

Paris, le 17 juin 2013

**Eléments d'information sur les actions de groupe dans  
le contexte de l'Union européenne**  
(application de l'article 86, paragraphe 7, du Règlement)

**Projet de loi  
relatif à la consommation (n° 1015)**

La notion de recours collectif n'est pas neuve dans l'Union européenne. L'action collective en cessation est ainsi un élément usuel de la législation de l'Union relative à la protection des consommateurs et existe également dans son droit de l'environnement. Par contre elle est peu répandue en ce qui concerne les actions en réparation (qui ne sont possibles que dans certains États membres).

Si la Commission européenne indique s'être toujours fermement opposée à ce que la possibilité d'intenter des actions de groupe (« class actions ») selon le modèle américain soit introduite dans l'ordre juridique de l'Union, ainsi qu'à toute mesure pouvant encourager les procédures judiciaires abusives, elle travaille depuis plusieurs années à l'élaboration de normes européennes en matière de recours collectifs dans le domaine du droit de la consommation et du droit de la concurrence. Elle a adopté en 2005 un Livre vert sur les actions en dommages et intérêts pour infraction aux règles sur les ententes et les abus de position dominante (qui a fait l'objet d'un rapport de M. Marc Laffineur pour la délégation aux affaires européennes), suivi d'un Livre blanc en 2008, tous deux comportant un chapitre consacré aux recours collectifs.

En 2008, la Commission a également publié un Livre vert sur les recours collectifs pour les consommateurs et l'action de groupe figure dans les actions que le commissaire Michel Barnier entend promouvoir dans le cadre de l'Acte pour le marché unique, qui vise à permettre d'améliorer les fondamentaux de la croissance économique dans l'Union européenne.

En effet, pour la Commission européenne, l'action de groupe serait un complément du marché unique, dans la mesure où elle permettrait de poursuivre à l'échelle européenne des entreprises dont les pratiques ne seraient pas conformes au droit. Elle éviterait en effet de devoir intenter une action dans vingt-sept pays.

Ces travaux n'ont pas abouti à un texte de caractère législatif, comme le souhaitait la Commission européenne, mais à des recommandations de la Commission, du 11 juin 2013, qui invitent les États à se doter d'une législation dans ce domaine, dans un délai de deux ans.

## **I. La difficulté d'élaborer un texte de nature législative**

Dans une communication devant la Commission des affaires européennes, du 6 juillet 2011, M. Didier Quentin a examiné la « Consultation publique en vue de renforcer la cohérence de l'approche européenne en matière de recours collectif » de la Commission européenne et souligné l'hostilité des principaux États de l'Union européenne à transférer des compétences qui relèvent des États en matière de procédure civile et commerciale.

### **A. Les positions hostiles ou réservées des États**

La Commission européenne a annoncé à plusieurs reprises son intention d'élaborer une directive introduisant l'action de groupe dans le droit européen et est soumise à une forte pression en ce sens de la part des associations de consommateurs.

Depuis de nombreuses années, les dirigeants français se sont posé la question de l'introduction en France de l'action de groupe. Le rapport présenté le 28 juin 2006 devant la Délégation pour l'Union européenne par M. Marc Laffineur reste toujours d'actualité. Les critiques dont font l'objet les projets de « class action européenne » ont d'abord trait à leur non-conformité aux principes de subsidiarité et de proportionnalité. Si la France émet sur ce point des réserves nuancées, en revanche, au Royaume-Uni et en Allemagne, les autorités font valoir que les règles de responsabilité civile du droit processuel sont du ressort exclusif des États membres. D'autre part, l'introduction d'un système de recours collectif, en vue de garantir les droits des consommateurs, rencontre une réticence majoritaire des États qui considèrent la procédure américaine de la *class action*, davantage comme un facteur de judiciarisation de la vie économique que comme un instrument de protection des consommateurs.

La première question d'importance est celle de la proportionnalité et de la subsidiarité, à la lumière des dispositions du traité de Lisbonne.

Les procédures civiles et pénales relèvent normalement de la compétence des États aux termes de l'article 81 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Aussi, le gouvernement français, dans sa réponse à la consultation de l'Union européenne, engagée en 2007, considérait-il que « *l'introduction de tels mécanismes dans le droit des États membres serait de nature à impacter non seulement directement le droit procédural des États membres, mais aussi et surtout pourrait indirectement porter atteinte aux droits fondamentaux et constitutionnels des États membres (par exemple en ce qui concerne la liberté d'agir ou de ne pas agir en justice). De ce fait, si une telle proposition venait à voir le jour, il conviendrait qu'elle respecte tant les principes de subsidiarité et de proportionnalité que celui de l'autonomie procédurale, ainsi que les droits fondamentaux et constitutionnels des États membres.* »

Toutefois, l'article 81 du traité TFUE permet quelques ouvertures sur cette question. Il dispose en effet que « *L'Union développe une coopération judiciaire dans les matières civiles ayant une incidence transfrontière, fondée sur le principe de reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires et extrajudiciaires. Cette coopération peut inclure l'adoption de mesures de rapprochement des dispositions législatives et réglementaires des États membres...notamment lorsque cela est nécessaire au bon fonctionnement du marché intérieur...* ».

