

N° 271

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2023-2024

Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 janvier 2024

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relative au régime juridique des actions de groupe,

Par M. Christophe-André FRASSA,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. François-Noël Buffet, président ; M. Christophe-André Frassa, Mme Marie-Pierre de La Gontrie, MM. Marc-Philippe Daubresse, Jérôme Durain, Philippe Bonnecarrère, Thani Mohamed Soilihi, Mme Cécile Cukierman, MM. Dany Wattebled, Guy Benarroche, Mme Nathalie Delattre, vice-présidents ; Mmes Agnès Canayer, Muriel Jourda, M. André Reichardt, Mme Isabelle Florennes, secrétaires ; MM. Jean-Michel Arnaud, Philippe Bas, Mme Nadine Bellurot, MM. Olivier Bitz, François Bonhomme, Hussein Bourgi, Ian Brossat, Christophe Chaillou, Mathieu Darnaud, Mmes Catherine Di Folco, Françoise Dumont, Jacqueline Eustache-Brinio, Françoise Gatel, Laurence Harribey, Lauriane Josende, MM. Éric Kerrouche, Henri Leroy, Stéphane Le Rudulier, Mme Audrey Linkenheld, MM. Alain Marc, Hervé Marseille, Michel Masset, Mmes Marie Mercier, Corinne Narassiguin, M. Paul Toussaint Parigi, Mme Olivia Richard, M. Pierre-Alain Roiron, Mmes Elsa Schalck, Patricia Schillinger, M. Francis Szpiner, Mmes Lana Tetuanui, Dominique Vérien, M. Louis Vogel, Mme Mélanie Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (16^{ème} législ.) : 639, 862 et T.A. 87

Sénat : 420 (2022-2023) et 272 (2023-2024)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. UN ÉCHEC RELATIF DES ACTIONS DE GROUPE EN FRANCE.....	5
A. FRUIT DE LA SÉDIMENTATION D'INITIATIVES SUCCESSIVES, LA COEXISTENCE DE RÉGIMES RELATIVEMENT DISPARATES.....	5
B. UN CONSTAT D'ÉCHEC À RELATIVISER	6
II. LA PROPOSITION DE LOI : ENCOURAGER LE RECOURS AUX ACTIONS DE GROUPE EN SE CONFORMANT AU DROIT EUROPÉEN	7
A. UN TRIPLE ÉLARGISSEMENT DU CHAMP DE L'ACTION DE GROUPE.....	7
B. LA CRÉATION D'UN CADRE JURIDIQUE UNIFIÉ	7
1. Un cadre procédural proche du droit en vigueur.....	7
2. L'instauration d'une mesure jugée dissuasive : l'amende civile.....	8
C. LA NÉCESSAIRE TRANSPOSITION DU DROIT EUROPÉEN APPLICABLE.....	8
III. LA POSITION DE LA COMMISSION : UNE LOI-CADRE BIENVENUE DONT LES RISQUES JURIDIQUES DOIVENT ÊTRE CIRCONSCRITS	9
A. PRÉVENIR LES DÉRIVES D'UNE ACTION DE GROUPE BANALISÉE	9
B. PRÉVENIR LES RISQUES JURIDIQUES POSÉS PAR LE RÉGIME PROPOSÉ.....	10
1. Supprimer une amende civile inopportune	10
2. Sécuriser le cadre juridique prévu par la proposition de loi.....	10
C. PARACHEVER UNE TRANSPOSITION IMPARFAITE DU DROIT EUROPÉEN.....	11
EXAMEN DES ARTICLES	13
• <i>Articles 1^{er} et 1^{er} bis A (nouveau) Objet de l'action de groupe</i>	14
• <i>Article 1^{er} bis Qualité pour agir</i>	26
• <i>Article 1^{er} ter et 1^{er} quater AA (nouveau) Prévention des conflits d'intérêts</i>	34
• <i>Article 1^{er} quater A Mise en demeure préalable</i>	37
• <i>Article 1^{er} quater Action en cessation de manquement</i>	39
• <i>Articles 1^{er} quinquies, 1^{er} sexies et 1^{er} septies Jugement sur la responsabilité dans le cadre d'une action de groupe en réparation des préjudices</i>	41
• <i>Articles 1^{er} octies, 1^{er} nonies et 1^{er} decies Procédure individuelle de réparation des préjudices</i>	45
• <i>Articles 1^{er} undecies et 1^{er} duodecies Procédure collective de liquidation des préjudices</i>	46
• <i>Article 1^{er} terdecies Gestion des fonds reçus au titre de l'indemnisation des membres du groupe</i>	49
• <i>Article 1^{er} quaterdecies A Restauration d'une procédure d'action de groupe simplifiée</i>	50
• <i>Article 1^{er} quaterdecies Médiation</i>	51
• <i>Article 1^{er} quindecies Homologation par le juge des accords de médiation</i>	55
• <i>Article 1^{er} sexdecies Registre national des actions de groupe</i>	57

