



N° 3085

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 juin 2020

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE
L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE,

En conclusion des travaux d'une mission d'information ⁽¹⁾

sur le bilan et les perspectives des actions de groupe

ET PRÉSENTÉ PAR

M. PHILIPPE GOSSELIN ET MME LAURENCE VICHNIEVSKY,

Députés

(1) La composition de cette mission figure au verso de la présente page.

La mission d'information sur le bilan et les perspectives des actions de groupe est composée de Mme Laurence Vichnievsky et M. Philippe Gosselin, rapporteurs.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. MALGRE UN ÉLARGISSEMENT DU CHAMP D'APPLICATION DES ACTIONS DE GROUPE, LE BILAN DE CETTE NOUVELLE PROCÉDURE RESTE DÉCEVANT	9
A. LA CRÉATION DE L'ACTION DE GROUPE PAR LA LOI DU 17 MARS 2014 RELATIVE À LA CONSOMMATION	9
1. Le champ d'application de l'action de groupe : une qualité à agir restrictive et des conditions précises	9
2. Une procédure en trois phases	10
B. L'EXTENSION DU CHAMP D'APPLICATION DES ACTIONS DE GROUPE	11
1. L'élargissement du domaine de l'action de groupe	11
2. Les innovations procédurales issues de la loi du 18 novembre 2016	12
C. UN BILAN QUI RESTE DÉCEVANT	13
1. Un nombre d'actions engagées très limité	13
a. Le bilan des actions de groupe en matière de consommation	13
b. Le bilan des actions de groupe dans le domaine de la santé	15
c. Le bilan des actions de groupe en matière de données personnelles	18
d. Le bilan des actions de groupe en matière d'environnement	22
e. Le bilan des actions de groupe en matière de discrimination	23
f. Le bilan des actions de groupe devant le juge administratif	24
2. Un effet dissuasif sur les entreprises qui ne peut être exclu	25
3. Des actions collectives conjointes plus développées	26

II. METTRE EN PLACE UNE ACTION COLLECTIVE UNIVERSELLE, DOTÉE D'UNE PROCÉDURE PLUS EFFICACE ET OUVERTE À TOUTE ASSOCIATION AYANT AU MOINS DEUX ANS D'ANCIENNETÉ	29
A. LA DIRECTIVE EUROPÉENNE SUR LES ACTIONS DE GROUPE : UN CALENDRIER PROPICE À NOS PROPOSITIONS	29
1. Une directive ayant pour objectif de favoriser le développement des actions de groupe dans les pays de l'Union européenne.....	29
2. Un système juridique plus favorable aux actions de groupe dans plusieurs pays européens	32
3. Les <i>class actions</i> aux États-Unis : un contre-exemple à relativiser.....	34
B. POUR UN RÉGIME GÉNÉRAL DE L'ACTION DE GROUPE.....	38
C. ÉLARGIR LA QUALITÉ À AGIR	43
1. Étendre le champ des associations ayant la qualité à agir	43
2. Permettre aux personnes morales d'intenter une action de groupe	46
D. GARANTIR UNE MEILLEURE INDEMNISATION DES VICTIMES	48
1. Favoriser une meilleure identification des victimes	48
2. Indemniser l'ensemble des préjudices	50
E. GARANTIR LE FINANCEMENT DES ACTIONS DE GROUPE	52
1. Garantir le remboursement des frais exposés par les associations	52
2. Mettre en place une sanction plus dissuasive	58
F. RÉFORMER LA PROCÉDURE POUR RÉDUIRE LES DÉLAIS DE JUGEMENT	60
1. Supprimer la mise en demeure préalable	60
2. Renforcer la compétence du juge de la mise en état.....	61
3. Confier le contentieux des actions de groupe à des juridictions spécialisées.....	62
4. Renforcer le rôle du ministère public	63
5. La question de la charge de la preuve.....	64
EXAMEN EN COMMISSION	65
LISTE DES PROPOSITIONS	69
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	69
DÉPLACEMENTS EFFECTUÉS PAR LA MISSION	75
ANNEXE : LE RÉGIME JURIDIQUE DES ACTIONS DE GROUPE	77

MESDAMES, MESSIEURS,

Longtemps considérée comme « l'arlésienne » du droit de la consommation, l'action de groupe a été introduite en France par la loi du 17 mars 2014 relative à la consommation ⁽¹⁾.

Comme l'a souligné M. Benoit Hamon, alors ministre délégué chargé de l'économie sociale et solidaire et de la consommation, lors du débat sur l'adoption de ce dispositif à l'Assemblée nationale, cette nouvelle procédure avait pour objectif ambitieux d'offrir une voie de recours collectif efficace pour les consommateurs et de favoriser le pouvoir d'achat : *« Les effets de la création de ce nouvel outil juridique seront doubles : non seulement, le droit sera mieux respecté, mais aussi l'action de groupe aura pour effet de redistribuer des rentes indues des professionnels vers les consommateurs. Ces rentes, qui correspondent à l'addition de chacun des préjudices individuels, représentent parfois des dizaines de millions d'euros. Grâce à l'action de groupe, ces sommes indûment perçues reviendront aux consommateurs. Cela favorisera le pouvoir d'achat et contribuera à relancer la consommation, donc la compétitivité, donc la croissance. »* ⁽²⁾

M. Pierre Moscovici, alors ministre de l'Économie et des finances, a quant à lui souligné, lors de la même séance, la volonté de se démarquer des *class actions* américaines dont les dérives supposées ont longtemps freiné la mise en place de l'action de groupe en France : *« nous avons cherché, et je le crois, trouvé (...) un équilibre sur l'action de groupe. Le texte est en effet ambitieux, notamment avec l'introduction d'une procédure simplifiée, et évite de tomber dans certains travers que l'on peut trouver de l'autre côté de l'Atlantique, car nous respectons les caractéristiques de notre économie. Ce texte ne créera, je veux le dire avec force et simplicité, pas de chasseurs de primes pourchassant les entreprises. »*

Ainsi, l'action de groupe « à la française » a-t-elle été, dès sa création, très fortement encadrée : seule une quinzaine d'associations bénéficie de la qualité à agir, l'entreprise mise en cause ne peut être condamnée qu'à la réparation des préjudices matériels subis par des consommateurs et non au paiement de dommages et intérêts punitifs, enfin le système français repose sur *l'opt-in* dans lequel les

(1) Loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation.

(2) Séance du lundi 24 juin 2013, <http://www.assemblee-nationale.fr/14/cri/2012-2013/20130281.asp#P6096>.

consommateurs doivent avoir manifesté leur volonté de s'inclure dans le groupe avant même que la décision de responsabilité ne soit rendue.

Initialement cantonnée au secteur de la consommation et de la concurrence, l'action de groupe a été dans un second temps étendue aux litiges relatifs aux produits de santé par la loi du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé⁽¹⁾. La loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^{ème} siècle⁽²⁾ a, ensuite, étendu l'action de groupe aux litiges en matière environnementale, en matière de protection des données personnelles et en matière de discriminations subies au travail ou dans l'obtention d'un stage ou d'un emploi. Enfin, la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique⁽³⁾ a ouvert l'action de groupe à la réparation des préjudices collectifs subis par les consommateurs à l'occasion de la location d'un bien immobilier.

Malgré l'élargissement de son champ d'application, le bilan de cette nouvelle procédure est décevant : seules 21 actions de groupe ont été intentées depuis 2014, dont 14 dans le domaine de la consommation, et aucune entreprise n'a encore vu sa responsabilité engagée. Ainsi, l'action de groupe n'a-t-elle pas été à l'origine d'avancées significatives dans la défense des consommateurs.

La mission d'information sur la mise en application de la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation a partagé le même constat en 2016. Les deux rapporteurs de cette mission, M. Damien Abad et M. Philippe Kemel, ont considéré que, malgré le caractère récent de la procédure qui rendait « *un bilan prématuré à ce stade* », le nombre d'actions de groupe était « *modeste au vu de l'ambition du dispositif et du champ qu'il recouvre* » et qu'étaient apparues « *un certain nombre de difficultés d'application* »⁽⁴⁾. Telle a été également la conclusion qui a motivé le dépôt, par votre rapporteure, d'une proposition de loi pour ouvrir les actions de groupe aux citoyens en octobre 2018⁽⁵⁾.

Dans ce contexte, la commission des lois de l'Assemblée nationale a décidé, le 10 juillet 2019, la création d'une mission d'information sur le bilan et les perspectives des actions de groupe ayant pour objectif de dresser un bilan de cette procédure et de faire des recommandations pour permettre le développement effectif de ce type de recours.

Vos rapporteurs ont effectué deux déplacements : le premier à Bruxelles, sur l'impact sur le droit français de la transposition de la future directive

(1) Loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé.

(2) Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^{ème} siècle.

(3) Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

(4) Rapport d'information sur la mise en application de la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation, MM. Damien Abad et Philippe Kemel, rapporteurs, n° 4139, XIV^{ème} législature, 19 octobre 2016.

(5) Proposition de loi pour ouvrir les actions de groupe aux citoyens, présentée par Mme Laurence Vichnievsky, enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 17 octobre 2018 (n° 1327, XV^{ème} législature).

européenne sur les actions de groupe, et le second au Portugal, qui connaît un système juridique d'action de groupe particulièrement favorable au consommateur. Il ressort de ces déplacements que la transposition de la future directive européenne sur les actions de groupe constitue une opportunité pour la France de réformer le régime juridique des actions de groupe et de lever certains freins qui ont jusqu'ici conduit à restreindre considérablement le développement de cette procédure. Cette réforme est d'autant plus nécessaire que plusieurs exemples de pays européens, dont le Portugal, montrent que des régimes juridiques très favorables pour le consommateur ne se traduisent pas pour autant par une multiplication des contentieux et une fragilisation du tissu économique.

La mission a également procédé à 31 auditions qui lui ont permis de recueillir l'avis de tous les acteurs – membres de la Cour de cassation et du Conseil d'État, Défenseur des droits, représentants d'associations de consommateurs et d'usagers du système de santé, syndicats de magistrats ⁽¹⁾, représentants des organisations patronales, présidents de tribunaux judiciaires, représentants du Conseil national des barreaux, du Barreau de Paris et de la Conférence des Bâtonniers, professeurs de droit, représentants de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) et de la direction des affaires civiles et du Sceau du ministère de la Justice.

À l'issue de ces travaux, vos rapporteurs formulent 13 propositions pour lever les freins au développement des actions de groupe et permettre une meilleure garantie des droits du consommateur, à l'heure où dans certains secteurs, comme la santé, l'environnement ou la protection des données personnelles, les attentes du citoyen sont grandes.

*

* *

(1) Invitée par vos rapporteurs, l'Union syndicale des magistrats (USM) n'a pas souhaité être auditionnée.

I. MALGRÉ UN ÉLARGISSEMENT DU CHAMP D'APPLICATION DES ACTIONS DE GROUPE, LE BILAN DE CETTE NOUVELLE PROCÉDURE RESTE DÉCEVANT

Cantonnée au moment de sa création en 2014 aux litiges relatifs à la consommation, l'action de groupe a vu son champ d'application élargi aux domaines de la santé, de l'environnement, de la discrimination et des données personnelles en 2016. Cependant, malgré cet élargissement, le nombre d'actions intentées depuis six ans est resté très limité.

A. LA CRÉATION DE L'ACTION DE GROUPE PAR LA LOI DU 17 MARS 2014 RELATIVE À LA CONSOMMATION

1. Le champ d'application de l'action de groupe : une qualité à agir restrictive et des conditions précises

La loi du 17 mars 2014 relative à la consommation ⁽¹⁾ a strictement encadré le recours à l'action de groupe.

En effet, l'article L. 623-1 du code de la consommation prévoit que seules peuvent agir des associations de défense des consommateurs représentatives au niveau national et agréées.

Cet article précise également que plusieurs consommateurs doivent être concernés et qu'ils doivent se trouver dans une situation identique ou similaire. Cette condition doit s'apprécier au regard du manquement reproché au professionnel. Ainsi, il peut s'agir de tous les clients d'un même opérateur de téléphonie, s'ils ont tous été confrontés au même dysfonctionnement du réseau, ou bien d'une certaine catégorie de clients si le manquement ne concerne que ceux qui ont souscrit un certain type d'abonnement.

L'article L. 623-1 précité réserve cette procédure à la réparation « *des préjudices individuels subis par des consommateurs* » et ayant pour cause commune un manquement d'un ou des mêmes professionnels à leurs obligations légales ou contractuelles :

– à l'occasion de la vente de biens ou de la fourniture de services ainsi que dans le cadre de la location d'un bien immobilier ;

– ou lorsque ces préjudices résultent de pratiques anticoncurrentielles.

En revanche, la loi n'exige pas que les consommateurs concernés aient nécessairement tous subi des préjudices identiques ou de même nature. La

(1) Loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation.

précision relative au caractère individuel des préjudices signifie que l'association agit ici dans l'intérêt personnel d'une pluralité de consommateurs. Elle n'agit pas pour la réparation d'un préjudice collectif indépendant des préjudices qui peuvent être subis individuellement.

Par ailleurs, l'action de groupe « *ne peut porter que sur la réparation des préjudices patrimoniaux résultant des dommages matériels subis par les consommateurs* » (article L. 623-2 du code précité). Les préjudices visés se définissent comme la lésion des intérêts patrimoniaux résultant d'une atteinte aux biens. La rédaction retenue par la loi du 17 mars 2014 exclut la réparation des préjudices résultant de dommages corporels, ou encore environnementaux, mais aussi la réparation des préjudices moraux résultant d'un dommage matériel.

2. Une procédure en trois phases

La procédure de l'action de groupe comprend trois phases :

– après avoir vérifié que les conditions d'une action de groupe sont remplies, **le juge se prononce tout d'abord sur la responsabilité du professionnel**. Il vérifie que ce dernier a effectivement commis les manquements allégués et que ces manquements ont été la cause de préjudices patrimoniaux résultant de dommages matériels, au détriment de plusieurs consommateurs. Le juge fixe ensuite les modalités de réparation des préjudices. Il détermine les consommateurs auxquels le jugement va pouvoir s'appliquer et **fixe le cadre du déroulement de la suite de la procédure** c'est-à-dire les modalités de la publicité de la décision, les modalités et le délai d'adhésion au groupe de consommateurs et les conditions d'indemnisation des consommateurs ayant adhéré ;

– **l'indemnisation des consommateurs et le règlement des différends** se déroulent hors la présence du juge, puisque le premier jugement a fixé un cadre suffisamment précis pour que l'indemnisation puisse intervenir entre les parties. Toutefois, il est prévu que le juge puisse être saisi en cas d'éventuelles difficultés résultant de l'application de ce premier jugement ;

– la procédure se termine soit par **un jugement constatant l'extinction de l'instance soit par un jugement liquidant les préjudices**, lorsque le professionnel n'a pas indemnisé tous les consommateurs sur la base du premier jugement.

L'action de groupe simplifiée

La loi du 17 mars 2014 précitée prévoit une action de groupe simplifiée lorsque l'identité et le nombre de consommateurs lésés sont connus et lorsque ces consommateurs ont subi un préjudice d'un montant identique.

Dans ce cas, le juge peut, après avoir statué sur la responsabilité du professionnel, condamner ce dernier à les indemniser directement et individuellement, dans un délai et selon des modalités qu'il fixe.

B. L'EXTENSION DU CHAMP D'APPLICATION DES ACTIONS DE GROUPE

1. L'élargissement du domaine de l'action de groupe

Le mécanisme de l'action de groupe a tout d'abord été étendu aux litiges relatifs aux **produits de santé** par la loi du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé ⁽¹⁾. Elle permet à des associations d'usagers du système de santé d'agir en justice, afin d'obtenir la réparation des préjudices individuels patrimoniaux et extrapatrimoniaux résultant de dommages corporels subis par un groupe d'usagers, en raison d'un même manquement à une obligation légale ou contractuelle d'un producteur, d'un fournisseur de produits de santé, ou encore d'un prestataire de soins utilisant de tels produits.

La loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^{ème} siècle ⁽²⁾ a également étendu l'action de groupe :

– en matière de **discriminations subies au travail ou dans l'obtention d'un stage ou d'un emploi**. Il s'agit de mettre un terme au manquement et d'indemniser les préjudices économiques et moraux liés à la discrimination ;

– en matière **environnementale**, l'action de groupe permet d'indemniser les préjudices matériels et corporels subis par des personnes physiques ou morales résultant d'un dommage causé à l'environnement par une même personne et ayant pour cause commune un manquement de même nature à ses obligations légales ou contractuelles (comme par exemple les préjudices corporels causés par la consommation de produits phytosanitaires ou la perte de revenus professionnels et les préjudices financiers résultant des dépenses effectuées en vue de la restauration d'un site pollué) ;

– en matière de **protection des données personnelles**, la loi du 18 novembre 2016 avait limité son objet à la seule cessation d'un manquement, avant que la **loi du 20 juin 2018** ⁽³⁾ étende cette action à la réparation des préjudices

(1) Loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé.

(2) Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^{ème} siècle.

(3) Loi n° 2018-493 du 20 juin 2018 adaptant la loi informatique et libertés du 6 janvier 1978 au nouveau cadre juridique européen.

matériels et moraux, dans le cadre de la transposition du règlement général du 27 avril 2016 sur la protection des données (RGPD) ⁽¹⁾.

Enfin, la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique ⁽²⁾ (dite loi « ELAN ») a ouvert l'action de groupe à la réparation des **préjudices collectifs subis par les consommateurs à l'occasion de la location d'un bien immobilier** ⁽³⁾.

Par ailleurs, la loi du 18 novembre 2016 précitée permet également d'exercer une action de groupe devant le juge administratif lorsque plusieurs personnes, placées dans une situation similaire, subissent un dommage causé par une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public, ayant pour cause commune un manquement de même nature à ses obligations légales ou contractuelles (article L. 77-10-3 du code de justice administrative).

2. Les innovations procédurales issues de la loi du 18 novembre 2016

Outre l'élargissement du champ d'application de l'action de groupe, la loi du 18 novembre 2016 a également créé un cadre commun aux actions de groupe qui s'applique à toutes les actions, sauf à celles liées aux litiges en matière de consommation. Celui-ci s'inspire largement de la loi du 17 mars 2014 mais présente plusieurs spécificités :

– outre les associations agréées, ont la qualité à agir les associations régulièrement déclarées depuis 5 ans au moins et dont l'objet statutaire comporte la défense des intérêts auxquels il a été porté atteinte peuvent exercer cette action (sauf dans le domaine de la santé) ;

– l'action de groupe doit être précédée d'une mise en demeure par l'association auprès du défendeur de cesser ou faire cesser le manquement ou de réparer les préjudices subis (sauf si elle est exercée dans le domaine de la santé). L'action de groupe ne peut être introduite que 4 mois après cette mise en demeure, à peine d'irrecevabilité. Ce délai est de 6 mois pour les actions de groupe intentées dans le domaine de la discrimination ;

– lors de la deuxième phase de la procédure, la loi du 18 novembre 2016 prévoit que la réparation peut intervenir dans le cadre d'une procédure individuelle (comme dans le cas d'une action de groupe liée aux litiges en matière de consommation) ou, dans certains cas, sur demande de l'association, d'une procédure collective de liquidation des préjudices (sauf si elle est exercée dans le

(1) Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données).

(2) Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

(3) Voir le 1 du E du II du présent rapport.

domaine de la santé). La procédure collective consiste pour le juge à habiliter l'association qui a intenté l'action à négocier avec le défendeur l'indemnisation des préjudices subis par chacune des personnes constituant le groupe ;

– la loi du 18 novembre 2016 instaure une amende civile d'un montant maximal de 50 000 euros pouvant être prononcée à l'encontre du demandeur ou du défendeur à l'instance lorsque celui-ci a, de manière abusive ou dilatoire, fait obstacle à la conclusion d'un accord dans le cadre d'une procédure collective de liquidation des préjudices.

