

Contentieux

Quel est l'intérêt des « actions de groupe » ?

La création d'une action de groupe pourrait combler l'insuffisance du droit positif français en matière de protection des consommateurs dont font partie les collectivités territoriales. Mais ne serait pas forcément sans risques pour les collectivités elles-mêmes...

LES AUTEURS



MY-KIM
YANG-PAYA



HAKIM ZIANE,
cabinet Seban
et associés

Bien que la nécessité de sa création soit admise par la grande majorité des acteurs de la vie publique celle-ci n'a pas encore vu le jour. Toutefois, l'intention de permettre les actions de groupe en justice avait clairement été affirmée le 22 juin 2012 par la ministre de la Justice et constitue un volet important du projet de loi relatif à la consommation examiné en première lecture par le Sénat, le 10 septembre 2013.

Des actions collectives inefficaces

La garde des Sceaux revient sur l'utilité d'une telle procédure qui « autorise les actions en justice à plusieurs pour que la réparation de petits litiges soit effective ». Pour rappel, il existe aujourd'hui différentes actions collectives dans le droit français permettant d'obtenir réparation pour des préjudices subis, mais ces actions se révèlent inefficaces. Plusieurs remarques peuvent être formulées quant à leur insuffisance chronique. Tout d'abord, les actions exercées au nom de l'intérêt collectif des consommateurs par les associations de consommateurs agréées ne permettent pas une réparation directe aux victimes du dommage, puisque les sommes allouées au titre de réparation du préjudice sont versées à l'association elle-même. Sur le plan civil, les décisions rendues ne peuvent produire d'effets à l'égard de tiers qui ne sont pas parties à l'instance, en vertu du principe de l'autorité de la chose jugée. En pratique, l'exercice de ces actions collectives est peu répandu et rencontre très peu de succès dans la mesure où les associations agréées se heurtent à une certaine lourdeur procédurale et à un déploiement de ressources financières important.

Afin de donner un véritable socle juridique à ce type d'action, le ministre délégué à l'Economie sociale et solidaire et à la consommation présente un projet de loi sur la consommation examiné en première lecture par le Sénat, le 10 septembre 2013. Pour les collectivités territoriales, l'introduction d'une telle action pourrait présenter un grand intérêt compte tenu de la judiciarisation de la vie politique et économique locale. La création d'une action de groupe comblerait ainsi l'insuffisance du droit positif français en ma-

tière de protection des consommateurs, dont font partie les collectivités. Mais quels sont les avantages et les inconvénients d'une telle action pour les collectivités territoriales ?

Qu'est-ce que la « class action » ?

La « class action » est un système juridique développé aux Etats-Unis permettant à toute personne ayant subi un même type de préjudice de bénéficier d'une décision de justice pour une situation similaire. Le schéma de l'action inspirée par le droit américain comporte deux étapes.

La première étape s'attache à analyser la recevabilité de l'action alors que la deuxième vise à la fois à statuer sur la responsabilité et l'allocation de dommages et intérêts. Durant la première phase, le juge s'assure que l'action est valable, sérieuse et présente un certain nombre de moyens lui permettant d'aboutir. Le juge ne se prononcera sur la responsabilité et l'allocation de dommages et intérêts que dans un deuxième temps.

Afin de constituer le « groupe », le droit américain repose sur le mécanisme de l'« opt out ». Ce mécanisme permet de délimiter le groupe aux seules personnes qui ont manifesté expressément leur volonté et à celles qui sont susceptibles d'avoir un intérêt à l'action. Sont exclues les personnes ayant demandé leur exclusion.

Ce système emporte une conséquence importante : la décision qui sera prononcée, ou l'accord transactionnel qui sera arrêté, produira ses effets à l'égard de tous les membres de la classe, y compris à l'égard de ceux qui ne sont pas intervenus formellement dans la procédure. Seuls ceux qui auront choisi de se retirer de l'action ne seront pas concernés par les conséquences de la solution. En revanche, toutes les autres personnes qui composent la classe, même lorsqu'elles ignorent l'existence de l'action ou sont restées inconnues, seront liées par la solution. Le représentant ou les parties doivent déposer, auprès du tribunal compétent, une requête ou assignation, qui doit mentionner, de façon succincte, certains éléments spécifiés par chaque législation fédérale (justification de la compétence territoriale, allégation de l'impraticabilité d'une jonction d'instance en raison du trop grand

