



CENTRE DE DROIT DE LA CONSOMMATION

UNIVERSITE CATHOLIQUE
DE LOUVAIN

FACULTE DE DROIT

UNITE DE DROIT ECONOMIQUE

La représentation juridictionnelle
des intérêts collectifs

par

Th. BOURGOIGNIE
Chef de travaux, U.C.L.
Directeur, Centre de
droit de la consumma-
tion, U.C.L.

J. STUYCK
Maître de conférences,
K.U.L.
Chargé de cours, Econo-
misch hogeschool Limburg
(Hasselt)

UNIVERSITE CATH. DE LOUVAIN
FACULTE DE DROIT
BIBLIOTHEQUE
PLACE MONTESQUIEU, 2
B-1348 LOUVAIN-LA-NEUVE

Contribution aux Journées Juridiques Jean Dabin
des 14 et 15 octobre 1982, Centre Charles Van Reepingen
pour le droit judiciaire, Faculté de Droit, U.C.L.

Introduction

1. La protection juridique et juridictionnelle d'intérêts collectifs constitue sans doute l'une des métamorphoses les plus profondes du droit judiciaire civil contemporain (1). L'interrogation est fondamentale : comment le mode traditionnel de règlement des litiges, de nature essentiellement judiciaire et individualiste, peut-il répondre aux demandes de plus en plus pressantes d'actions destinées à assurer la représentation et la défense d'intérêts partagés par un grand nombre, voire une multitude, de citoyens confrontés à une même situation préjudicielle ?

Le besoin accru de protection juridictionnelle des intérêts collectifs s'inscrit au sein d'une évolution fondamentale du modèle d'accès au droit et à la justice défini par nos sociétés modernes. Cette évolution rend notamment compte d'une perception plus exacte de la dimension collective du comportement de l'individu dans un grand nombre des relations qu'il noue et de l'émergence d'intérêts collectifs nouveaux au sein de la vie économique et sociale; les lacunes qui caractérisent l'action menée dans ces domaines nouveaux par les structures traditionnelles de représentation des intérêts collectifs et l'activité grandissante de groupements se donnant précisément pour objet d'assurer la promotion, la représentation et la défense desdits intérêts expliquent également le regain d'intérêt que connaît cette problématique (§ 1). Des modes nouveaux de représentation des intérêts collectifs ont été introduits dans plusieurs ordres juridiques étrangers : s'ils entendent tous répondre à une même préoccupation, les moyens utilisés diffèrent sensiblement; il a paru intéressant de dresser un rapide tableau des formes de représentation adoptées par ces diverses expériences (§ 2). En droit belge, la théorie traditionnelle du droit d'action en justice continue, malgré les indices d'une remise en cause, à faire obstacle à la reconnaissance du droit d'agir à des collectivités non formellement personnalisées ou qui ne peuvent

(1) J. VAN COMPERNOLLE, *Le droit d'action en justice des groupements*, Larcier, Bruxelles, 1972, pp. 291 et ss.; M. CAPPELLETTI, *La protection d'intérêts collectifs et de groupe dans le procès civil*, *Rev. int. dr. comparé*, 1975, pp. 571 et ss.; M. CAPPELLETTI, *Vindicating the Public Interest through the Courts : a comparativist's contribution*, 25 *Buffalo Law Review* 643 (1976); M. CAPPELLETTI, B. GARTH, *Access to Justice : the worldwide movement to make rights effective - A general report*, in *Access to Justice*, Sijthoff, 1978, vol. I, book 1, pp. 38 et ss.

justifier d'un intérêt individualisé à agir (§ 3). Une réforme visant à rendre plus effective la protection juridictionnelle d'intérêts collectifs dans la vie économique et sociale de notre pays semble opportune; l'on tente, en conclusion, d'en dégager les axes principaux (§ 4).

On note que, bien que la problématique abordée concerne plusieurs domaines nouveaux et importants du droit économique et social, l'illustration qui en est donnée se réfère le plus souvent au champ d'application de la consommation; ce dernier relève en effet plus directement de la spécialisation des auteurs du présent rapport.

§ 1. Du besoin d'une protection juridictionnelle accrue des intérêts collectifs

2. Reflet des profondes modifications survenues sur le plan des échanges sociaux et économiques au sein de nos sociétés, un modèle d'accès au droit et à la justice, qualifié de social ou de collectif, tend à apparaître qui s'écarte des postulats sous-jacents au droit des obligations et au droit judiciaire traditionnels (1). Alors que notre système normatif continue à privilégier les modes de formalisation de rapports individuels et présumés égalitaires, l'observation des échanges marchands révèle une réalité bien différente. Le déséquilibre qui, au sein de nombreux contentieux, sépare les parties en présence quant à leur connaissance ou leur compétence juridiques et partant leur pouvoir de négociation respectifs (2), mais aussi quant à la faculté effective qui est la leur d'ac-

(1) Sur ce modèle, on lira M. CAPPELLETTI, B. GARTH, *op. cit.*, pp. 49 et ss.; Th. BOURGOIGNIE, G. DELVAX, F. DOMONT-NAERT, Ch. PANIER, L'aide juridique au consommateur, Bruxelles/Louvain-la-Neuve, Bruylant/Cabay, 1981, pp. 34 et ss.

(2) Ces constatations sont notamment évidentes dans les relations marchandes qui lient consommateurs et professionnels. Voy. G. DELVAX, Th. BOURGOIGNIE, La fonction de consommation et le droit de la consommation, *Rev. interdisc. études jur.*, 1981/7, pp. 2 à 31; Th. BOURGOIGNIE, Fr. DOMONT-NAERT, Les clauses abusives et la protection des consommateurs, *Annales Droit de Louvain*, 1981, pp. 3 à 59; Fr. DOMONT-NAERT, M. FALLON, Le droit de la consommation et le droit des contrats, in Th. BOURGOIGNIE et J. GILLARDIN, Le droit des consommateurs : clauses abusives, pratiques de commerce, réglementation des prix, *Public. des Fac. Univ. St. Louis, Bruxelles 1982*, pp. 85-87.

céder au prétoire et de se familiariser avec les rouages du judiciaire (1), a fait naître une double préoccupation : regrouper la défense d'intérêts similaires mais dispersés des individus d'une part, assurer la représentation d'intérêts collectifs nouveaux, d'autre part. S'il s'agit certes, dans le cadre d'une politique générale visant à rendre plus effectif l'accès au droit et à la justice, de favoriser l'expression et le traitement des

(1) Plusieurs "effets de barrière" sont dénoncés qui éloignent le citoyen de la justice : M. CAPPELLETTI, B. GARTH, *op. cit.*, pp. 10 à 21; E. JOHNSON, *Thinking about access : a preliminary typology of possible strategies*, in M. CAPPELLETTI, *Access to Justice*, vol. III, pp. 8 et ss.

Les difficultés d'accès au droit et à la justice en général ont fait l'objet d'une abondante doctrine ces dernières années. On ne peut citer ici que quelques références essentielles. Ch. Panier, *L'accès au droit et à la justice : jalons pour une démocratie juridique et judiciaire*, *Rev. interdisc. études jur.*, 1980/5, pp. 1 à 34 (et nombreuses références citées); M. STORME, *Zugang zum Recht in Belgien*, 40 *Rabels Z.* (1976), pp. 759 et ss.; M. STORME, *Towards a justice with a human face*, Antwerpen-Deventer, Kluwer, 1978; M. STORME, *Restaurer la confiance en la justice*, *J.T.* 1982, p. 133. M. CAPPELLETTI, *Access to Justice*, 4 vol. Sijthof, Alphen den Rijn, 1978; E. BLANKENBURG, *Innovations in the legal services. Research on service delivery*, Cambridge (Mass.), Oelgeschlager, Gunn Hain Publ., 1980; K. SCHUYT, K. GROENENDIJK, B. SLOOT, *De weg naar het recht*, Deventer, Kluwer, 1975; numéro spécial de la revue *Rabels Z.*, n° 40, 1976.

Ces observations se trouvent confirmées, voire renforcées, à l'égard de certaines catégories de demandeurs. Ainsi en est-il très certainement pour les consommateurs. Voy. à ce propos, Th. BOURGOIGNIE, G. DELVAX, F. DOMONT-NAERT, Ch. PANIER, *op. cit.*, pp. 439 à 507; N. REICH, H. MICKLITZ, *Le droit de la consommation dans les pays membres de la C.E.E. - Analyse comparative*, Londres, Van Nostrand Reinhold Cy, 1981, pp. 231;

C.E.E., *Les moyens judiciaires et parajudiciaires de la protection des consommateurs*, Luxembourg, Office des C.E., 1976; National Consumer Council, *Simple Justice*, Londres, 1978; Institut National de la Consommation, *Le droit de la consommation et sa mise en oeuvre*, Travaux des 4èmes Journées

de Droit de la consommation, Paris, décembre 1981; CREDOC, *La protection juridique et judiciaire des consommateurs : le point de vue des consommateurs*, Paris, 1977; B.M. BLEGWAD, *Accessibility and dispute treatment : the case of the consumer in Denmark*, Arbejdsnoter, Institute of organization and industrial sociology, Copenhagen, doc. 79-12; E. HONDIUS, *Consumentenrecht : de eerste tien jaren*, *Nederlands Juristenblad*, 1980, pp. 849 et ss.; U. REIFNER, *Verbraucherschutz und Rechtshilfe*, Berlin, International Institute of Management, 1979; A. BEST, A.R. ANDREASEN, *Talking back to business : voiced and unvoiced consumer complaints*, Washington D.C., Center for Study of Responsive Law, 1976; id., *Consumer response to unsatisfactory purchases : a survey of perceiving defects, voicing complaints and obtaining redress*, 11 *Law and Society Review* (1977), pp. 70 et ss.

plaintes individuelles (1), l'accent est également mis sur le besoin d'assurer le regroupement, la défense et la représentation d'intérêts collectifs ou de masse jugés de plus en plus déterminants dans la société.