C. UN BILAN QUI RESTE DÉCEVANT

1. Un nombre d'actions engagées très limité

Depuis 2014, **21 actions de groupe ont été intentées**, dont 14 en matière de droit de la consommation, trois dans le domaine de la santé, deux dans le domaine des discriminations et deux dans le domaine de la protection des données personnelles. Trois procédures ont donné lieu à des accords de médiation. Cinq jugements de rejet ont été rendus en premier ressort sur des moyens de procédure ou de fond (deux des cinq rejets sont liés au fait que le logement n'était pas encore dans le champ d'application des actions de groupe avant la loi ELAN ⁽¹⁾).

Dans les éléments transmis à vos rapporteurs, la direction des affaires civiles et du Sceau indique qu'il « *ne faut pas déduire de ce nombre relativement faible une inadéquation du dispositif* » et que ce bilan « *traduit un démarrage lent lié (...) à son caractère très innovant, et donc au délai nécessaire pour les acteurs afin d'appréhender le nouveau dispositif* ».

Mme Joëlle Simon, directrice générale adjointe du MEDEF, a quant à elle, considéré que le faible nombre d'actions de groupe était également dû à la qualité des produits commercialisés et la volonté des entreprises de fidéliser leurs clients.

Même si le caractère relativement récent de l'action de groupe en France peut expliquer son faible développement, vos rapporteurs constatent néanmoins que le nombre d'actions de groupe reste très limité, six ans après l'adoption de la loi et qu'aucune entreprise n'a encore vu sa responsabilité engagée.

a. Le bilan des actions de groupe en matière de consommation

Depuis 2014, seules **14 actions de groupe en matière de consommation** ont été engagées. Aucune n'a franchi la phase de déclaration de responsabilité du professionnel.

(1) Cf Voir le 1 du E du II du présent rapport.

ACTIONS DE GROUPE EN MATIÈRE DE CONSOMMATION ⁽¹⁾

Date de la procédure	Demandeur	Défendeur	Motif du litige	Avancée de la procédure
Octobre 2014	CLCV (Consommation, Logement, Cadre de Vie)	Axa/Agipi	Non-respect d'un taux garanti sur une assurance-vie	Première phase de la procédure
Octobre 2014	UFC-Que choisir	Foncia	Facturation de charges indues à des locataires	Irrecevabilité
Janvier 2015	CNL	Immobilière 3F	Utilisation d'une clause abusive dans les contrats de bail	Irrecevabilité (pourvoi en cassation,)
Mai 2015	Familles rurales	SFR	Information trompeuse sur la couverture 4G	Prétentions de l'association rejetées en 1 ^{ère} instance : appel
Mai 2015	SLC-CSF (syndicat du logement et de la consommation)	Paris Habitat	Facturation de charges indues à des locataires	Accord amiable
Août 2015	Familles rurales	Manoir de Ker an Poul	Illicéité du contrat de location de parcelles pour mobil-homes	Accord amiable
Décembre 2015	CLCV	BMW Motorrad	Insuffisance de dédommagement suite à un rappel de moto	Première phase de la procédure
Septembre 2016	UFC-Que choisir	BNP Paribas	Information trompeuse sur un produit financier	Action déboutée au fond en l'absence de préjudice indemnisable
Novembre 2016	CLCV	BNP Paribas	Information trompeuse sur des crédits immobiliers en francs suisses	Première phase de la procédure
Mai 2017	UFC-Que Choisir	Free	Mauvaise qualité des services rendus	Accord amiable (avant le lancement de la procédure)
Février 2018	CNL	XL habitat	Facturation de charges indues à des locataires	Première phase de la procédure
Mars 2018	UFC-Que choisir	Natixis	Information trompeuse sur un produit financier	Première phase de la procédure
Mars 2019	UFC-Que choisir	Free	Facturations injustifiées au moment de la restitution de téléphones portables loués	Première phase de la procédure

(1) Dans les éléments transmis à vos rapporteurs, la direction des affaires civiles et du Sceau comptabilise 14 actions de groupe dans le domaine de la consommation. Vos rapporteurs n'ont, eux, identifié que 13 de ces actions.

Sur ces 14 actions, trois ont obtenu une issue positive : deux actions ont fait l'objet d'un règlement amiable homologué ⁽¹⁾ et une action a fait l'objet d'une transaction à la suite de laquelle l'association s'est retirée ⁽²⁾.

**Les actions de groupe intentées
par l'association Consommation, logement et cadre de vie (CLCV)**

L'association Consommation, logement et cadre de vie (CLCV) a intenté trois actions de groupe :

– la première, déposée en octobre 2014, concerne des contrats d'assurance-vie commercialisés par la société Axa Agipi et porte sur la remise en cause du taux minimum garanti. Environ 100 000 personnes seraient concernées et le préjudice est évalué par l'association à 500 millions d'euros. La partie adverse a perdu les recours en nullité jusqu'en cassation. Après cinq ans de procédure, l'association attend la première audience sur le fond ;

– la deuxième action, déposée en novembre 2015, concerne un rappel de sécurité de motos BMW qui a impliqué une inutilisation pendant trois mois du véhicule. L'association juge l'indemnisation trop faible et aléatoire. 1 300 personnes seraient concernées ;

– la troisième action de groupe, déposée en novembre 2016, est un recours contre la société BNP Paribas Helvet immo et concerne un prêt pour un investissement immobilier indexé sur le franc suisse. 4 600 personnes seraient concernées pour des préjudices individuels estimés à plusieurs dizaines de milliers d'euros par an. Cette action succède à une procédure pénale.

Dans les éléments transmis à la mission, Mme Élodie Valette et M. Philippe Métails, avocats auditionnés par la mission, ont émis des doutes sur le fait que « *l'action de groupe [constitue] un outil efficace de protection des justiciables (...) compte tenu du faible nombre d'actions initiées à ce jour et de l'absence de jugement statuant définitivement sur la responsabilité du professionnel.* ». De même, Mme Patricia Foucher, cheffe du service juridique, économique et documentation de l'Institut national de la consommation (INC), a rappelé que l'action de groupe avait fait l'objet d'une forte attente car elle était présentée comme pouvant donner un supplément de pouvoir d'achat pour le consommateur et que le bilan était de ce point de vue décevant.

b. Le bilan des actions de groupe dans le domaine de la santé

Face au développement de contentieux relatif à des produits de santé (Médiateur, prothèses mammaires PIP...) qui peuvent réunir plusieurs milliers de victimes, la loi du 26 janvier 2016 ⁽³⁾ a étendu la procédure d'action de groupe aux produits de santé.

(1) Action de la CSF dans le domaine du logement et déduction dans les charges locatives du trop-perçu / action de l'UFC-Que choisir dans le cadre d'une médiation concernant Free.

(2) Il s'agissait d'une action intentée par Familles rurales à l'encontre d'un gestionnaire de camping.

(3) Loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé.

Jusqu’alors, les dommages corporels sériels causés par des produits de santé étaient réparés soit à l’issue de procédures juridictionnelles individuelles, soit par la mise en place de mécanismes extra-judiciaires, *via* l’Office national d’indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (ONIAM).

Cette action de groupe permet à toutes les personnes concernées par un dommage causé par une faute liée à la production, la fourniture ou la délivrance d’un produit de santé (médicaments, contraceptifs, produits cosmétiques...) d’être indemnisées. Seul le préjudice corporel, c’est-à-dire une atteinte à la santé ou à l’intégrité physique ou mentale d’une personne liée à un produit de santé peut être réparé.

La procédure peut être intentée à l’encontre des producteurs de produits de santé (laboratoire pharmaceutique) si le produit est défectueux, des fournisseurs d’un produit de santé (pharmacie, grossiste...) et des prestataires (hôpital, médecin...) utilisant un produit de santé. Ont la qualité à agir les associations d’usagers de santé agréées au niveau régional et au niveau national.

Si la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^{ème} siècle ⁽¹⁾ a précisé que cette action de groupe se voit appliquer le cadre commun, elle conserve certaines spécificités :

– l’absence de mise en demeure préalable (article 1143-2 du code de la santé publique) ;

– l’absence de procédure de liquidation collective des dommages au regard du caractère singulier du préjudice corporel qui ne peut être qu’individuel ;

– les délais d’adhésion au groupe de victimes d’un dommage ayant une cause commune ⁽²⁾ ;

– des dispositions spéciales en matière de médiation et d’expertise.

À ce jour, seules trois actions de groupe ont été engagées dans le domaine de la santé :

– une action de l’Association d’aide aux parents d’enfants souffrant du syndrome de l’anti-convulsivant (APESAC), déposée le 13 décembre 2016, contre le laboratoire Sanofi pour des malformations chez des enfants exposés *in utero* au valporate (Dépakine) ;

(1) Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^{ème} siècle.

(2) L’article L. 1143-4 du code de la santé publique prévoit un délai « qui ne peut être inférieur à six mois ni supérieur à cinq ans » alors que la loi du 18 novembre 2016 précitée ne prévoit aucun délai.

– une action du Réseau d’entraide, soutien et information sur la stérilisation tubulaire (RESIST), déposée le 24 mars 2018, contre le laboratoire Bayer pour des effets secondaires d’implants contraceptifs ;

– et une action de l’Association d’aide aux victimes des accidents des médicaments (AAVAM), déposée le 7 juin 2019, à l’encontre du laboratoire Bayer, concernant la commercialisation de l’Androcur.

Les actions de groupe en matière de santé

- *L’action de l’APESAC contre le laboratoire Sanofi pour des malformations chez des enfants exposés in utero au valproate (Dépakine)*

Déposée le 13 décembre 2016, cette action regroupe quatorze femmes épileptiques traitées par Dépakine durant leur grossesse entre 1977 et 2015 sans avoir été informées des risques relatifs à une exposition *in utero* au valproate de sodium.

Une étude menée par l’Agence nationale de sécurité du médicament et la Caisse nationale d’assurance-maladie en 2016 évaluait à 14 000 le nombre de femmes enceintes ayant pris de l’acide valproïque entre 2007 et 2014, alors même que les dangers de ce médicament pour l’enfant à naître étaient connus depuis les années 1980 et ont été à nouveau documentés au début des années 2000.

- *L’action de l’association RESIST contre le laboratoire Bayer en raison des effets secondaires d’implants contraceptifs*

Le 24 mars 2018, l’association a assigné le groupe Bayer, qui commercialise le dispositif contraceptif définitif Essure, pour faute de vigilance et commercialisation d’un produit défectueux. RESIST reproche à Bayer de ne pas avoir informé les utilisatrices de la composition du dispositif et de ses effets secondaires liés à la présence de métaux lourds.

L’association RESIST répertorie plus de 2 000 victimes et réclame dans le cadre de l’action de groupe la consignation par Bayer HealthCare de 45 millions d’euros.

- *L’action de l’association d’aide aux victimes des accidents des médicaments (AAVAM) à l’encontre du laboratoire Bayer*

Cette action, a été déposée par l’AAVAM le 7 juin 2019 au tribunal judiciaire de Lille, à l’encontre du laboratoire Bayer, titulaire de l’autorisation de mise sur le marché de l’Androcur ainsi que de son fabricant, la société Delpharm Lille, au motif que ce médicament serait à l’origine de tumeurs. 30 dossiers ont été déposés.

Preuve du caractère peu attractif de la procédure d’action de groupe pour les victimes, ces dernières années plusieurs préjudices collectifs liés à des produits de santé ont fait l’objet d’actions conjointes de patients et non d’actions de groupe. Peuvent être cités :

– l’action collective conjointe de patients à l’encontre du laboratoire Merck pour défaut d’information sur les effets secondaires du Levothyrox, dans le cadre de laquelle 4 115 dossiers de plaignants ont été déposés devant le tribunal judiciaire de Lyon, réclamant une indemnisation forfaitaire à hauteur de 10 000 euros par personne, pour réparer le préjudice moral ;

– le procès à l’encontre du Laboratoire Servier, accusé d’avoir volontairement dissimulé le caractère anorexigène du médicament Mediator, qui a réuni 4 981 victimes et 376 avocats ;

– le procès relatif aux prothèses mammaires PIP qui réunit 1 700 plaignantes.

Le développement limité de l’action de groupe en matière de santé s’explique à la fois par la difficulté de démontrer des dommages corporels similaires ou identiques (car cela implique le recours à des expertises coûteuses) mais aussi par l’absence de réparation du préjudice moral. Pour cette dernière raison, les victimes préfèrent se tourner vers la justice pénale ou civile (de droit commun) qui permet la réparation du préjudice financier et du préjudice moral.

En outre, M. Jean-Michel Hayat, premier président de la Cour d’appel de Paris et ancien président du tribunal judiciaire de Paris, a souligné devant la mission que dans tous les dossiers de santé publique, se pose un réel problème en termes de preuve ou de lien de causalité car il est très difficile d’établir que le produit en cause est à l’origine des troubles et que le patient n’avait pas une pathologie antérieure qui a pu provoquer les désordres constatés. De même, M. Bernard Fau, avocat représentant le barreau de Paris, a constaté, lors de son audition, que les avocats de demandeurs privilégiaient l’action pénale, la preuve étant très compliquée à apporter lors d’un procès civil sans l’appui d’une administration ou d’une plainte pénale.

c. Le bilan des actions de groupe en matière de données personnelles

La loi précitée du 8 novembre 2016 a modifié la loi du 6 janvier 1978 relative à l’informatique, aux fichiers et aux libertés ⁽¹⁾ pour étendre la procédure d’actions de groupe aux données personnelles.

L’article 37 de la loi « informatique et libertés » prévoit que lorsque plusieurs personnes physiques, placées dans une situation similaire, subissent un « *dommage ayant pour cause commune un manquement de même nature aux dispositions de la [loi du 6 janvier 1978 relative à l’informatique, aux fichiers et aux libertés]* », par « *un responsable de traitement de données à caractère personnel ou un sous-traitant* », une action de groupe peut être exercée devant une juridiction civile ou administrative.

Peuvent seules exercer cette action :

– les associations ayant pour objet statutaire la protection de la vie privée et la protection des données à caractère personnel ;

(1) Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l’informatique, aux fichiers et aux libertés.

– les associations de défense des consommateurs représentatives au niveau national et agréées en application de l'article L. 411-1 du code de la consommation, lorsque le traitement de données à caractère personnel affecte des consommateurs ;

– les syndicats professionnels représentatifs au sens des articles L. 2122-1, L. 2122-5 ou L. 2122-9 du code du travail, ou du III de l'article 8 *bis* de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ⁽¹⁾, ou les syndicats représentatifs de magistrats de l'ordre judiciaire, lorsque le traitement affecte les intérêts des personnes que leurs statuts les chargent de défendre.

Initialement cantonnée à une action en cessation d'un manquement, la loi du 20 juin 2018 ⁽²⁾ a étendu l'action de groupe à la réparation des préjudices matériels et moraux afin de transposer le règlement général sur la protection des données (RGPD). Ainsi, l'article 37 de la loi « informatique et libertés » précise que l'action peut être exercée en vue, soit de faire cesser un manquement, soit « *d'engager la responsabilité de la personne ayant causé le dommage afin d'obtenir la réparation des préjudices matériels et moraux subis, soit de ces deux fins* ». Par ailleurs, la responsabilité de la personne ayant causé le dommage « *ne peut être engagée que si le fait générateur du dommage est postérieur au 24 mai 2018.* »

Seules deux actions de groupe ont été, à ce jour, engagées :

– une action de l'ONG Internet Society France, déposée le 8 novembre 2018, contre la société Facebook pour non-respect du règlement général de la protection des données (RGPD) ;

– une action de l'association UFC-Que choisir, déposée le 26 juin 2019, contre la société Google au motif que le consentement des utilisateurs pour la collecte et le traitement des données personnelles, notamment à des fins de publicités ciblées, n'est pas obtenu dans le respect du règlement général de la protection des données.

(1) Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

(2) Loi n° 2018-493 du 20 juin 2018 adaptant la loi informatique et libertés du 6 janvier 1978 au nouveau cadre juridique européen.

Les actions de groupe en matière de données personnelles

• L'action de l'ONG Internet Society France contre la société Facebook

L'association, qui réclame 100 millions d'euros à la société Facebook, a listé, dans sa mise en demeure, sept manquements de la part du réseau social :

- l'insuffisante protection des données des utilisateurs contre les piratages ⁽¹⁾ ;
- l'insuffisante information des utilisateurs en cas de faille de sécurité ;
- l'existence de « cookies traceurs »⁽²⁾ qui récoltent des informations sur les individus non membres mais consultant Facebook ;
- la limitation de la responsabilité de Facebook sur les données personnelles dans les conditions générales d'utilisation ;
- le caractère « sensible » de certaines données collectées, en l'espèce celles relatives à l'orientation sexuelle, les opinions politiques et les croyances religieuses ;
- l'absence de consentement « libre et éclairé » des utilisateurs de Facebook et de sa filiale de messagerie instantanée *WhatsApp* alors qu'un croisement de données des plateformes est opéré ;
- l'absence de possibilité pour les utilisateurs de s'opposer partiellement au traitement des données de Facebook, ce qui entre en infraction avec le RGPD.

• L'action d'UFC-Que choisir contre la société Google

Le 26 juin 2019, l'association UFC-Que choisir a annoncé le lancement d'une action de groupe contre l'entreprise américaine, qu'elle accuse de collecter et d'exploiter illégalement les données de ses utilisateurs. L'association française de consommateurs indique sur son site Internet que « *le consentement des utilisateurs pour la collecte et le traitement des données personnelles, notamment à des fins de publicités ciblées, n'est pas obtenu dans le respect de la réglementation* » et dénonce une « *intrusion massive dans la vie privée des utilisateurs et l'ampleur du traitement des données* ».

L'action concerne précisément les utilisateurs d'Android - le système d'exploitation pour appareils mobiles de Google – qui sont « très fortement » incités à créer un compte Google, indispensable pour télécharger des applications sur Google Play. L'association considère que « *le consentement des utilisateurs n'est pas obtenu de façon légale, notamment au travers de cases précochées camouflées* » et que les utilisateurs ne sont pas informés de l'ampleur et de la finalité de la collecte de leurs données personnelles par Google.

Lors de son audition par la mission, M. Raphaël Bartlome, responsable du service juridique de l'association UFC-Que choisir, a souligné que la procédure d'action de groupe était particulièrement pertinente dans le domaine des données personnelles car elle permet à des associations de défendre l'intérêt des consommateurs face à des groupes très puissants disposant de moyens financiers et juridiques particulièrement importants.

(1) Le réseau social a été victime d'une attaque informatique qui a compromis les données personnelles de plusieurs dizaines de millions d'utilisateurs en 2018.

(2) Il s'agit des fichiers qui permettent de récolter des informations sur les internautes.

Le développement des actions de groupe reste cependant moindre que celui des actions collectives dans ce domaine.

En effet, dans le cadre de la transposition du règlement général sur la protection des données, la loi précitée du 20 juin 2018 ⁽¹⁾ a ouvert la possibilité de mandater les associations mentionnées au IV de l'article 37 de la loi « informatique et libertés » pour exercer une réclamation auprès d'une autorité de contrôle ou pour exercer un recours juridictionnel contre une autorité de contrôle ou contre un responsable de traitement ou un sous-traitant au nom de la personne concernée.

