codécision et demandent que toute proposition législative soit précédée d'une analyse coûts /avantages indépendante.