La collectivisation des intérêts en présence dans l'ordre social est effectivement une tendance manifeste de la vie d'aujourd'hui, qu'il s'agisse du regroupement des intérêts des travailleurs, de ceux des professionnels d'une même branche d'activité, des consommateurs, des locataires, des usagers des services publics, des créanciers d'une société faillie, des actionnaires minoritaires d'une société anonyme, des défenseurs de l'environnement, etc. Beaucoup de ces intérêts peuvent être qualifiés de "diffus" en ce qu'ils appartiennent à tous et à chacun (2). Répartis entre une masse d'individus, ils restent, malgré leur importance numérique, non organisés et non représentés dans le contexte socio-économique existant. Les données du problème que soulève la représentation de tels intérêts en justice ont été abondamment décrites par

-
- (1) Les réponses, à ce niveau de la réforme à mener, sont multiples et peuvent notamment consister en l'aménagement des règles de la procédure judiciaire, ~~et~~ la simplification du langage juridique et judiciaire, la modération des frais de justice et la tarification des prestations des auxiliaires de justice, la mise en place de procédures ou de structures de règlement des conflits dites parajudiciaires ou alternatives et appelant aux techniques de la conciliation ou de l'arbitrage, l'instauration de procédures judiciaires ou administratives simplifiées pour le règlement des litiges dont l'enjeu économique reste mineur, etc... Pour une synthèse des réponses apportées en droit comparé dans le domaine de la défense des consommateurs mais illustrant la problématique générale, Th. BOURGOIGNIE, L'accès des consommateurs à la justice dans la Communauté européenne : apports de droit comparé, contribution au colloque de Gand sur le thème "Procédures appropriées de règlement des litiges de consommation dans les Etats membres : mise en oeuvre et uniformisation", mai 1982, disponible au Centre de droit de la consommation, Faculté de droit, Louvain-la-Neuve, doc. 1982/3.
- (2) M. STORME, *op. cit.*, J.T., 1982, p. 134; G. GHIDINI, L'intérêt des consommateurs comme intérêt "diffus" et sa défense, *Rivista del Diritto Commerciale*, 1978, pp. 33 et ss.

la doctrine (I) et peuvent se résumer comme suit : soit personne n'est recevable à agir pour remédier à une violation de l'intérêt collectif concerné, soit l'intérêt d'un individu isolé pour agir en ce sens reste trop faible au regard de l'investissement que requerrait un tel recours ou n'existe guère puisque, de toutes façons, l'individu viendrait profiter des résultats d'une action collective menée par ailleurs ("free-rider problem").

3. L'ordonnement des rapports entre individus et la recherche d'un meilleur équilibre entre partenaires au sein des relations socio-économiques et des échanges conclus sur le marché, dépasse donc le plus souvent une action exclusivement centrée sur deux personnes, perçues comme unités d'analyse individualisées :

- d'une part, le système juridique est appelé à prendre en compte la *dimension collective du préjudice individuel* allégué par un demandeur isolé : l'intérêt "diffus" s'établit au regard de la somme des intérêts de tous les individus qui ont à faire face à une même situation préjudicielle. Ainsi en est-il, par exemple, de l'ensemble des consommateurs destinataires d'une même publicité trompeuse, utilisateurs d'un même produit dangereux ou signataires d'une même clause abusive;

- d'autre part, des *intérêts collectifs ou de groupe*, spécifiques et distincts tant de l'intérêt général que d'une somme d'intérêts individuels, sont reconnus par l'ordre social qui entend en assurer la promotion et partant, la protection, la défense et la représentation sur les plans juridique et juridictionnel. Ainsi en est-il de la défense des intérêts des travailleurs regroupés en syndicats et de celle des professionnels rassemblés en unions, ordres ou groupements; ainsi en est-il également de la protection des intérêts des créanciers d'une société faillie réunis autour du curateur. La tendance est identique

(1) M. CAPPELLETTI, B. GARTH, *op. cit.*, pp. 18 à 20; M. OLSON, *The logic of collective action*, Harvard Univ. Press, Cambridge (Mass.), 1973, 3ème éd.; D. TRUBEK, *Public advocacy : administrative government and the representation of diffuse interests*, in *Access to Justice*, vol. III, pp. 445 et ss.; H. KOTZ, *The protection of diffuse and fragmented interests : the second wave in the Access-to-justice Movement*, colloque de Florence "Access to Justice - After the publication of the Florence Project series : prospects for future action", octobre 1979, doc. IUE 179/79 (col. 47).

dans d'autres domaines du contexte économique et social, tels ceux liés à la protection des consommateurs (1), à la défense de l'environnement (2), à la lutte contre le racisme ou à la défense des droits de l'homme (3). Bien évidemment la mise en évidence du caractère collectif de certains intérêts socio-économiques et l'introduction, dans le droit matériel, de solutions nouvelles visant à en tenir compte (4), verraient leur portée considérablement limitée, voire dépourvue de toute efficacité, si le système judiciaire refusait ensuite de fournir les instruments adéquats de représentation et de défense des mêmes intérêts.

4. Plusieurs observations complémentaires contribuent à souligner la nécessité d'une représentation nouvelle et plus effective des intérêts collectifs dans notre système judiciaire.

Un complément s'impose à l'action des structures traditionnelles de représentation des intérêts collectifs que sont le ministère public d'une part, certains services administratifs de l'autre. Force est en effet de cons-

-
- collectif
- (1) *European Consumer Law Group, Report on Group Actions*, 1982, 33 p.. Pour une analyse de l'intérêt général des consommateurs comme élément - mais non synonyme - de l'intérêt général, A. BRACK, *Consument, recht en koopkracht*, Deventer, 1981, pp. 174 et ss.
 - (2) H. BOCKEN, *Het aansprakelijkheidsrecht als sanctie tegen de verstoring van het leefmilieu*, Bruxelles, Bruylant, 1979, pp. 394-425.
 - (3) Voy. la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie, *Mon.* 8 août, p. 9928.
 - (4) Le droit de la consommation, par exemple, s'inscrit résolument dans le cadre d'un modèle normatif de type collectif et plusieurs réformes fondamentales de droit matériel qu'il propose relèvent de cette perspective : développement de systèmes collectifs d'information destinés à compenser le caractère jugé trop unilatéral et individualiste de la publicité, rédaction par les organisations de consommateurs de contrats-types destinés à être opposés aux conditions générales présentées par les professionnels, proposition d'introduire l'instrument des conventions collectives dans le domaine de la consommation, préférence marquée pour des mécanismes de socialisation des risques liés aux transactions de consommation ou d'indemnisation collective, fondés sur le principe de la responsabilité objective ou sans faute du professionnel, etc. Voy. G. DELVAX, Th. BOURGOIGNIE, *op. cit.*, pp. 53 et 54.

statuer que dans ces domaines nouveaux où l'intérêt collectif ne se confond pas toujours avec l'intérêt général, tel le domaine du droit de la consommation, l'action du ministère public reste extrêmement timide et, lorsqu'elle a lieu, aboutit au prononcé de sanctions dont le montant s'avère totalement désuet, le plus souvent d'ailleurs par voie transactionnelle (1). Une enquête récente sur l'intervention des parquets dans deux matières importantes intéressant la protection des consommateurs, la réglementation des prix et celle des pratiques du commerce, révèle les carences de l'action publique à l'égard des infractions commises dans ces deux domaines : rareté des interventions d'office du parquet en la matière, nombre très élevé de classements sans suite parmi les dossiers transmis au parquet par les services administratifs compétents, pourcentage de condamnation inférieur à 10 %, solution majoritaire de type transactionnel dont le montant ne dépasse pas en moyenne 10.000 francs (2). Ces chiffres révèlent clairement le manque de sensibilité des parquets aux affaires liées à la consommation, lesquelles sont généralement tenues comme secondaires par rapport à d'autres formes de criminalité. Or, si l'on tenait compte de la dimension collective du préjudice commis et partant du préjudice collectif concerné, la perception de ce type d'infraction s'avérerait radicalement différente. Quant aux interventions des services administratifs chargés

(1) M. CAPPELLETTI, *The role of the Ministère Public, the Prokuratura and the Attorney General in Civil Litigation - with a glance at other forms of representation of public and group interests in civil proceedings*, in M. CAPPELLETTI, J. JOLOWICZ, *Public Interest Parties and the active role of the judge in civil litigation* (Milan/Dobbs Ferry, Giuffrè/Oceana, 1975); M. CAPPELLETTI, *Governmental and private advocates for public interest in civil litigation : a comparative study*, in *Access to Justice*, vol. II, book 2, pp. 767 et ss. Dans le domaine plus spécifique de la consommation et en Belgique, on lira A. DEVREUX, *Rapport sur la protection des consommateurs en droit pénal belge*, in *La protection du consommateur*, Travaux de l'association Henri Capitant 1973, Paris, Dalloz, 1975, pp. 287 et ss.; A. DE CALUWE, *Procédures de protection des consommateurs en droit belge*, in *Les moyens judiciaires et parajudiciaires de la protection des consommateurs*, Colloque de Montpellier 1975, Bruxelles-Luxembourg, CEE, 1976, p. 91; H. BOSLY et J.P. SPREUTELS, *Aspects actuels du droit pénal des affaires en Belgique*, Rapport au XIIIème Congrès de l'A.I.D.P., juillet 1982, p. 8.

(2) Pour les pratiques du commerce, voy. J. STUYCK, *La loi du 14 juillet 1971 : applications et perspectives dans l'intérêt du consommateur*, in Th. BOURGOIGNIE et J. GILLARDIN, *Le droit des consommateurs*, op. cit., 1982, pp. 171 sv.; pour la réglementation des prix, voy. R. ANDERSEN, *Les sanctions en matière de réglementation des prix*, in *ibidem*, 1982, pp. 291 sv.

de veiller au respect des lois et des règlements qui protègent les intérêts collectifs nouveaux, elles restent également limitées : les raisons principales semblent en être l'absence de structure unique déclarée compétente pour intervenir dans le domaine concerné et nouvellement apparu, le manque total de coordination entre les multiples centres de décision et de contrôle administratifs en place, la rigidité des structures dans lesquelles ces services se meuvent, la modicité des moyens humains et matériels qui leur sont attribués et l'existence d'éventuels conflits d'intérêts entre les diverses missions conférées à un même service compétent. L'action des services administratifs compétents pour veiller à l'application des dispositions qui intéressent les consommateurs illustre clairement notre propos (1). On remarque notamment que l'usage de la faculté que la loi du 14 juillet 1971 a reconnue au ministre des affaires économiques de demander la cessation des pratiques de commerce énumérées à l'article 55, a à h de la loi (publicité trompeuse, vente à perte, vente avec primes, vente itinérante,...), est resté tout aussi modeste : 22 actions en cessation seulement avaient été intentées par le ministre au 31 décembre 1978, dont la grande majorité au cours des premières années suivant immédiatement l'entrée en vigueur de la législation de 1971 (2).

La pression en vue de voir assurer la représentation juridictionnelle des intérêts collectifs par la voie de personnes privées est d'autant plus grande que se sont constitués, dans les secteurs concernés, tels la consommation, l'environnement, la lutte contre le racisme,... des groupements dont l'objet social consiste à assurer la promotion, la représentation et la défense de l'intérêt collectif en cause. Par l'adhésion des individus isolés autour des objectifs communs du groupement, l'intérêt collectif, par nature diffus et difficilement appréhensible, vise à trouver ses voies d'expression et de défense. La représentation de l'intérêt collectif désigné par l'objet social du groupement aux divers niveaux du processus décisionnel de la vie

(1) Th. BOURGOIGNIE, G. DELVAX, F. DOMONT-NAERT, Ch. PANIER, *op. cit.*, pp. 208 et ss.

(2) Bull. Q. et R., Ch., n° 9, 24 déc. 1979, quest. n° 53, p. 763.