• Article 2 Spécialisation des tribunaux judiciaires pour connaître des actions de groupe.....	61
• Article 2 bis A (supprimé) Inapplicabilité de la procédure collective de liquidation aux dommages corporels.....	66
• Article 2 bis B Règlement amiable pour la réparation des préjudices résultant de dommages corporels	67
• Article 2 bis C (supprimé) Transposition de l'article 10 de la directive (UE) 2020/1828 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2020	68
• Article 2 bis D Spécificité des actions de groupe en matière de droit de la concurrence.....	69
• Article 2 bis Suspension par l'action de groupe de la prescription des actions individuelles en réparation des préjudices.....	70
• Article 2 ter Autorité de la chose jugée	71
• Article 2 quater Maintien des voies de droit commun.....	72
• Article 2 quinquies A (supprimé) Droit à un conseil pour le demandeur	72
• Article 2 quinquies Irrecevabilité d'une action de groupe déjà jugée.....	76
• Article 2 sexies Droit de substitution en cas de défaillance du demandeur.....	76
• Article 2 septies Caducité d'une clause interdisant la participation à une action de groupe	77
• Article 2 octies Action directe contre l'assureur	77
• Article 2 nonies Mise à la charge de l'État de l'avance des frais d'instruction et des dépens.....	78
• Article 2 decies Modalités d'application	80
• Article 2 undecies (supprimé) Sanction civile en cas de faute intentionnelle ayant causé des dommages sériels.....	81
• Article 2 duodecies A Définition d'une action de groupe transfrontière.....	86
• Article 2 duodecies Entités qualifiées pour exercer une action de groupe transfrontière.....	89
• Article 2 terdecies A Vérification des agréments aux fins d'intenter des actions de groupe transfrontière.....	92
• Articles 2 terdecies, 2 quaterdecies, 2 quindecies (supprimé) Dispositions de coordination.....	93
• Article 2 sexdecies Rapport d'évaluation de la réforme du régime juridique des actions de groupe	94
• Article 2 septdecies (nouveau) Application aux îles Wallis-et-Futuna.....	95
• Article 3 Entrée en vigueur et abrogation des régimes spécifiques d'action de groupe.....	95
• Articles 4, 5 et 6 Unification du régime juridique de l'action de groupe devant le juge administratif, entrée en vigueur de la loi et « gage » financier.....	97
EXAMEN EN COMMISSION.....	99
RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »).....	121
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	123
LA LOI EN CONSTRUCTION	129

L'ESSENTIEL

Introduite en droit français il y a une décennie, **la procédure d'action de groupe n'a pas rencontré le succès escompté**. Face au constat de cet échec relatif, étayé par un rapport d'information à laquelle elle fait suite, la proposition de loi présentée par les députés Laurence Vichnievsky et Philippe Gosselin vise ainsi à encourager le recours à cette procédure.

Elle procède pour ce faire à une **unification du cadre procédural** et, à cette occasion, à un « triple élargissement » de l'action de groupe, du champ des droits subjectifs qu'elle vise à protéger, des préjudices indemnisables et de la qualité pour agir. Visant à instaurer un mécanisme « dissuasif » de tout manquement intentionnel ayant causé des dommages sériels – notamment commis par des opérateurs économiques –, **la proposition de loi instaure également une amende civile**, dont le montant pourrait être porté à 3 % du chiffre d'affaires moyen annuel.

