

Document mis
en distribution
le 2007

N°

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 2006.

PROPOSITION DE LOI

Relative à l'introduction de l'action de groupe en France

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

PRÉSENTÉE

PAR M ARNAUD MONTEBOURG, MARYLISE LEBRANCHU, JEAN-LOUIS BIANCO, CHRISTIAN PAUL, CHRISTOPHE CARESCHE, GENEVIEVE GAILLARD, JEAN GAUBERT, JEAN LAUNAY, ALAIN VIDALIES, JEAN-PIERRE DUFAU, JACQUES BASCOU, PHILIPPE TOURTELIER, CHRISTIANE TAUBIRA, PASCAL TERRASSE, JOEL GIRAUD, DIDIER MIGAUD, ARMAND JUNG, DANIEL BOISSERIE, JEAN-YVES LE DEAUT, PAUL GIACOBBI, JACQUES FLOCH...

ET LES MEMBRES DU GROUPE SOCIALISTE ET APPARENTES

Députés.

Exposé des motifs

MESDAMES, MESSIEURS,

L'action de groupe constitue l'aboutissement nécessaire de la législation favorable au consommateur commencée en France en 1978. A cette époque, le législateur avait cherché par des moyens impératifs à rééquilibrer les contrats dont les clauses protégeaient abusivement les professionnels.

Trente années plus tard, cette démarche doit être poursuivie car elle laisse trop souvent le citoyen sans moyens ni recours devant les atteintes à ses droits, ou aux règles chargées de le protéger. La République et son état de droit ne peuvent ainsi délaisser ses citoyens les plus faibles.

L'action de groupe a pour but d'organiser le rééquilibrage par la voie judiciaire, des rapports entre le faible et le fort. A ce titre, elle constitue un nouvel instrument de régulation du monde économique, qu'il convient de placer parfois devant ses responsabilités. De nombreux pays européens comme l'Angleterre, le Portugal, le Pays de Galles ou la Suède disposent déjà d'une action de groupe qui a fait ses preuves.

L'action de groupe permet ainsi à un ensemble de victimes de comportements fautifs, illégaux ou contraires aux contrats conclus, d'obtenir la juste réparation du préjudice subi.

Le refus de prise en considération du préjudice subi par des milliers, parfois des millions, de victimes des comportements fautifs de professionnels, a pour effet de laisser entre les mains des entreprises le bénéfice de comportements illégaux. L'absence d'accès gratuit au droit ou à la décision judiciaire, le labyrinthe procédural, le coût de la justice, l'hermétisme des règles juridiques, conduisent le particulier ou le citoyen isolé à renoncer à toute action, abandonnant ainsi au professionnel le bénéfice de sa faute. Il s'agit là d'un encouragement inacceptable à la violation de l'état de droit.

La sanction désormais accessible grâce à l'action de groupe participe aussi de la prévention. On ne saurait accepter plus longtemps ce que le Premier Président de la Cour de cassation, Monsieur Guy Canivet, a qualifié en les dénonçant de « *stratégies contraires au droit, préjudiciables, adoptées par certains grands groupes économiques, parce qu'ils savent que la réaction judiciaire sera négligeable aussi longtemps qu'aucune action de groupe ne sera introduite en droit français* ».

L'exemple de l'entente anti-concurrentielle et illégale entre les opérateurs de téléphonie mobile est éclairant. Cette entente a été sévèrement condamnée par voie d'amende par le Conseil de la concurrence puisque près de 20 millions de personnes ont été déclarées victimes par cette autorité administrative indépendante. L'association de consommateurs UFC-Que Choisir a engagé une action au nom de l'intérêt collectif des consommateurs et a proposé aux victimes de se joindre à sa procédure. Elle a affecté un personnel spécifique pour aider les consommateurs à constituer leurs demandes de réparation. 300.000 personnes se sont inscrites sur le site Internet créé à cet effet ; après 10 mois de travail, et 500.000 euros de frais de gestion, seulement 12.521 dossiers ont pu être finalisés et acheminés par camion jusqu'au tribunal chargé de trancher l'affaire. 12.521 demandeurs sur près de 20 millions de victimes, c'est 0,06 % des victimes qui seront peut-être indemnisées. C'est une rente inacceptable accordée aux opérateurs économiques ne respectant pas volontairement l'état de droit.

Les modèles offerts par les systèmes étrangers sont divers, et selon les choix opérés, cette action peut avoir une réelle efficacité ou au contraire n'en avoir aucune.