économique et sociale (législatif, exécutif et judiciaire) devient une préoccupation première du groupement. La crédibilité même des actions de ce dernier en dépend car il ne servirait à rien d'oeuvrer pour la reconnaissance de droits nouveaux, si l'application effective de ceux-ci ne pouvait être assurée. Le groupement entend ainsi participer au processus de formation des règles de droit destinées à assurer la promotion des intérêts qu'il défend. A cette motivation de fond, s'ajoutent des raisons d'opportunité incitant le groupement à revendiquer une représentation juridictionnelle effective. L'accès au mode judiciaire de règlement des conflits procure au groupement des avantages indirects évidents : l'éventualité de se voir opposer une action collective constitue pour l'interlocuteur du groupement un risque de loin supérieur à celui d'actions individuelles, minime dans l'hypothèse d'un intérêt diffus, et accroît de ce fait le pouvoir de pression exercé par le groupement à l'égard de ses partenaires; la sanction judiciaire constitue en elle-même une source de légitimité accrue des actions entreprises par le groupe; la publicité donnée à l'action judiciaire ne peut qu'accélérer la reconnaissance des objectifs du groupement par les milieux intéressés et notamment par la magistrature et les pouvoirs publics; enfin, la perception, par les membres du groupe, d'une possibilité effective de faire valoir leurs droits individuels par la voie d'une action collective soutenue, sinon introduite, par le groupement ne peut qu'augmenter l'intérêt pour eux d'adhérer au mouvement (1).

5. Situant le débat au niveau général de l'accès au droit et à la justice, il serait enfin difficile de justifier que soient écartées, parmi les instruments devant servir à accroître l'accès des citoyens au règlement de leurs différends, les voies susceptibles de réduire plusieurs des obstacles traditionnellement dénoncés sur le chemin du prétoire. La collectivisation des recours individuels peut avoir pour effet de diminuer l'impact dissuasif des barrières psychologiques et financières qui séparent le citoyen de la justice : dissipation des obstacles psychologiques liés à l'isolement du demandeur devant le monde judiciaire, économie de coût résultant du partage des frais de procédure et de recours à un avocat unique par tous les demandeurs, etc.

(1) *Sur les effets bénéfiques que le groupement peut espérer retirer du processus de "judicialisation", J.F. HANDLER, Social movements and the legal system : a theoretical perspective, in E. BLANKENBURG, op. cit., 1980, pp. 123 à 129.*

L'appareil judiciaire dans son ensemble pourrait même en tirer avantage. En effet, tant le fonctionnement du système judiciaire que l'efficacité des modes de contrôle de l'application du droit devraient trouver, dans une représentation juridictionnelle accrue des intérêts collectifs, des avantages économiques certains : accroissement des possibilités de découverte des infractions, diminution des interventions de l'appareil judiciaire suite aux effets de dissuasion et de prévention liés au risque accru d'action collective, économie d'échelles née du regroupement des demandes, etc. (1).

§ 2. Les modes de protection juridictionnelle des intérêts collectifs, à la lumière de quelques expériences étrangères

A. Examen de droit comparé

6. Un bref examen de droit comparé révèle que plusieurs pays ont engagé des réformes visant à promouvoir la protection, sur les plans tant du droit matériel que formel, d'intérêts collectifs nouveaux, dans les domaines principalement du droit de la consommation, de la défense de l'environnement et de la lutte contre les discriminations de race, de religion, de sexe ou autres. Notre mandat n'est pas de décrire ces diverses réalisations; il ne s'agit que de démontrer l'actualité du sujet, d'une part et de présenter des possibilités de réponse susceptibles d'alimenter la réflexion dans notre pays, d'autre part.

Parmi les différentes réformes entreprises à l'étranger, on distingue trois types principaux de solutions : (1°) le maintien de l'exclusivité de la poursuite à l'autorité publique, mais en concordance avec l'institution d'autorités spécialisées et compétentes à agir au nom de l'intérêt collectif, (2°) l'octroi à des groupes organisés du droit d'agir en représentation et en défense de certains intérêts collectifs et (3°) la reconnaissance d'un effet collectif à certaines actions individuelles.

(1) M. MAINIL, *L'accès des groupements de consommateurs en justice : aspects juridiques et économiques*, Mémoire U.C.L., 1981-1982, pp. 50 à 84; R. POSNER, *Economic Analysis of Law*, Little, Brown Cy, Boston, 2ème éd., 1977, pp. 447 et ss.; K. DAM, *Class actions : efficiency, compensation, deterrence*, *Journal of Legal Studies* (1975), pp. 47 à 74; A. ROSENFELD, *An empirical test of class action settlement*, *Journal of Legal Studies* (1976), pp. 113 à 120; R. BERNSTEIN, *Judicial economy and class actions*, *Journal of Legal Studies* (1978), pp. 349 sv.

1°. Action collective à l'initiative d'autorités publiques spécialisées.

7. La préoccupation de plusieurs pays consiste à aménager, en vue de le rendre plus effectif, le rôle du ministère public dans une série de domaines spécifiques et nouveaux de l'environnement économique et social. Des parquets spécialisés sont mis en place - telle est l'orientation claire des Etats-Unis (1); des administrations ou autorités publiques nouvelles se voient reconnaître, parmi leurs autres tâches, celle d'agir devant les tribunaux pour la défense de certains intérêts collectifs. Ainsi, en Europe, l'Ombudsman des consommateurs institué dans les pays scandinaves est autorisé à agir au civil (demande de cessation) ou au pénal devant une juridiction spécialisée - la Cour du Marché - en vue de défendre l'intérêt collectif des consommateurs dans le cadre des législations relatives aux pratiques du commerce, à la publicité, aux méthodes de vente et aux clauses abusives dans les contrats (2). L'Ombudsman, notons-le, n'est nullement autorisé à agir en représentation des intérêts individuels des consommateurs (3). En Grande-Bretagne, le Directeur Général de l'Office of Fair Trading, créé en 1973, est autorisé à poursuivre les pratiques et les accords qui portent atteinte à la concurrence et, de façon plus générale, aux intérêts économiques des consommateurs (4). Les sections 35 à 38 du Powers of Criminal Courts Act de 1973 lui permettent en outre de requérir, au nom des personnes individuelles dûment identifiées et dans les seules matières pénales, des décisions d'indemnisation limitée des préjudices dont ces personnes ont été victimes et dont elles n'arrivent pas à obtenir réparation par la voie d'une constitution de partie civile à l'action publique (5).

(1) M. CAPPELLETTI, *Governmental and private advocates...*, *op. cit.*, p. 816, et note 205.

(2) B. DAHL, *Consumer legislation in Denmark*, Londres, Van Nostrand Cy, 1981, pp. 39 et 40; U. BERNITZ, J. DRAPNER, *Consumer protection in Sweden : legislation, institutions and practice*, Liber Forlag, Vällingby, 1981, pp. 65 et ss.

(3) Plusieurs propositions d'extension des compétences de l'ombudsman des consommateurs en ce sens ont été formulées. P.O. HOLDING, *Access to justice in Sweden*, in M. CAPPELLETTI, *Access to Justice*, *op. cit.*, vol. I, book 2, p. 910.

(4) I. JACOB, *Access to Justice in England*, in M. CAPPELLETTI, *Access to Justice*, *op. cit.*, vol. I, book 1, p. 476; M. WHINCUP, *Consumer legislation in the United Kingdom and Ireland*, Londres, Van Nostrand Reinhold Cy, 1981, p. 24.

(5) M. WHINCUP, *op. cit.*, p. 67.

2°. Action d'intérêt collectif

8. Des groupements dont c'est l'objet social de promouvoir certains intérêts collectifs se voient reconnaître l'accès aux tribunaux pour y défendre les intérêts du groupe. L'action vise à la protection de l'intérêt collectif du groupe et non à celle des intérêts individuels des membres de celui-ci. C'est sans aucun doute ce mode de représentation juridictionnelle des intérêts collectifs qui a le plus retenu, ces dernières années, l'attention du législateur dans les pays voisins de la Belgique. L'action d'intérêt collectif revêt généralement la forme d'une action en cessation de la pratique incriminée, remplissant donc une fonction plus préventive que réparatrice (1).

Dans le domaine du droit de la consommation, par exemple, tous les pays européens à l'exception de la Grande-Bretagne, de la France et de l'Italie, reconnaissent aux organisations de consommateurs le droit de demander la cessation d'une publicité trompeuse, de méthodes de vente prohibées ou de l'usage de conditions générales abusives (2).

Plus exceptionnellement, le droit d'action reconnu au groupement se trouve élargi. Ainsi au Grand-Duché du Luxembourg, où le législateur reconnaît aux organisations de consommateurs le droit de se porter partie civile à l'action publique intentée par le parquet "en cas de violation des règles sur la concurrence déloyale susceptible de porter préjudice aux intérêts collectifs des consommateurs" (3). Ainsi surtout en France, où l'article 46 de loi du 27 décembre 1973 - dite loi Royer - autorise les organisations de consommateurs, ayant à cette fin reçu agrément de l'autorité administrative, à se constituer partie civile dans une procédure répressive ou à exercer devant toutes les autres juridictions l'action civile au nom de l'intérêt collectif des consommateurs qu'elles sont chargées de défendre; le droit d'agir leur est

(1) J. VAN COMPERNOLLE, *L'action en justice des sociétés de groupements*, T.P.R., 1980, pp. 111 et 112. (ex)

(2) EUROPEAN CONSUMER LAW GROUP, *rapport cité*, 1982, pp. 24 à 33; Th. BOURGOIGNIE, G. DELVAX, F. DOMONT-NAERT, Ch. PANIER, *op. cit.*, pp. 269 et ss.

(3) *Règlement grand-ducal du 23 décembre 1974*, art. 13, al. 3; M. FONTAINE, Th. BOURGOIGNIE, *Le droit de la consommation en Belgique et au Luxembourg*, Londres, Van Nostrand Reinhold Cy, 1981, p. 248.

reconnu à l'occasion de tous "faits portant un préjudice direct ou indirect à l'intérêt collectif du consommateur" (1). Il est fait un large usage de ce droit, principalement devant les juridictions répressives (2). La doctrine la plus récente souligne par ailleurs l'intéressante évolution constatée dans le comportement des tribunaux à l'égard de ce type d'action : d'abord hésitante et de type plus préventif (rejet de la recevabilité, octroi du seul franc symbolique à titre d'indemnisation,...), la réponse actuelle du monde judiciaire paraît plus accueillante, veillant notamment à réparer de la façon la plus adéquate possible le préjudice collectif réclamé par le groupement (atteinte à la réputation de l'association, préjudice indirect subi par la collectivité des consommateurs sous la forme de bénéfices illicites, remboursement des frais de dossier, d'expertise, de gestion de l'action,...) (3).

On relève que le législateur français a reconnu le même droit d'agir aux syndicats professionnels, aux organisations représentatives des travailleurs, aux organisations familiales, aux groupements de défense de l'environnement et de lutte contre le racisme. Récemment, la même faculté a été étendue aux organisations de locataires (4).

(1) J. CALAIS-AULOY, Le droit de la consommation en France, Précis Dalloz, Paris, 1981, pp. 364 et ss.

(2) 449 actions civiles ont été exercées en 1979 par les organisations de consommateurs agréées, contre 350 en 1978 et 284 en 1977.