Lors de son audition par la mission, l'ancien secrétaire général de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), M. Jean Lessi, a indiqué que des actions collectives ont été rapidement mises en œuvre puisque fin décembre 2019, la CNIL avait reçu sept actions avec mandat, dont cinq ont été publiques et exercées par la Quadrature du Net. Une de ces actions a concerné l'entreprise Google, qui s'est vue infliger une amende de 50 millions d'euros par la CNIL.

L'action de l'association Quadrature du Net contre la société Google

Saisie par les associations None of Your Business et La Quadrature du Net, la CNIL a constaté plusieurs manquements graves.

L'autorité indépendante a estimé que les utilisateurs des services de Google, s'ils se voient bien demander leur consentement à l'utilisation de leurs données personnelles, ne sont « *pas en mesure de comprendre l'ampleur des traitements mis en place par Google* ». La CNIL a également considéré que Google forçait la main des utilisateurs en proposant par défaut d'accepter le partage de leurs données et en contraignant les utilisateurs à « *consentir en bloc pour toutes les finalités poursuivies par Google* » alors qu'un accord spécifique pour chaque traitement devrait être proposé.

L'entreprise s'est vu infliger une amende de 50 millions d'euros.

Vos rapporteurs constatent que les actions collectives bénéficient, d'une législation plus favorable que celle des actions de groupe.

En effet, les conditions requises pour permettre à une personne de mandater une association pour intenter une action collective ont été modifiées par l'ordonnance du 12 décembre 2018 ⁽²⁾.

L'article 80.1 du RGPD prévoit que tout organisme, organisation, ou association à but non lucratif « *valablement constitué conformément au droit d'un*

(1) Loi n° 2018-493 du 20 juin 2018 adaptant la loi informatique et libertés du 6 janvier 1978 au nouveau cadre juridique européen.

(2) Ordonnance n° 2018-1125 du 12 décembre 2018 prise en application de l'article 32 de la loi n° 2018-493 du 20 juin 2018 relative à la protection des données personnelles et portant modification de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés et diverses dispositions concernant la protection des données à caractère personnel.

État membre, dont les objectifs statutaires sont d'intérêt public et est actif dans le domaine de la protection des droits et libertés des personnes concernées dans le cadre de la protection des données à caractère personnel les concernant » peut être mandaté pour exercer une action en justice. Or, l'article 38 de la loi « informatique et libertés », dans sa rédaction issue de la loi du 20 juin 2018 précitée prévoyait que les associations pouvant être mandatées étaient celles respectant les conditions posées par l'article 37 de la même loi (c'est-à-dire les conditions pour faire une action de groupe), c'est-à-dire avoir 5 ans d'ancienneté.

Par conséquent, la rédaction de l'article 38 de la loi précitée a été modifiée par l'ordonnance du 12 décembre 2018 afin de supprimer cette condition d'ancienneté.

Dès lors, si la condition d'ancienneté de cinq ans subsiste à l'article 37 de la loi « informatique et liberté » pour les actions de groupe, l'article 38 permet à des associations ne remplissant pas cette condition d'ancienneté de former avec mandat une action en justice ou devant la CNIL.

Vos rapporteurs considèrent que cette différence de traitement entre les actions de groupe et les actions collectives est regrettable.

Dans les éléments transmis à la mission, la CNIL considère que, compte tenu du caractère facultatif de la transposition pour les actions sans mandat « *cette condition de 5 ans, pour l'action sans mandat, n'est pas contraire au RGPD, même si elle crée un décalage dommageable avec l'action collective* ».

d. Le bilan des actions de groupe en matière d'environnement

L'article L. 142-3-1 du code de l'environnement prévoit que lorsque plusieurs personnes physiques, placées dans une situation similaire « *subissent des préjudices individuels résultant d'un dommage causé à l'environnement par une même personne, ayant pour cause commune un manquement de même nature à ses obligations légales ou contractuelles* », une action de groupe peut être exercée devant une juridiction civile ou administrative.

Cette action peut tendre à la cessation du manquement, à la réparation des préjudices corporels et matériels résultant du dommage causé à l'environnement ou à ces deux fins.

Peuvent seules exercer cette action :

– **les associations régulièrement déclarées depuis cinq ans au moins, dont l'objet statutaire comporte la défense des victimes de dommages corporels ;**

– **les associations agréées de protection de l'environnement.**
L'article L. 141-1 du code de l'environnement prévoit ainsi que lorsqu'elles

exercent leurs activités depuis au moins trois ans, les associations régulièrement déclarées et exerçant leurs activités statutaires dans le domaine de la protection de la nature et de la gestion de la faune sauvage, de l'amélioration du cadre de vie, de la protection de l'eau, de l'air, des sols, des sites et paysages, de l'urbanisme, ou ayant pour objet la lutte contre les pollutions et les nuisances et, d'une manière générale, œuvrant principalement pour la protection de l'environnement, peuvent faire l'objet d'un agrément de la part de l'autorité administrative.

Aucune action de groupe n'a été exercée à ce jour en matière environnementale.

e. Le bilan des actions de groupe en matière de discrimination

La loi précitée du 18 novembre 2016 ⁽¹⁾ a modifié la loi du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations ⁽²⁾ pour permettre d'engager une action de groupe à la suite d'une discrimination subie par un groupe de personnes sur un même critère ⁽³⁾ au travail – que l'employeur soit public ou privé – ou au moment de l'obtention d'un stage ou d'un emploi.

Cette action de groupe doit être fondée sur une discrimination constatée de manière similaire, sur un même motif et permet la réparation du préjudice matériel et moral. Elle peut être engagée par :

– une organisation syndicale représentative dans l'entreprise, la branche ou au niveau national et interprofessionnel (si la discrimination est le fait d'un employeur public, les syndicats de fonctionnaires ou de magistrats existant depuis au moins 5 ans peuvent engager la procédure) ;

– dans le cas de discriminations à l'embauche subies par les candidats à un emploi ou un stage dans une entreprise ou une administration, les associations de lutte contre les discriminations ou œuvrant dans le domaine du handicap ayant au moins 5 ans d'existence.

En matière de discrimination, on dénombre deux actions de groupes devant le juge administratif ⁽⁴⁾ :

● une action a été intentée par le syndicat de policiers Alternative Police CFDT contre le ministère de l'Intérieur, pour discrimination dans l'évolution de

(1) Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle.

(2) Loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'ordre communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations.

(3) Religion, handicap, orientation sexuelle, origine, âge, état de santé, opinions politiques, activités syndicales, etc.

(4) Il convient de noter que l'affaire CGT métallurgie contre la Société SAFRAN, largement présentée dans les médias comme une action de groupe, est en réalité une action au fond de droit commun en contestation de clauses d'accords collectifs.

carrière de personnels de la police nationale. Cette requête a fait l'objet d'une décision d'irrecevabilité en raison du défaut de qualité pour agir du syndicat requérant ;

- une action a été également intentée par le syndicat UGICT CGT (Union générale des ingénieurs, cadres et techniciens – confédération générale du travail) contre la ville de Lyon en raison de la discrimination relative au régime indemnitaire des éducatrices de jeunes enfants. Cette requête a fait objet d'une décision de rejet au motif que le fait générateur de la discrimination alléguée était antérieur à l'entrée en vigueur de la loi du 18 novembre 2016. Ce jugement a fait l'objet d'un appel enregistré le 25 juin 2019 devant la cour administrative d'appel de Lyon.

Devant le juge judiciaire, s'agissant de l'action de la CGT à l'encontre de la caisse d'épargne d'Île-de-France pour discrimination fondée sur le sexe ⁽¹⁾, si une mise en demeure a été adressée à la direction du groupe bancaire en juin 2009, aucune action de groupe n'a été intentée depuis lors.

f. Le bilan des actions de groupe devant le juge administratif

La loi du 18 novembre 2016 précitée permet d'exercer une action de groupe devant le juge administratif lorsque plusieurs personnes, placées dans une situation similaire, subissent un dommage causé par une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public, ayant pour cause commune un manquement de même nature à ses obligations légales ou contractuelles (article L. 77-10-3 du code de justice administrative).

Cette action peut être exercée en vue soit de la cessation du manquement, soit de l'engagement de la responsabilité de la personne ayant causé le dommage afin d'obtenir la réparation des préjudices subis, soit de ces deux fins. Elle peut être formée dans cinq domaines :

- une discrimination subie par les administrés (article 10 de la loi du 27 mai 2008 précitée) ;

- une discrimination subie par les salariés d'un employeur public (article L. 77-11-1 du code de justice administrative) ;

- une violation du droit de l'environnement (article L. 142-3-1 du code de l'environnement) ;

- une faute commise dans la production, la fourniture ou la délivrance d'un produit de santé (article L. 1143-1 du code de la santé publique) ;

(1) Selon la CGT, l'écart moyen de rémunération entre hommes et femmes « n'a fait qu'augmenter ces trois dernières années » dans l'entreprise, pour atteindre 18 %, et même 34 % pour les catégories supérieures. En outre, en 2018, 56 % des promotions professionnelles « avec changement de catégorie » ont bénéficié à des hommes, alors qu'ils ne représentent que 38 % des effectifs.

– et une violation des règles garantissant la protection des données à caractère personnel (article 43 *ter* de la loi du 6 janvier 1978 précitée) ;

L'intérêt pour agir varie selon le domaine des actions de groupe. Peuvent intenter une action de groupe :

– en matière de discrimination, les associations de lutte contre les discriminations ou œuvrant dans le domaine du handicap ayant au moins 5 ans d'existence (article 10 de la loi du 27 mai 2008 précitée) ;

– en matière de discrimination imputable à un employeur public, les syndicats de fonctionnaires ou de magistrats et les associations de lutte contre les discriminations ou œuvrant dans le domaine du handicap ayant au moins 5 ans d'existence (article L. 77-11-2 du code de la justice administrative) ;

– en matière d'environnement, les associations agréées de défense de victimes de dommages corporels ou d'intérêts économiques et les associations agréées de protection de l'environnement ;

– en matière de santé, les associations agréées d'usagers du système de santé ;

– en matière de protection des données à caractère personnel, les associations de protection de la vie privée et des données personnelles ayant au moins 5 ans d'existence, les associations agréées de défense des consommateurs et les syndicats de fonctionnaires, de magistrats ou de salariés.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi, trois actions de groupe ont été introduites devant les juridictions administratives. Une requête a été présentée dans le cadre des dispositions générales relatives à l'action de groupe (article L. 77-10-3 du code de la justice administrative). Cette requête a donné lieu à une ordonnance de désistement ⁽¹⁾. Comme évoqué précédemment, deux requêtes ont été présentées dans le cadre des dispositions spécifiques de l'article L. 77-11-2 (discrimination imputable à un employeur public). Ces deux requêtes ont fait l'objet d'une décision de rejet.

2. Un effet dissuasif sur les entreprises qui ne peut être exclu

Si le nombre d'actions de groupe reste aujourd'hui limité, l'existence d'un effet préventif sur les entreprises — qui sont incitées à revoir les clauses abusives de leurs contrats afin d'éviter la publicité négative d'une action de groupe — ne peut être exclue. En effet, on peut considérer que l'adoption de cette loi a pu inciter les professionnels, dans un souci de préservation de leur image, à revoir leur stratégie de prévention du contentieux, en portant une attention particulière aux réclamations

(1) Il s'agit d'une action de groupe intentée contre le ministère de l'Éducation nationale par des étudiants en raison du refus d'une université de les inscrire en master alors qu'ils étaient titulaires d'un diplôme de licence.

des clients et en prenant les mesures adéquates pour y remédier, ou encore en modifiant certaines des stipulations contenues dans les contrats souscrits par les consommateurs.

L'association CLCV a ainsi constaté que certains secteurs (télécommunications, énergie, services financiers) avaient fait un travail de « *nettoyage des clauses* » après l'adoption de la loi et que la loi a eu, sur ce point, un effet « préventif ». Dans les éléments transmis à la mission, le procureur général près la Cour de cassation, M. François Molins, partage le même constat : « *Ce mécanisme a incité les entreprises à renforcer leurs bonnes pratiques et à s'assurer que le client était bien au cœur de la stratégie avec la mise en place de service après-vente accessible et efficace, de gestes commerciaux et d'une politique de résolution des litiges orientée vers des accords amiables [et] avec l'audit de plus en plus fréquent de leurs contrats-types pour éviter les clauses abusives.* ».

En outre, le mécanisme des actions de groupe favorise la conclusion d'accords sur le montant de l'indemnisation. L'association Familles rurales, à l'origine d'un recours à l'encontre d'un gestionnaire de camping qui s'est conclu par une transaction, a rappelé avoir intenté une action de groupe « *ayant permis une indemnisation ou l'ouverture de droits nouveaux à des consommateurs subissant un préjudice économique du fait d'un même professionnel* » et considéré qu'en phase précontentieuse, l'action de groupe constituait une « *arme dissuasive* ». De même, M. Gérard Orsini, chef de file de la commission fiscale de la Confédération des petites et moyennes entreprises, a confirmé que les petites entreprises étaient très attentives à leur réputation et privilégiaient les transactions afin d'éviter un procès qui ternirait leur image.

3. Des actions collectives conjointes plus développées

Confrontés aux contraintes de l'action de groupe, les praticiens ont privilégié la mise en œuvre d'actions collectives qui peuvent prendre plusieurs formes :

– **l'action conjointe** permet aux associations de consommateurs d'intervenir aux côtés de ces derniers devant les juridictions civiles pour la défense et la réparation de l'intérêt collectif des consommateurs (article L. 621-9 code de la consommation). Elle a pour inconvénient de nécessiter l'action préalable d'un consommateur et l'autorité de chose jugée de la décision est limitée à ce consommateur ;

– **l'action en représentation conjointe**, définie aux articles L.622-1 et suivants du code précité, permet à deux consommateurs au moins de donner mandat à une association de consommateurs afin que cette dernière agisse en réparation. Le mandat des consommateurs est obligatoire dès l'initiation de l'action. L'association ne peut pas solliciter des mandats par voie de publicité, d'affichage, de tract ou de lettre personnalisée, ce qui limite drastiquement sa

capacité à rassembler un nombre significatif de consommateurs. Cette action est par ailleurs limitée à la réparation d'un préjudice.

Se sont enfin développées des formes d'actions collectives, traitées collectivement parce que déposées dans un temps proche, pour des mêmes types de faits, à l'encontre d'une même personne et bien souvent par un même avocat, mais qui sont en réalité une somme d'actions individuelles. Ces actions sont soumises aux conditions de recevabilité de toute action civile. Leur traitement collectif repose sur la bonne organisation de la juridiction et sa volonté de traiter collectivement ces demandes. Il existe cependant un aléa du traitement selon la juridiction saisie et ces actions collectives multiplient les actes procéduraux.

Ce type d'actions s'est récemment développée, à l'initiative d'avocats recourant à des plateformes en ligne, suggérant aux consommateurs s'estimant lésés par les agissements d'un même professionnel d'intervenir comme partie.

Ainsi, en novembre 2015, le barreau de Paris a mis en place une plateforme de mise en relation, baptisée « avocats-actions-conjointes », qui permet à des avocats de proposer des actions conjointes à mener aux internautes concernés. Cette plateforme ne semble plus exister aujourd'hui.

De même, une plateforme en ligne permettant de regrouper des personnes dispersées ayant un litige similaire dans le cadre d'une action collective, *MySmartCab*, a été mise en place en 2016. Parmi les actions collectives mises en œuvre au travers de cette plateforme, peuvent être citées : l'action collective conjointe de patients à l'encontre du laboratoire Merck pour défaut d'information sur les effets secondaires du Levothyrox, la demande de versement d'une indemnisation aux coursiers pouvant prétendre à l'amélioration des conditions de travail et la réclamation d'une indemnisation de l'État pour le préjudice moral lié à l'exposition au chlordecone. Sur le site internet de cette plateforme, le rôle de défense du consommateur est clairement affirmé : « *Une action collective conjointe doit permettre aux consommateurs ou aux citoyens de s'organiser pour faire cesser des pratiques illégales, illégitimes ou pour indemniser un préjudice subi. L'objectif est de rétablir les consommateurs et les citoyens dans leurs droits* »⁽¹⁾.

La coexistence des différents types de procédure est source de complexité dès lors que ces procédures tendent à la même finalité.

Par ailleurs, comme l'a souligné Mme Françoise Kamara, doyen de la première chambre civile de la Cour de cassation, dans les éléments transmis à vos rapporteurs : « *La difficulté des actions collectives conjointes réside dans le fait que les tribunaux gèrent la masse de dossiers qui demeurent individuels du début à la fin, tandis que, dans l'action de groupe, ce sont les associations qui, agissant sur mandat, administrent cette masse. Il y a un risque d'engorgement des tribunaux si les actions collectives conjointes se développent sans moyens supplémentaires.* »

(1) <https://mysmartcab.fr/christophe-leguevaques/les-actions-collectives>.

Face à une recrudescence des contentieux sériels, le premier président de la cour d'appel de Paris, M. Jean-Michel Hayat, a remis à la Garde des Sceaux, Mme Nicole Belloubet, dans le cadre des Chantiers de la justice, une proposition visant à introduire en droit interne la « procédure de l'arrêt pilote », existant en Allemagne et consacrée par la Cour européenne des droits de l'Homme dans une décision du 22 juin 2014 ⁽¹⁾.

Cette procédure prévoit d'identifier les contentieux sériels, d'appliquer un traitement prioritaire à un dossier « pilote » tout en prononçant le sursis à statuer d'office dans les dossiers similaires dans l'attente de la décision à intervenir dans le dossier « pilote ». Une fois cette décision intervenue, le juge de la mise en état aurait tout loisir d'orienter les parties vers la médiation et faute de parvenir à un accord, le tribunal statuerait sur la base de la décision rendue dans le dossier « pilote ». Le droit français connaît déjà un tel dispositif juridique, introduit par la loi du 17 mars 2014 précitée, codifié aux articles L. 524-1 et suivants du code de la consommation, dans le domaine des clauses abusives : l'autorité administrative peut demander à la juridiction civile ou administrative, de déclarer une clause abusive non écrite dans tous les contrats identiques conclus par le même professionnel.

(1) CEDH, 22 juin 2014, n° 31443/96, Broniowski c/ Pologne.

II. METTRE EN PLACE UNE ACTION COLLECTIVE UNIVERSELLE, DOTÉE D'UNE PROCÉDURE PLUS EFFICACE ET OUVERTE À TOUTE ASSOCIATION AYANT AU MOINS DEUX ANS D'ANCIENNETÉ

Dans son rapport du 25 janvier 2018 sur la mise en œuvre de la recommandation 2013/396/UE, la Commission européenne constate que le risque d'une inflation des *class actions* en Europe ne s'est pas concrétisé, l'efficacité des mécanismes d'action de groupe institués par les États membres restant limitée. En outre, ce rapport a démontré que certains États membres ne prévoient toujours pas de mécanismes de recours collectifs en réparation adaptés aux situations de préjudice de masse.

Dans sa recommandation de 2017 au Conseil et à la Commission à la suite de l'enquête sur la mesure des émissions dans le secteur de l'automobile, le Parlement européen a invité la Commission à proposer une législation relative à un système harmonisé de recours collectifs pour les consommateurs de l'Union européenne. Un projet de directive – présenté le 11 avril 2018 par la Commission – pourrait être adopté d'ici la fin de l'année 2020.

Cette directive constitue une réelle opportunité pour la France de conduire une remise à plat du régime juridique des actions de groupe et ce d'autant plus que plusieurs exemples de pays européens montrent que des régimes juridiques d'action de groupe plus favorables pour le consommateur qu'en France ne se traduisent pas par une multiplication des contentieux et une fragilisation du tissu économique.