Quatre séries de choix doivent donc être opérés selon l'efficacité effective et réelle que l'on veut donner à l'action de groupe :

- 1 - En premier lieu, en ce qui concerne son domaine, doit-elle n'être ouverte que pour les litiges de consommation ou faut-il l'autoriser dans d'autres contentieux de masse ?
- 2 - En deuxième lieu, en ce qui concerne les victimes, faut-il ne permettre l'indemnisation que de ceux qui participent à l'action ou au contraire de toutes les victimes du même préjudice, même si elles ne se sont pas fait connaître à l'origine de l'action ?
- 3 - En troisième lieu, en ce qui concerne la représentation, faut-il que seules les associations agréées de consommateurs puissent agir, ou toute association peut-elle être autorisée à le faire ?
- 4 - En quatrième lieu, en ce qui concerne la procédure, faut-il mettre en place un filtre du juge judiciaire ou toute action de groupe sera-t-elle présumée recevable ?

À presque toutes ces questions, l'article 12 du projet de loi n° 3430 en faveur des consommateurs, qui prétend introduire l'action de groupe en droit français, a répondu de façon à fermer au maximum les possibilités réelles de ces actions. C'est, de manière quasi-systématique, la voie de l'option la plus étroite qui a été choisie par le Gouvernement, rendant quasi inefficace la procédure ainsi créée.

L'action de groupe proposée par le Gouvernement est en effet cantonnée aux seuls litiges de la consommation, pour des consommateurs personnes physiques, et encore sans que le préjudice corporel puisse être réparé, et uniquement en cas d'inexécution partielle ou totale d'une obligation contractuelle, à l'exclusion donc des obligations délictuelles. En outre, seules les associations agréées au plan national, c'est-à-dire par le Gouvernement, seraient admises à mener ces actions, ce qui limite encore leur effectivité. Enfin, le projet de loi limite de façon incompréhensible les actions aux indemnisations inférieures à une somme fixée par décret en Conseil d'Etat, et dont l'exposé des motifs du projet de loi énonce qu'elle pourrait être de 2000 euros.

Les conditions d'ouverture de cette action de groupe sont tellement strictes que la plupart des contentieux de masse s'en trouveront exclus. Ainsi en est-il des actions demandant réparation des dommages relatifs à la santé, à l'environnement, comme par exemple dans le cas des maladies dues à l'hormone de croissance. Et, même en matière contractuelle, la petite entreprise victime ne sera pas admise à agir, notamment dans les rapports contractuels déséquilibrés et minés par les abus de position dominante.

Que reste-il alors dans le champ d'application de ce projet de loi ? Quelques menus dommages dus à l'inexécution contractuelle de contrats conclus entre professionnels et consommateurs. Et encore est-il prévu que c'est le professionnel qui fera l'offre d'indemnisation à chaque consommateur dont le montant n'a pas à être déterminé par le juge. Ce projet de loi revient finalement à conférer au professionnel le droit de proposer une transaction au consommateur, droit dont il bénéficiait déjà. Et le consommateur, une fois de plus, risque de se trouver seul au moment d'accepter ou de refuser l'offre. En définitive, c'est un véritable imbroglio juridique auquel parvient ce projet de loi, puisque les actions de groupe qui auront pu être tentées, déjà rares compte tenu du domaine restreint où elles sont autorisées, et qui aboutiront à une

décision de justice retenant la responsabilité du professionnel, ne feront qu'ouvrir un droit pour le consommateur de négocier son indemnisation, négociation qui, en cas d'échec, donnera lieu à une action en justice du consommateur, individuelle cette fois.

Mais, même aussi peu ambitieux, ce projet de loi ne sera vraisemblablement pas voté au cours de la présente législature, compte tenu de l'encombrement du calendrier parlementaire, et compte tenu surtout du manque de volonté politique réelle du Gouvernement qui n'a pas caché son hostilité, voire sa méfiance, à l'égard des actions de groupe. La proximité de cette posture avec celle du MEDEF, hostile par principe à des actions de groupe, est à souligner.

Il nous revient donc de proposer un autre modèle d'action de groupe, un modèle qui donne de vrais droits aux victimes d'agissements illégaux, qui leur permettent réellement d'obtenir justice par une procédure simple et équitable, et qui écartent tout autant les risques d'abus ou de dérives.

Il s'agit pour cela d'articuler les différentes variables de manière à ouvrir plus largement, sans excès, les conditions de l'action de groupe.