(3) L. BIHL, La justice et l'application du droit de la consommation, rapport aux 4èmes Journées du Droit de la consommation, Paris, décembre 1981; L. BIHL, L'action collective des associations de consommateurs, rapport au colloque du Syndicat des Avocats de France sur le thème de l'action collective, février 1980; R. LOOSLI, La réparation du préjudice collectif, Consommateurs-Actualités, n° 295, 3 juillet 1981; P. LECLERCQ, L'accès à la justice des associations de consommateurs, rapport à la 7ème journée "Justice et Consommation" (École Nationale de la Magistrature), Bordeaux, mai 1980.

(4) Loi fixant les droits et les obligations des locataires et des bailleurs, dite loi Quilliot (J.O., 23 juin 1982).

3°. Action civile d'effet collectif ("class action").

9. Cette orientation n'a guère été suivie par les pays d'Europe; elle reste principalement celle des Etats nord-américains (Etats-Unis, Canada) où s'est développé le moyen de la "class action" (1). D'autres pays anglo-saxons connaissent des équivalents, telle la "relator action" et les "representative proceedings" au Royaume-Uni et en Australie (2); parmi les pays à tradition judiciaire proche de la nôtre, seul le Québec a introduit, en 1979, cette solution sous l'appellation de "recours collectif" (3).

La procédure permet à l'action isolée d'un seul ou de quelques demandeurs - dénommés "représentants" - de susciter une solution judiciaire qui sera susceptible de s'appliquer à l'avenir aux différends opposant toutes les personnes se trouvant dans une situation identique vis-à-vis du même adversaire. Le juge répond à la demande soit sous forme de réparation civile du ou des dommages subis par tous les membres de la classe, soit par l'injonction faite au vendeur de mettre fin à telle ou telle conduite ou d'agir en tel ou tel sens vis-à-vis de toute personne se trouvant dans une situation semblable que celle jugée, soit encore par une déclaration d'illégalité valant erga omnes de telle ou telle pratique. Par ses effets, la "class action" va donc bien au-delà du mécanisme de la jonction des causes ("joinder") par les demandeurs ayant le même intérêt devant une seule juridiction.

(1) M. CAPPELLETTI, B. GARTH, *op. cit.*, pp. 44 et ss.; pour le Canada : R. COOPER et B. KASTNER, *Access to Justice in Canada : the economic barriers and some promising solutions*, in M. CAPPELLETTI, *Access to Justice*, vol. I, book 1, pp. 333 et ss.; pour les USA : E. JOHNSON et cts, *Access to Justice in the US*, in M. CAPPELLETTI, *Access to Justice*, vol. I, book 2, pp. 993 et ss. Pour une comparaison avec l'Europe, W. FISCH, *European Analogues to the class action : group action in France and Germany*, 27 *Am. Journ. Compar. Law* (1979), pp. 51 et ss.

(2) Pour le Royaume-Uni, voy. *The Law Society, Consumer protection, small claims and the class actions*, Londres, mai 1979; pour l'Australie, voy. l'excellent document publié par la Law Reform Commission, *Access to the Courts : II. Class Actions*, Discussion paper n° 11, juin 1979.

(3) Code de procédure civile, art. 999 et ss. (entrée en vigueur le 19 janvier 1979).

Le moyen de procédure de la "class action" se trouve légalement consacré en droit fédéral américain (1). Les conditions générales édictées pour la recevabilité de l'action sont les suivantes, quant au fond :

- la "class" (ensemble de personnes concernées) doit être à ce point importante que la procédure par jonction n'est pas praticable;
- les questions de fait ou de droit soulevées doivent être communes à tous les membres de la classe ;
- les représentants de la classe qui agissent en son nom doivent soumettre à justice des litiges ou des moyens de défense "typiques", c'est-à-dire exemplatifs des diverses situations vécues dans la classe ;
- les représentants doivent rechercher sincèrement et de façon adéquate la protection de la classe (rule 23, a).

L'utilisation de la "class action" est également tributaire du but recherché. Il ne peut s'agir, par cette voie, de rechercher une solution conforme aux seuls intérêts des membres individuels qui agissent : le comportement du défendeur s'avère répréhensible à l'égard de la classe toute entière, les questions de droit ou de fait communes aux membres de la classe doivent revêtir une importance plus grande que les questions concernant les seuls membres individuels en sorte que la "class action" s'avère plus efficace que toutes les autres voies de recours en vue de la solution globale du conflit (rule 23, b).

Enfin une condition de forme non négligeable est imposée : les membres de la classe doivent être avertis de l'intentement de l'action. Ils recevront à cette fin une notification individuelle et pourront de la sorte soit se joindre à la procédure, soit renoncer au bénéfice de son résultat ; s'ils demeurent passifs, ils seront liés par la décision finale (rule 23, c). On remarque donc que la "class action" n'entraîne pas l'effet absolu des décisions judiciaires : le jugement rendu n'a d'effet qu'à l'égard des membres du groupe et de ceux-là seuls qui ont décidé de ne pas s'en exclure ("opt-out device").

(1) Rule 23, Federal rules on civil procedure, 1966.

Le juge dispose d'un large pouvoir d'appréciation et mène un rôle actif dans le fonctionnement de la procédure :

- il vérifie la recevabilité de l'action et choisit la technique de notification de la procédure aux membres du groupe (lettre personnelle, communication par les médias,...);

- il peut décider de diviser le procès en deux temps ("split-trial") : établissement de la responsabilité du défendeur d'une part, calcul des préjudices individuels de l'autre ;

- il détermine la nature des documents à fournir pour prouver le bien fondé de chaque demande individuelle et pour établir le montant du préjudice subi par chaque membre de la classe;

- il choisit le mode de réparation le plus adéquat;

- il contrôle les coûts de la procédure et notamment la détermination et l'allocation des honoraires d'avocat.

10. Ainsi décrite, la "class action" fait apparaître des avantages potentiels considérables : économie de multiples petits ou moyens procès qui, du reste, n'auraient probablement pas été engagés en raison des barrières traditionnelles de l'accès à la justice ; association directe des citoyens à l'intentement de l'action plutôt que délégation de cette charge à un groupement ; redistribution de l'enrichissement injuste obtenu par l'auteur de la pratique condamnée à destination de chacun des membres de la classe ; effet préventif accru résultant des conséquences économiques extrêmement lourdes liées à une condamnation au terme de la procédure (1).

L'efficacité même du recours a été jugée telle que la jurisprudence fédérale américaine en a limité les possibilités concrètes d'utilisation, tantôt en imposant, chez chacun des demandeurs de la classe, la présence d'un enjeu supérieur à un critère ratione summae très élevé (10.000 \$) (2), tantôt en

(1) Pour un examen détaillé des aspects positifs de la "class action", voy. 49 *Boston Univ. Law Rev.* (1969), pp. 408 à 415 et document australien cité, pp. 9 à 12.

(2) *Snyden v. Harris*, 394 U.S. 332 (1969); *Zhan v. International Paper Co.*, 414 U.S. 291 (1973).

invoquant explicitement les conséquences économiques désastreuses qu'aurait le recours pour le défendeur (1), tantôt enfin en se livrant à une analyse rigoureuse des conditions de représentation et de notification (2).

Il reste que si, au niveau fédéral, des freins réels ont été mis au recours à la "class action", celle-ci continue, au niveau des juridictions étatiques, à constituer un instrument de règlement des conflits fort utilisé, dans des domaines aussi variés que la protection de l'environnement, la responsabilité des fabricants du fait de produits dangereux ou défectueux, la sanction de pratiques commerciales déloyales, l'application de la législation antitrust, la lutte contre les comportements discriminatoires d'organismes publics ou privés, ... (3).

B. Principaux enseignements des expériences étrangères (4).

11. Exception faite de la "class action" nord-américaine et de son correspondant québécois, les pays du monde occidental, s'ils font preuve d'une volonté manifeste de réforme en vue d'accroître la protection juridictionnelle des intérêts collectifs, ne se sont engagés sur la voie d'une extension du droit d'action par le biais d'un élargissement de la notion d'intérêt pour agir que moyennant des aménagements relativement modestes des mécanismes classiques.

Ces aménagements n'en présentent pas moins quelques constantes que l'on peut résumer comme suit :

- prise en compte de la notion d'intérêt collectif, distinct de l'intérêt général;

(1) *Ratner v. Chemical Bank New York Trust Co.*, 54 F.R.D. 412 (1972). L'action, fondée sur la législation fédérale en matière de crédit à la consommation, tendait au recouvrement de 100 dollars au profit de chacun des 130.000 membres de la classe.

(2) *Eisen v. Carlisle and Jacquelin*, 417 U.S. 156 (1974).

(3) B. WEISBROD, J. HANDLER, N. KOMESAR, *Public interest law. An economic and institutional analysis*, Berkeley-Los Angeles, Univ. of California Press, 1978, pp. 395 et ss. On lira aussi avec intérêt, A. MILLER, *Of Frankenstein Monsters and shining knights : myth, reality and the "class action problem"*, 92 *Harvard L. Rev.* (1979), pp. 664 et ss.

(4) Th. BOURGOIGNIE, G. DELVAX, F. DOMONT-NAERT, Ch. PANIER, *op. cit.*, pp. 279 et ss.

- consécration limitée de celle-ci en vertu du principe de spécialité (domaine de la consommation, du droit de la concurrence, du travail, des droits de l'homme, de l'environnement,...);

- ouverture d'un débouché judiciaire à ce type d'intérêt pour autant qu'il s'exprime par la voie de groupements organisés ou, dans les pays à tradition administrative plus accentuée, par le concours d'administrations déclarées spécialement compétentes à cet effet ;

- reconnaissance du droit d'agir aux seuls organismes présentant des garanties de représentativité de l'intérêt collectif envisagé.

A ces caractéristiques s'ajoutent des limitations sérieuses dans la portée des actions d'intérêt collectif mises en place :

- limitation de la possibilité de mise en oeuvre du droit d'agir au nom de l'intérêt collectif dans la sphère exclusive de la défense des intérêts civils en cause, fussent-ils la conséquence de poursuites pénales à la maîtrise et à la diligence, sinon à l'intentement desquelles les organismes représentatifs ne peuvent prétendre ;

- maintien de la portée strictement relative de l'autorité de la chose jugée qui ne peut bénéficier qu'aux parties dûment identifiées et singulièrement aux groupements , en la seule qualité en laquelle ceux-ci ont agi, c'est-à-dire comme porte-parole de l'intérêt collectif qu'ils défendent;

- sauf en France, fonction principalement préventive reconnue aux actions d'intérêt collectif admises, l'essentiel étant perçu comme l'obtention de la cessation d'une pratique plutôt que la réparation du préjudice collectif proprement dit.

§ 3. La représentation juridictionnelle des intérêts collectifs en droit belge

12. Tant l'article 17 du Code judiciaire que l'article 3 du Code d'instruction criminelle requièrent pour toute action civile un intérêt personnel à agir. Cette exigence a une connotation clairement individualiste, qui rend précaire la représentation juridictionnelle d'intérêts collectifs par la voie soit d'actions individuelles, soit de l'action d'un groupement (A). Les indices d'une évolution apparaissent néanmoins dans plusieurs matières, liée à l'évolution de certains rapports économiques et sociaux (B).

