



***L'action de groupe à la française :
parachever la protection des consommateurs***

Commission des lois du Sénat

RAPPORT D'INFORMATION

de MM. Laurent Béteille, sénateur de l'Essonne (U.M.P.)
et Richard Yung, sénateur des Français établis hors de France (Soc.)

Qui n'a jamais été confronté, dans un acte de consommation de la vie quotidienne, à un petit litige de quelques euros resté sans solution malgré plusieurs relances du service consommateurs du professionnel concerné ? Mais qui, dans ce cas, a engagé une action devant la justice pour obtenir réparation de son préjudice ? Pour quelques euros, la grande majorité des consommateurs n'engage aucune procédure : la lourdeur et le coût d'un procès les en découragent. Et pourtant, il arrive que ces petits préjudices matériels se répètent pour des milliers, voire des millions, de consommateurs. Notre droit et notre système judiciaire n'offrent actuellement aucun mécanisme satisfaisant pour assurer, par la mutualisation des coûts de la procédure, la juste réparation des dommages à laquelle ont droit les consommateurs.

Dans la continuité des auditions publiques de 2006 et de son rapport d'information sur la responsabilité civile en 2009, la commission des lois du Sénat a constitué en son sein, en octobre 2009, un groupe de travail chargé d'étudier l'opportunité et les conditions de l'introduction de l'action de groupe en droit français, composé de deux co-rapporteurs, l'un issu de la majorité et l'autre de l'opposition.

Au terme de plusieurs mois de travaux, ponctués par de nombreuses auditions des associations de consommateurs, des représentants des entreprises, des professionnels du droit, magistrats et avocats, des représentants de l'administration et d'universitaires, le groupe de travail estime **nécessaire d'instituer une procédure d'action de groupe à la française, protégée des dérives des « class actions » américaines car encadrée par les principes de la procédure civile française et les règles déontologiques de la profession d'avocat.** Outre une protection effective accrue des consommateurs, cette procédure nouvelle permettrait de prendre en compte les évolutions tant européennes qu'internationales en matière d'action collective.

Les raisons d'introduire l'action de groupe dans le droit français

Trois raisons justifient de créer une procédure d'action de groupe. La protection du consommateur en droit français est lacunaire, parce qu'elle laisse des préjudices de faible montant sans réparation, du fait du déséquilibre entre leur montant et le coût d'une action individuelle devant la justice.

En outre, les craintes légitimes d'une dérive à l'américaine de l'action de groupe et d'une atteinte à la compétitivité des entreprises peuvent être apaisées par la reprise des garanties procédurales du droit français qui rendent impossibles ces errements. Enfin, le contexte européen et international est favorable à la création d'une telle action de groupe, alors que les initiatives en ce sens se multiplient dans les pays voisins de la France comme au niveau communautaire.

Les recommandations du groupe de travail

► **Ouvrir dans un premier temps le champ de l'action de groupe en la limitant à certains types de dommages**

Pour le groupe de travail, le champ de la consommation constitue, par excellence, le domaine de l'action de groupe. S'y ajoute le droit de la concurrence, pour les pratiques qui lèsent des consommateurs et certaines infractions au droit financier et boursier.

En dehors des nécessités de l'action de groupe, le groupe de travail en appelle à l'application des principes généraux du droit de la responsabilité civile, de façon à limiter tout risque d'abus. Compte tenu de la finalité de l'action, elle viserait les seuls litiges contractuels imputables à un professionnel, ayant causé un préjudice matériel et relevant du juge judiciaire. Toutefois, pour des raisons d'équité et de commodité pratique, il n'a pas été retenu de plafonner le montant des préjudices pouvant faire l'objet d'une action de groupe. Toute innovation méritant évaluation, l'action de groupe justifierait de revêtir dans un premier temps un caractère expérimental.

➤ **Réserver la conduite de l'action de groupe à des associations agréées, intervenant devant des tribunaux de grande instance spécialisés**

Pour éviter la multiplication d'actions abusives, le groupe de travail a souhaité que les associations de consommateurs exercent un rôle de filtre des actions de groupe, en détenant le monopole de leur introduction, devant quelques tribunaux de grande instance spécialisés désignés pour traiter ces contentieux de masse.

Pour pouvoir exercer cette compétence, les associations devraient justifier d'un agrément renforcé, de façon à ce que les pouvoirs publics soient assurés de leur compétence et de leur représentativité. En cas de pluralité d'associations, l'une d'entre elles devrait jouer le rôle de chef de file.