nombre des membres potentiels du groupe, affirmation du lien qui rend possible la constitution du groupe, la revendication du caractère typique des réclamations, récapitulatif des demandes de réparation, serment). Après le dépôt de la requête ou de l'assignation débute la phase dite « primary discovery ». Une fois signifiée au défendeur, celui-ci dispose de 30 jours pour y répondre (« dismiss of complaint »). A l'issue de cette phase, le jugement est rendu. Depuis plusieurs décennies, ce système permet à des individus d'intenter un procès au nom de tous ceux qui estiment avoir subi un préjudice similaire, parfois même, au nom de millions de consommateurs. À l'origine, tous ont salué ce concept comme le moyen de réduire les frais judiciaires et d'accélérer l'indemnisation des consommateurs. Le système québécois repose en partie sur le même modèle que son voisin américain. Mais, contrairement au système américain qui repose sur l'« opt out », le système québécois repose quant à lui sur l'« opt in ». Ici, les victimes sont connues et identifiées comme telles. L'issue de l'action s'impose à elles selon le principe de l'autorité de la chose jugée. Par conséquent, les victimes qui se seront jointes à l'action ne pourront plus, a posteriori, remettre en cause le bien-fondé de l'action qui n'aura pas abouti dans la mesure où elles auront manifesté expressément leur volonté de s'associer à l'action. En revanche, si une victime refuse d'intégrer l'action, dans ce cas, elle aura droit à un procès individuel. Au demeurant, il est impossible d'importer des bribes d'un modèle étranger sans hériter des problèmes inhérents à ce système.

Les difficultés en droit français

De tous les points de vue, introduire la « class action » en France paraît être une nécessité mais l'organisation de notre système juridique présente plusieurs aspects incompatibles avec la « class action » à l'américaine.

« Nul ne plaide par procureur », cette célèbre maxime, consacrée par le droit de la procédure civile française, constitue l'obstacle le plus sérieux à l'introduction de l'action de groupe. En effet, dans la mesure où celui qui actionne l'appareil judiciaire doit disposer d'un intérêt direct et personnel, la constitution d'un groupe prédéterminé dans le cadre d'une action de groupe contrevient à cette règle de procédure.

L'introduction de la « class action » dans le droit français se heurte également au principe du contradictoire et du droit de la défense. Dans le système de l'« opt out », toutes les victimes ne sont pas identifiées précisément. Par conséquent, il est impossible que chacune présente des observations, et que le défendeur puisse faire valoir contre chacune d'entre elles ses arguments, notamment dans l'appréciation du préjudice de chacun, en opposant par exemple le comportement fautif de certaines victimes. Toutefois, il ne s'agit pas là des seules difficultés pour transposer cette action dans le droit français. Dans le système anglo-saxon, la procédure commence par un démarchage des victimes potentielles par des avocats. Or, les règles qui commandent la déontologie de

l'avocat français interdisent formellement à ce dernier de démarcher la clientèle. Cette interdiction ressort des dispositions de l'article 161 alinéa 2 du décret n°91-1197 du 27 novembre 1991: « tout acte de démarchage ou de sollicitation est interdit à l'avocat. »

Une autre difficulté réside dans la conclusion des pactes de quota litis. Le système américain permet aux avocats de fixer leurs honoraires en fonction du résultat obtenu alors que le système français permet seulement à l'avocat de conclure une convention, à condition qu'elle soit intervenue dès l'origine, prévoyant le versement d'un honoraire complémentaire de résultat.

C'est pour toutes ces raisons que le législateur français n'a jamais osé introduire de véritable « class action ».