En premier lieu, il est absurde de cantonner l'action de groupe aux seuls litiges de consommation quand les contentieux de masse concernent tout autant, voire davantage, les problèmes de concurrence. Le Conseil de la concurrence a d'ailleurs souligné l'opportunité d'introduire une action de groupe dans le domaine de la concurrence (rapport général 2005, avis du 21 septembre 2006). Au delà de ce domaine, il convient également d'inclure les litiges relatifs à la santé ou l'environnement, d'autant que ceux-ci engendrent souvent des situations bien plus dramatiques au plan humain, et surtout plus urgentes pour les victimes dont le pronostic vital se réduit à mesure que la procédure avance et ne peut donc s'aligner sur la durée d'un procès abusivement prolongé par un adversaire d'autant plus en bonne santé qu'il est une personne morale. En revanche, il faut nécessairement écarter du domaine d'application de la loi tout ce qui relève des contrats de travail et des opérations financières sur titres, qui n'ont pas leur place dans une action de groupe, en raison des spécificités des premiers, et du caractère spéculatif des seconds.

En deuxième lieu, il est capital que l'action soit menée au nom de tous ceux qui subissent le même préjudice imputable au même professionnel, même s'ils ne se déclarent pas au début de la procédure, et sous réserve de ceux qui voudraient s'exclure d'eux-mêmes de l'action intentée en leur nom. Le système qui prévoit que seuls ceux qui s'inscriraient début de procédure seraient représentés dans l'action de groupe est porteur d'injustices puisque ne bénéficieront de fait de l'action de groupe que ceux qui en seront informés, c'est-à-dire ceux qui ont les moyens d'accéder à ces informations. On ne ferait donc que reproduire une injustice au lieu de la combattre, ce qui est l'objectif de l'action de groupe. Il faut simplement s'assurer que toutes les victimes auront été effectivement informées, et c'est pourquoi, à l'instar de ce qui existe dans certains pays comme le Canada, un Fonds d'aide à l'action de groupe est institué. Il pourra avoir notamment en charge d'assurer la publicité des actions de groupe, de centraliser les demandes individuelles de réparation, de recevoir les exclusions de ceux qui ne veulent pas participer à l'action, voire d'avancer les sommes des demandeurs qui ne pourront pas le faire.

En troisième lieu, il faut permettre à des associations qui ont cinq années d'existence réelle et sérieuse au moins, de porter l'action de groupe, et non pas seulement aux associations agréées.

Cependant, en quatrième lieu, le législateur doit édifier un cadre légal qui prévienne les actions intempestives, dilatoires ou infondées. Un filtre efficace est ainsi prévu : c'est le juge judiciaire qui contrôlera la recevabilité de l'action en regard des quatre conditions strictes de recevabilité admises. Le juge est ainsi institué garant du bon exercice de l'action de groupe. Le dispositif est ainsi bien équilibré. Cela nécessite l'adaptation des règles du procès civil, et donc une retouche du Nouveau Code de procédure civile qui, bien que ne relevant pas du domaine législatif, est également proposée ici.

Au-delà des filtres qui permettront d'écarter les actions malvenues, il faut aussi encadrer les risques que l'instauration de l'action de groupe pourrait engendrer. S'il est naturel que les avocats soient des acteurs importants de la conduite des actions de groupe, il ne faudrait pas que ces actions soient guidées davantage par la poursuite de leur intérêt plutôt que par celui de ceux qu'ils représentent. Pour cela, et afin de se prémunir contre les dérives qui existent dans certains pays, comme les Etats-Unis, trois règles peuvent être posées ou rappelées : l'interdiction du démarchage de clientèle par les avocats, le plafonnement d'un éventuel honoraire de résultat, l'homologation par le juge de la convention d'honoraires qui devient ainsi publique.

De même faut-il envisager la situation des experts qui ont souvent entre leurs mains une part importante de la solution du litige, surtout quand celui-ci est technique. La voie la plus juste consiste à privilégier l'expertise indépendante ordonnée par le juge saisi de l'action de groupe, plutôt que de permettre à chaque partie de choisir son expert, ce qui est en général coûteux. En outre, pour ne pas demander l'avancement des honoraires aux parties, l'expert percevra ses émoluments lors de la reddition de la décision, ou lors de la conclusion de la transaction si elle devait intervenir.

Car un des autres avantages de l'action de groupe est qu'elle invite les parties à entrer en discussion sur le litige ; elle organise les conditions d'un rapprochement et donc d'un accord. C'est bien une justice négociée que l'on met en place, mais négociée à force égale par le professionnel et le représentant des victimes, et non pas imposée par le professionnel comme c'est le cas dans le projet de loi n° 3430 en faveur des consommateurs.

Cette justice négociée, qui au surplus désencombre les tribunaux, est la meilleure garantie de parvenir à une justice effectivement réparatrice, une justice enfin juste.