A. LA DIRECTIVE EUROPÉENNE SUR LES ACTIONS DE GROUPE : UN CALENDRIER PROPICE À NOS PROPOSITIONS

1. Une directive ayant pour objectif de favoriser le développement des actions de groupe dans les pays de l'Union européenne

Cette proposition de directive vise à moderniser et à remplacer la directive 2009/22/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative aux actions en cessation en matière de protection des intérêts des consommateurs.

Le 26 mars 2019, le Parlement européen a approuvé, en première lecture, la possibilité pour les consommateurs de disposer d'un recours collectif européen, en plus des dispositifs de recours nationaux. Le 28 novembre 2019, le Conseil de l'Union européenne a adopté une position commune sur la proposition de directive, qui diffère des propositions de texte de la Commission et du Parlement européen.

Lors d'un déplacement de la mission à Bruxelles, Mme Bénédicte Van Ormelingen, membre du cabinet du commissaire européen en charge de la justice, M. Didier Reynders, a indiqué que des négociations interinstitutionnelles étaient en cours – la première réunion de trilogue ayant eu lieu en janvier 2020 – et que quatre

réunions de trilogue étaient programmées durant l'année 2020. Compte tenu de la crise sanitaire, ce calendrier a été perturbé : des discussions sont en cours pour fixer la date du prochain trilogue qui devrait probablement intervenir au mois de juin.

L'action de groupe telle qu'elle résulte du projet de texte présenté par la Commission est voisine de l'action de groupe « à la française », puisque deux phases sont prévues : une phase « responsabilité » et une phase « indemnisation ».

Aux termes du projet de directive, afin d'intenter une action collective, les entités représentatives qualifiées (qui pourront notamment être des organismes publics indépendants ou des associations de consommateurs) devront respecter plusieurs critères relatifs à leurs activités, leur mode de gestion et leur fonctionnement, leur transparence, leur financement ou encore leur absence de conflit d'intérêts.

Le projet de directive européenne relative aux actions de groupe

La directive étend le nombre de secteurs économiques qui présentent un intérêt pour la protection des consommateurs, dont certains sont déjà inclus dans la législation française :

- les services financiers ;
- la protection des données ;
- les voyages et le tourisme ;
- les télécommunications ;
- l'environnement ;
- et la santé.

La proposition s'appuie sur l'approche adoptée dans la directive actuelle relative aux actions en cessation qui permet à des « entités qualifiées représentatives », désignées par les États membres, d'intenter des actions de groupe.

Ces entités devront satisfaire plusieurs critères :

- être régulièrement constituées conformément à la législation d'un État membre ;
- avoir un intérêt légitime à veiller au respect des dispositions du droit de l'Union couvertes par la directive ;
- poursuivre un but non lucratif.

Les entités qualifiées seront tenues de divulguer aux juridictions ou aux autorités administratives leur capacité financière et l'origine des fonds soutenant l'action à un stade précoce de l'action. Les juridictions et les autorités administratives seront habilitées à évaluer le dispositif de financement par des tiers.

Dans le cas où une action représentative en réparation est financée par un tiers, il est interdit à celui-ci :

- d'influencer les décisions de l'entité qualifiée ;

– de financer une action collective contre un défendeur qui est un concurrent ou dont il est dépendant.

La directive impose aux États membres de veiller à ce que toutes les actions représentatives soient traitées avec la diligence requise et à ce que les actions représentatives visant à obtenir une injonction provisoire soient traitées par voie de procédure accélérée. En outre, les consommateurs devront être correctement informés de l'issue des actions représentatives et de l'avantage qu'ils en retireront.

La directive favorise les règlements extrajudiciaires collectifs, sous le contrôle des juridictions ou des autorités administratives.

Elle prévoit également que les décisions finales d'une juridiction ou d'une autorité établissant qu'un professionnel a enfreint la législation constitueront des preuves irréfutables en cas de recours introduit au sein du même État membre, ou une présomption réfutable que l'infraction a été commise en cas de recours introduit dans un autre État membre.

Plusieurs décisions pourront être prises dans le cadre de l'action de groupe :

- des mesures provisoires ou définitives visant à faire cesser et interdire la pratique d'un professionnel ;
- des ordonnances de réparation ;
- des décisions déclaratoires établissant la responsabilité du professionnel envers les consommateurs lésés par les infractions.

En revanche, la directive ne permet pas aux États membres d'établir des recours collectifs pour des dommages et intérêts punitifs.

Sont également créées des actions représentatives transfrontières.

Les États membres devront veiller à ce qu'aucune autre action en recours collectif n'ait été engagée dans un autre État membre concernant les mêmes faits et les mêmes parties.

Ils devront également veiller à ce que les consommateurs, qui ne résident pas habituellement dans l'État membre dans lequel l'action en recours collectif est engagée, aient explicitement donné leur consentement.

En ce qui concerne l'articulation du recours collectif européen avec les mécanismes nationaux existants, la transposition de la directive ne devrait pas nécessairement entraîner des modifications des mécanismes nationaux de recours collectifs existants. Un amendement du Parlement européen a précisé que la directive est d'harmonisation minimale, et qu'elle ne contraint pas les États membres à remplacer ou à modifier les mécanismes de recours collectifs déjà existants.

Mme Bénédicte Van Ormelingen a indiqué que les règles issues de la directive pourraient, au choix, soit être incorporées dans un mécanisme préexistant, soit donner lieu à la création d'une nouvelle procédure parallèle et que le projet de directive n'obligeait pas, par exemple, à modifier un régime juridique sectoriel tel qu'il existe en France.

Interrogé sur la transposition de cette directive, le directeur des affaires civiles et du Sceau, M. Jean-François de Montgolfier, a indiqué à vos rapporteurs que, par le renvoi aux 52 textes de son annexe, le projet de directive élargit le champ d'application de l'action de groupe « consommateurs » européenne à des secteurs très variés comme les produits défectueux. Par ailleurs, si la notion « *d'entités qualifiées* » rejoint largement celle des associations de consommateurs habilitées que connaît le droit français, les critères de désignation des entités qualifiées transfrontières, qui auront la possibilité d'engager des actions transfrontières, sont, en revanche, plus stricts.

De la même façon, la proposition de directive ne limite pas la réparation au préjudice matériel contrairement au droit français et permet le financement des actions par les tiers. Elle laisse cependant aux États membres la liberté de choisir le champ du préjudice réparable ou le financement de ces actions et n'imposera donc pas de modification de l'action de groupe en matière de consommation sur ce point.

Plus globalement ce projet de directive pose la question de l'ampleur de la transposition en droit français. M. Jean-François de Montgolfier a indiqué que s'il n'y aura pas de « *révolution de l'action de groupe* » pour permettre au régime juridique actuel de « *s'installer dans le paysage juridique français* », un choix devra être fait entre une transposition *a minima* ou une réforme plus globale du régime juridique des actions de groupe.

Vos rapporteurs considèrent à ce titre que la transposition de la directive peut contribuer de manière utile à la refonte du régime juridique des actions de groupe notamment en mettant en place un socle procédural commun pour l'ensemble des actions de groupe.

2. Un système juridique plus favorable aux actions de groupe dans plusieurs pays européens

Depuis une quinzaine d'années, plusieurs États européens ont mis en place une procédure d'action de groupe. C'est le cas par exemple du Portugal en 1995, de l'Angleterre et du Pays de Galles en 2000, de la Suède en 2002, de l'Allemagne et des Pays-Bas en 2005 et de l'Italie en 2009 ⁽¹⁾.

Certains pays ont mis en place des dispositifs très encadrés d'actions de groupe. C'est le cas notamment de l'Allemagne qui connaît une procédure collective, le *Musterverfahren* ou procédure de l'arrêt pilote, depuis 2015.

Cette procédure a un champ d'application restreint puisqu'elle ne concerne que des actions en justice relatives à la demande de dommages et intérêts en raison d'informations financières fausses, insuffisantes ou trompeuses, ou relatives à la

(1) Rapport d'information du Sénat n° 499 (2009-2010), L'action de groupe à la française : parachever la protection des consommateurs, par MM. Laurent Bêteille et Richard Yung.

demande d'exécution d'un contrat reposant sur une offre faite en vertu de la loi sur les acquisitions et les offres publiques d'achat.

Dans le cadre de cette procédure, plusieurs requêtes similaires déposées séparément par différents plaignants doivent être regroupées pour qu'une procédure puisse être enclenchée. Aucune requête ne peut cependant être lancée par une personne ou une association au nom d'un groupe défini de manière abstraite. La décision-type lie les tribunaux pour l'intégralité des procédures interrompues.

Selon une étude du centre européen de la consommation, la procédure ne connaît pas un essor très important puisqu'elle n'a été utilisée qu'à trois reprises entre novembre 2005 et octobre 2008.

La procédure de l'arrêt pilote en Allemagne

Dans le cadre de cette procédure, le demandeur ou le défenseur peut demander l'ouverture d'une procédure-modèle (*Musterverfahren*): ils doivent détailler les questions qui sont à soumettre au tribunal et prouver que la décision du juge dépasse le cadre du litige personnel et s'applique à des contentieux similaires.

En cas de recevabilité de la demande, une publication s'en suit au journal d'annonces légales électronique et la procédure en cours est suspendue. Si dans un délai de quatre mois, au moins neuf autres demandes similaires sont introduites, un *Musterverfahren* est ensuite ouvert par la cour d'appel à laquelle l'affaire est transmise. L'ouverture de cette procédure est publiée et interrompt d'office toutes les procédures en cours rattachées au *Musterverfahren*.

La décision-type de la cour d'appel lie les tribunaux pour l'intégralité des procédures interrompues.

Source : L'action de groupe en France : une volonté européenne, *Centre Européen de la consommation*.

D'autres pays ont mis en place des dispositifs très favorables au consommateur. C'est le cas notamment du Portugal, qui est le seul État européen où le principe de l'action de groupe est inscrit dans la Constitution.

L'action de groupe peut prendre la forme d'une action populaire administrative (contestation de la légalité d'un acte administratif portant atteinte aux mêmes intérêts) ou d'une action populaire civile. Dans ce cas, le champ d'application est très large et l'action de groupe peut être introduite par des personnes privées, des associations ainsi que des autorités municipales. Cette action populaire fonctionne selon le mode de *l'opt-out*, c'est-à-dire que sont membres du groupe et considérées comme représentées toutes les victimes, même celles qui ont gardé le silence, à l'exception de celles qui auront expressément déclaré ne pas vouloir agir. Ce système impose donc de nombreuses publicités, permettant aux personnes concernées de se retirer de l'action avant la fin de la procédure si elles le souhaitent.

L'action populaire est surtout utilisée en matière de droit de la consommation et de santé publique, et parfois en matière de droit de l'environnement, de défense du patrimoine culturel ou de défense de communes et régions autonomes en cas de négligences ou omissions d'agents publics.

Lors d'un déplacement à Lisbonne, vos rapporteurs ont constaté que ce régime juridique très favorable au consommateur n'avait ni provoqué une multiplication des instances, ni mis en difficulté les entreprises portugaises.

M. Pedro Guerra e Andrade, avocat, a indiqué à vos rapporteurs que si le dispositif d'action populaire avait été utilisé à quelques reprises, notamment dans le domaine de l'environnement, le nombre de décisions rendues restait limité. Cela est dû notamment à une préférence pour la médiation ou les dispositifs arbitraux et à un recours fréquent des consommateurs aux médiateurs existants au Portugal dans de nombreux domaines (énergie, téléphonie...).

M. Vasco Colaço, président de l'Association de défense des consommateurs (DECO), a souligné, quant à lui, que si les actions de groupe constituent « le dernier recours », les accords transactionnels étant le plus souvent privilégiés, des décisions importantes ont été prises en faveur des consommateurs dans le cadre de cette procédure, notamment dans le domaine des télécommunications.

3. Les *class actions* aux États-Unis : un contre-exemple à relativiser

L'exemple des *class actions* américaines est souvent mis en exergue pour expliquer le choix d'encadrer très strictement les actions de groupe en France.

Les actions de groupe aux États-Unis

Dans une étude relative aux *class actions* transmise à vos rapporteurs, l'ambassade de France aux États-Unis a rappelé que les actions de groupe américaines trouvent leur origine dans les actions en représentation du droit anglais. La Cour suprême des États-Unis a importé le concept en 1842, en créant une « *Equity Rule* » dite n° 42 reconnaissant officiellement des actions représentants une multiplicité de plaignants, trop nombreux pour que leur cause puisse être entendue individuellement.

En 1938, le congrès a adopté des règles fédérales de procédure civile qui consacrent les *class actions*. La « règle 23 » constitue ainsi le droit fédéral de l'action de groupe, qui a ensuite été régulièrement modernisé, notamment en 1966, en 1998, en 2003 et en 2005 pour devenir le régime fédéral actuel.

L'action de groupe est extrêmement répandue :

- en **droit de la consommation** (pratiques commerciales trompeuses, démarchage téléphonique, produits défectueux, services financiers...), avec une augmentation récente des actions afférentes au « made in USA » (un tiers des nouvelles actions en 2019) ;
- en **droit boursier** (*securities class actions* ou *securities fraud class actions*, intentées par des actionnaires ou investisseurs institutionnels invoquant la violation du *Securities Exchange Act* de 1934, en particulier s'agissant des règles d'information des marchés) ;
- en **matière de droits civiques**, et en particulier de discrimination ;
- en **droit du travail**, avec toutefois une jurisprudence restrictive de la Cour suprême qui l'exclut désormais en matière de contrats (individuels) de travail ⁽¹⁾ ;
- en **droit de la concurrence**.

Plus récemment des *class actions* ont été intentées dans des domaines moins habituels. Il s'agit :

- de l'action intentée par des détenus, à l'encontre des conditions sanitaires de leur détention dans les prisons ou centres de rétention dans le cadre de la crise du COVID 19 ;
- de l'action intentée contre Google le 2 juin 2020 pour atteinte à la protection de la vie privée du fait de l'exploitation massive des données personnelles des utilisateurs ;
- d'actions intentées dans le domaine de l'environnement.

Les *class actions* sont plus répandues dans certains états fédérés qui ont des législations plus protectrices en droit de la consommation, ainsi que des *law firms* aguerries à ces contentieux, en particulier en Californie et Floride considérés comme des États pilotes en la matière. À l'inverse, dans d'autres états comme le Texas, les certifications d'actions de groupe sont très rares.

Source : ambassade de France aux États-Unis

En effet, le régime juridique des *class actions* américaines a conduit à certaines dérives. La menace d'un procès, sous la pression médiatique des associations de consommateurs ou des avocats, contraint les entreprises à accepter

(1) Cour suprême des États-Unis, *Epic Systems Corp vs Lewis*, 138 S Ct 1612, 2018.

une transaction sans que leur responsabilité soit nécessairement établie, compte tenu des coûts importants et des atteintes à l'image et à la réputation.

Dans l'étude précitée relative aux *class actions*, l'ambassade de France aux États-Unis rappelle que l'une des principales dérives régulièrement pointée du doigt par les détracteurs des *class actions* est qu'elles seraient un outil procurant des gains importants pour les avocats et de faibles retombées pour les membres du groupe ⁽¹⁾. L'ambassade de France cite une étude du Bureau de protection financière des consommateurs qui a révélé que, sur un échantillon de 562 affaires, 87 % des recours collectifs résolus n'ont apporté aucun avantage aux membres absents – c'est-à-dire qu'ils ont été soit rejetés par le tribunal, soient réglés avec le demandeur nommé uniquement ⁽²⁾.

Cependant, certaines caractéristiques de ces *class actions* qui n'existent pas en France doivent amener à relativiser toute comparaison avec le système américain.

En premier lieu, la majorité des *class actions* reposent sur *l'opt-out*. Par opposition, le système français repose sur *l'opt-in* dans lequel les consommateurs doivent avoir manifesté leur volonté de s'inclure dans le groupe avant même que la décision ne soit rendue.

En second lieu, des dommages et intérêts punitifs peuvent être prononcés dans le cadre de ces *class actions*, contrairement au système français. Il s'agit de dommages et intérêts alloués par le juge dans le but de sanctionner un comportement ou une pratique frauduleuse. Ils s'ajoutent aux dommages et intérêts octroyés au titre de l'indemnisation du préjudice subi.

En dernier lieu, **le mode de rémunération des avocats diffère considérablement du système français.** Dans le système américain, les avocats peuvent être eux-mêmes à l'origine des actions de groupe et ils peuvent pratiquer le démarchage des victimes potentielles, ce qui leur est interdit en droit français.

En outre, l'étude de l'ambassade de France aux États-Unis montre que si certaines dérives dans la rémunération des avocats dans le cadre de *class actions* sont réelles, les honoraires d'avocats sont désormais contrôlés par le juge, et qu'en pratique ils ne dépassent que très rarement 50 % des sommes allouées par la transaction ou le jugement.

M. Jean-Baptiste Allard maître de conférences en droit privé et sciences criminelles à la Faculté des affaires internationales de l'Université du Havre, a souligné lors de son audition **qu'il convenait de nuancer les dérives supposées du système américain.** Dans les éléments transmis à vos rapporteurs, il constate :

(1) <https://www.forbes.com/sites/danielfisher/2013/12/11/with-consumer-class-actions-lawyers-are-mostly-paid-to-do-nothing/#536def171472>

(2) Letter to FTC, Class action abuses J. Beisner, Skadden, 11 novembre 2019.

« Les class actions ont été la source d'inspiration principale lors des débats ayant mené à l'adoption de l'action de groupe (...), mais elles ont surtout été une source de crainte. L'obsession répandue au sujet des " dérives " américaines n'est à mon sens pas du tout justifiée. Les incompréhensions sont très nombreuses au sujet du droit des États-Unis. Les class actions sont la cible de critiques très importantes de la part des milieux d'affaires depuis les années 1970. C'est surtout ce discours tenu à leur encontre qui a été retenu en France, avec l'idée que des avocats touchant des honoraires de résultat sont incités à agir sans fondement contre des entreprises qui n'ont rien fait de mal, mais qui sont contraintes de transiger pour éviter une mauvaise publicité et une procédure longue et ruineuse. Les honoraires seraient injustifiés et les avantages pour les victimes négligeables. Plusieurs études statistiques réalisées par des universitaires américains ont pourtant remis en cause la réalité de ces excès si fréquemment dénoncés. Ce discours a pourtant fini par porter : la majorité des membres de la Cour suprême des États-Unis y a ainsi adhéré ces dernières années, et trouvé un moyen indirect de remettre en cause l'efficacité des class actions. Elle a en effet admis que les entreprises pouvaient se prémunir contre les class actions en insérant dans leurs conditions générales des clauses compromissaires, qui obligent leurs cocontractants à agir contre elles dans le cadre d'arbitrages individuels. »

Vos rapporteurs considèrent qu'une telle évolution doit appeler à la plus grande vigilance : en effet, la France ne laissera pas les entreprises imposer à leurs cocontractants non professionnels des clauses compromissaires-types, qui priveraient les actions de groupe de toute efficacité.

Le mode de rémunération des avocats dans le cadre des *class actions*

L'importance de l'admission des honoraires proportionnels au résultat (*contingent fees*) dans le système américain des *class actions* est souvent évoquée pour dénoncer les dérives du système américain. Or selon M. Jean-Baptiste Allard, un examen plus attentif du régime juridique des class actions montre que les *contingent fees* y jouent un rôle quasiment nul.

Ce mode de rémunération ne peut s'inscrire que dans une relation contractuelle individuelle entre l'avocat et son client. Or la particularité des *class actions* est l'absence de lien contractuel direct entre l'avocat et les membres du groupe bénéficiaires de l'action qu'ils initient. Le seul lien envisageable est celui qui existe entre l'avocat et le demandeur principal, représentant des autres membres (*representative plaintiff*), mais même s'il était possible pour le premier d'obtenir une proportion élevée des dommages individuels reçus par le second, la rémunération qui en résulterait resterait très faible comparée aux efforts et aux dépenses consentis par l'avocat pour défendre l'ensemble du groupe.