A. La théorie traditionnelle

1°. Actions d'intérêt propre, individuelles ou conjointes

13. Le droit belge n'admet pas une action collective du type de la "class action" américaine permettant à un ou plusieurs demandeurs d'agir au nom de toutes les personnes intéressées pour avoir subi le même préjudice mais non parties au procès. L'autorité de la chose jugée ne vaut qu'entre parties; les individus victimes d'un même agissement et non parties au procès ne peuvent donc demander que le bénéfice du jugement rendu leur soit étendu sans avoir à replaider l'affaire au fond et sauf intervention volontaire à la procédure, laquelle suppose également une démarche et un engagement personnels ("opt-in device").

Le Code judiciaire a néanmoins prévu un instrument auquel il peut être fait utilement recours afin de grouper des actions individuelles, de manière à aboutir à un seul jugement en faveur d'une pluralité de demandeurs. Des individus qui ont un intérêt commun, à savoir un même intérêt individuel dans un même type d'action contre le même défendeur, peuvent recourir à l'article 701 du Code judiciaire et introduire une citation collective.

La citation collective requiert la connexité des actions individuelles, c'est-à-dire des actions à ce point liées entre elles "qu'il y a intérêt à les instruire et les juger en même temps, afin d'éviter des solutions qui seraient susceptibles d'être inconciliables si les causes étaient jugées séparément"

(C. Jud., art. 30). Bien que ce texte laisse au juge toute liberté d'appréciation sur l'existence de connexité, il ne fait guère de doute que celle-ci doive être acceptée dans les cas de pluralité de demandeurs intentant une action identique contre le même défendeur (1).

(1) Voy. les exemples cités par P. ROUARD, Traité élémentaire de Droit Judiciaire Privé, La procédure civile, 1ère partie, T. II, Bruxelles, 1975, p. 75.

La technique de la citation collective est une somme de citations individuelles, chaque demandeur agissant en son nom et formulant une demande indépendante de celle des autres demandeurs. Le jugement n'a d'autorité qu'à l'égard des individus qui ont pu être rassemblés et identifiés avant la citation. Ses avantages sont plutôt d'ordre financier (partage des frais de procédure et d'intermédiaires) et psychologique (pression accrue sur le défendeur et sur le juge) (1).

14. On ne connaît, en droit belge, que deux exceptions à l'exigence d'un intérêt personnel à agir dans le chef d'un individu agissant isolément (action populaire) (2) :

- l'article 2 de la loi du 12 août 1911 pour la conservation de la beauté du paysage reconnaît à tout citoyen belge le droit d'agir en restauration, reboisement des excavations, déblais ou remblais contre l'exploitant de mines ou carrières;

- l'article 150 de la loi communale permet à un ou plusieurs habitants, à défaut du Conseil communal, d'ester en justice au nom de la commune moyennant autorisation de la députation permanente et prise en charge personnelle et sans caution des frais du procès et des condamnations qui seraient prononcées. Les conditions dans lesquelles s'exerce cette action rappellent celles de l'article 1166 du Code civil (négligence du titulaire du droit d'action, substitution d'un tiers dans l'exercice du droit); il n'empêche que l'habitant agit au nom de la commune et les intérêts défendus sont ceux de la commune.

2°. L'action en justice des groupements

15. C'est à Jean Dabin, en 1958, que l'on doit une première étude approfondie de la recevabilité des actions en réparation intentées par les groupements privés autres que les sociétés en raison du dommage causé soit à la généralité de leurs membres, soit aux fins qu'ils poursuivent (3). Quelques années auparavant déjà,

(1) Pour une liste des avantages et des inconvénients de la citation collective en matière de consommation, voy. Colloque de l'Association des Consommateurs, Vers une nouvelle position juridique des consommateurs, Bruxelles, octobre 1981; L'action conjointe, Consommateurs-Actualités, n° 242, 25 avril 1980; A. CORNEVAUX, L'action collective des particuliers, rapport au colloque du Syndicat des Avocats de France sur l'action collective, février 1980.

(2) Th. BOURGOIGNIE, G. DELVAX, F. DOMONT-NAERT, Ch. PANIER, op. cit., p. 337. Voy. aussi infra, les controverses entourant la recevabilité du consommateur individuel à agir en cessation d'une pratique condamnée par la loi du 14 juillet 1971.

(3) R.C.J.B., 1958, pp. 247-270.

il y avait consacré ses réflexions dans son important ouvrage "Le droit subjectif"

(1). Les études plus récentes de J. Lindemans (2) et surtout de J. Van Compernelle (3) décrivent l'état du droit en matière d'actions en justice des entités collectives. On se borne ici à y renvoyer le lecteur, tout en résumant de façon sommaire les principes tenus pour fondamentaux par la théorie traditionnelle.

Pour avoir accès aux tribunaux, les groupements doivent justifier de leur capacité d'agir (a), ainsi que de leur qualité ou intérêt à agir (b).

(a) L'adage "pas d'action sans personnalité" résume la condition de capacité. Les groupements et associations n'acquièrent la capacité de jouissance qui leur permet d'agir que s'ils se constituent dans les moules auxquels le législateur a subordonné l'acquisition de la personnalité juridique (S.A., A.S.B.L., société coopérative,...). L'impossibilité absolue d'agir en justice pour un groupement à qui la loi n'a pas conféré expressément la personnalité juridique - "pas de personnalité sans loi" - est communément rappelée par la Cour de cassation (4). Cette doctrine traditionnelle et légaliste est sévèrement critiquée par J. Van Compernelle. Cet auteur propose, par analogie avec l'enseignement de la Cour de cassation française (5), que toute personne morale puisse en principe, sauf prohibition légale, être reconnue par le juge comme personne juridique (6). J. Lindemans, quant à lui, suggère d'établir une distinction entre la personnalité parfaite (personnalité juridique conférée par la loi) et diverses formes de personnalité restreinte (groupements non constitués formellement comme personnes juridiques, telles les associations de fait), qui n'attribueraient qu'une capacité processuelle limitée (7). Ces théories, comme celle de Vermeulen (8), sont certes influencées par la reconnaissance qui a

(1) Paris, 1952.

(2) J. LINDEMANS et F. MOLENAAR, *De bevoegheid van organisaties om op te komen voor de belangen van leden en/of het algemeen belang*, Preadviezen Vereniging voor de Vergelijkende Studie van het Recht van België en Nederland, Zwolle, 1973; J. LINDEMANS, *Het optreden in rechte van groeperingen ter verdediging van de individuele of collectieve belangen van hun leden*, R.W., 1979-1980, col. 2081-2094.

(3) *Le droit d'action en justice des groupements*, Bruxelles, 1972; *L'action en justice des sociétés et groupements*, in *Procesrecht Vandaag*, Anvers 1980, pp. 94-113.

(4) Voy. : Cass., 11 janvier 1979, *Pas.*, 1979, I, 464.

(5) Cass. fr., 28 janvier 1954, *D.*, 1954, Jur. 217, note LEVASSEUR.

(6) *Le droit d'action...*, *op. cit.*, pp. 192 et ss.; *L'action en justice*, *op. cit.*, p. 101-102.

(7) R.W. 1979-80, col. 2087.

(8) *De procesbevoegheid van de syndicaten voor de Raad van State*, T.B., 1978, pp. 263-287.

été faite légalement aux syndicats de travailleurs, pourtant dépourvus de la personnalité juridique, du pouvoir d'agir en justice dans certaines matières déterminées (1).

S'agissant de la capacité d'exercice ou de la possibilité concrète d'agir en justice, l'on se réfère aux lois ou aux statuts qui régissent l'activité des groupements concernés. Le défaut d'accomplissement de l'ensemble des formalités légales (par exemple, la publication de l'acte constitutif au Moniteur et le dépôt annuel de la liste des membres au greffe du tribunal civil du siège pour les a.s.b.l.) de même que le non-respect du principe de la spécialité de l'action des personnes morales sont de nature à mettre en échec la recevabilité de l'action intentée (2).

(b) Il ne suffit pas d'être juridiquement et pratiquement capable d'agir en justice; encore faut-il, particulièrement lorsqu'il s'agit du droit d'action des personnes morales, y être habilité, disposer, en vertu de la loi ou à raison de l'existence dans le chef de celui qui agit, d'un intérêt particulier, d'un titre qui permet et justifie l'action envisagée. La notion d'intérêt pour agir prend ici toute sa valeur - "point d'intérêt, point d'action". Les articles 17 et 18 du Code judiciaire énoncent le principe et précisent les caractéristiques de l'intérêt à justifier; celui-ci doit nécessairement être "personnel". Il est par ailleurs établi que devant les juridictions pénales, l'intérêt doit répondre aux mêmes conditions que devant les tribunaux civils (3).

L'action du groupement visant à défendre ses intérêts personnels est donc recevable. Ainsi pourra-t-il ester en justice pour réclamer des créances impayées, la réparation d'un préjudice qu'il a personnellement et directement subi ou pour se défendre des atteintes portées par autrui à son patrimoine ou à sa réputation. Mais l'action du groupement intentée soit en vue de défendre les intérêts de ceux qu'il représente, à savoir ses membres (action par représentation sans mandat ou exercice collectif d'actions individuelles), soit, de façon plus générale encore, en vue de sauvegarder l'intérêt collectif qu'il s'est assigné de promouvoir ne l'est pas (4).

(1) Cass., 28 avril 1966, *J.T.*, p. 544 et note M. TAQUET et P. DENIS; J. VAN COMPERNOLLE *L'action en justice...*, pp. 98-99.

(2) Pour un exemple mettant en cause la recevabilité à agir de plusieurs groupements de consommateurs, voy. Prés. Comm. Turnhout, 1er octobre 1976, *J.T.*, 1977, p. 241 et note Th. BOURGOIGNIE; R.W., 1977-78, col. 524 et note J. STUYCK.

(3) Cass., 14 juin 1971, *Pas.*, I, p. 976. Voy. aussi Brux., 1er décembre 1981, *J.T.*, 1982, p. 60 (aff. Dossogne) et Trib. Corr. Brux., 2 décembre 1981, *J.T.*, 1982, p. 61 (aff. Pro vita).

(4) Cass., 9 décembre 1957, *R.C.J.B.* 1958, p. 247 et note J. DABIN.

16. Devant les juridictions administratives statuant au contentieux objectif de l'annulation ou de l'excès de pouvoir, les groupements, même ceux non dotés de la personnalité juridique (partis politiques, syndicats), sont déclarés recevables à demander l'annulation de décisions contraires aux intérêts qu'ils défendent (1).

Dans une jurisprudence récente, le Conseil d'Etat reconnaît la qualité d'associations dotées de la personnalité juridique à demander l'annulation, au nom de l'intérêt général, de décisions administratives adoptées en matière de protection de l'environnement (2). Le Conseil fixe comme suit les conditions de recevabilité d'une telle action : (a) l'association demanderesse doit poursuivre la protection d'"intérêts moraux, collectifs, autres que des intérêts propres"; (b) elle doit pouvoir être considérée comme représentative du groupe dont elle prétend défendre les intérêts. En l'espèce, le Conseil assimile l'intérêt collectif du groupement de défense de l'environnement à l'intérêt général. Il établit par ailleurs une présomption de représentativité des groupements sur base du principe constitutionnel de la liberté d'association, qui s'opposerait à ce que les autorités publiques en fixent elles-mêmes les conditions.