Si l'action de groupe permet l'obtention pour chaque victime des dommages et intérêts dans des délais raisonnables, tout en répondant à leurs besoins et en instaurant un accès équitable au procès, l'objectif n'est cependant pas toujours d'obtenir une indemnisation pécuniaire. La réparation peut emprunter de multiples formes, comme l'arrêt des troubles subis, la remise en état des sites pollués, la prise en charge de réparations, l'avoir sur factures à venir, etc.

Bref, il ne s'agit pas de faire payer à tout prix ; il s'agit de mettre fin à l'illicite lorsqu'il est impuni.

*
* *

Contrairement au projet de loi gouvernemental, cette proposition de loi a pour objet d'instaurer en France une véritable action de groupe permettant à des victimes ayant subi un même dommage, qu'il soit relatif à la consommation, à la santé, à l'environnement, à la concurrence,

qu'il soit d'ordre contractuel ou délictuel, quel que soit le montant du dommage de chacun, de s'unir pour engager une procédure à l'encontre du fautif. L'objectif est de donner accès au droit et à la justice à ceux qui renoncent face aux complications et à la longueur des procédures. C'est aussi le moyen de mettre fin à l'impunité de ceux qui tablent sur le découragement des victimes pour ne pas respecter la loi. Une fois l'action portée par une association représentant les victimes déclarée recevable par le juge judiciaire, tous ceux qui ont subi le même dommage pourront en obtenir réparation, sauf s'ils s'excluent expressément du groupe.

L'article 1^{er} vise à installer au cœur du Code civil, sans en bouleverser la numérotation puisqu'il y a un espace vacant depuis 1867 où s'intègrent idéalement les dispositions sur l'action de groupe.

Les nouveaux articles 2062 à 2070 délimitent le cadre juridique de cette nouvelle action de groupe, en en donnant la définition (art. 2062), en y intégrant les dommages civils, non seulement de la consommation, mais aussi de la santé, de l'environnement et de la concurrence (art. 2063), et en permettant à toute association ayant cinq années d'existence réelle et sérieuse de représenter les victimes.

Les nouveaux articles 2065 et 2066 mettent en place un système de filtre des actions de groupe avec un examen de la recevabilité par le Tribunal de grande instance (art. 2065). Celui-ci analyse aussi la convergence des prétentions des membres du groupe et la capacité du représentant à les défendre. Il peut, le cas échéant, scinder le groupe en plusieurs sous-groupes (art. 2066).

En matière de procédure, il est prévu que la prescription de l'action de groupe soit alignée sur la prescription de chaque préjudice dont il est demandé réparation. Toutefois elle est interrompue le temps que dure l'action de groupe pour ceux qui s'excluraient du groupe en cours d'action (art. 2067).

Les nouveaux articles 2068 à 2070 organisent l'information et l'indemnisation des victimes membres du groupe qu'elles se soient manifestées ou non au début de l'action de groupe. L'ensemble du dispositif est concentré dans un Fonds d'aide à l'action de groupe qui est en charge de l'exécution de l'information décidée par le juge (art. 2068), qui peut centraliser les demandes individuelles et qui doit verser l'indemnisation aux victimes telle qu'elle aura été évaluée par le juge (art. 2069). En outre, en cas de transaction en cours de procédure, celle-ci pourra être homologuée dans les conditions de l'article 1441-4 du Nouveau Code de procédure civile (art. 2070).

L'article 2 vise à définir la procédure spécifique à l'action de groupe qui, à ce titre, doit figurer dans le Nouveau Code de procédure civile aux articles 1441-5 à 1441-8 dans un chapitre intitulé « L'action de groupe ».

Il s'agit de mettre en place une procédure simple, c'est-à-dire toujours devant le même juge, le Tribunal de grande instance de Paris, qui a une compétence exclusive, saisie de manière non contradictoire, et qui statue en premier ressort sur la recevabilité de l'action, ainsi que sur la convention d'honoraires des avocats qui devra être produite pour éviter les éventuels abus (art. 1441-5 et 1441-6).

C'est aussi le juge qui accepte ou refuse les demandes d'expertise pour ne pas noyer les victimes sous des frais de justice parfois inutiles, frais qui seront en tout état de cause versés à la fin de la procédure (art. 1441-7).

Mais c'est au Fonds d'aide à l'action de groupe que revient la mission de recenser les informations sur les recours engagés (art. 1441-8, al. 1er), d'enregistrer les déclarations d'auto-exclusion du groupe (art. 1441-8, al. 2), de distribuer les dommages et intérêts obtenus aux membres du groupe et selon les modalités déterminées par le juge (art. 1441-8, al. 3), et, le cas échéant, d'avancer les frais de justice d'un membre du groupe insolvable (art. 1441-8 al.4).