Sur la proposition du rapporteur, la **commission a accueilli favorablement la création d'un régime unifié**, qui présente le mérite de la lisibilité et de l'accessibilité du droit, mais a jugé **déséquilibrée la rédaction du texte issu des travaux de l'Assemblée nationale**. Favorable à l'élargissement du champ d'application et des préjudices indemnisables de l'action de groupe, la commission a en conséquence **nettement resserré les conditions de la qualité pour agir en raison du risque de déstabilisation des opérateurs économiques** qu'emporterait l'engagement indu d'actions de groupe, dont la publicité démultiplie le coût réputationnel. Elle a également **supprimé l'amende civile**, dispositif dont l'opportunité comme la constitutionnalité paraissent plus que douteuses et dont la portée dépasse la présente proposition de loi.

La commission a enfin souhaité **mieux garantir la sécurité juridique du dispositif**, en particulier en garantissant une **transposition adaptée des dispositions applicables de droit européen**. Elle a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.

I. UN ÉCHEC RELATIF DES ACTIONS DE GROUPE EN FRANCE

A. FRUIT DE LA SÉDIMENTATION D'INITIATIVES SUCCESSIVES, LA COEXISTENCE DE RÉGIMES RELATIVEMENT DISPARATES

Envisagée dès le mitan des années 1980 par les commissions sur le droit de la consommation présidées par le professeur Jean Calais-Auloy, l'action de groupe « à la française » n'est introduite en droit national qu'en 2014 par la loi dite « Hamon ». Aboutissement d'un **processus trentenaire**, marqué par de vifs débats doctrinaux et politiques, l'introduction de l'action de groupe en droit français est prudente : son champ est limité au droit de la

consommation et de la concurrence, la qualité pour agir n'est ouverte qu'aux associations agréées de défense des consommateurs représentatives et il privilégie le **mécanisme de l'opt-in** - au titre duquel les personnes lésées doivent faire la démarche d'adhérer au groupe pour être indemnisées¹.

Ce premier régime juridique est néanmoins rapidement complété par la création en 2016 de six nouveaux régimes en matière de santé, de lutte contre les discriminations, y compris imputables à un employeur public ou privé, de protection de l'environnement ou de données personnelles, connaissant chacun des particularités procédurales liées aux spécificités de son champ d'application. **Le cadre juridique des actions de groupe se caractérise donc par la coexistence formelle de régimes juridiques distincts**, relativement disparates.

B. UN CONSTAT D'ÉCHEC À RELATIVISER

Le constat d'échec généralement formulé au sujet de l'action de groupe « à la française » s'appuie souvent sur le **faible nombre de procédures intentées et effectivement conduites à leur terme**. Si les données fournies par le Gouvernement sont étonnamment discordantes², l'on peut considérer que **35 actions de groupe ont été exercées depuis l'introduction de la procédure en 2014**, ce qui témoigne d'un relatif « défaut d'attractivité » de la procédure, comme le relève la direction des affaires civiles et du Sceau (DACS).

Mitigé sur le plan quantitatif, le bilan est décrit comme « *particulièrement négatif* »³ **s'agissant de la qualité des actions engagées**, qui ont pour partie échoué à être menées à leur terme, soit qu'elles soient jugées irrecevables, soit qu'elles aient abouti à un désistement.

Malgré ce constat, **l'échec supposé des actions de groupe est à relativiser**. D'une part, comme l'ont relevé plusieurs associations de consommateurs auditionnées par le rapporteur, ce bilan est en partie **attribuable à la nécessaire phase d'appropriation qu'implique la création d'une telle procédure**. D'autre part, certaines actions de groupe ont prospéré et permis l'indemnisation d'un préjudice, parfois dans le cadre d'un accord amiable, en particulier dans l'affaire dite « de la Dépakine ». Jugeant ce bilan insuffisant, la présente proposition de loi vise néanmoins à encourager le recours aux actions de groupe.

¹ Par opposition à celui de l'opt-out, dans lequel les personnes lésées sont considérées par défaut comme faisant partie du groupe des personnes à indemniser, sauf refus de leur part.

² La DGCCRF a ainsi transmis au rapporteur une liste de 35 actions engagées à ce jour, alors que la DACS dénombrerait dans sa réponse au questionnaire du rapporteur 32 actions exercées depuis 2014.

³ Selon les mots de la professeure Maria-José Azar-Baud interrogée par le rapporteur.