B. Indices d'une évolution

17. La théorie traditionnelle ainsi décrite a fait l'objet, dans le contexte des rapports économiques et sociaux, de multiples dérogations. Sans que l'évolution soit aussi manifeste, on se rapproche des tendances constatées dans les pays voisins, principalement par la reconnaissance d'un rôle accru à l'action des groupements.

1°. Regroupement d'actions isolées à l'initiative de groupes

18. Faute de disposer eux-mêmes de l'action civile en réparation, les groupements manifestent un intérêt grandissant pour la technique des actions conjointes. Tel est le cas des organisations de consommateurs.

(1) Voyez surtout C.E., 6 avril 1966, n° 11749, A.A.C.E., 1966, p. 343 (Moulin et De Coninck); J. VAN COMPERNOLLE, Le droit d'action..., pp. 178-181.

(2) Arrêt n° 21.384 du 11 septembre 1981 (v.z.v.w. c/Vlaams Gewest), R.W. 1981-1982, col. 1876 et ss. avec note de LAMBRECHTS (citant aussi Arrêt n° 20.882 à 20.885 du 20 janvier 1981, Bond Beter Leefmilieu v.z.w. et Interenvironnement A.S.B.L.; Arrêt n° 21.012 du 10 mars 1981, Comité Beter Leefmilieu Molle).

C'est en utilisant l'instrument de la citation collective que l'Association des Consommateurs Test-Achats est parvenue récemment au remboursement collectif du prix du convertisseur payé par les abonnés à la télédistribution en violation de la réglementation relative aux réseaux de distribution d'émissions de radiodiffusion aux habitations de tiers, laquelle prévoit en effet la remise gratuite de cet appareillage aux usagers (1). L'Association soutient, par une aide financière et administrative, une quarantaine d'actions conjointes, intentées par près de 470 consommateurs dans neuf arrondissements contre la grande majorité des compagnies de télédistribution (2). Une première décision, rendue le 6 mars 1981 par le tribunal de première instance de Liège, condamne trois sociétés de télédistribution au remboursement des sommes indûment facturées à quelque soixante abonnés (3) ; le tribunal de première instance de Bruges a rendu, le 28 septembre 1981, une décision similaire à l'égard d'une cinquantaine de demandeurs (4).

2°. Extension de l'action par représentation sans mandat et d'intérêt collectif

19. La reconnaissance à certains groupements ou même à certaines personnes du droit d'agir en représentation des intérêts individuels des membres d'un groupe et/ou d'un intérêt collectif spécifique n'est pas aussi exceptionnelle que l'on pourrait le penser. Des dérogations existent ou sont en projet pour plusieurs collectivités et dans des matières économiques et sociales relativement diverses.

(a) Les unions professionnelles (5)

20. Cette dérogation est ancienne mais elle a connu une importante extension. L'union professionnelle puise dans l'article 10, al. 1er de la loi du 31 mars 1898 (6) le droit d'agir pour la défense des droits individuels que ses membres tiennent de leur qualité d'associés (action par représentation). Le pouvoir de l'union ne porte pas atteinte au droit des membres d'agir directement, de se joindre à l'action ou d'intervenir dans l'instance. La Cour de cassation a étendu le droit d'action des

(1) Arrêté royal du 24 décembre 1966, art. 13.

(2) Colloque de l'Association des Consommateurs, *op. cit.*, octobre 1981.

(3) Inédit.

(4) Inédit.

(5) Les unions professionnelles restent peu nombreuses : voy. J. LINDEMANS, *R.W.*, 1979-80, col. 2091.

(6) *Mon.*, 8 avril 1898, *Pas.*, 1898, p. 50.

unions professionnelles à la poursuite de la réparation du dommage causé à l'intérêt collectif de leurs membres, à savoir "du préjudice causé par l'atteinte portée aux intérêts en vue desquels elles ont été constituées" (action d'intérêt collectif) (1).

(b) Les ordres professionnels

21. De par la volonté expresse de la loi, les ordres professionnels se sont vus reconnaître le droit d'agir en justice pour la défense des intérêts de la profession qu'ils représentent légalement (notariat, corps des huissiers, barreau,...) (action d'intérêt collectif).

(c) Les syndicats

22. On cite les dispositions suivantes :

(1) La loi du 20 septembre 1948 instituant les conseils d'entreprises a reconnu aux syndicats le droit d'exercer une action judiciaire à propos :

- du contentieux relatif à la révocation d'un mandat de délégué (art. 21, § 1, 5); cette action est introduite dans l'intérêt propre de l'organisation syndicale;
- du contentieux relatif à la constatation de motifs économiques et techniques justifiant le renvoi d'un délégué (art. 21, al. 2, 2) : action introduite dans l'intérêt du délégué (action par représentation);
- du contentieux relatif aux élections des délégués du personnel (art. 24, modifié par l'art. 6 de la loi du 17 février 1971 qui étend le droit d'action à toutes les procédures particulières en rapport avec les élections) : l'action en nullité d'élection confère une véritable action d'intérêt collectif aux syndicats, qui a pour but la défense des intérêts syndicaux.

(2) La loi du 23 février 1975 a reconnu aux syndicats représentatifs le droit d'agir dans toutes les contestations relatives à l'organisation et au fonctionnement de conseils d'entreprises; il s'agit là d'une véritable action d'intérêt collectif.

(3) Dans le domaine des conventions collectives, la loi du 5 décembre 1968 dispose que les organisations syndicales peuvent ester en justice dans tous les litiges auxquels l'application de la loi donnerait lieu et pour la défense des droits que leurs membres puisent dans les conventions collectives conclues par elles (art. 4). Le pouvoir

(1) Cass., 12 mars 1956, *Pas.*, 1956, I, 74 (2 arrêts : *Vandael c. Union des Dentistes et Stomatologistes de Belgique* et *Bonce c. Idem*); Cass., 28 mars 1956, *Pas.*, 1956, I, 806 (*Goffins c. Idem*); Cass., 12 octobre 1964, *Pas.*, 1965, I, 152 (*Houdemont c. Collège des Médecins de l'Agglomération bruxelloise*).

des organisations ne porte pas atteinte au droit des membres d'agir personnellement, de se joindre à l'action ou d'intervenir à l'instance. Le syndicat dispose non seulement du pouvoir d'agir pour la défense des droits de ses membres (action par représentation) mais également du pouvoir d'agir dans l'intérêt du respect dû à la convention collective comme telle (action d'intérêt collectif).

(4) L'article 132 de la loi du 4 août 1978 a reconnu aux organisations syndicales le droit d'ester en justice pour la défense des droits de leurs membres dans tous les litiges liés au respect de l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes (action par représentation).

(d) Les groupements professionnels ou interprofessionnels de même que les associations ayant pour objet la défense des consommateurs, dans le cadre limité de certaines dispositions de la loi du 14 juillet 1971 sur les pratiques du commerce.

23. La législation sur les pratiques du commerce élargit sensiblement le droit d'agir des groupements professionnels et l'ouvre aux organisations de défense des consommateurs.

(1) L'article 57, al. 2 de la loi consacre la reconnaissance d'une action d'intérêt collectif dans le chef des *associations de consommateurs*, celles-ci se voyant confier la protection de l'intérêt de l'ensemble des consommateurs contre les atteintes résultant des manquements aux prescriptions de la législation sur les pratiques du commerce qui intéressent le public consommateur (publicité et méthodes de vente essentiellement). Des consommateurs individuels ne doivent pas nécessairement avoir été lésés; l'action de l'organisation de consommateurs est indépendante d'un intérêt quelconque de consommateurs à agir. Il s'agit donc bien d'une action d'intérêt collectif et non d'une action en représentation des membres. Le législateur détermine les conditions de capacité d'agir des associations de consommateurs : jouir de la personnalité civile et être représentées au Conseil de la Consommation. L'action reconnue par le législateur ne permet pas aux organisations de consommateurs de poursuivre la réparation du préjudice résultant de l'atteinte portée à l'intérêt collectif que représentent la protection et la défense des consommateurs mais seulement d'obtenir la cessation de l'acte incriminé.

(2) *Les groupements professionnels et interprofessionnels* intéressés sont ceux, concurrents ou non, dont les intérêts se trouvent menacés ou atteints par un comportement donnant lieu à l'ouverture de l'action en cessation. Une extension de la faculté d'agir est réalisée en faveur de groupements non-commerçants pouvant justifier d'un intérêt moral à agir. Ainsi la Cour d'appel de Bruxelles a-t-elle récemment accepté des actions introduites par des congrégations de religieux pour infraction à l'article 20 de la loi (publicité trompeuse), considérant que les demandeurs avaient un intérêt moral à faire cesser l'utilisation de leur nom ("Trappiste") pour la vente de fromage importé (1).

Dans le même sens, on s'interroge sur la recevabilité du consommateur isolé à agir en cessation d'une publicité, d'une pratique ou d'une méthode de vente destinée à l'ensemble du public consommateur. Une partie de la doctrine (2) et une décision de jurisprudence de 1976 (3) reconnaissent explicitement la qualité du consommateur individuel à agir en cessation lorsque l'action concerne les pratiques de commerce énumérées par l'article 55, a à h de la loi, à savoir celles qui se situent plus directement en dehors du champ de la protection des seuls intérêts de la concurrence et alors même que l'intérêt du consommateur à agir peut n'être que moral (4). On lira aussi le jugement du Tribunal de commerce de Bruxelles du 25 avril 1980 où la recevabilité de l'action introduite par deux consommateurs individuels pour atteinte à la législation relative aux offres conjointes n'a pas été contestée (5). La question cependant reste très controversée (6).

(1) *Brux.*, 22 novembre 1979, *J.T.*, 1980, p. 153; *Brux.*, 19 février 1981, *Ing. Cons.*, 1981, p. 218.

(2) H. BOCKEN, *Ook de individuele verbruiker kan de vordering tot staking instellen bij artikel 57 van het wet van 14 juli 1971 of handelspraktijken*, *T.P.R.*, 1973, pp. 553 et ss.; A. DE CALUWE, C. DELCORDE et X. LEURQUIN, *Les pratiques du commerce*, Bruxelles, Larcier, 1973, n° 774; Th. BOURGOIGNIE, note sous *Comm. Turnhout*, 1er octobre 1976, *J.T.* 1977, p. 243; J. STUYCK, note sous *Comm. Turnhout*, 1er octobre 1976, *R.W.*, 1977-78, col. 524; R. ANDERSEN, *Les sanctions en matière de réglementation des prix*, in Th. BOURGOIGNIE et J. GILLARDIN, *Le droit des consommateurs*, *op. cit.*, 1982, pp. 298-299.

(3) *Prés. Comm. Turnhout*, 1er octobre 1976, *J.T.* 1977, p. 241 (envoi forcé).

(4) La décision a été réformée en appel quant au fond; la question de la recevabilité à agir du consommateur individuel ne se trouvait plus soulevée, le demandeur s'étant désisté en seconde instance (Anvers, 1er décembre 1981, *J.C.B.*, 1982, p. 525).

(5) *J.C.B.*, 1982, p. 325.