Il apparaît par conséquent que la seule voie aujourd'hui ouverte aux avocats pour obtenir le paiement d'honoraires liés à une *class action* est une demande en ce sens au tribunal compétent sous l'empire de la subdivision (h) de la Règle fédérale de procédure civile 23 qui, si elle n'impose pas de méthode, exige que cette rémunération soit « raisonnable ».

M. Jean-Baptiste Allard conclut « *Il apparaît donc qu’au contraire de ce que laisse suggérer le discours courant quant aux “ dérives ” du droit américain des class actions (...), ce dernier offre un encadrement particulièrement réfléchi de la rémunération des avocats. Celui-ci a pour conséquence d’éviter que l’implication dans une class action ne soit considérée comme une forme de “ jackpot ”, et d’assurer que les avocats reçoivent en effet une juste compensation, mais seulement une juste compensation de leurs efforts.* »

B. POUR UN RÉGIME GÉNÉRAL DE L’ACTION DE GROUPE

Si le développement progressif de l’action de groupe a conduit le législateur à adopter une approche par « domaine », cette approche sectorielle montre aujourd’hui ses limites.

En effet, compte tenu de cette définition sectorielle, l’application de cette procédure dépend de l’interprétation plus ou moins restrictive du juge. Ainsi, alors que les débats parlementaires en 2014 avaient explicitement indiqué qu’aucun secteur d’activité n’était exclu du champ d’application du dispositif d’action de groupe, deux procédures dans le domaine du logement ont été déclarées irrecevables l’une par la cour d’appel de Paris ⁽¹⁾ et la Cour de cassation, l’autre par le tribunal de grande instance de Nanterre ⁽²⁾. Pour remettre en cause cette jurisprudence, le législateur a ouvert l’action de groupe à la réparation des préjudices collectifs subis par les consommateurs à l’occasion de la location d’un bien immobilier (article L. 623-1 du code de la consommation) dans la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l’aménagement et du numérique ⁽³⁾.

(1) Cour d’appel de Paris, 9 novembre 2017, n° 16/05321.

(2) Tribunal de grande instance de Nanterre du 14 mai 2018, n° 14/11846.

(3) Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l’aménagement et du numérique.

La question de l'application de l'action de groupe au domaine du logement

En 2014, la Confédération nationale du logement (CNL) a intenté une action de groupe contre la société Immobilière 3F au motif de l'introduction dans les contrats de location d'une clause abusive imposant aux locataires une pénalité de 2 %, en cas de retard de tout ou partie du paiement du loyer, des charges ou du supplément de loyer de solidarité.

Le 9 novembre 2017, la cour d'appel de Paris ⁽¹⁾ a jugé irrecevable cette action de groupe au motif que les contrats de bails constituaient « *des contrats de louage de choses* » et que la mise à disposition d'un bien immobilier « *ne saurait (...) être qualifiée de fourniture de service* » relevant du code de la consommation. Elle a donc considéré que les dispositions relatives aux actions de groupe au sein du code de la consommation n'étaient pas applicables au domaine du logement.

De même, en mai 2018, le tribunal de grande instance de Nanterre a jugé irrecevable une action de groupe engagée par l'association UFC-Que choisir à l'encontre de Foncia au motif que ce dernier aurait facturé à ses locataires l'envoi des quittances de loyer. Le tribunal a en effet estimé que « *le bail d'habitation régi par la loi du 6 juillet 1989 n'est pas inclus dans le code de la consommation et obéit à des règles spécifiques exclusives du droit de la consommation, de sorte qu'elle échappe à l'action de groupe* » ⁽²⁾. Dans un arrêt du 19 juin 2019, la Cour de cassation a adopté la même jurisprudence en considérant que la cour d'appel de Paris avait retenu à juste titre que « *le contrat de location d'un logement, en ce qu'il oblige le bailleur à mettre un immeuble à la disposition du locataire afin qu'il en jouisse pendant un certain temps, sans imposer au premier, à titre principal, l'exécution d'une prestation, ne constitue pas un contrat de fourniture de services* ».

Au-delà de la question du logement, vos rapporteurs considèrent que cette approche sectorielle introduit une incertitude préjudiciable sur l'application de la procédure d'actions de groupe à certains domaines.

À titre d'exemple, Mme Hélène Féron-Poloni, avocate, a indiqué à vos rapporteurs, avoir engagé depuis le mois d'octobre 2014, à la demande de deux associations de consommateurs (CLCV et UFC-Que choisir), trois actions de groupe dans le secteur financier, en vue d'obtenir la réparation des préjudices financiers subis par des porteurs d'OPCVM, des souscripteurs de contrats d'assurance-vie et des porteurs de fonds à formule. Dans l'une de ces procédures, et dans la foulée d'une jurisprudence initiée par la Cour d'appel de Paris, les défendeurs allèguent que les contrats d'assurance-vie n'entreraient pas dans le champ de la loi du 12 mars 2014. Se pose donc la question du possible recours à une procédure d'action de groupe dans le secteur financier.

En second lieu, l'approche sectorielle a conduit à exclure certains domaines pour lesquels la procédure d'actions de groupe serait pertinente. Ainsi, à titre d'exemple, dans les éléments transmis à vos rapporteurs, le procureur général près la Cour de cassation, M. François Molins, a considéré qu'il serait

(1) Cour d'appel de Paris, 9 novembre 2017, n° 16/05321.

(2) Tribunal de grande instance de Nanterre du 14 mai 2018, n° 14/11846.

opportun d'étendre cette procédure à la « *portion du droit du travail exclue du régime actuel* », aux litiges d'intérêt public et à la protection de victimes d'atteintes aux droits économiques, sociaux et culturels et au droit pénal. Si cette proposition est intéressante, vos rapporteurs considèrent que la mission d'information doit s'en tenir à la réforme des procédures civile et administrative de l'action de groupe.

En troisième lieu, **cette approche sectorielle conduit à des disparités de procédures entre le secteur de la consommation et les autres domaines** qui sont régis par un socle procédural commun défini par la loi du 18 novembre 2016 précitée :

- s'agissant la qualité à agir, l'article L. 613-1 du code de la consommation prévoit que seules peuvent agir les associations de consommateurs représentatives au niveau national et agréées, alors que l'article 63 de la loi du 18 novembre 2016 précitée indique que seules ont la qualité à agir « *les associations agréées et les associations régulièrement déclarées depuis cinq ans au moins dont l'objet statutaire comporte la défense d'intérêts auxquels il a été porté atteinte* » ;

- la loi du 18 novembre 2016 n'indique aucun délai permettant d'adhérer au groupe de personnes lésées, alors que l'article L. 623-8 du code de la consommation prévoit un délai de deux à six mois pour les consommateurs ;

- la loi du 18 novembre 2016 ne prévoit pas de consignation d'une partie des sommes dues par le professionnel, alors que l'article L. 623-13 du code de la consommation prévoit une telle consignation ;

- la loi du 18 novembre 2016 ne prévoit pas non plus de procédure d'action de groupe simplifiée, alors que celle-ci est possible pour les litiges en matière de consommation (articles L. 623-14 et suivants du code de la consommation) ;

- enfin, la loi du 18 novembre 2016 ne prévoit pas d'adjonction d'un tiers pour assister le demandeur pour l'indemnisation, alors que celle-ci est prévue par l'article L. 623-13 du code de la consommation.

Sur ce point, la direction des affaires civiles et du Sceau, dans les éléments transmis à vos rapporteurs, constate les limites d'une approche sectorielle : « *une approche sectorisée présente le risque de voir se multiplier différentes actions de groupe selon les secteurs de l'économie (droit de la consommation, droit de l'environnement, droit des transports, droit de la santé, etc...) et de conduire à un éclatement des règles procédurales de nature à nuire à la lisibilité, la compréhension et à l'accessibilité du droit, et par conséquent à l'efficacité du dispositif* ».

Pour l'ensemble de ces raisons, vos rapporteurs sont favorables à la mise en place d'un régime général de droit commun des actions de groupe applicable dans tout domaine.

De nombreuses personnes auditionnées par la mission ont préconisé une telle réforme.

Ainsi, lors de son audition, Mme Maria Azar-Baud, maître de conférences en droit privé à l'Université Paris-Sud, a appelé à l'adoption d'« *une approche transversale* » en mettant en place une action de groupe qui s'appliquerait à « *tous les droits individuels homogènes* » Françoise Kamara, doyenne de la 1^{ère} chambre civile de la Cour de cassation, a, quant à elle, proposé la mise en place d'une « *action de groupe générale, sans discrimination entre les victimes d'abus de professionnels quels qu'ils soient, et relevant d'une procédure unique et efficace* ».

De même, le Syndicat de la magistrature, dans la contribution écrite transmise à vos rapporteurs, constate, que « *la vision sectorielle de l'action de groupe conduit (...) à des régimes juridiques éclatés, peu lisibles et qui peuvent diverger subtilement entre eux, ainsi qu'à un "contentieux de frontière" aussi complexe que générateur d'incompréhensions* » et défend « *l'idée d'une action de groupe prévue par le code de procédure civile, qui constituerait une véritable voie d'action générale pour les justiciables* ». Le syndicat conclut qu' : « *un droit commun de l'action de groupe permettrait de mettre fin à cette confusion en prévoyant une possibilité d'action de groupe dans toutes les hypothèses où un manquement unique d'un professionnel à ses obligations légales ou contractuelles a occasionné un préjudice à un nombre important de personnes.* »

S'agissant de la justice administrative, M. David Moreau, secrétaire général adjoint du Conseil d'État chargé des juridictions administratives, a rappelé à la mission qu'en 2009, un groupe de travail, sous la direction de M. Philippe Bélaval, avait proposé la création d'une action collective universelle, qui comprendrait tant un volet indemnitaire qu'un volet reconnaissance de droits ⁽¹⁾ et a considéré que la mise en place d'une telle action universelle ne serait pas génératrice de nouveaux contentieux mais permettrait, au contraire, de « *canaliser les requêtes multiples* ».

Vos rapporteurs sont favorables à l'unification des procédures des actions collectives en matière administrative, suivant les préconisations du groupe de travail du Conseil d'État dirigé par M. Philippe Bélaval.

L'action en reconnaissance de droits, instaurée par la loi la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^{ème} siècle, est une action propre au contentieux administratif.

(1) L'action collective en droit administratif, MM. Philippe Bélaval, Patrick Mindu, Alain Levasseur et Yves Strickler, Mmes Laurence Helmlinger et Anne Courreges (mai 2009).

L'action en reconnaissance de droits

L'action en reconnaissance de droits peut être exercée devant le juge administratif pour faire connaître des droits individuels résultant de l'application de la loi ou du règlement en faveur d'un groupe indéterminé de personnes ayant le même intérêt (article L. 77-12-1 du code de justice administrative).

Ces actions peuvent être présentées par des associations ou des syndicats professionnels qui ont dans leur objet statutaire la défense des intérêts en faveur desquels l'action est engagée (article L. 77-12-1 du code de justice administrative). Aucune condition d'ancienneté de l'association ou du syndicat n'est requise.

Lorsque le juge fait droit à une action en reconnaissance de droits, il définit les conditions de droit et de fait à remplir pour pouvoir invoquer devant l'administration compétente le bénéfice du jugement (article L. 77-12-3 du code de justice administrative).

Lorsque le jugement n'est plus susceptible d'être remis en cause en appel, les personnes qui remplissent les critères de droit et de fait qu'il a définis peuvent s'en prévaloir directement devant l'administration compétente pour en obtenir l'application à leur cas individuel (article L. 77-12-3 du code de justice administrative).

En cas de rejet de leur demande par l'administration, elles peuvent saisir le tribunal administratif territorialement compétent pour obtenir l'exécution individuelle du jugement rendu sur l'action en reconnaissance de droits.

Les actions en reconnaissance de droit devant le juge administratif ont connu un développement plus important que les actions de groupe puisque 18 ont été enregistrées depuis 2017 : 4 requêtes ont fait l'objet d'un jugement de rejet au fond, 2 jugements sont devenus définitifs, 2 jugements ont fait l'objet d'un appel qui n'est pas encore jugé et 1 requête a donné lieu à un jugement de satisfaction partielle qui est devenu définitif ⁽¹⁾. 13 requêtes n'ont pas encore été jugées par le tribunal saisi et l'instruction d'une requête a donné lieu à la présentation d'une question prioritaire de constitutionnalité ⁽²⁾ qui n'a pas encore été jugée.

11 actions en reconnaissance de droit engagées relèvent de fonction publique (5 actions de la fonction publique territoriale, 3 de la fonction publique d'État et 3 de la fonction publique hospitalière).

(1) *L'administration n'a pas fait appel. Requête n° 1804265 TA de Nice qui a reconnu le droit pour certains agents de la ville de Cannes au bénéfice de la NBI*

(2) *Requête n° 1903123 TA de Cergy-Pontoise en matière de contribution sociale sur les plus-values immobilière.*

Proposition n° 1 : Mettre en place, dans le code de procédure civile, un cadre commun pour toutes les actions de groupe en matière civile et unifier les procédures des actions collectives en matière administrative, qu’il s’agisse des actions de groupe ou des actions en reconnaissance de droits.

C. ÉLARGIR LA QUALITÉ À AGIR

Afin d’éviter des recours abusifs, le législateur a prévu de limiter le nombre d’associations pouvant exercer une action de groupe en matière de consommation. La loi du 18 novembre 2016 précitée a également retenu une définition stricte des associations ayant la qualité à agir dans les domaines de la santé, de l’environnement, des données personnelles et de la discrimination.

1. Étendre le champ des associations ayant la qualité à agir

Comme vos rapporteurs l’ont évoqué précédemment, la loi du 17 mars 2014 relative à la consommation ⁽¹⁾ a strictement encadré le recours à l’action de groupe. Ainsi l’article L. 623-1 du code de la consommation prévoit que seule « *une association de défense des consommateurs représentative au niveau national et agréée en application de l’article L. 811-1* » peut tenter une telle action, les critères d’obtention de l’agrément étant précisés par l’article R. 811-1 du même code.

Article R. 811-1 du code de la consommation

L’agrément des associations de défense des consommateurs prévu à l’article L. 811-1 du code de la consommation peut être accordé à toute association :

1° qui justifie à la date de la demande d’agrément d’une année d’existence à compter de sa déclaration ;

2° qui, pendant cette année d’existence, justifie d’une activité effective et publique en vue de la défense des intérêts des consommateurs, appréciée notamment en fonction de la réalisation et de la diffusion de publications de la tenue de réunions d’information et de permanences ;

3° qui réunit, à la date de la demande d’agrément, un nombre de membres cotisant individuellement :

- a) au moins égal à 10 000 pour les associations nationales, cette condition pouvant ne pas être exigée des associations se livrant à des activités de recherche et d’analyse de caractère scientifique ;
- b) suffisant, eu égard au cadre territorial de leur activité, pour les associations locales, départementales ou régionales. Lorsque l’association a une structure fédérale ou confédérale, il est tenu compte du nombre total de cotisants des associations la constituant.

(1) Loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation.

Comme le soulignait l'étude d'impact du projet de loi relatif à la consommation, ce choix se justifiait par la volonté de conférer la qualité à agir à des associations dont le statut et l'objet social, à savoir la défense de l'intérêt collectif des consommateurs, leur permettent « *de répondre aux exigences de légitimité quant à l'intérêt pour agir* » et « *leur confèrent la qualité pour représenter le groupe des consommateurs en tant que tel sans qu'il soit besoin d'identifier au préalable les victimes* »⁽¹⁾.

Cette conception restrictive de la qualité à agir visait également à éviter les abus qui exposeraient certains professionnels à d'éventuelles actions déloyales menées par des concurrents, au travers d'associations nouvellement créées ou *ad hoc*, ou par le biais de cabinets d'avocats. Le rejet du modèle des *class actions* américaines a enfin conduit à exclure que les avocats puissent avoir la qualité à agir pour intenter une action de groupe.

Compte tenu de ces critères, seules **15 associations nationales de consommateurs** sont agréées et ont qualité à agir dans le cadre de l'action de groupe. Sur ces 15 associations, **seules 5 ont mené une action de groupe**.

S'agissant des autres types d'actions de groupe, des critères différents ont été retenus par le législateur. Ont ainsi la qualité à agir :

- les associations d'usagers du système de santé agréées, sans exigence de représentativité en matière de santé ;
- les associations agréées au titre de la protection de l'environnement en matière d'environnement ;
- les organisations syndicales représentatives et les associations intervenant dans la lutte contre les discriminations déclarées depuis au moins 5 ans en matière de discrimination ;
- les associations déclarées depuis cinq ans ayant pour objet la protection de la vie privée, les associations de défense des consommateurs représentatives au niveau national et agréées et les organisations syndicales en matière de protection des données personnelles.

Vos rapporteurs considèrent que les conditions requises pour avoir la qualité à agir sont trop restrictives.

En matière de consommation par exemple, le nombre d'associations paraît trop faible pour diversifier les domaines dans lesquels sont faits des recours. En outre, les conditions d'agrément (délai d'existence d'un an, nombre d'adhérents) paraissent très restrictives et ne permettent en pratique qu'aux associations de consommateurs « historiques » d'agir en justice alors que, face à un préjudice mis

(1) <http://www.assemblee-nationale.fr/14/projets/pl1015-ei.asp> page 9.

en évidence rapidement et qui serait propre à une innovation technologique ou commerciale par exemple, une association *ad hoc* pourrait légitimement se constituer et avoir un intérêt à agir dans le cadre d'une action de groupe sans pour autant remplir les conditions actuelles de la loi.

Vos rapporteurs ont pu constater que ce constat faisait l'objet d'un large consensus.

Lors de son audition, M. Thomas Charat, avocat, représentant le Conseil national des barreaux, a souligné que la restriction de la qualité à agir à certaines associations freine le développement des actions de groupe car ces associations préfèrent mettre en avant, pour des questions de coût, d'image ou de politique, un dossier plutôt qu'un autre.

M. Jean-Baptiste Allard a souligné, dans les éléments transmis à la mission que *« le problème ne porte pas que sur le nombre et les moyens financiers des associations »* mais que c'est également *« un problème de mode de sélection des actions »* car *« les associations restent guidées par leur objet, et il est naturel qu'elles se concentrent sur les sujets qu'elles maîtrisent le mieux. En tout état de cause, elles sont amenées à faire des choix qui peuvent laisser sans représentation des personnes dont les intérêts méritent pourtant d'être défendus. On peut ainsi penser aux usagers des transports publics (ainsi un collectif de voyageurs du RER A avait en vain plaidé auprès des associations pour qu'une action soit engagée). »*

De même, lors de son audition par la mission, le Défenseur des droits, M. Jacques Toubon, a regretté l'encadrement de la qualité en agir pour les actions de groupe en matière de discrimination. Dans les éléments transmis à vos rapporteurs, il considère qu' *« il serait opportun de réétudier la possibilité d'ouvrir largement l'action de groupe en matière de discrimination »* et que celle-ci pourrait *« être ouverte à un groupe qui se constituerait pour les besoins de la cause »*, les critères de rattachement à ce groupe rejoignant *« ceux qui définissent une personne victime de discrimination à savoir : subir un même traitement défavorable, en lien avec un critère prohibé de discrimination. »*

Vos rapporteurs estiment nécessaire, par conséquent, d'harmoniser et d'assouplir les critères permettant à une association d'intenter une action de groupe.