II. LA PROPOSITION DE LOI: ENCOURAGER LE RECOURS AUX ACTIONS DE GROUPE EN SE CONFORMANT AU DROIT EUROPÉEN

A. UN TRIPLE ÉLARGISSEMENT DU CHAMP DE L'ACTION DE GROUPE

Conçue comme une « loi-cadre », la présente proposition de loi ne procède pas à l'unification du régime procédural à domaine d'application constant. Les articles 1^{er} et 1^{er bis} de la proposition de loi procèdent ainsi à un triple élargissement.

D'une part, l'article 1^{er} prévoit l'**universalisation du champ d'application de l'action de groupe**, qui pourrait désormais viser, en toute matière, la cessation d'un manquement ou la réparation d'un préjudice subi à raison de ce dernier. Il prévoit d'autre part l'**universalisation des préjudices indemnisables**: alors que les régimes sectoriels préexistants prévoyaient pour certains la possibilité d'indemniser un type spécifique de préjudice – patrimonial en matière de droit de la consommation, corporel en matière de droit de la santé –, le régime ainsi prévu permettrait l'indemnisation de tous préjudices.

Enfin, l'article 1^{er bis} ouvre très largement la qualité pour agir, généralement limitée dans les régimes sectoriels aux associations agréées, en octroyant celle-ci aux associations régulièrement déclarées depuis deux ans au moins ou représentant 50 personnes physiques, 5 personnes morales de droit privé inscrites au registre du commerce et des sociétés ou 5 collectivités territoriales ou leurs groupements.

B. LA CRÉATION D'UN CADRE JURIDIQUE UNIFIÉ

1. Un cadre procédural proche du droit en vigueur

Le titre I^{er} de la proposition de loi prévoit l'**unification du cadre procédural de l'action de groupe**. Ce faisant, il reprend pour l'essentiel des dispositions du droit en vigueur et conserve l'architecture actuellement prévue par le socle procédural commun dont dispose la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 *de modernisation de la justice du XXI^e siècle*. Il prévoit ainsi l'applicabilité d'actions de groupe en cessation de manquement comme en réparation des préjudices. Dans ce second cas, la procédure est la suivante :

- une fois admise la recevabilité de l'action introduite par le demandeur, le juge statue sur la **responsabilité** du défendeur ;

- lorsque celle-ci est établie, le juge fixe le **cadre de l'indemnisation** des membres du groupe qu'il définit, qui se déroule dans une seconde phase ;

- la liquidation des préjudices peut ensuite être **individuelle**, ou **collective**. Dans ce second cas, le demandeur négocie directement avec le défendeur les modalités d'indemnisation des membres du groupe.

2. L'instauration d'une mesure jugée dissuasive : l'amende civile

L'article 2 *undecies* crée par ailleurs **une sanction civile en cas de faute intentionnelle, en vue d'obtenir un gain ou une économie indus, ayant causé un ou plusieurs dommages à plusieurs personnes physiques ou morales placées dans une situation similaire**. Cette amende doit être requise soit par le ministère public, devant le tribunal judiciaire, soit par le Gouvernement, devant le tribunal administratif. **Le produit de l'amende est affecté au Trésor public.**

Le montant de la sanction doit être proportionné à la gravité de la faute commise et au profit retiré par l'auteur. **Si l'auteur est une personne physique, le montant ne peut être supérieur au double du profit réalisé et s'il s'agit d'une personne morale, le montant est fixé à 3 % du chiffre d'affaires moyen annuel**. En cas de cumul avec une amende administrative ou pénale infligée en raison des mêmes faits à l'auteur du manquement, le montant global des amendes prononcées ne peut dépasser le maximum légal le plus élevé. Enfin, **le risque d'une condamnation à la sanction civile n'est pas assurable.**

Le mécanisme de sanction civile décrit ci-dessus entend répondre, selon les rapporteurs de l'Assemblée nationale, aux inquiétudes du Conseil d'État formulées dans son avis du 9 février 2023 sur la proposition de loi.

C. LA NÉCESSAIRE TRANSPOSITION DU DROIT EUROPÉEN APPLICABLE

La troisième ambition affichée par cette proposition de loi est **la transposition de la directive européenne dite « Actions représentatives¹ »**. Adoptée le **25 novembre 2020**, celle-ci a pour objectif de **garantir l'existence, dans chaque État membre, d'un mécanisme d'action représentative efficace pour obtenir des mesures de cessation et des mesures de réparation**. Elle prévoit à cet effet **sole de principes minimaux** que doivent respecter les mécanismes d'actions représentatives mis en place dans chaque État et introduit également la possibilité d'exercer **des actions de groupe transfrontières**.