L'article 3 pose la création légale du Fonds d'aide à l'action de groupe, nécessaire au bon fonctionnement de l'action de groupe.

Article 1er

Est introduit dans le Code civil, après le Titre XVI du Livre III, le Titre suivant :

Titre XVII : « De l'action de groupe »

Art 2062 - L'action de groupe est celle par laquelle une association saisit un juge pour le compte d'un ensemble de personnes, physiques ou morales, agissant dans un cadre non-professionnel, et ayant subi un préjudice similaire du fait d'un même professionnel.

Art 2063 - L'action de groupe peut être engagée à l'occasion de tout préjudice civil, de nature contractuelle ou délictuelle, en matière de consommation, de santé, d'environnement ou de concurrence.

Art 2064 - L'action de groupe peut être engagée à l'initiative de toute association de consommateurs faisant la preuve de son existence réelle et sérieuse depuis cinq années.

Chapitre premier : De la recevabilité de l'action de groupe

Art 2065 - La recevabilité de l'action de groupe est soumise à quatre conditions :

L'existence du préjudice ;

Le lien de causalité entre le préjudice et le fait du professionnel ;

Le caractère sérieux et commun des prétentions ;

L'impossibilité de mener une procédure conjointe ou une procédure avec mandat.

Sont irrecevables les actions relatives au contrat de travail ou entre associés d'une même société ou d'un groupe de sociétés.

Art 2066 - Les prétentions des membres du groupe sont communes, identiques, similaires ou connexes entre elles.

Le juge peut d'office modifier la composition du groupe, au besoin en scindant celui-ci en sous-groupes, pour assurer le respect des conditions de l'alinéa précédent.

L'association démontre qu'elle est en mesure de représenter et de protéger de façon adéquate les intérêts des membres du groupe.

Art 2067 - Le délai de prescription de l'action de groupe correspond au délai de prescription du type de préjudice subi. Toutefois celle-ci est interrompue pendant la durée de la procédure jusqu'au prononcé du jugement pour ceux qui s'excluraient du groupe en cours de procédure.

Chapitre II : De l'information et de l'indemnisation de l'action de groupe

Art 2068 - Le Fonds d'aide à l'action de groupe assure la publicité de l'action de groupe et des modalités prescrites par le juge. La publicité intervient au moment où l'action est déclarée recevable, et après jugement au fond ou transaction.

Tout membre du groupe peut s'exclure de l'action par déclaration individuelle expresse auprès du Fonds d'aide à l'action de groupe jusqu'au prononcé du jugement.

Art 2069 - Les personnes concernées par l'action de groupe réclament la liquidation des dommages et intérêts auprès du Fonds d'aide à l'action de groupe, qui reverse les sommes à chaque membre du groupe au regard du préjudice subi.

Le montant des dommages et intérêts non réclamés dans un délai de deux ans suivant le prononcé du jugement au fond est reversé au Fonds d'aide à l'action de groupe.

Art. 2070 – La transaction relative à l'action de groupe est homologuée par le juge.

Article 2

Est introduit dans le Nouveau Code de procédure civile, après le Chapitre VI du Titre IV du Livre III, le Chapitre suivant :

Chapitre VII : « L'action de groupe »

Art. 1441-5 - L'action de groupe est formée par requête remise ou adressée au secrétariat greffe ou au greffe du Tribunal de grande instance de Paris, qui a compétence exclusive. Le ministère d'avocat est obligatoire.

Art 1441-6 - Le tribunal statue par ordonnance sur la recevabilité de l'action de groupe. Cette ordonnance est susceptible d'appel dans un délai de quinze jours.
Le tribunal valide la convention d'honoraires des avocats. Il peut ordonner une médiation.

Art 1441-7 - Le juge est seul compétent pour ordonner des expertises. Le paiement des frais d'expertise se fait après le jugement au fond, ou après la transaction.

Art 1441-8 - Le Fonds d'aide à l'action de groupe est chargé de centraliser l'information sur tous les recours engagés.

Il distribue les dommages et intérêts aux membres du groupe selon les modalités fixées par le juge dans la décision statuant au fond ou selon les termes de la transaction.

Si le demandeur n'est pas en mesure de les supporter, il prend en charge les frais de justice résultant d'une action de groupe.

Les membres du groupe s'excluent de l'action par déclaration expresse faite auprès du Fonds jusqu'au prononcé du jugement.

Article 3

Il est créé un Fonds d'aide à l'action de groupe dont la composition, le fonctionnement et les moyens sont définis par décret en Conseil d'Etat.