➤ **Instituer une procédure en deux phases : une déclaration de responsabilité suivie, après publicité et constitution du groupe, d'une décision sur l'indemnisation**

La première phase de l'action consisterait, après vérification de la recevabilité de l'action afin d'écarter les actions abusives, en un jugement sur le principe de la responsabilité de l'entreprise, sur la base de cas exemplaires présentés par l'association, sans nécessité d'avoir recours au mandat de plusieurs consommateurs.

Cette procédure serait donc simple et peu coûteuse pour l'association, qui ne serait pas confrontée à la gestion d'une masse de dossiers.

Ce jugement serait susceptible des voies normales de recours. Une fois passé en force de chose jugée, il ferait l'objet de mesures de publicité décidées par le juge, à la charge du professionnel reconnu responsable, afin de le faire connaître aux victimes potentielles et de constituer le groupe avec celles qui le souhaitent, sur la base d'une adhésion volontaire (« *opt in* »).

La seconde phase serait celle de l'indemnisation, soit dans le cadre d'une médiation entre l'association et le professionnel se concluant par une homologation par le juge, soit par la détermination par le juge du montant de l'indemnité pour chaque consommateur, soit par la définition par le juge d'un schéma d'indemnisation (critères de liquidation, mode de calcul...) à appliquer à chaque cas individuel. La réparation pourrait être effectuée, si cela s'y prête, en nature.

➤ **S'appuyer sur les dispositifs existants pour limiter les coûts de la procédure et financer les actions de groupe**

Le dispositif conçu par le groupe de travail ne nécessite pas la mise en place de mécanismes supplémentaires de financement des associations, de type fonds de soutien aux actions de groupe. Il y aurait prise en compte de la réalité du travail fourni par l'association et son conseil juridique au titre de l'article 700 du code de procédure civile pour les deux phases de la procédure.

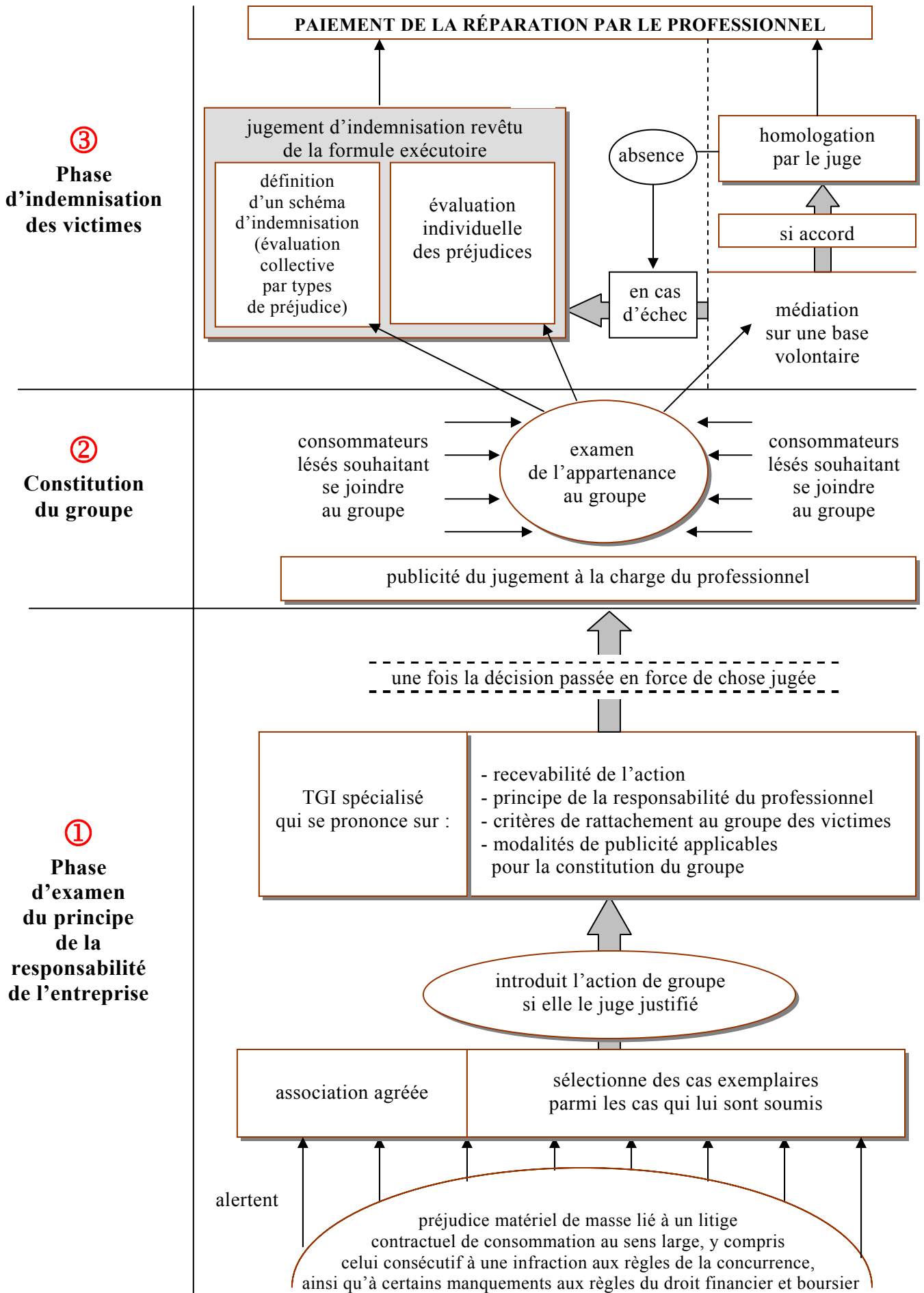
Le groupe de travail exclut toute modification, dans le cadre des actions de groupe, des règles déontologiques des avocats, en particulier, en matière de rémunération.