Intérêt des « class actions » pour les collectivités territoriales françaises

La création de cette action en droit français répondrait à l'absence, dans notre droit positif, d'un dispositif adapté au traitement de dommages subis par un grand nombre de victimes. Car, « aujourd'hui, les consommateurs sont démunis parce que, pris séparément, aucun des préjudices dont ils sont victimes n'est suffisamment important pour couvrir les frais d'une action en justice (1) ». Cependant, malgré l'absence d'une action de groupe en France, les consommateurs disposent de moyens afin de faire respecter leurs droits mais se révèlent souvent inadaptés au préjudice de masse. Le rapport d'information de Laurent Beteille et Richard Yung, fait au nom de la commission des lois du Sénat (2),

À NOTER

L'action de groupe se révèle être attractive, puisqu'elle permet le regroupement des moyens et une économie des coûts procéduraux.

dont le projet de loi « Hamon » a repris les préconisations, définit l'action de groupe comme étant « une action collective introduite par un mandataire représentant un certain nombre de consommateurs, victimes d'un même préjudice permettant la réparation du

dommage individuel de ces derniers. »

Dès lors, l'action de groupe offrirait la possibilité aux victimes qui seraient dissuadées d'agir par le biais d'une action individuelle au regard du gain peu important quant aux inconvénients d'une procédure, d'agir de manière collective. En effet, là où l'action individuelle ne saurait aboutir à un résultat satisfaisant tant au niveau de la réparation du dommage subi que de la sanction de la faute civile du professionnel, l'action de groupe se révèle être attractive, puisqu'elle permet le regroupement des moyens et une économie des coûts procéduraux.

● Environnement: renforcer la protection

Même si, pour le moment, il n'est pas prévu expressément l'exercice de cette action par les collectivités territoriales, il n'en demeure pas moins que l'introduction d'une telle action pourrait, par exemple, présenter un intérêt marqué dans le domaine de l'environnement. La protection de (●●)

A LIRE

● Rapport d'information de Laurent Beteille et Richard Yung, fait au nom de la commission des lois n° 499 (2009-2010), 26 mai 2010.
● Rapport « Belaval » du 12 janvier 2009 sur l'introduction d'une action collective en droit administratif, La documentation française.

À LIRE

Rapport du Conseil d'analyse économique (CAE): «La protection du consommateur: rationalité limitée et régulation», n° 101, septembre 2012.

www.cae.gouv.fr

(•••) l'environnement est devenue une priorité française depuis l'ajout, dans la Constitution, de la Charte sur la protection de l'environnement dont l'un des objectifs a été de permettre l'accès à l'information et au respect de la réglementation. L'affaire de l'«Amocco Cadiz» ou encore celle de l'«Erika» a confirmé la nécessité de renforcer le dispositif lié à la protection de l'environnement. L'action de groupe permettrait aux collectivités de se rassembler, de mutualiser leurs moyens et leurs ressources afin de constituer un groupe d'action homogène et ainsi faire réparer plus grandement le préjudice écologique, notion désormais consacrée. Une action de groupe aurait plus d'impact et contribuerait à ce que les condamnations soient plus conséquentes.

● Finance: multiplication des contentieux

Autre domaine qui pourrait intéresser les collectivités territoriales, celui de la finance. En effet, la multiplication des contentieux relatifs aux emprunts toxiques vient légitimer l'introduction d'une telle action. L'exercice d'une telle action leur permettrait de se confronter plus efficacement aux puissants lobbies bancaires d'autant plus que le nouveau projet de loi sur la consommation est craint par les organismes bancaires. En effet, la Fédération bancaire française s'est farouchement opposée à l'introduction d'une action collective en droit français évoquant «un risque de judiciarisation de l'économie et l'instrumentalisation de la justice, ainsi que des risques évidents pour les entreprises.» L'enjeu principal de la création en droit français d'une action de groupe est de contourner les dérives des «class action» américaines et de minimiser les risques liés à une «judiciarisation» de la vie économique. Toutefois, selon le rapport du Conseil d'analyse économique (CAE) (3), «les avantages des actions de groupe l'emportent largement sur leurs possibles inconvénients, d'autant plus que leur incidence négative sur la compétitivité des entreprises n'est pas prouvée».