La date limite pour la transposition de cette directive avait été fixée au **25 décembre 2022**. Si la plupart des principes fixés par la directive apparaissent déjà satisfaits par le droit français, certaines mesures restent encore à transposer pour se mettre en conformité avec le droit de l'Union européenne et ont à cet effet été introduites dans la présente proposition de loi.

¹ Directive (UE) 2020/1828 du 25 novembre 2020 relative aux actions représentatives visant à protéger les intérêts collectifs des consommateurs.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION : UNE LOI-CADRE BIENVENUE DONT LES RISQUES JURIDIQUES DOIVENT ÊTRE CIRCONSCRITS

A. PRÉVENIR LES DÉRIVES D'UNE ACTION DE GROUPE BANALISÉE

La commission a accueilli favorablement l'élargissement proposé du champ des préjudices indemnisables dans le régime procédural commun ainsi créé. La commission a en revanche souhaité restreindre davantage le champ d'application de l'action, à l'initiative du rapporteur. D'une part, elle a estimé que l'universalisation proposée du champ d'application **gagnait à être circonscrite à leur périmètre actuel en ce qui concerne les domaines de la santé et du travail.**

D'autre part, **la commission a significativement resserré, à l'article 1^{er} bis, les conditions d'octroi de la qualité pour agir.** Au régime juridique très libéral résultant des travaux de l'Assemblée nationale, qui permettrait à un grand nombre d'acteurs – y compris malveillants – d'agir dans de nombreux domaines, elle a préféré retenir un équilibre reposant sur une capacité à agir dans divers domaines réservée à un **nombre restreint d'associations** présentant toutes les garanties de sérieux et de transparence nécessaires. Elle a ainsi fait le choix de n'ouvrir la qualité pour agir qu'à des **associations soumises à un agrément**, dont les modalités d'octroi seraient alignées sur les conditions d'ouverture de la qualité pour agir dans le cadre d'une action de groupe transfrontières, afin de **garantir la lisibilité du cadre juridique et d'éviter toute sur-transposition.**

Enfin, la commission a considéré que l'introduction d'une action de groupe ne saurait constituer une fin en soi et restauré en conséquence, par deux amendements du rapporteur, des dispositions du droit en vigueur **telles que la mise en demeure préalable ou la procédure d'action de groupe simplifiée.** La commission a également **rejeté l'application des dispositions de la loi aux actions intentées sur des faits générateurs antérieurs à celle-ci.** Conformément au régime adopté par le législateur dans le cadre de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 *de modernisation de la justice du XXI^e siècle*, il lui a paru préférable de limiter l'application de la loi aux **seules actions dont le fait générateur est postérieur à son entrée en vigueur**, afin de ne pas placer en difficulté des opérateurs économiques qui n'ont pas nécessairement anticipé une telle modification du cadre juridique et les risques juridiques qu'elle emporte.

B. PRÉVENIR LES RISQUES JURIDIQUES POSÉS PAR LE RÉGIME PROPOSÉ

1. Supprimer une amende civile inopportune

La commission a décidé de **supprimer le mécanisme de la sanction civile** prévu par la proposition de loi. En premier lieu, elle relève que dans son avis n° 406517 du 9 février 2023 relatif à la proposition de loi dans sa version initiale déposée à l'Assemblée nationale, **le Conseil d'État a exprimé de « fortes réserves sur la création de cette sanction civile » qui restent pertinentes malgré les modifications apportées par les députés.** En effet, le Conseil d'État relève avec justesse que **la création de la sanction civile « n'a pas été précédée d'une évaluation approfondie de ses effets et de ses conséquences dans chacun des domaines concernés et qu'elle ne prend pas place dans une réforme plus globale de la responsabilité civile ou dans une réflexion sur les modalités de répression des comportements fautifs des acteurs économiques, mais s'insère dans un texte de procédure et de manière incidente »¹.**

En second lieu, **la création d'une sanction dans le domaine de la responsabilité civile, sous la forme proposée ou celle, dérivée, de dommages et intérêts punitifs – qui est par ailleurs débattue depuis de nombreuses années – ne fait absolument pas consensus parmi la doctrine, les praticiens du droit et les acteurs économiques entendus par le rapporteur.** Au surplus, au cours des dernières années, dans ses travaux sur la responsabilité civile, **le Sénat s'est déjà montré particulièrement réservé à la création d'une amende civile généralisée².**

Enfin, la mise en conformité du droit national avec la directive « *Actions représentatives* » précitée n'impose nullement la création d'une sanction civile en cas de faute intentionnelle ayant causé des dommages sériels.