Il conviendrait ainsi de donner la qualité à agir aux associations dont l'objet social inclut celui du litige et qui sont régulièrement déclarées depuis au moins deux ans à la date de l'assignation et aux associations *ad hoc* composées d'au moins cinquante personnes physiques ou d'au moins dix entreprises constituées sous la forme de personnes morales et ayant au moins deux ans d'existence.

L'objectif serait de donner la qualité à agir à un plus grand nombre d'associations.

Proposition n° 2 : Donner la qualité à agir :

- aux associations dont l'objet social inclut celui du litige et ayant au moins deux ans d'existence ;**
- aux associations *ad hoc* composées d'au moins cinquante personnes physiques ou d'au moins dix entreprises constituées sous la forme de personnes morales et ayant au moins deux ans d'existence.**

Se pose également la question de permettre à des organismes publics et des personnes publiques chargées de la défense des consommateurs d'exercer une action de groupe. Cela pourrait être le cas de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) ou encore du ministère public.

Interrogé à ce sujet, M. Pierre Chambu, chef du service de la protection des consommateurs et de la régulation des marchés de la DGCCRF, a indiqué que la direction générale ne souhaitait pas bénéficier de la qualité à agir pour intenter une action de groupe car elle était d'abord une autorité de contrôle qui avait pour objectif de veiller à la bonne application des règles, alors que l'action de groupe en matière de consommation avait d'abord été pensée comme une action en réparation.

Vos rapporteurs partagent cette analyse et considèrent qu'il n'est pas pertinent de lui donner qualité à agir pour intenter une action de groupe. En effet, la DGCCRF a vocation à défendre l'ordre public et non des préjudices individuels, quand bien même plusieurs personnes seraient dans la même situation. Par ailleurs, la DGCCRF n'a pas de personnalité juridique propre, n'étant qu'une émanation de l'État comme toutes les directions de ministère. Elle ne pourrait intervenir dans une procédure qu'au nom de l'État, ce qui est exclu dans une action de groupe.

2. Permettre aux personnes morales d'intenter une action de groupe

M. Emmanuel Raskin, vice-président de l'Association des avocats conseils d'entreprise, a regretté, lors de son audition que les petites entreprises, qui peuvent être victimes de manquements à des engagements contractuels, ne puissent pas agir par l'intermédiaire d'actions de groupe. En effet, les PME, qui n'ont pas la qualité de consommateurs, sont évincées de ce dispositif alors même qu'elles sont parfois victimes de pratiques de professionnels (non-respect des délais de paiement, *etc.*). Dans les éléments transmis à la mission, M. Emmanuel Raskin constate : « *Les personnes morales comme les personnes physiques sont concernées par les litiges de faible montant et l'action de groupe en pareille hypothèse dissuaderait de telles pratiques et permettrait à d'autres personnes qui n'ont pas souhaité dans un premier temps agir seules, de se joindre au groupe. Il ne faut pas y voir un danger pour l'entreprise dès lors que l'entreprise peut elle-même en bénéficier et dès lors que des garanties procédurales sont données.* »

Si les personnes morales peuvent d'ores et déjà se joindre à une action de groupe en matière d'environnement (article L. 142-3-1 du code de l'environnement), tel n'est pas le cas pour les autres actions de groupe pour des motifs qui tiennent à la nature de ces actions :

- l'action de groupe en matière de consommation ne peut bénéficier qu'à des consommateurs car le droit interne et le droit communautaire réservent cette qualification à des personnes physiques ;

- l'action de groupe en matière de santé a pour but d'obtenir la réparation des préjudices individuels subis par des usagers du système de santé (article L. 1143-2 du code de la santé publique). Une personne morale ne pouvant pas être un usager du système de santé et subir un dommage à ce titre, l'extension de cette action de groupe à ces personnes ne peut pas être envisagée ;

- aux termes de l'article 10 de la loi du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations ⁽¹⁾, l'action de groupe en matière de discrimination a pour but de lutter contre les discriminations définies par l'article 1^{er} de cette loi comme « *la situation dans laquelle, sur le fondement de son origine, de son sexe, de sa situation de famille, de sa grossesse, de son apparence physique, de la particulière vulnérabilité résultant de sa situation économique, apparente ou connue de son auteur, de son patronyme, de son lieu de résidence ou de sa domiciliation bancaire, de son état de santé, de sa perte d'autonomie, de son handicap, de ses caractéristiques génétiques, de ses mœurs, de son orientation sexuelle, de son identité de genre, de son âge, de ses opinions politiques, de ses activités syndicales, de sa capacité à s'exprimer dans une langue autre que le français, de son appartenance ou de sa non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une prétendue race ou une religion déterminée, une personne est traitée de manière moins favorable qu'une autre ne l'est, ne l'a été ou ne l'aura été dans une situation comparable.* » Cette définition exclut les personnes morales du champ de cette action de groupe ;

- enfin, l'objet de l'action de groupe en matière de protection des données personnelles est la réparation des dommages causés par un manquement aux dispositions du règlement du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 ⁽²⁾ ou de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés ⁽³⁾. Or, le champ d'application de ces textes est limité aux données personnelles des personnes physiques. L'action de groupe en matière de protection des données personnelles ne peut donc pas être étendue aux personnes morales sans modification préalable de ce champ d'application.

(1) Loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations.

(2) Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016.

(3) Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

Vos rapporteurs considèrent qu'il serait pertinent de permettre aux personnes morales d'intenter une action de groupe. Cela permettrait notamment aux petites entreprises d'exercer une action collective pour mettre fin aux pratiques abusives d'un grand groupe. Interrogée sur cette évolution, la CPME s'est déclarée ouverte à cette réforme.

Proposition n° 3 : Permettre aux personnes morales de droit privé et de droit public, à l'exclusion de l'État, d'intenter, par l'intermédiaire d'une association, une action de groupe.

D. GARANTIR UNE MEILLEURE INDEMNISATION DES VICTIMES

1. Favoriser une meilleure identification des victimes

Les associations de consommateurs auditionnées par la mission ont mis en avant les difficultés qu'elles rencontrent pour identifier les consommateurs lésés afin de former le groupe et quantifier les préjudices.

Ces difficultés sont d'autant plus grandes que les associations ne peuvent faire de la publicité pour rechercher d'éventuels consommateurs que lorsque le juge s'est prononcé sur la responsabilité du professionnel et sur le groupe de consommateurs concernés. Les consommateurs répondant aux critères fixés par le juge et qui ne sont donc pas parties au procès dans la première phase de la procédure, doivent alors se manifester à la suite des mesures de publicités prises pour les en informer (annonce dans un journal...).

Se pose par conséquent, la question de la pertinence d'une procédure *d'opt-in* dans lequel les consommateurs doivent avoir manifesté leur volonté de s'inclure dans le groupe avant même que la décision ne soit rendue. Comme il a été évoqué précédemment, il s'agit de l'option retenue par la plupart des pays européens ayant mis en place une procédure d'action de groupe (Allemagne, Suède, Angleterre et Pays de Galle, Italie, Espagne et France).

Par opposition, le système de *l'opt-out* permet d'intégrer par défaut toutes les victimes potentielles d'un comportement identifié, à l'exception de celles qui manifestent la volonté de s'exclure du groupe constitué. Tous les membres concernés d'un groupe n'ont pas à exprimer leur volonté pour y prendre part. Les *class actions* ont pris leur essor aux États-Unis après une réforme en 1966 des règles fédérales de procédure civile généralisant le principe de *l'opt-out*.

La solution de *l'opt-out* est défendue pour des raisons liées à l'efficacité du système, l'association pouvant agir au nom de tous, y compris pour des préjudices modiques, sans avoir à supporter les frais d'une recherche exhaustive de mandats. Cette technique porte néanmoins atteinte au principe procédural selon lequel nul ne plaide par procureur. En outre, le jugement a l'autorité de la chose jugée à l'égard

de tous les membres du groupe, qui ne peuvent plus s'en exclure une fois qu'il est devenu définitif.

Dans une décision du 25 juillet 1989 relative à la loi du 2 août 1989 modifiant le code du travail qui prévoyait que les salariés devaient être avertis par lettre recommandée avec accusé de réception d'une action en justice initiée par un syndicat afin de pouvoir s'opposer à cette initiative, le Conseil constitutionnel a jugé que « *s'il est loisible au législateur de permettre à des organisations syndicales représentatives d'introduire une action en justice [en lieu et place d'un salarié sans avoir à justifier d'un mandat de l'intéressé] c'est à la condition que l'intéressé ait été mis à même de donner son assentiment en pleine connaissance de cause et qu'il puisse conserver la liberté de conduire personnellement la défense de ses intérêts et de mettre un terme à cette action* »⁽¹⁾.

De surcroît, afin de respecter la liberté du salarié vis-à-vis des organisations syndicales, le Conseil a précisé que les dispositions de la loi du 2 août 1989 impliquent « *que soient contenues dans la lettre adressée à l'intéressé toutes précisions utiles sur la nature et l'objet de l'action exercée, sur la portée de son acceptation et sur le droit à lui reconnu de mettre un terme à tout moment à cette action* » et a exigé que « *le syndicat justifie, lors de l'introduction de l'action, que le salarié ait eu personnellement connaissance de la lettre comportant les mentions sus-indiquées* ».

Cette décision semble faire obstacle à l'introduction, en France, d'un système d'action de groupe avec *opt-out* concernant des personnes non identifiées. Il n'y aurait en effet aucune certitude qu'elles aient bien été individuellement informées de l'existence d'une action de groupe les concernant.

Pourtant, lors de son audition par la mission, M. Baptiste Allard a considéré que, contrairement à ce qui a été souvent affirmé dans les débats préalables à l'adoption de l'action de groupe, un dispositif d'*opt-out* ne serait pas contraire à la Constitution et que le droit français connaît des formes d'action dans lesquels le consentement d'une personne à l'action intentée par un tiers pour protéger ses intérêts est simplement présumé. Le Conseil constitutionnel en aurait ainsi clairement validé le principe, notamment au sujet de l'action du ministre de l'économie en défense des victimes de pratiques restrictives de concurrence.

Malgré la possible constitutionnalité d'un dispositif d'*opt-out*, vos rapporteurs considèrent qu'un tel système serait peu adapté au système juridique français. La procédure de *l'opt-in* garantit, en outre, qu'aucun justiciable n'est engagé contre sa volonté ou sans le savoir dans une action en justice et elle permet au professionnel attaqué de connaître l'ensemble des plaignants et de construire sa défense en conséquence.

(1) Décision n° 89-257 DC du 25 juillet 1989.

Une autre piste de réforme pourrait consister à faciliter la communication de pièces par le professionnel, notamment la transmission d'un fichier client. Cependant si le magistrat peut ordonner la communication des pièces utiles au dossier, celui-ci a déjà refusé d'ordonner la communication des pièces en raison du secret des affaires en application de la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection du secret des affaires.

C'est pourquoi vos rapporteurs considèrent que les associations devraient pouvoir faire une publicité de l'action qu'elles souhaitent intenter afin de faciliter l'identification du nombre de consommateurs lésés et quantifier le montant du préjudice. Cette autorisation ne serait cependant pas étendue aux avocats qui se verraient toujours interdire toute forme de publicité.

Proposition n° 4 : Autoriser les associations à faire la publicité de l'action de groupe qu'elles souhaitent intenter afin de faciliter l'identification du nombre de consommateurs lésés et quantifier le montant du préjudice.

Afin de faciliter cette publicité, notamment pour les associations qui disposent de moyens limités, un registre des actions de groupe pourrait être concurremment tenu par l'administration, le ministère de la Justice, et par la société civile, le Conseil national des barreaux, à l'instar de ce qui se fait au Canada. Ce registre listerait l'ensemble des actions de groupe en cours et permettrait ainsi au consommateur de vérifier s'il est concerné par une telle action.

Le registre des actions collectives au Québec

Le registre des actions collectives permet au consommateur de vérifier s'il est concerné par une action collective intentée au Québec depuis le 1^{er} janvier 2009. Le registre rend accessibles les actes de procédure les plus importants ainsi que les jugements et les avis destinés aux personnes visées par ces actions.

Pour les actions intentées avant le 1^{er} janvier 2009 ou de celles intentées ailleurs au Canada depuis le 1^{er} janvier 2007, le répertoire national des recours collectifs peut être consulté sur le site de l'Association du barreau canadien.

Proposition n° 5 : Prévoir la mise en place par le ministère de la Justice et par le Conseil national des barreaux d'un registre des actions de groupe.

2. Indemniser l'ensemble des préjudices

Comme l'a souligné la direction des affaires civiles et du Sceau, dans les éléments transmis à vos rapporteurs, la limitation du préjudice indemnisable a pour objectif de favoriser une évaluation rapide et aisée de celui-ci : « *Le principe de réparation intégrale du préjudice engendre pour l'évaluation du préjudice physique ou moral une évaluation de chaque poste composant ce préjudice. En*

application de la nomenclature Dintilhac, une évaluation des préjudices patrimoniaux et extrapatrimoniaux, temporaires ou permanents, est nécessaire. Un tel examen, nécessairement lourd, individualisé et long, paraît incompatible avec l'objectif d'une indemnisation rapide, efficace et globale. Il a donc été fait le choix dans le cadre de l'action de groupe consommation de limiter l'indemnisation à la réparation du préjudice matériel afin de rendre la procédure plus fluide. L'indemnisation pourra se faire dans ce cas sur la base d'un forfait, individualisable selon la durée ou la fréquence du préjudice. Il peut en être ainsi par exemple de l'indemnisation évaluée à partir du coût d'un forfait de téléphone souscrit pendant plusieurs mois ou du prélèvement indu de frais pendant une période donnée. »

Vos rapporteurs considèrent que la quantification des préjudices indemnisables ne constitue pas une réelle difficulté, car il existe beaucoup de solutions en droit pour permettre une évaluation des préjudices sans examen individuel trop précis des situations (évaluation forfaitaire, méthodes de calcul simplifiées ...). Par ailleurs, cette limitation paraît d'autant moins pertinente que la réparation du préjudice varie selon le domaine concerné par l'action de groupe. Peuvent être réparés :

- les préjudices individuels résultant d'un dommage matériel en matière de consommation ;
- les préjudices individuels résultant d'un dommage corporel des usagers du système de santé en matière de santé ;
- les préjudices matériels et corporels en matière d'environnement ;
- les préjudices individuels, matériels et moraux en matière de discrimination ;
- les préjudices matériels et moraux dans le domaine de la protection des données personnelles.

Comment expliquer que le consommateur puisse bénéficier de la réparation du préjudice matériel et moral dans le domaine de la protection des données personnelles alors qu'il ne peut bénéficier que de la réparation d'un préjudice matériel pour un bien de consommation et de la réparation d'un préjudice corporel lorsque le recours concerne un produit de santé ?

De même, comment justifier qu'une personne puisse obtenir la réparation de l'ensemble des préjudices matériels et moraux dans le cadre d'une action individuelle concernant un bien de consommation ou un produit de santé et obtenir la seule réparation du préjudice matériel ou corporel dans le cadre d'une action de groupe ?

Vos rapporteurs ont pu constater un large consensus parmi les personnes entendues par la mission pour considérer que l'ensemble des préjudices subies par des personnes intentant une action de groupe devaient être indemnisés.

Lors de son audition, Mme Maria Azar-Baud, maître de conférences en droit privé à l'Université Paris-Sud, a préconisé une harmonisation des préjudices dédommageables afin de permettre la réparation de tout préjudice, matériel, corporel, moral.

De même, dans les éléments transmis à la mission, le procureur général près la Cour de cassation, M. François Molins, a préconisé d'« *unifier les préjudices dédommageables et [d'] englober tout préjudice homogène subi par les membres du groupe, quelle que soit leur nature, à savoir matérielle, corporelle, morale.* ». Cette préconisation est également soutenue par la Fédération nationale des unions des jeunes avocats.

M. David Moreau, secrétaire général adjoint du Conseil d'État chargé des juridictions administratives, a considéré, quant à lui, que le périmètre des préjudices indemnisables dans le cadre d'une action de groupe était trop restreint en citant l'exemple de 3 000 requêtes de salariés de Normed pour une exposition à l'amiante qui, en raison de leur demande de réparation du préjudice d'anxiété, n'ont pu faire d'action de groupe.

Vos rapporteurs proposent donc de permettre **une indemnisation de l'ensemble des préjudices subis par les requérants, quelle que soit leur nature (matérielle, corporelle, morale ...).**

Proposition n° 6 : prévoir une réparation intégrale des préjudices, quelle que soit leur nature, pour les requérants des actions de groupe.

E. GARANTIR LE FINANCEMENT DES ACTIONS DE GROUPE

1. Garantir le remboursement des frais exposés par les associations

Le financement des actions de groupe par les associations constitue un frein majeur à leur développement. En effet, l'association agréée qui intente une action de groupe n'agit pas en son nom et ne touche, par conséquent, aucune indemnisation en cas de reconnaissance de la responsabilité de l'entreprise. Par ailleurs, les consommateurs ne financent pas l'action de groupe, puisqu'ils ne participent pas au paiement des frais d'avocat et que leurs adhésions à l'association n'est pas nécessaire pour que l'association fasse un recours. L'association ne peut que compter que sur ses ressources propres et supporte le poids financier, matériel et humain de l'exécution du jugement.

Cette question est d'autant plus centrale que les subventions de l'État aux associations de consommateurs ont connu une forte baisse ces dernières années, étant passées de 3,64 millions d'euros en 2014 à 2,83 millions d'euros en 2019.

SUBVENTIONS ACCORDÉES AUX ASSOCIATIONS DE CONSOMMATEURS AGRÉÉES

	2014	2015	2016	2017	2018
<i>ADEIC</i> (Association de défense, d'éducation et d'information du consommateur)	97 038 €	91 215 €	89 300 €	81 843 €	79 388 €
<i>AFOC</i> (Association force ouvrière consommateurs)	329 342 €	309 582 €	303 080 €	277 273 €	291 662 €
<i>ALLDC</i> (Association Léo Lagrange pour la défense des consommateurs)	109 318	102 759	100 601	92 201	89 435
<i>CGL</i> (Confédération générale du logement)	100 209	94 197	92 219	84 518	81 982
<i>CLCV</i> (Confédération de la consommation, du logement et du cadre de vie)	517 679	486 618	476 399	436 620	458 451
<i>CNAFAL</i> (Conseil national des associations familiales laïques)	123 473	116 065	113 627	104 13	101 015
<i>CNAFC</i> (Confédération nationale des associations familiales catholiques)	78 342	73 641	72 095	66 075	64 093
<i>CNL</i> (Confédération nationale du logement)	219 952	206 755	202 413	185 512	185 512
<i>CSF</i> (Confédération syndicale des familles)	328 964 €	309 226 €	302 733 €	277 454 €	291 327 €
<i>Familles de France</i>	301 320 €	283 240 €	277 292 €	254 138 €	254 138 €
<i>Familles rurales</i>	440 980 €	414 521 €	405 816 €	371 931 €	390 528 €
<i>FNAUT</i> (Fédération nationale des associations d'usagers des transports)	31 796 €	29 889 €	29 261 €	26 818 €	26 013 €
<i>INDECOSA-CGT</i> (Association pour l'information et la défense des consommateurs salariés de la CGT)	172 749 €	162 384 €	158 974 €	145 699 €	145 699 €
<i>UFC-Que choisir</i> (Union fédérale des consommateurs - Que choisir)	694 968 €	653 270 €	639 552 €	586 149 €	586 149 €
<i>UNAF</i> (Union nationale des associations familiales)	91 488 €	85 998 €	84 192 €	77 162 €	74 847 €
TOTAL	3 637 618 €	3 419 361 €	3 347 554 €	3 068 032 €	3 120 239 €

Source : Rapport sur le projet de loi de finances pour 2020, annexe n° 20 : « économie : développement des entreprises et du tourisme, prêts et avances à des particuliers et à des organismes privés », Mme Olivia Grégoire et M. Xavier Roseren (10 octobre 2019, n° 2301).