(6) M. GOTZEN, *Le consommateur individuel peut-il intenter à titre individuel l'action en cessation*, *J.T.*, 1974, p. 260; G. SCHRICKER et B. FRANCO, *La répression de la concurrence déloyale dans les Etats membres de la CEE*, tome 2, Belgique et Luxembourg, Paris, Dalloz, 1974, n° 133.

24. Quelques décisions de jurisprudence récentes ont admis la recevabilité d'actions civiles intentées par des groupements de consommateurs en dehors du contentieux des pratiques du commerce, sans pour autant les reconnaître comme fondées. On cite ainsi : Tribunal de première instance de Liège, 6 mars 1981 et Tribunal de première instance de Bruges, 28 septembre 1981 (actions conjointes auxquelles l'Association des Consommateurs Test-Achats s'était liée en nom propre); de même que Tribunal correctionnel de Liège, 27 juin 1980 (constitution de partie civile de plusieurs groupements de consommateurs visant à obtenir réparation du dommage causé à l'intérêt collectif des consommateurs du fait de l'infraction commise par des sociétés de télédistribution et consistant à retransmettre en Belgique des émissions de télévision revêtant un caractère publicitaire en violation de la réglementation en vigueur) (1).

Un autre exemple illustre clairement les tentatives des organisations de consommateurs de voir les tribunaux leur reconnaître le droit d'agir en réparation du dommage causé à la réalisation de leur objet social et la réponse parfois indécise qui est réservée à leurs initiatives.

A la suite de l'application, par la Société Nationale de Distribution des Eaux, d'une hausse illicite de ses tarifs, l'association des consommateurs UFIDEC-VIVEC avait décidé de se constituer partie civile à l'action publique, aux côtés de deux entreprises commerciales et de 265 particuliers; en vue d'obtenir la réparation des dommages, matériel et moral confondus, causés à la réalisation de l'objet social de l'association défini comme étant "d'assurer la protection du consommateur contre toutes atteintes à la qualité et aux prix des biens de consommation". L'arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles du 17 janvier 1979 (2) réforme la décision du tribunal correctionnel de Bruxelles du 12 avril 1978 qui avait reçu la constitution de partie civile à l'action publique de l'association. Le tribunal avait motivé sa décision, considérant que "la protection du consommateur constitue un intérêt collectif spécifique distinct tant de l'intérêt général que de celui des consommateurs eux-mêmes et donc susceptible d'être défendu devant les tribunaux par les groupements se donnant comme objet social d'assurer la protection des consommateurs". Après avoir déclaré l'action de l'association recevable et fondée, il avait accordé 1 F à titre de dommages et intérêts pour les préjudices matériel et moral confondus. La Cour d'appel, plus garante de la théorie traditionnelle du droit d'action en justice des groupements, rejette toute compétence de l'association pour agir en justice devant les juridictions répressives en garantie

(1) Sur ces décisions, voy. Th. BOURGOIGNIE, G. DELVAX, F. DOMONT-NAERT, Ch. PANIER, *op. cit.*, pp. 333-334.

(2) Brux., 17 janvier 1979, *R.W.*, 1979-1980, col. 1451.

des intérêts de ses membres. Il ne lui apparaît pas que la défense des intérêts des consommateurs acquiert, dans le chef de l'association, le caractère d'un intérêt propre distinct de l'intérêt personnel des membres déterminés de l'association; l'intérêt sur lequel peut se fonder la prétention du groupement à la répression de l'inculpé est au contraire perçu comme ^{un} l'intérêt "mêlé à la société, dont la protection dépend exclusivement de l'exercice de l'action publique".

(e) L'action du curateur de faillite

25. Le droit de la faillite procure, dans la représentation de la masse des créanciers par le curateur, un bel exemple du droit d'agir au nom d'une collectivité n'ayant par ailleurs pas la personnalité juridique (1).

L'arrêt de la Cour de cassation du 12 février 1981 (2), qualifie nettement l'action en justice du curateur d'action collective. Lorsque le curateur agit en justice au nom de la masse, il exerce les droits qui sont communs à l'ensemble des créanciers, mais non les droits individuels de ceux-ci. La Cour considère "que sont communs à l'ensemble des créanciers les droits résultant de dommages causés par la faute de toute personne, qui a eu pour effet d'aggraver le passif de la faillite ou d'en diminuer l'actif; qu'en raison du dommage causé à la masse des biens qui forment le gage commun des créanciers, cette faute est la cause d'un préjudice collectif pour ceux-ci et lèse les droits qui leur sont, par nature, communs; que le fait que l'un des créanciers, en raison de circonstances qui lui sont propres, notamment d'une faute commise par lui, n'aura pas, en proportion de sa créance, les mêmes droits que les autres créanciers de la masse, ne peut faire obstacle à la recevabilité des actions introduites, au nom de la masse, par le curateur et notamment d'une action en responsabilité, quelle que soit l'incidence que ce fait peut avoir sur le fond du litige". La Cour prend ainsi position dans la controverse doctrinale qui entourait la qualité du curateur : simple mandataire ne pouvant agir que lorsque tous les représentés (les créanciers)

(1) Voy. déjà J. VAN COMPERNOLLE, *Le droit d'action...*, p. 129. Sur le mandat de curateur, voir J. VAN RIJN, J. HEENEN, *Principes de droit commercial*, t. IV, p. 247; FREDERICQ, *Traité de droit commercial*, t. VII, p. I. VEROUGSTRAETE, *Manuel du curateur de faillite*, Bruxelles, 1979, pp. 30 et ss.

(2) J.C.B., 1981, p. 154. Voy. le commentaire de B. VAN BRUYSTEGEM, *De bevoegdheid van de curator om schadeloosstelling te vorderen voor rekening van de boedel en/of voor rekening van de gezamenlijke schuldeisers*, J.C.B., 1981, pp. 361 et ss.

ont un intérêt proportionnel ((1) ou personne à qui incombe la charge légale (art. 528, loi sur les faillites) de maintenir et, si besoin, de récupérer le patrimoine du débiteur dans l'intérêt collectif des créanciers (2) ? La Cour opte pour la deuxième approche et reconnaît l'existence, dans le chef du groupement des créanciers, d'un intérêt collectif autre que la simple somme d'intérêts individuels et susceptible d'être représenté devant les tribunaux (3).

(f) Le projet d'action des actionnaires minoritaires

26. L'article 62 des lois coordonnées sur les sociétés fonde la responsabilité des administrateurs d'une société anonyme envers la société sur la théorie du mandat (4). L'administration de la société étant généralement le fait des actionnaires majoritaires ou fondateurs, il n'est guère fréquent que l'action pour faute de gestion, appelée *actio mandati*, soit intentée par l'assemblée générale des actionnaires (5), pourtant seule compétente à intenter cette action au nom de la société (6). Les actionnaires minoritaires, agissant individuellement ou en groupe, ne sont guère autorisés, dans l'état actuel du droit belge, à intenter l'*actio mandati* en nom propre contre les administrateurs. La loi du 25 mai 1913 a aboli l'action individuelle de l'actionnaire. Si celui-ci peut, en principe, demander la réparation d'un dommage distinct du dommage subi par la société et dont les actionnaires souffrent proportionnellement, il apparaît de l'étude de la jurisprudence, que dans la plupart des cas, l'action est rejetée à défaut de preuve d'un dommage distinct et donc de qualité^{af} (7) !

(1) L. CORNELIS, *De aansprakelijkheid van de beheerders na faillissement*, J.C.B., 1980, pp. 343 et ss.

(2) Voy. les références citées par VAN BRUYSTEGEM, *op. cit.*, p. 303.

(3) Le curateur n'est pas compétent pour agir dans l'intérêt individuel d'un créancier Cass. 8 avril 1976, J.T., 1977, p. 115; I. VEROUGSTRAETE, *op. cit.*, p. 29.

(4) J. VAN RIJN, *Principes de droit commercial*, t. I, éd. 1954, pp. 394 et ss.; FREDERICQ, *Traité de Droit Commercial Belge*, t. V, pp. 623 et ss.

(5) B. VAN BRUYSTEGEM, *Mythe of werkelijkheid van de verantwoordelijkheid van het bestuur, de commissarissen en de vereffenaars in de N.V., P.V.B.A. en C.V.*, J.C.B., 1980, pp. 487 et ss., qui cite dans le même sens, P. COPPENS, *Les bons comportements des administrateurs et des gérants appréciés au regard de la jurisprudence et de la doctrine*, Exposé du 12 décembre 1979, Association des Juristes d'Entreprises, p. 3.

(6) FREDERICQ, *op. cit.*, p. 626; J. VAN RIJN, P. VAN OMMESLAGHE, R.C.J.B., 1973, p. 405; J. RONSE e.a., *Overzicht van Rechtspraak*, T.P.R., 1978, p. 824.

(7) B. VAN BRUYSTEGEM, *op. cit.*, p. 489 et références de jurisprudence citées.

Le projet de loi modifiant les lois coordonnées sur les sociétés commerciales (1) rappelle clairement le principe qu'il appartient à l'assemblée générale de décider de l'intentement de l'actio mandati (art. 109). Il ajoute cependant qu'en l'absence d'action de l'assemblée, l'action peut être intentée "au nom et pour le compte de la société, par un ou plusieurs porteurs de titres disposant, au jour de l'assemblée générale qui s'est prononcée sur la décharge des administrateurs, d'un vingtième des voix attachées à l'ensemble des titres existant à la date de ladite assemblée ou détenant des titres d'une valeur de cinq millions de francs au moins" (art. 110, § 1) (2). Les demandeurs doivent désigner à l'unanimité un mandataire spécial, chargé de conduire le procès (art. 112). L'action n'est pas accueillie si les défendeurs démontrent qu'aucune faute ne leur est imputable et qu'ils ont agi pour la réalisation de l'objet social à l'avantage commun des associés (art. 110, dernier al.).

L'actionnaire ou les actionnaires agissant ne réclament pas pour leur compte et à leur profit personnel une quote-part des dommages et intérêts auxquels les administrateurs auraient pu être condamnés envers la société; il (ou ils) exerce(nt) individuellement ou en groupe l'action sociale en réparation du préjudice entier subi par la société elle-même.

Des aménagements similaires existent dans plusieurs droits étrangers (3) ainsi qu'en droit communautaire (4).