Le projet de loi «Hamon»

L'action de groupe «à la française» a été présentée au Conseil des ministres dans le cadre du projet de loi sur la consommation en cours d'adoption par le Parlement. Dans le rapport du CAE, l'action de groupe devrait permettre à un grand nombre de consommateurs, subissant un dommage identique du fait d'un même professionnel, de porter une action commune en réparation devant les tribunaux. Le projet de loi tendant à renforcer la protection des consommateurs notamment, par la création d'une action de groupe fondée sur l'adhésion volontaire, traduit les principales recommandations formulées par les rapporteurs du groupe de travail constitué en octobre 2009 par la commission des lois du Sénat. L'action de groupe devra être engagée par l'une des associations de consommateurs agréées au plan national, alors que dans les autres pays cette action est coordonnée par les avocats. Elle sera réservée aux seuls dommages matériels, trouvant leur origine dans un manquement contractuel ou précontractuel d'un professionnel à l'égard d'un consommateur, non professionnel. Le projet de loi ne prévoit pas de nombre minimum de plaignants afin d'introduire l'action, ni de plafond d'indemnisation.

A l'heure actuelle, il semble difficile de déterminer si ce type d'action sera ouvert aux collectivités territoriales dans la mesure où le terme «consommateurs» n'est pas clairement défini. Par ailleurs, le projet de loi circonscrit l'action aux seuls domaines de la consommation et de la concurrence, excluant ainsi, pour le moment, les domaines de la santé et de l'environnement, même si la ministre des Affaires sociales et de la Santé vient de déclarer qu'une loi serait certainement adoptée en 2014 afin d'autoriser les actions de groupe dans ce domaine, tout en précisant que des «règles particulières» s'appliqueraient. Par conséquent, il semble légitime de penser que seule l'introduction d'une action collective en droit administratif pourrait permettre aux collectivités territoriales de bénéficier d'un tel dispositif.

Le rapport Belaval (4) est venu fixer, en droit administratif, les lignes directrices pour l'introduction d'une action de groupe, laquelle est définie comme étant «la procédure par laquelle une personne ayant seule la qualité de requérant exerce, au nom d'un groupe ayant les mêmes intérêts, une action en reconnaissance de droits individuels en faveur des membres du groupe.» Selon ce rapport, «L'idée première est d'offrir un cadre procédural alternatif aux contentieux dits de série, qui assure tout à la fois une sécurité juridique accrue (mieux appréhender une question de principe sans risquer d'éluder des situations distinctes) et une économie matérielle (éviter la gestion concrète d'une multiplicité de requêtes identiques appelant une même réponse).»

Revers de la médaille, si de nombreux professionnels militent en faveur de cette introduction, le rapport souligne également le risque, pour les collectivités, de voir se constituer des groupes de fonctionnaires afin de poursuivre en justice leurs propres collectivités.

Le rapport Belaval (4) est venu fixer, en droit administratif, les lignes directrices pour l'introduction d'une action de groupe, laquelle est définie comme étant «la procédure par laquelle une personne ayant seule la qualité de requérant exerce, au nom d'un groupe ayant les mêmes intérêts, une action en reconnaissance de droits individuels en faveur des membres du groupe.» Selon ce rapport, «L'idée première est d'offrir un cadre procédural alternatif aux contentieux dits de série, qui assure tout à la fois une sécurité juridique accrue (mieux appréhender une question de principe sans risquer d'éluder des situations distinctes) et une économie matérielle (éviter la gestion concrète d'une multiplicité de requêtes identiques appelant une même réponse).»

Revers de la médaille, si de nombreux professionnels militent en faveur de cette introduction, le rapport souligne également le risque, pour les collectivités, de voir se constituer des groupes de fonctionnaires afin de poursuivre en justice leurs propres collectivités.

(1) Déclaration du président de la République Jacques Chirac lors de la cérémonie des vœux aux forces vives de la Nation, 2005.

(2) Rapport d'information de Laurent Béteille et Richard Yung, fait au nom de la commission des lois n°499 (2009-2010), 26 mai 2010.

(3) Rapport n°101, Xavier Gabaix, Augustin Landier et David Thesmar, 11 septembre 2012.

(4) Rapport du 12 janvier 2009 sur l'introduction d'une action collective en droit administratif.

À RETENIR

➤ **Limites et risques.** Les «class actions» revêtent un intérêt dans les domaines de l'environnement et de la finance. Toutefois, le projet de loi «Hamon» circonscrit cette action à certaines personnes et à certains domaines. Si les collectivités souhaitent bénéficier d'un tel dispositif, elles devront accepter d'en être parfois la cible.