➤ **Dans les domaines où intervient une autorité régulatrice, articuler la procédure d'action de groupe avec les décisions de cette autorité**

Dans le domaine de la concurrence comme dans le domaine boursier, le juge saisi d'une action de groupe doit tenir compte des prérogatives de l'Autorité de la concurrence ou de l'Autorité des marchés financiers.

Dans ces conditions, soit l'autorité est reçue à l'action civile comme *amicus curiae* lorsqu'elle n'a pas été elle-même saisie des mêmes faits, soit le juge sursoit à statuer lorsque l'autorité est appelée à rendre une décision sur les faits.

Schéma de la procédure d'action de groupe proposée



➤ RECOMMANDATIONS

→ Le champ d'application de la procédure d'action de groupe

- 1/ Dans un premier temps, ouvrir le recours à la procédure d'action de groupe, en le limitant aux litiges contractuels de consommation au sens large, incluant ceux qui trouvent leur origine dans une infraction aux règles de la concurrence, ainsi qu'à certains manquements aux règles du droit financier et boursier.
- 2/ Recourir aux principes généraux de la responsabilité civile relatifs à la détermination des victimes indemnisables, au fait générateur, au lien de causalité ou à la réparation intégrale du préjudice.
- 3/ Limiter le recours à la procédure d'action de groupe aux seuls dommages matériels, sans plafonner leur montant.
- 4/ Réserver la procédure d'action de groupe aux actions relevant de la compétence du juge judiciaire.
- 5/ Prévoir une évaluation du dispositif trois ans après son entrée en vigueur pour déterminer le périmètre pertinent du champ d'application de l'action de groupe.

→ L'initiative de l'instance

- 6/ Donner aux seules associations de défense des consommateurs ou des investisseurs auxquelles aura été délivré un agrément renforcé, la compétence pour introduire une action de groupe et la conduire jusqu'à son terme.
- 7/ Lorsque plusieurs associations introduisent plusieurs actions de groupe visant les mêmes fait, regrouper l'action devant une même juridiction et imposer aux associations de désigner, par commun accord, l'une d'entre elles « chef de file » pour l'accomplissement des actes procédurales et pour mener la médiation éventuelle. À défaut, le juge pourrait désigner l'association chef de file.
- 8/ Faire relever les actions de groupe de la compétence d'un nombre limité de tribunaux de grande instance spécialisés.

→ La procédure retenue

- 9/ Organiser l'action de groupe selon deux phases distinctes :
 - la première permettrait à une association agréée de présenter au juge un nombre limité de cas exemplaires dans lesquels des consommateurs ou des investisseurs sont victimes de préjudices analogues trouvant leur origine dans le même manquement d'un professionnel à ses obligations, afin que le juge statue sur le principe de sa responsabilité ;
 - la seconde permettrait au juge, après constitution du groupe des victimes, de statuer sur l'indemnisation versée à ses membres.
- 10/ Sauf pour les points faisant l'objet des recommandations qui suivent, appliquer les règles procédurales de droit commun.