2. Sécuriser le cadre juridique prévu par la proposition de loi

La commission a décidé de fixer un **nombre minimal de deux tribunaux judiciaires spécialisés en matière d'actions de groupe**, estimant que la spécialisation de la seule juridiction parisienne pourrait s'avérer contre-productive, tout en laissant la possibilité au Gouvernement de fixer le nombre idoine de tribunaux judiciaires spécialisés qui devra toutefois demeurer restreint afin d'assurer une spécialisation suffisante des juridictions. Elle a également précisé que, sauf dispositions contraires prévues par la proposition de loi, **les règles de procédure de droit commun s'appliquent devant les juridictions judiciaires et administratives.**

¹ Conseil d'État, *avis n° 406517 du 9 février 2023 relatif une proposition de loi relative au régime juridique des actions de groupe*, point 24.

² *Rapport d'information n° 558 sur la responsabilité*, fait par Alain Anziani et Laurent Bêteille, au nom de la commission des lois du Sénat, enregistré le 15 juillet 2009, pp. 79 à 93.

La commission s'est également efforcée **de renforcer l'information des justiciables**. Dans cette optique, à l'initiative de son rapporteur, elle a étendu le contenu du **registre national des actions de groupe** institué par **l'article 1^{er} sexdecies** à l'ensemble des actions de groupe, actions collectives et actions en reconnaissance de droits, qu'elles soient en cours ou clôturées ou qu'elles aient fait l'objet d'un désistement. L'objectif est de permettre aux justiciables de rejoindre plus facilement les actions les concernant ou de savoir si leur initiative serait susceptible de prospérer, dans le cas où une action similaire aurait été intentée antérieurement.

Enfin, la commission s'est attachée à sécuriser le cadre procédural prévu par la proposition de loi, en particulier en l'alignant lorsqu'elle l'a jugé utile sur le droit en vigueur. Elle a en particulier supprimé **l'exécution à titre provisoire du jugement sur la responsabilité** prévue à l'article 1^{er} septies.

C. PARACHEVER UNE TRANSPOSITION IMPARFAITE DU DROIT EUROPÉEN

Enfin, la commission s'est attachée à garantir la conformité du **régime juridique prévu par la proposition de loi au droit européen**. S'agissant des actions de groupe nationales, elle a à l'initiative du rapporteur soumis **les personnes ayant qualité pour agir à des exigences de solvabilité et de transparence** prévues par le droit européen. En matière de prévention des conflits d'intérêts, la commission a ainsi **supprimé l'attestation sur l'honneur** prévue à **l'article 1^{er} ter**, inopérante formalité qui échouait à transposer adéquatement les conditions posées par la directive précitée tout en créant un contentieux de l'irrecevabilité inutilement lourd. Elle lui a ainsi préféré des **dispositions offrant à l'autorité administrative et au juge de réels moyens d'action** lorsqu'un conflit d'intérêts est soupçonné ou avéré, conformément au droit européen.

En ce qui concerne **les actions de groupe transfrontières**, la commission a adopté deux amendements de son rapporteur visant à assurer une parfaite transposition de la directive. Dans cette optique, **la définition d'une action de groupe transfrontière**, qui figure à **l'article 2 duodecies A**, a été remplacée par la définition fixée par la directive, dans un objectif de clarté. Par ailleurs, **l'article 2 duodecies**, qui fixe les critères devant être remplis par les personnes morales pour obtenir l'agrément leur permettant d'intenter des actions de groupe transfrontières, a été complété pour reprendre l'intégralité des critères figurant dans la directive. Dans le même temps, la rédaction de cet article a été harmonisée avec celle de **l'article 1^{er} bis**, pour garantir la lisibilité du cadre juridique global.

*

* *

La commission a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.