M. André Schwob, chef du service du soutien au réseau de la DGCCRF, a ainsi constaté lors de son audition qu'aucune association n'avait « *les reins extrêmement solides* » et ne pouvait « *soutenir un investissement fort* ». De même, les représentants de l'association Consommation, logement et cadre de vie (CLCV) ont confirmé que le coût d'une action de groupe obligeait l'association à se limiter à une procédure par an.

Dans les éléments transmis à vos rapporteurs, M. Jean-Baptiste Allard constate : « *La question est encore plus urgente alors que les financements aux associations de consommateurs notamment sont en baisse : il me semble tout à fait incohérent de fonder tout un système sur les associations, dans le but d'éviter des " dérives ", mais de les priver des moyens de remplir le rôle qu'on leur a confié. Le monopole conféré aux associations fait partie du compromis censé rendre acceptable l'action de groupe. En privant les associations de moyens, les pouvoirs publics donnent le sentiment de ne leur avoir confié ce monopole que pour diminuer l'efficacité de la procédure nouvelle.* »

Dans la première phase du jugement, l'association agréée n'engage que les frais d'une action en justice, dont elle peut obtenir le remboursement par le jeu de l'article 700 du code de procédure civile. Si le principe de la responsabilité du professionnel est retenu, les frais de la publicité décidée par le juge sont à la charge du professionnel. Au cours de la seconde phase de jugement, les frais engagés par l'association agréée relèvent à nouveau de l'article 700 du code de procédure civile.

Par ailleurs, la loi du 17 mars 2014 relative à la consommation ⁽¹⁾ a prévu un système de provision. En effet, l'article L. 623-12 du code de la consommation précise que « *lorsqu'il statue sur la responsabilité, le juge peut condamner le professionnel au paiement d'une provision à valoir sur les frais non compris dans les dépens exposés par l'association, y compris ceux afférents à la mise en œuvre de l'article L. 623-13* ». Il s'agit des frais liés à l'intervention des membres des professions judiciaires réglementées que l'association est autorisée à s'adjoindre ⁽²⁾. La circulaire du 26 septembre 2014 ⁽³⁾ précise que ces frais comprennent également ceux liés aux mesures de publicité, « *laquelle peut avoir un coût important et donc être difficilement supporté par l'association* ». Le versement d'une provision au titre de l'article L. 623-13 n'a cependant fait encore l'objet d'aucune application.

(1) Loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation.

(2) Une disposition similaire existe à l'article L. 1143-5 du code de la santé publique

(3) BO min. Justice n° 2014-10, 31 oct. 2014.

Le versement d'une provision aux associations

La circulaire du 26 septembre 2014 précise que le montant de la provision « sera fixé en fonction des diligences que l'association devra accomplir dans la suite de la procédure » et qu'il « pourra être tenu compte notamment des frais induits par le traitement de la réception des adhésions si les adhésions se font directement auprès d'elle, de la gestion des mandats (demandes de pièces complémentaires, etc.), de l'ouverture éventuelle d'un compte auprès de la Caisse des dépôts et consignations et du coût des honoraires que l'association devra régler au tiers visé à l'article L. 623-13, etc. »

La circulaire prévoit également qu'il « appartiendra à l'association de chiffrer au plus juste et au mieux sa demande de provision et de l'expliciter » et que la condamnation du professionnel au paiement d'une provision est possible, « sans que cela ne soit automatique ».

Cependant, le versement de la provision sur frais ne peut intervenir qu'après la déclaration de responsabilité : l'association doit donc attendre, durant plusieurs années, la première décision sur la responsabilité et supporter tous les frais initiaux.

En outre, au titre de l'application de l'article 700 du code de procédure civile, le juge doit prendre en compte de manière adéquate la réalité du travail fourni par l'association et son conseil juridique, qui peut varier sensiblement en fonction de la difficulté de la preuve de la responsabilité de l'entreprise et de la taille du groupe des victimes.

Or, le remboursement des frais engagés est souvent partiel. L'association Familles rurales a ainsi constaté que l'association qui engage une action de groupe ne peut, dans le meilleur des cas, espérer qu'une couverture partielle de ses frais d'avocat par l'intermédiaire de l'article 700 du code de procédure civile. Le temps de travail souvent important n'est pas pris en compte. Elle a conclu que « le modèle économique » de ces actions était « forcément déficitaire pour l'association qui prend le risque de l'engager », quand bien même elle réussirait à obtenir satisfaction.

Plusieurs solutions peuvent être envisagées pour financer les actions de groupe.

La première consisterait à augmenter les subventions publiques versées aux associations, en prévoyant éventuellement une fraction spécialement destinée à financer des actions de groupe. Compte tenu du contexte de maîtrise des dépenses publiques, cette orientation paraît peu probable et ce d'autant plus qu'on assiste au contraire à une baisse de ces subventions aux associations de consommateurs depuis plusieurs années, cette diminution étant vue « par l'administration, comme un moyen de pousser au regroupement [de ces associations] »⁽¹⁾.

(1) Rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2020, annexe n° 20 : « économie : développement des entreprises et du

Une autre orientation pourrait être de créer un fonds de soutien destiné à financer les actions de groupe, à l’instar d’un fonds existant au Québec. Néanmoins, le financement de ce fonds est étroitement lié aux règles de procédure des actions de groupe au Québec. En effet, le droit québécois permet de recourir à une présomption de consentement des membres du groupe à l’action et d’ordonner le recouvrement collectif des sommes dues par le défendeur aux membres du groupe, c’est-à-dire le paiement par le défendeur de l’ensemble des créances individuelles des membres du groupe, indépendamment des démarches initiées par ceux-ci pour bénéficier du jugement rendu en leur faveur. L’application de ces règles conduit à l’apparition fréquente d’un reliquat correspondant aux sommes payées par le défendeur mais non réclamées par les membres qui y ont droit. La loi québécoise en attribue une partie variable au Fonds d’aide aux recours collectifs.

En l’absence de telles dispositions en droit français, le problème du financement du fonds se poserait donc de la même manière que celui des associations et l’attribution de subventions spécifiques se heurterait également à l’objectif de maîtrise des dépenses publiques.

Vos rapporteurs considèrent qu’une réforme de l’article 700 du code de procédure civile est nécessaire afin de permettre un remboursement plus complet des frais engagés par les associations.

Cette réforme, qui s’appliquerait d’ailleurs à l’ensemble des procédures civiles, consisterait à modifier l’article 700 du code de procédure civile ⁽¹⁾ pour obliger le juge à motiver, soit son refus d’allouer une indemnité au titre des frais irrépétibles à la partie gagnante, soit l’allocation de sommes inférieures à celles qu’elle a engagées.

Proposition n° 7 : Obliger les juridictions, lorsqu’elles allouent des indemnités à la partie gagnante au titre de l’article 700 du code de procédure civile, à prendre en considération les sommes réellement engagées par celle-ci, qu’il s’agisse notamment des honoraires d’avocat ou des coûts internes afférents à la procédure.

Si une telle réforme n’était pas retenue, se poserait la question de la mise en place d’un fonds de financement des actions de groupe. Néanmoins, dans un contexte de maîtrise des dépenses budgétaires, la création d’un nouveau fonds, source de nouvelles dépenses de gestion, ne semble pas pleinement satisfaisante et une réforme de l’article 700 du code de procédure civile apparaît préférable.

tourisme, prêts et avance à des particuliers et à des organismes privés », *Mme Olivia Grégoire et M. Xavier Roseren (10 octobre 2019, n° 2301), page 26.*

(1) Pourrait être également modifié, pour le même motif, l’article L. 761-1 du code de justice administrative.

Par ailleurs, il pourrait être envisagé d'améliorer le remboursement des frais supportés par les associations au titre des dépens. Ainsi en cas d'échec de l'action de groupe, les dépens pourraient être pris en charge par le Trésor public lorsque cette action a été engagée sur des bases sérieuses.

Les dépens et les frais irrépétibles

Les frais engagés lors d'un litige se distinguent en deux catégories : les frais irrépétibles et les dépens.

Les dépens, dont la liste est donnée à l'article 695 du nouveau code de procédure civile, sont les frais rendus nécessaires par le déroulement du procès, et dont le montant fait l'objet d'une tarification. Ils sont en principe à la charge de la partie perdante. On trouve notamment dans cette catégorie les frais d'expertise, les droits, taxes, redevances et émoluments perçus par les secrétariats des juridictions, les indemnités des témoins, les frais d'interprétariat et de traduction, et une partie de la rémunération des avocats.

Au contraire des dépens qui sont limitativement énumérés, **les frais irrépétibles** sont une catégorie ouverte constituée des frais n'entrant pas dans les dépens. On y trouve par exemple les honoraires librement fixés par l'avocat, les frais de déplacement, les frais d'expertise amiable. Ce sont par définition des frais dont on ne peut obtenir le remboursement. L'article 700 permet justement d'obtenir une indemnisation forfaitaire à titre de compensation, payée par la partie perdante, accordée à titre discrétionnaire par le juge – du fond comme de cassation ⁽¹⁾. Celui-ci tient compte de l'équité et de la situation économique des parties.

L'indemnité versée à la partie gagnante au titre des frais irrépétibles ne contribue à la dédommager que modestement au regard des frais non compris dans les dépens qu'elle a dû acquitter. L'indemnisation forfaitaire ne permet en effet pas de tenir compte du coût réel du procès, et en particulier des honoraires des avocats.

Proposition n° 8 : Ajouter une disposition spécifique relative aux actions de groupe à l'article 696 du code de procédure civile tendant à faire supporter les dépens au Trésor public, en cas d'échec d'une action de ce type, lorsque celle-ci a été engagée sur des bases sérieuses.

2. Mettre en place une sanction plus dissuasive

Malgré l'absence de condamnation permettant de connaître le montant des réparations prononcées par le juge, vos rapporteurs considèrent que le dispositif d'action de groupe n'est pas suffisamment dissuasif pour les entreprises. En effet, l'ensemble des préjudices n'est pas indemnisé. Par ailleurs, en cas de condamnation de l'entreprise, une faible proportion des consommateurs lésés participant à l'action de groupe, le montant de la condamnation sera très probablement inférieur au profit

(1) *2e Civ.*, 10 octobre 2002, *Bull.*, II, n° 219, p. 170, pourvoi n° 0013882, *Rev. huissiers* 2003, 97, obs. M. Douchy, *Gaz. Pal.* 30 mars-1^{er} avril 2003, p. 28, obs. E. Rusquec. Antérieurement, les frais irrépétibles étaient laissés à l'appréciation souveraine du juge du fond.

retiré par l'entreprise du fait du non-respect des dispositions légales ou contractuelles.

Pour renforcer les sanctions à l'égard des entreprises fautives, il pourrait être envisagé de condamner les entreprises au paiement d'une amende civile.

L'amende civile a eu, jusqu'à présent, une acception très précise en procédure civile : elle sanctionne une faute du justiciable consistant en un abus des voies de droit dont il dispose (action, appel téméraires...). Il s'agit donc strictement d'une faute de procédure, sanctionnant un abus de droit par l'usager du service public de la justice. Élargir le sens de cette expression semble toutefois envisagé par une partie de la doctrine. Si cette idée devait être retenue, elle justifierait une mise à plat terminologique qui pourrait être opérée en liaison avec la Cour de cassation.

Que l'expression « amende civile » soit ou non retenue, doit-on garder le principe d'une condamnation prononcée par le juge civil dans le cadre de l'action de groupe, destinée à sanctionner le comportement fautif du professionnel au-delà du préjudice effectivement subi par les parties au procès ?

Une telle évolution présenterait plusieurs avantages. Comme toute sanction de caractère punitif, une telle condamnation aurait d'abord un effet dissuasif alors que les dommages-intérêts « classiques » sont d'un montant très faible rapporté à chaque victime. Par ailleurs, cette amende pourrait alors être versée soit au Trésor public, soit à un fonds spécial créé pour le financement des actions de groupe.

Dès lors qu'elle s'apparente à une peine, même civile, cette sanction doit être circonscrite par la loi, de manière à garantir la sécurité juridique des entreprises susceptibles d'être condamnées.

Pourrait être envisagée la mise en place d'une amende permettant la confiscation des profits illicites. Il s'agirait de condamner le professionnel à restituer les sommes indûment gagnées par sa pratique fautive. Une telle réforme se heurte à trois objections : la somme ne pourrait inclure les dommages-intérêts déjà prononcés au profit des victimes car le professionnel ne pourrait être condamné deux fois pour le même enrichissement, les victimes des profits illicites seraient en réalité les personnes physiques ou les entreprises non présentes dans la procédure, alors que la confiscation serait prononcée au profit du Trésor public ou d'un fonds dédié et non au profit de ces victimes et surtout, la détermination chiffrée des profits illicites pourrait donner lieu à des discussions interminables, d'ordre comptable, qui ralentiraient considérablement les procédures.

Par conséquent, vos rapporteurs considèrent que la mise en place d'une amende permettant la confiscation forfaitaire d'une partie du chiffre d'affaires est plus pertinente. Il s'agirait de condamner le professionnel à verser au Trésor public une somme ne se confondant, ni avec les différents chefs de préjudice subis par les victimes, ni avec le profit retiré par lui du fait de sa pratique illicite, mais dont

l'objet serait de le sanctionner pour son comportement et d'en empêcher la répétition. Cette somme serait déterminée sur la base d'une donnée immédiatement disponible : le chiffre d'affaires réalisé par le professionnel lors du dernier exercice de son activité. Elle pourrait être limitée à 5 % de ce chiffre d'affaires.

Une telle évolution s'inscrit dans les projets de réforme du ministère de la Justice. En effet, le directeur des affaires civiles et du Sceau, M. Jean-François de Montgolfier, a indiqué à la mission que le ministère de la Justice menait une réflexion, dans le cadre de la réforme de la responsabilité civile, sur la mise en place d'amendes venant sanctionner un profit illicitement acquis et qui pourraient représenter jusqu'à cinq fois le profit réalisé. Un tel dispositif, envisagé pour les atteintes à la vie privée (pour lesquelles l'indemnisation est très inférieure au bénéfice réalisé) et les atteintes à la concurrence, concerne, dans l'avant-projet de loi, la responsabilité extracontractuelle. De telles amendes pourraient être étendues aux actions de groupe.

Proposition n° 9 : Prévoir le prononcé à l'encontre du professionnel, à la requête de l'association demanderesse ou sur proposition du ministère public, d'une sanction civile consistant en la confiscation d'une fraction de son chiffre d'affaires au profit du Trésor public.

F. RÉFORMER LA PROCÉDURE POUR RÉDUIRE LES DÉLAIS DE JUGEMENT

La durée très importante des procédures d'action de groupe pose problème, notamment en matière de conservation des preuves. Dans le domaine de la consommation, il faut, par exemple, que le consommateur ait conservé son ticket de caisse ou sa facture pendant plusieurs années.

Lors de son audition, Mme Joëlle Simon, directrice générale adjointe du MEDEF, a considéré que la justice n'était pas équipée en termes de moyens pour faire face à des actions de groupe et que le traitement d'un grand nombre de recours était un facteur d'allongement des procédures. Elle a ainsi cité l'exemple de l'action de groupe contre Google, l'association UFC-Que choisir ayant annoncé qu'il faudrait entre 7 et 10 ans pour qu'elle aboutisse.

1. Supprimer la mise en demeure préalable

Certains éléments de la procédure d'action de groupe constituent un facteur de ralentissement de la procédure.

C'est le cas du délai laissé après la mise en demeure de faire cesser le manquement à l'entreprise défenderesse : ce délai est de quatre mois en matière d'environnement et de protection des données personnelles et de six mois en matière de discrimination. Ce délai rallonge considérablement la durée des

procédures alors que le manquement à une obligation légale ou contractuelle pourra continuer à porter préjudice pendant la durée de la procédure.

Mme Savine Bernard, avocate, représentant le Syndicat des avocats de France a souligné, lors de son audition, que la mise en demeure est « inopérante » en matière de discrimination, les entreprises estimant qu'accepter la discussion impliquait de reconnaître l'existence d'une discrimination.

En outre, lors de son audition par la mission, Mme Anne de Pingon, représentant le syndicat Unité magistrats, s'est interrogée sur la justification de cette obligation de mise en demeure préalable alors qu'un tel filtre n'est jamais exigé pour une action individuelle.

De même, Mme Françoise Kamara, doyenne de la 1^{ère} chambre civile de la Cour de cassation, a considéré qu'un tel délai, qui doit permettre de cesser une pratique dommageable, était « *excessif* » et permettait la poursuite de la pratique condamnable, *a fortiori* en matière de discrimination pour lequel le délai est de 6 mois.

Vos rapporteurs considèrent que la mise en demeure préalable en matière d'environnement, de protection des données personnelles et de discrimination n'apporte rien à la procédure tout en rallongeant les délais et proposent, par conséquent, de la supprimer.

Proposition n° 10 : Supprimer l'obligation de mise en demeure préalable pour les actions de groupe en matière d'environnement, de protection des données personnelles et de discrimination.

2. Renforcer la compétence du juge de la mise en état

Le caractère récent de l'action de groupe peut expliquer en partie qu'aucune action n'ait franchi à ce jour la phase de déclaration de la responsabilité. En effet, certains éléments de cette nouvelle procédure ont pu donner lieu à des interrogations, ou en tout cas donner l'occasion aux avocats des défendeurs de ralentir les procédures engagées en proposant une certaine interprétation des textes. Cela a par exemple été le cas de la question de l'étendue des pouvoirs du juge de la mise en état. La Cour de cassation a ainsi précisé, dans un arrêt du 27 juin 2018 ⁽¹⁾, que « *s'il revient au juge de la mise en état de vérifier que l'assignation expose expressément des cas individuels, il ne lui appartient pas d'en apprécier la pertinence* ».

Entre le moment où l'action est introduite et l'audiencement de l'affaire, la procédure de mise en état peut être très longue. Une des solutions possibles serait de rendre systématique la procédure d'audience à jour fixe. Néanmoins, une telle

(1) Cass. Civ., 27 juin 2018, n° 17-10.891.

réforme semble peu pertinente : en effet, l'assignation à jour fixe est toujours possible pour les actions de groupe. Par ailleurs, la plupart des procédures nécessitera une mise en état préalable et imposer le jour fixe pourrait alors être contre-productif en provoquant des demandes de report.

Vos rapporteurs considèrent, en revanche, qu'il serait pertinent, compte tenu des délais actuels de procédure, de donner au juge de la mise en état la possibilité d'ordonner l'arrêt immédiat d'un manquement constaté dans la pratique du professionnel. La procédure serait initiée soit par une association partie à l'instance, soit par le ministère public. La décision pourrait être assortie de l'exécution provisoire sous réserve d'un référé de l'entreprise visée devant la cour d'appel.

Proposition n° 11 : Prévoir la possibilité pour le juge de la mise en état de prononcer l'arrêt immédiat du manquement constaté.

3. Confier le contentieux des actions de groupe à des juridictions spécialisées

Dans un rapport d'information préconisant en 2009 la mise en place d'une procédure d'action de groupe ⁽¹⁾, les sénateurs MM. Laurent Bêteille et Richard Yung préconisaient la mise en place de juridictions spécialisées. Cette réforme n'a cependant pas été retenue par la loi du 12 mars 2014.

Plusieurs interlocuteurs entendus par la mission ont estimé nécessaire la mise en place de juridictions spécialisées. Ainsi, Mme Françoise Kamara a considéré que la mise en place des juridictions spécialisées pourrait constituer « *une voie efficace et raisonnable, en termes d'efficacité, d'harmonie et de sécurité de la jurisprudence, ainsi que d'organisation des services du greffe* ».