→ La phase d'examen de la responsabilité du professionnel

- 11/ Prévoir que l'association agréée ne soumette au juge qu'un nombre limité de cas exemplaires qui définiraient, au regard des préjudices qu'ils visent et des faits reprochés, les limites du groupe possible des plaignants.
- 12/ Prévoir que les personnes susceptibles d'avoir subi le dommage visé par l'action de groupe bénéficient de la suspension de la prescription sur leur action individuelle jusqu'à ce que la décision statuant sur la responsabilité de l'entreprise ou du professionnel mis en cause devienne définitive.
- 13/ Prévoir que le juge se prononce, à l'issue du procès, sur la responsabilité de l'entreprise par un jugement déclaratoire de responsabilité.
- 14/ Ne permettre le passage à la seconde phase de l'action de groupe qu'une fois les voies de recours éventuelles épuisées et le jugement déclaratoire de responsabilité passé en force de chose jugée.

→ La constitution du groupe des plaignants

- 15/ Prévoir que le juge définisse, dans la décision déclaratoire de responsabilité, les critères de rattachement au groupe ou, le cas échéant, à des sous-groupes, des personnes lésées. Lors de la réception des demandes d'intégration au groupe, le juge s'assurera de leur recevabilité au regard de ces critères.
- 16/ Charger le juge d'organiser, dans la décision qui prononce le jugement déclaratoire de responsabilité, les modalités de publicité applicables pour la constitution du groupe de victimes et en imputer la charge au professionnel responsable.
- 17/ Laisser au juge le soin de définir, en fonction de l'espèce, les modalités de publicité pertinentes, sans fixer, dans la loi, les moyens auxquels il peut être recouru.
- 18/ Poser le principe d'une adhésion volontaire au groupe (« opt in »).

→ La phase d'indemnisation

- 19/ Favoriser la médiation dans le cadre de l'action de groupe sans en faire cependant un préalable, en prévoyant :
 - que le juge puisse désigner un médiateur ou proposer aux parties une médiation ;
 - que le groupe soit représenté dans toute médiation par l'association agréée chef de file ;
 - lorsqu'une médiation est organisée après que le principe de la responsabilité de l'entreprise a été retenu, que l'accord négocié auquel elle aboutit fasse l'objet d'une homologation par le juge, qui s'assure qu'il préserve les intérêts de l'ensemble des membres du groupe.
- 20/ Permettre au juge de définir, lorsque la nature du préjudice s'y prête, dans sa décision relative à l'indemnisation, les critères permettant de la liquider à partir d'un schéma d'indemnisation.
- 21/ Prévoir que le jugement d'indemnisation vaille titre exécutoire pour chacun des membres du groupe, sauf lorsque l'entreprise conteste au cas par cas l'intégration de la personne concernée au groupe ou la liquidation retenue à son profit, en lui opposant par exemple sa propre faute.
- 22/ Autoriser le juge à fixer dans sa décision les conditions dans lesquelles la personne lésée pourra obtenir le paiement par le professionnel des sommes qui lui sont dues.
- 23/ Permettre explicitement au juge d'accepter la proposition faite par le professionnel d'une réparation en nature, lorsque celle-ci s'avère la plus adaptée ou la plus efficiente.
- 24/ Maintenir l'interdiction de prononcer des dommages-intérêts punitifs.

→ Autres dispositions

- 25/ Prévoir qu'en cas d'application de l'article 700 du code de procédure civile, l'évaluation retenue tienne compte de la réalité du travail fourni par l'association et son conseil juridique.
- 26/ Conserver les règles déontologiques actuelles en matière de rémunération des avocats intervenant dans une action de groupe.
- 27/ Dans le domaine de la concurrence et du droit boursier et financier :
 - faire intervenir à la procédure devant le juge l'autorité régulatrice concernée, en qualité d'*amicus curiae*, lorsque cette autorité n'est pas saisie d'une action contre l'auteur du manquement allégué ;
 - imposer au juge de l'action de groupe, saisi d'une demande concernant une pratique faisant l'objet d'une procédure devant une autorité de régulation, de sursoir à statuer dans l'attente de la décision définitive de cette autorité ou, en cas d'appel contre cette décision, dans l'attente de la décision définitive de la juridiction compétente pour examiner la légalité de cette décision administrative. Une fois la décision devenue définitive, le juge saisi de l'action de groupe statuerait eu égard à cette décision, qui ne le lierait pas formellement juridiquement, mais dont il est peu probable qu'il s'écartera en pratique.