C'est ainsi que la position de la France a été plus souple à ce propos que celle des gouvernements britanniques et allemands, qui ne veulent pas pour leur part entendre parler de l'idée d'une « class action » européenne.

## **B. Les points sur lesquels l'Union européenne pourrait intervenir**

L'Union européenne est fondée à intervenir pour des règles de compétences en matière de litiges transfrontaliers, déjà régis par une directive ou pour les actions introduites devant les juridictions européennes.

L'idée d'une harmonisation des règles de procédure civile entre les États de l'Union peut être également prise en compte, mais cela devrait faire l'objet d'un débat spécifique et non être traitée au détour d'une question telle que l'action de groupe.

L'article 81 du TPFUE permet à l'Union européenne d'intervenir pour favoriser :

« *e) un accès effectif à la justice ;* »

« *f) l'élimination des obstacles au bon déroulement des procédures civiles, au besoin en favorisant la compatibilité des règles de procédure civile applicables dans les États membres...* »

Ces dispositions encadrent fortement la possibilité de légiférer pour l'Union européenne, car elle ne peut traiter cette question que sous l'aspect de la garantie d'accès à la justice pour des plaignants nombreux ayant subi un faible préjudice individuel.

La définition détaillée d'une procédure civile d'action de groupe par une directive européenne pourrait conduire au transfert à l'Union européenne d'une partie significative de la procédure civile.

Une directive européenne pourrait intervenir pour poser le principe de l'introduction de l'action de groupe dans les procédures civiles des États, mais que cette dernière ne pourrait avoir qu'un champ d'action restreint aux litiges impliquant les juridictions de plusieurs pays de l'Union ou la Cour de justice de Luxembourg.

## II. La proposition de la Commission européenne du 11 juin 2013 :

### « *Vers un cadre horizontal européen pour les recours collectifs* »

La Commission Européenne a recommandé le 11 juin 2013 aux États-membres de mettre en place des systèmes de recours collectifs permettant aux entreprises et citoyens, notamment aux consommateurs, de l'Union Européenne de se regrouper et d'agir en commun devant les tribunaux. Cette recommandation de caractère non contraignante est l'aboutissement du long processus de réflexion déjà évoqué.

La mise en œuvre de la recommandation fera l'objet d'un examen d'ici à deux ans. La Commission se réserve l'option de proposer une directive, plus contraignante, mais pas avant plusieurs années.

Actuellement, seize pays ((Royaume-Uni, Danemark, Allemagne, France, Espagne, Portugal, Italie, Grèce, Pologne, Hongrie, Autriche, Finlande, Pays-Bas, Suède, Malte et Bulgarie) de l'Union Européenne ont ou sont en train de mettre en œuvre des mécanismes judiciaires de recours collectif.

La recommandation porte notamment sur les points suivants :

- Les recours collectifs devraient couvrir tant les « actions en cessation » visant à mettre fin à un comportement illégal que les « actions en réparation » visant à obtenir des dommages et intérêts pour les préjudices causés par ces violations.
- La Commission recommande aux États que ces procédures de recours collectif soient objectives, équitables et rapides, sans que leur coût soit prohibitif.
- Les systèmes de recours collectif devraient, en règle générale, reposer sur le principe du consentement exprès (« opt-in ») selon lequel les parties demandresses ne sont constituées que des personnes lésées qui auront expressément consenti à participer à l'action collective. Toute exception à ce principe, édictée par la loi ou ordonnée par un tribunal, devrait être dûment justifiée par des motifs tenant à la bonne administration de la justice. Parallèlement, la recommandation insiste sur la nécessité d'informer les demandeurs potentiels qui pourraient vouloir se joindre à l'action collective.
- La Commission insiste sur l'importance de l'existence de solides garanties procédurales afin d'éviter un usage abusif des systèmes de recours collectif. Elle propose notamment d'interdire les honoraires de résultat versés aux avocats ainsi que les dommages et intérêts à caractère punitif, car ceux-ci risquent d'inciter à engager des procédures judiciaires abusives. De plus, les entités qui représentent les demandeurs devraient poursuivre

un but non lucratif et les personnes représentées ne devraient obtenir réparation intégrale de leur préjudice qu'après que la juridiction a confirmé le bien-fondé de leurs prétentions.

- C'est un juge qui devrait avoir le rôle pivot dans les procédures judiciaires collectives et gérer efficacement les dossiers tout en restant vigilant quant à d'éventuels abus. La Commission n'exclut pas le financement du recours collectif européen par des tierces parties, mais propose de le soumettre à plusieurs conditions, liées notamment à la transparence, afin de garantir l'absence de conflit d'intérêts.