(1) *Chambre, 1979-80, doc. n° 387/1.*

(2) *ou un cinquième des voix attachées à l'ensemble des titres pour lesquels il a été pris part au vote à l'assemblée générale qui s'est prononcée sur la décharge des administrateurs.*

(3) *Voy. pour la France, J. HAMEL, G. LAGARDE et A. JAUFFRET, Droit Commercial, t. I, 2ème éd., 2ème vol., Paris, 1980, pp. 407 et ss.; RIPERT-ROBLLOT, Traité Élémentaire de Droit Commercial, 10ème éd., Paris, 1980, n°s 1372 et ss. Les pays anglo-saxons connaissent également la "representative action" de l'actionnaire agissant dans l'intérêt social ou "shareholder's derivative suit". Pour la Grande-Bretagne, voy. A. TUNC, *Le droit anglais des sociétés anonymes*, Paris, 1978, pp. 204 et ss.; A. PATERSON, *The Aggrieved Minority and Scottish law, The Company Lawyer*, 1981, pp. 155 et ss. Pour les Etats-Unis, on lira J. HOMBURGER, *Private Suits in the Public Interest in the U.S.*, in *Homburger et Kötz, Klagen Privater in öffentlichen Interesse*, Frankfurt Metzner 1975, pp. 40 et ss.*

(4) *Proposition d'une cinquième directive concernant le rapprochement des dispositions législatives des Etats membres sur les sociétés commerciales.*

§ 4. Conclusions et axes de réflexion

27. Le droit belge paraît, au vu de plusieurs initiatives récentes, ne pas échapper à l'évolution constatée par ailleurs vers une représentation accrue et plus effective des intérêts collectifs devant le pouvoir judiciaire. Entre les deux pôles du système juridictionnel traditionnel - l'action individuelle d'intérêt propre et l'action publique d'intérêt général - se développent, dans une zone intermédiaire de plus en plus vaste, des modes nouveaux de défense et de représentation d'intérêts collectifs émergeant du contexte économique et social de nos sociétés modernes. Notre système normatif évolue vers un modèle collectif d'accès au droit et à la justice, tel que défini plus haut et dont une caractéristique principale consiste en une perception plus exacte de la dimension collective de nombre de différends liés à l'activité économique et sociale des individus. La notion d'intérêt collectif, distincte de l'intérêt général, se voit consacrée dans des domaines de plus en plus nombreux (droit du travail, droit de l'environnement, droit de la concurrence, droit de la consommation, droit des sociétés, droit de la faillite,...).

Une telle reconnaissance impose que des aménagements soient apportés à un système normatif dont la tradition reste essentiellement individualiste. Il s'agit notamment - et tel était l'objet principal de notre réflexion - que le droit judiciaire organise de façon adéquate la représentation et la défense des intérêts collectifs nouvellement apparus. Les lacunes qui caractérisent l'action actuelle des structures traditionnelles de représentation des intérêts collectifs - ministère public, services administratifs - dans les domaines retenus par la présente contribution ont été suggérées; les effets bénéfiques à attendre d'une représentation juridictionnelle accrue desdits intérêts ont par ailleurs été soulignés : participation plus étroite des citoyens à la mise en oeuvre du droit et, par la création de jurisprudence, au processus de formation du droit dans les domaines nouveaux de la vie économique et sociale, diminution de l'"effet de barrière" privant le citoyen de tout accès réel au prétoire, avantages économiques retirés, sur les plans tant individuel que général, du regroupement des demandes et d'une extension de l'autorité de la chose jugée,...

Sans mettre en cause la nécessité de poursuivre la réflexion sur le besoin d'une spécialisation accrue des parquets dans une série de domaines spécifiques et nouveaux de l'environnement économique et social⁽³⁾ ou sur la mise en place d'autorités administratives spécialisées et compétentes à agir au nom de certains intérêts collectifs, tel un Ombudsman des consommateurs à l'image du droit scandinave⁽⁴⁾, l'on s'est surtout attaché à dégager les éléments d'une réforme susceptible d'accroître les facultés de représentation d'intérêts collectifs à l'initiative de personnes privées, physiques ou morales.

Le présent rapport n'avait pas pour but de formuler des recommandations concrètes de réforme dans le détail; notre mandat consistait davantage à renforcer la sensibilisation du monde judiciaire belge à une problématique d'actualité grandissante, chez nous comme à l'étranger, et de grande importance aux yeux de multiples catégories d'intérêts ou de demandeurs pour lesquels la justice reste trop souvent inaccessible.

On se borne à suggérer quelques axes de réforme autour desquels devrait s'engager la réflexion à venir⁽¹⁾ :

(a) *L'ouverture de l'action en cessation* aux groupements représentatifs de certains intérêts collectifs constitue un aménagement important du droit d'action en justice dans le sens d'une plus grande collectivisation : la mesure, de caractère essentiellement préventif, permet à l'organisation d'obtenir, au nom d'un intérêt collectif reconnu dans sa spécificité, une décision de police générale plus que de justice civile individuelle. Il conviendrait à cet égard, d'une part d'élargir le domaine d'application de l'action, tant au sein de la législation sur les pratiques du commerce qu'en dehors de celle-ci (clauses abusives, réglementation des prix, réglementation du crédit,⁽²⁾...) et d'autre part, d'en accélérer et d'en faciliter les conditions de procédure⁽⁴⁾ ;

(1) Sur plusieurs des suggestions émises, on lira Th. BOURGOIGNIE, G. DELVAX, F. DOMONT-NAERT, Ch. PANIER, *L'aide juridique au consommateur*, Cabay/Bruylant, Bruxelles/Louvain-la-Neuve, 1981, pp. 342 et ss.

(2) Un avant-projet de réforme de la loi du 14 juillet 1971 sur les pratiques du commerce contient plusieurs aménagements de procédure en ce sens. Voy. aussi L. VAN BUNNEN, *Mise en oeuvre de l'action en cessation : procédure et incidents*, *Rev. dr. intell.*, 1978, pp. 237 et ss.

(3) Voy. en ce sens, H. BOSLY et J.P. SPREUTELS, *rapport cité*, 1982, p. 10.

(4) Plusieurs propositions parlementaires ont été formulées en ce sens : prop. Lahaye, Doc. Parl., Sénat, Session extraord. 1974, doc. 88/1; prop. Degraeve, Chambre, Session extraord. 1974, doc. 84/1; prop. Olivier, Doc. Parl., Chambre, session 1977-1978, doc. 294/1 à 3 et Chambre, session extraord. 1979, doc. 73/1 et 2. Sur ces propositions, on lira l'avis du Conseil de la consommation du 28 novembre 1975 (avis n° 27); et Th. BOURGOIGNIE, G. DELVAX, F. DOMONT-NAERT, Ch. PANIER, *L'aide juridique au consommateur*, Bruxelles/Louvain-la-Neuve, Cabay/Bruylant, pp. 368 ss. et pp. 388 ss.

(b) l'extension de l'action en cessation ne constitue qu'un aménagement minimal du droit d'action. La mise en place d'une *action d'intérêt collectif* inspirée de l'article 46 de la loi Royer en France (et des dispositions similaires introduites dans plusieurs autres législations économiques et sociales) devrait également être envisagée : reconnaissance aux groupements représentatifs de certains intérêts collectifs du droit d'agir au plan civil devant toutes les juridictions (civiles, répressives, administratives) chaque fois que, de façon directe ou indirecte, l'intérêt collectif qu'ils défendent se trouverait lésé. On veillera à une réparation adéquate du préjudice collectif subi, tenant notamment compte des coûts divers investis par l'organisation dans l'intentement de l'action;

(c) il convient sans doute d'aller plus loin et d'opérer une extension des conditions de recours au judiciaire permettant de reconnaître à des décisions portant sur un ou plusieurs objets limités une efficacité qui les transcende et permette à d'autres justiciables qu'à leurs protagonistes originels de s'en prévaloir. On songe à une *généralisation de l'autorité de la chose jugée* lorsque certains intérêts collectifs se verraient concernés à l'occasion du règlement de différends "individuels" : ordre de cessation d'une pratique de commerce^{chose}, d'une publicité^{typographe} ou d'un comportement déloyal (1), décisions confirmant la responsabilité du fabricant ou du vendeur du fait d'un produit dangereux ou défectueux, reconnaissance du caractère abusif de telle clause utilisée dans le cadre des conditions générales d'un secteur d'activités, etc... On se rapproche de l'*action civile d'effet collectif* ou *class action* qui, introduite à l'initiative d'un ou de plusieurs individus et/ou d'un groupement organisé, fera valoir ses effets à l'égard de toutes les personnes membres du même groupe ou qui ne s'en sont pas expressément exclues et se trouvent dans une situation identique vis-à-vis du même adversaire. On a cité les avantages potentiels d'une telle action; on n'ignore pas cependant les difficultés de procédure que créerait la mise en oeuvre d'une telle action collective : détermination de la classe, qualité du représentant à agir, avertissement du public de l'intentement de l'action, fixation des montants de l'indemnisation collective et des réparations individuelles, modalités de recouvrement,... Les expériences nord-américaine et québécoise en la matière pourraient néanmoins nous servir utilement dans notre effort de réflexion. Il est tout aussi certain que le jugement à

(1) En ce sens, J. STUYCK, *La loi du 14 juillet 1971 : applications et perspectives dans l'intérêt du consommateur*, in Th. BOURGOIGNIE et J. GILLARDIN, *Le droit des consommateurs : clauses abusives, pratiques du commerce et réglementation des prix*, *Public. des Fac. Univ. St. Louis*, 1982, p. 212.

porter sur la "class action" doit être dégagé du contexte émotionnel dans lequel le placent généralement les opposants ou les défenseurs de ce type d'action collective : "the sad truth is that there has been too much advocacy, making it difficult to separate fact from fantasy" (1). Il importe enfin de considérer les particularités propres du système judiciaire américain qui peuvent expliquer l'usage parfois abusif qui en a été fait sans rendre celui-ci inévitable ailleurs. Parmi ces caractéristiques purement américaines, on mentionne : l'attribution de "treble damages" ou dommages punitifs venant accroître considérablement les montants d'indemnisation accordés dans le cadre de plusieurs législations économiques, la fixation de l'indemnisation due par un jury généralement plus enclin à statuer au profit des victimes, le mécanisme de la rémunération des avocats par la voie d'un pourcentage des dommages obtenus (généralement entre 20 et 30 %) ("contingent fees") qui favorise tant la tendance au procès que le gonflement des dommages requis. La différence de population entre les Etats-Unis d'une part et la Belgique d'autre part peut enfin laisser supposer qu'il y aurait moins d'actions de ce type chez nous et qu'à tout le moins leur importance financière resterait plus restreinte.

Et d'ailleurs, la réforme est-elle si fondamentale et nouvelle ? Des précédents existent qui la rendent moins brutale. L'évolution jurisprudentielle et législative décrite plus haut et visant à étendre l'action de groupements en représentation des intérêts individuels de leurs membres constitue une claire ouverture en ce sens;

(d) enfin, mesure corollaire mais importante, une révision des règles du Code judiciaire relatives à la représentation en justice du demandeur (art. 728, al. 2) dans le sens d'un élargissement des possibilités de *représentation par la voie de délégués d'organisations* contribuerait certes à faciliter la mise en oeuvre des réformes proposées.

Si certaines des propositions ainsi émises n'impliquent que des aménagements mineurs du système judiciaire d'autres, on en convient, telle la recevabilité d'actions individuelles ou de groupements susceptibles de déboucher sur des règlements valant erga omnes, s'inscrivent dans un contexte juridique beaucoup moins favorable. Mais l'ampleur des besoins révélés par l'examen des conditions effectives de la protection juridictionnelle des intérêts collectifs au regard du droit judiciaire civil contemporain ne devrait permettre, selon nous, d'écarter aucune piste de réflexion.

(1) A. MILLER, *op. cit.*, 92 *Harv. Law Review* (1979), p. 664.