Le directeur des affaires civiles et du Sceau, M. Jean-François de Montgolfier, a quant à lui considéré que la spécialisation des juridictions pourrait se justifier dans les cas de contentieux « *peu nombreux et à haute technicité* », ce qui pourrait être le cas en matière d'environnement, de santé et de protection des données personnelles.

Dans un souci de rationalisation des compétences et des moyens, vos rapporteurs considèrent qu'il serait pertinent de réserver la compétence en matière d'action de groupe à un nombre limité de tribunaux spécialisés de taille suffisante (comme Paris, Marseille, Bordeaux et Lille...) dont la liste serait fixée par décret. Les greffes disposeraient d'une taille suffisante pour traiter les procédures les plus

(1) Rapport d'information fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale par le groupe de travail sur l'action de groupe par MM. Laurent Bêteille et Richard Yung, n°499 (2009-2010), 26 mai 2010.

massives, et les juges développeraient une expertise particulière, notamment dans le domaine de la consommation.

Proposition n° 12 : Donner une compétence exclusive à certains tribunaux judiciaires et à des juridictions administratives spécialisées.

4. Renforcer le rôle du ministère public

M. François Molins, procureur général près la Cour de cassation, a considéré lors de son audition qu'il pourrait être opportun que le ministère public puisse avoir la qualité à agir pour intenter une action de groupe. Dans les éléments transmis à vos rapporteurs, il constate que le ministère public « *peut devenir un porte-parole efficace dans la mesure où il peut déclencher l'action publique* », qu'il pourrait être envisagé « *de confier au parquet la possibilité d'agir – d'office ou sur saisine de consommateurs, d'une association ou d'une administration – dans le cadre de cette procédure* » et que « *l'utilisation des référés par le ministère public pourrait à titre d'exemple, permettre à ce dernier de demander la cessation d'agissements illicites* ».

Vos rapporteurs considèrent qu'il pourrait être opportun de renforcer la place du ministère public en prévoyant qu'il est obligatoirement informé de toute procédure d'action de groupe, afin qu'il puisse y intervenir comme partie jointe.

L'intervention du ministère public comme partie jointe

Le parquet intervient comme partie jointe en application de l'article 424 du code de procédure civile.

En raison de la nature des intérêts en jeu, le ministère public peut, malgré sa qualité de partie jointe, avoir une prise sur la procédure et par exemple exercer une voie de recours lorsque la décision prise par le juge lui paraît contraire à la loi ou inopportune. Mais une telle possibilité doit lui être ouverte par la loi (c'est le cas en matière de tutelle ou d'assistance éducative).

S'agissant des formes de l'intervention du ministère public en qualité de partie jointe, le premier alinéa de l'article 431 du code de procédure civile dispose que le ministère public, en qualité de partie jointe, n'a l'obligation d'assister à l'audience que lorsque sa présence est exigée par la loi. Dans le cas contraire, la présence du parquet à l'audience n'est que facultative, et il peut faire connaître son avis par voie de conclusions écrites. Celles-ci doivent être mis à disposition des parties (deuxième alinéa de l'article 431 du code de procédure civile). Lorsque le ministère public, partie jointe, intervient à l'audience, il prend la parole en dernier (premier alinéa de l'article 443 du code de procédure civile).

Proposition n° 13 : Prévoir la communication obligatoire au ministère public de toute procédure d'action de groupe, afin qu'il puisse y intervenir comme partie jointe.

5. La question de la charge de la preuve

Une réflexion pourrait être également menée sur l'introduction en France, pour la recherche de la preuve dans les actions de groupe, de la procédure dite de *discovery* présente en Angleterre, au Pays de Galles et aux États-Unis.

Selon la CNIL, la procédure de *discovery* est « *le nom donné à la procédure américaine permettant, dans le cadre de la recherche de preuves pouvant être utilisées dans un procès, de demander à une partie tous les éléments d'information (faits, actes, documents...) pertinents pour le règlement du litige dont elle dispose quand bien même ces éléments lui seraient défavorables* ». Par opposition, le droit français suit la maxime *nemo contra se edere tenetur*, en vertu de laquelle on ne peut exiger que les parties produisent les pièces qui leur sont défavorables. En France, la procédure judiciaire de production forcée d'une pièce par une partie, prévue à l'article 142 du code de procédure civile, dépend de l'accord du juge.

Vos rapporteurs s'interrogent donc sur l'opportunité de prévoir une application de la procédure de *discovery* aux actions de groupe, afin de permettre la production de certaines pièces dont la liste serait strictement limitée (comme l'identité des consommateurs lésés).

Une telle réforme pourrait se heurter cependant à la protection du secret des affaires, dont le régime juridique est régi par la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection du secret des affaires ⁽¹⁾ qui transpose en droit français la directive du 8 juin 2016 sur la protection des savoir-faire et des informations commerciales non divulgués contre l'obtention, l'utilisation et la divulgation illicites ⁽²⁾.

Si néanmoins, un professionnel devait être contraint de produire des pièces contraires à la défense de ses intérêts, en matière d'actions de groupe, ce ne pourrait être que sur le fondement d'une décision motivée du juge.

(1) Loi n° 2018-670 du 30 juillet 2018 relative à la protection du secret des affaires.

(2) Directive n° 2016/943/UE du 8 juin 2016 sur la protection des savoir-faire et des informations commerciales non divulgués (secrets d'affaires) contre l'obtention, l'utilisation et la divulgation illicites.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Lors de sa réunion du mercredi 10 juin 2020, la commission des Lois a examiné ce rapport d'information et en a autorisé la publication.

Ces débats ne font pas l'objet d'un compte-rendu écrit et sont accessibles sur le portail vidéo du site de l'Assemblée à l'adresse suivante :

<http://assnat.fr/UcAlXr>

LISTE DES PROPOSITIONS

Proposition n° 1 : Mettre en place, dans le code de procédure civile, un cadre commun pour toutes les actions de groupe en matière civile et unifier les procédures des actions collectives en matière administrative, qu'il s'agisse des actions de groupe ou des actions en reconnaissance de droits.

Proposition n° 2 : Donner la qualité à agir :

- aux associations dont l'objet social inclut celui du litige et ayant au moins deux ans d'existence ;

- aux associations *ad hoc* composées d'au moins cinquante personnes physiques ou d'au moins dix entreprises constituées sous la forme de personnes morales et ayant au moins deux ans d'existence.

Proposition n° 3 : Permettre aux personnes morales de droit privé et de droit public, à l'exclusion de l'État, d'intenter, par l'intermédiaire d'une association, une action de groupe.

Proposition n° 4 : Autoriser les associations à faire la publicité de l'action de groupe qu'elles souhaitent intenter afin de faciliter l'identification du nombre de consommateurs lésés et quantifier le montant du préjudice.

Proposition n° 5 : Prévoir la mise en place par le ministère de la Justice et par le Conseil national des barreaux d'un registre des actions de groupe.

Proposition n° 6 : prévoir une réparation intégrale des préjudices, quelle que soit leur nature, pour les requérants des actions de groupe.

Proposition n° 7 : Obliger les juridictions, lorsqu'elles allouent des indemnités à la partie gagnante au titre de l'article 700 du code de procédure civile, à prendre en considération les sommes réellement engagées par celle-ci, qu'il s'agisse notamment des honoraires d'avocat ou des coûts internes afférents à la procédure.

Proposition n° 8 : Ajouter une disposition spécifique relative aux actions de groupe à l'article 696 du code de procédure civile tendant à faire supporter les dépens au Trésor public, en cas d'échec d'une action de ce type, lorsque celle-ci a été engagée sur des bases sérieuses.

Proposition n° 9 : Prévoir le prononcé à l'encontre du professionnel, à la requête de l'association demanderesse ou sur proposition du ministère public, d'une sanction civile consistant en la confiscation d'une fraction de son chiffre d'affaires au profit du Trésor public.

Proposition n° 10 : Supprimer l'obligation de mise en demeure préalable pour les actions de groupe en matière d'environnement, de protection des données personnelles et de discrimination.

Proposition n° 11 : Prévoir la possibilité pour le juge de la mise en état de prononcer l'arrêt immédiat du manquement constaté.

Proposition n° 12 : Donner une compétence exclusive à certains tribunaux judiciaires et à des juridictions administratives spécialisées.

Proposition n° 13 : Prévoir la communication obligatoire au ministère public de toute procédure d'action de groupe, afin qu'il puisse y intervenir comme partie jointe.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

- **MEDEF**

- Mme Joëlle Simon, directrice générale adjointe en charge des affaires juridiques, éthiques et de gouvernance des entreprises

- M. Jules Guillaud, chargé de mission

- **Institut national de la consommation (INC)**

- Mme Patricia Foucher, cheffe du service juridique, économique et documentation

- **Conseil d'État**

- M. David Moreau, secrétaire général adjoint, chargé des juridictions administratives

- **Commission fiscale de la Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME)**

- M. Gérard Orsini, chef de file

- Mme Delphine Borne, juriste

- Mme Sabrina Benmouhoub, chargée de mission « affaires publiques et organisation »

- **Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)**

- M. Pierre Chambu, chef du service de la protection des consommateurs et de la régulation des marchés

- Mme Joanna Ghorayeb, sous-directrice des affaires juridiques et des politiques de concurrence et de consommation

- M. Philippe Guillermin, chef du bureau de la politique de protection des consommateurs et de la loyauté

- **Syndicat des avocats de France (SAF)**

- Mme Savine Bernard, avocate

- M. François Zind, avocat

- **Fédération nationale des unions de jeunes avocats (FNUJA)**

- Mme Catheline Modat, avocate, première vice-présidente

- Mme Nejma Labidi, avocate

- **Table ronde d’avocats**

- M. Charles Constantin-Vallet, avocat
- M. Edmond-Claude Frety, avocat,
- M. Frederik-Karel Canoy, avocat,
- M. François Lafforgue, avocat
- M. Laurent Canoy

- **Cour d’appel de Paris**

- M. Jean-Michel Hayat, Premier président

- **CCI Paris Île-de-France**

- M. Didier Kling, président
- Mme Véronique Etienne-Martin, directrice de cabinet
- Mme Anne-Catherine Outin-Adam, directrice des politiques juridiques et économiques
- M. Pierre Dupuy, chargé de mission « affaires européennes et ultramarines et relations avec le Parlement »

- **Centre de médiation et d’arbitrage de Paris (CMAP)**

- Mme Sophie Henry, déléguée générale
- Mme Bérangère Clady, directrice du Pôle « modes alternatifs de règlement des différends »

- **Association des avocats conseils d’entreprise (ACE)**

- M. Emmanuel Raskin, avocat, vice-président

- **CNIL**

- M. Jean Lessi, secrétaire général
- Mme Karin Kieffer, directrice-adjointe de la direction de la protection, des droits et des sanctions
- Mme Tiphaine Havel, conseillère pour les questions institutionnelles et parlementaires

- **Conseil national des barreaux**

- M. Emmanuel Raskin, avocat
- M. Thomas Charat, avocat

- **Barreau de Paris**

- M. Bernard Fau, avocat,

- **Conférence des Bâtonniers**
 - Mme Hélène Fontaine, avocate
- **Syndicat de la magistrature**
 - Mme Anne-Sophie Wallach, magistrate
 - M. Vincent Charmoillaux, magistrat
- **Secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales**
 - M. Charles Touboul, directeur des affaires juridiques
 - Mme Florence Duenas, sous-directrice
 - M. Arnaud Deloffre, chef du pôle « droit privé, droit pénal et droit de la Convention européenne des droits de l’Homme » et du pôle « droit public et droit constitutionnel »
- **Syndicat Unité magistrats**
 - Mme Anne de Pingon, magistrate
 - M. Philippe Ferlet, magistrat
 - Mme Pascaline Chamboncel, magistrat
- **Table ronde des associations de consommateurs ayant intenté une action de groupe**
 - Association Consommation, logement et cadre de vie (CLCV)**
 - M. François Carlier, délégué général
 - Confédération nationale du logement (CNL)**
 - Mme Jocelyne Herbinski
 - M. Brice Duhr,
 - Familles rurales**
 - Mme Nadia Ziane, responsable juridique et responsable du pôle consommation
 - Association UFC-Que choisir**
 - M. Cédric Musso, directeur de l’action politique
 - M. Raphaël Bartlome, responsable du département juridique
- **Cour de Cassation**
 - M. François Molins, Procureur général
- **Tribunal judiciaire de Paris**
 - M. Jean-Paul Besson, premier vice-président

- **Table ronde d’associations d’usagers du système de santé**

- Association d’aide aux parents d’enfants souffrant du syndrome de l’anti-convulsivant (APESAC)**

- Mme Marine Martin, présidente
 - M. Charles Joseph-Oudin, avocat
 - Mme Sophie de Noray, associée
 - Mme Stéphanie Paucod, collaboratrice
 - Mme Margaux Catimel collaboratrice

- Réseau d’entraide, soutien et information sur la stérilisation tubulaire (RESIST)**

- Mme Émilie Gillier, présidente
 - Mme Carole Surtel
 - Mme Cécile Pottier

- Association d’aide aux victimes des accidents des médicaments (AAAVAM)**

- M. Georges Alexandre Imbert, président
 - M. Didier Jaubert

- **Cour de cassation**

- Mme Françoise Kamara, doyen de la 1^{ère} chambre civile
 - Mme Anne-Gaëlle Dumas, conseiller référendaire à la 2^{ème} chambre civile

- **Cabinet White case**

- Mme Élodie Valette, avocate
 - M. Philippe Métais, avocat

- **Conseil supérieur de la magistrature**

- Mme Chantal Bussière, première présidente de cour d’appel honoraire

- **Table ronde des associations de consommateurs n’ayant pas intenté une action de groupe**

- Confédération nationale des associations familiales catholiques (CNAFC)**

- M. Nicolas Revenu, responsable national du département « consommation »
 - Mme Dominique du Chatelier

Conseil national des associations familiales laïques (CNAFAL)

— M. Claude Rico, vice-président, co-responsable du secteur
« consommation »

— Mme Karine Letang, juriste

• **Association UFC-Que choisir**

— M. Raphaël Bartlome, responsable du département juridique

— Mme Laurie Liddell, juriste

• **Direction des affaires civiles et du Sceau**

— M. Jean-François de Montgolfier, directeur des affaires civiles et du
Sceau

• **Les Entreprises du médicament (LEEM)**

— Mme Marie Houssel, responsable du pôle ressources humaines

— M. Alexandre Mokédé, responsable du pôle offre de soins

• **Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes**

— M. André Schwob, chef du service du soutien au réseau

— Mme Odile Cluzel, sous-directrice de la communication, de la
programmation et de la veille économique

— Mme Catherine Dubuis, chef du bureau du mouvement consommériste et
de la médiation

• M. Baptiste Allard, maître de conférences en droit privé et sciences
criminelles à la Faculté des affaires internationales de l'Université du Havre

• Mme Maria Azar-Baud, maître de conférences en droit privé à l'Université
Paris-Sud

• M. Jacques Toubon, Défenseur des droits

DÉPLACEMENTS EFFECTUÉS PAR LA MISSION

Déplacement à Bruxelles, le 29 janvier 2020

- **Commission européenne, cabinet de M. Didier Reynders, commissaire à la justice**
 - Mme Isabelle Perignon, cheffe adjointe du cabinet
 - Mme Bénédicte Van Ormelingen, analyste politique
- **Commission européenne, direction générale de la justice et des consommateurs**
 - Mme Blanca Rodriguez Galindo, cheffe d'unité, droit des consommateurs et du marketing
- **Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne**
 - M. Raphaël Coesme, conseiller juridique adjoint
 - M. Adrien Flesch, conseiller justice civil
- **Parlement européen**
 - M. Geoffroy Didier (FR-PPE), rapporteur sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux actions représentatives dans le domaine de la protection des intérêts collectifs des consommateurs

Déplacement à Lisbonne, les 3 et 4 mars 2020

- M. Pedro Guerra e Andrade, avocat
- M. João Torres, secrétaire d'État au Commerce, aux services et à la protection des consommateurs
- M. Vasco Colaço, président et M. Luis Rodrigues, vice-président, de l'Association de défense des consommateurs DECO
- Mme Ana Catarina Fonseca, directrice générale de la direction générale des consommateurs
- Mme Mónica Quintela et Mme Márcia Passos, députées PSD

ANNEXE : LE RÉGIME JURIDIQUE DES ACTIONS DE GROUPE

	Consommation	Santé	Environnement	Discrimination	Protection des données personnelles
Création	Loi du 17 mars 2014.	Loi du 26 janvier 2016.	Loi du 18 novembre 2016.	Loi du 18 novembre 2016.	Loi du 18 novembre 2016.
Qualité à agir	Associations de défense des consommateurs agréées et représentatives au niveau national.	Associations d'usagers du système de santé agréées, sans exigence de représentativité.	Associations agréées au titre de la protection de l'environnement.	<ul style="list-style-type: none"> – Organisations syndicales représentatives. – Associations intervenant dans la lutte contre les discriminations déclarées depuis au moins 5 ans. 	<ul style="list-style-type: none"> – Associations déclarées depuis cinq ans ayant pour objet la protection de la vie privée. – Associations de défense des consommateurs représentatives au niveau national et agréées. – Organisations syndicales.
Champ d'application	Réparation de préjudices individuels résultant d'un dommage matériel, y compris dans le cadre de la location d'un bien immobilier (loi ELAN).	Réparation de préjudices individuels résultant d'un dommage corporel des usagers du système de santé.	Cessation du manquement ou réparation des préjudices matériels et corporels résultant de dommages environnementaux.	Cessation du manquement ou réparation des préjudices individuels, matériels et moraux, subis après la réception par le défendeur de la mise en demeure.	Cessation du manquement au RGPD ou à la loi « informatique et libertés », ou réparation des préjudices matériels et moraux subis.
Mise en demeure	Non.	Non.	4 mois.	6 mois.	4 mois.
Procédure judiciaire	Jugement sur la responsabilité du professionnel + procédure de liquidation des préjudices (individuelle).	Jugement sur la responsabilité du professionnel. Médiation en cas d'accord des parties ou procédure de liquidation des préjudices (individuelle).	Jugement sur la responsabilité du professionnel + procédure de liquidation des préjudices (individuelle ou collective).	Jugement sur la responsabilité du professionnel + procédure de liquidation des préjudices (individuelle).	Jugement sur la responsabilité du professionnel + procédure de liquidation des préjudices (individuelle ou collective).
Articulation de l'action de groupe / l'action individuelle	Suspension des actions individuelles. Autorité de chose jugée du jugement à l'égard de chacun des membres du groupe. Possible action selon les voies de droit commun pour la réparation des préjudices n'entrant pas dans le champ défini par le jugement.	Suspension des actions individuelles. Autorité de chose jugée du jugement à l'égard de chacun des membres du groupe. Possible action selon les voies de droit commun pour la réparation des préjudices n'entrant pas dans le champ défini par le jugement.	Suspension des actions individuelles. Autorité de chose jugée du jugement à l'égard de chacun des membres du groupe. Possible action selon les voies de droit commun pour la réparation des préjudices n'entrant pas dans le champ défini par le jugement.	Suspension des actions individuelles. Autorité de chose jugée du jugement à l'égard de chacun des membres du groupe. Possible action selon les voies de droit commun pour la réparation des préjudices n'entrant pas dans le champ défini par le jugement.	Suspension des actions individuelles. Autorité de chose jugée du jugement à l'égard de chacun des membres du groupe. Possible action selon les voies de droit commun pour la réparation des préjudices n'entrant pas dans le champ défini par le jugement.