EXAMEN DES ARTICLES

Articles 1^{er} et 1^{er} bis A (nouveau)
Objet de l'action de groupe

L'article 1^{er} tend à définir l'objet du régime unifié de l'action de groupe prévu par la présente proposition de loi. Ce faisant, il modifie très significativement le droit en vigueur, en ouvrant la procédure à tout manquement et à tout préjudice.

Si la commission n'a pas souhaité revenir sur ce double élargissement de la procédure, elle a néanmoins estimé nécessaire d'en circonscrire les effets s'agissant de manquements aux dispositions du code de la santé publique et du code du travail. Dans ces deux domaines, le champ actuel de l'action de groupe paraît satisfaisant et son élargissement nuirait à l'excès aux activités des opérateurs soumis à ces dispositions, notamment les professionnels de santé et les organisations syndicales représentatives. Elle a également entendu préciser la définition de l'action de groupe, en lien avec une mesure de transposition nécessaire s'agissant des actions de groupe en cessation de manquement.

La commission a adopté l'article 1^{er} ainsi modifié et ajouté l'article 1^{er} bis A ainsi rédigé.

1. L'état du droit : un régime fragmenté, fruit de la sédimentation d'initiatives successives

1.1. L'introduction « très progressive »¹ de l'action de groupe en droit français

Envisagée dès le mitan des années 1980 par les commissions sur le droit de la consommation présidées par le professeur Jean Calais-Auloy - dans une forme déjà proche de l'action de groupe « à la française » telle qu'elle sera prévue par la loi dite « Hamon »² - **l'action de groupe n'est pas retenue dans le mouvement de réforme et de codification du droit de la consommation** qui en résulte dans les années 1990.

Le code de la consommation, créé par la loi n° 93-949 du 26 juillet 1993 *relative au code de la consommation*, ne reprend donc pas le modèle ainsi imaginé et se borne à codifier la loi n° 92-60 du 18 janvier 1992 *renforçant la protection des consommateurs*, qui ne procédait elle-même qu'à la création d'une **action en représentation conjointe dont l'échec a été largement admis**. Ainsi Laurent Bêteille et Richard Yung relevaient-ils dans leur rapport de 2010 relatif aux actions de groupe que l'action en

¹ Allard, Baptiste et Jourdan-Marques, Jérémy, « Action de groupe », *Répertoire de procédure civile*, Dalloz, février 2021.

² Les professeurs Allard et Jourdan-Marques relèvent ainsi que le régime juridique envisagé dans les rapports des deux commissions présidées par le professeur Calais-Auloy reposait déjà sur trois principes caractéristiques du « compromis français en matière d'action de groupe » : un intérêt à agir limité à des associations représentatives ; la limitation du domaine d'application ; un « inversement de l'ordre procédural classique », la décision sur le fond intervenant avant l'identification des personnes à l'égard desquelles l'autorité de la chose jugée s'appliquera.

représentation conjointe, « conçue de façon restrictive comme un succédané à l'introduction de l'action de groupe en droit français n'avait été engagée qu'à cinq reprises depuis son introduction »¹.

L'idée de la création éventuelle d'une action de groupe connaît un rebond avec la publication du rapport d'un groupe de travail co-présidé par Guillaume Cerutti, directeur général de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) et Marc Guillaume, alors directeur des affaires civiles et du Sceau (DACs). Constatant que le groupe de travail n'était « pas parvenu à une seule conclusion unanimement acceptée par tous ses membres », **le rapport se bornait à exposer les différentes pistes d'évolution possibles** - amélioration des actions en justice des associations de consommateurs, création d'une action de groupe sur le modèle de la « class action » américaine et création d'une action en déclaration de responsabilité pour préjudice de masse -, ainsi que les potentiels avantages et inconvénients sans trancher en faveur de l'une d'entre elles.

Faisant suite au dépôt de plusieurs propositions de loi, issues de groupes politiques divers, à l'Assemblée nationale comme au Sénat², le rapport de Laurent Béteille et Richard Yung précité formulait en 2010 vingt-sept propositions pour introduire une action de groupe « à la française », encadrée, en droit national.

1.2. La loi dite « Hamon » : acte de naissance d'une action de groupe, limitée au droit de la consommation

Aboutissement de ce processus trentenaire, l'action de groupe a été introduite en droit français par les articles 1^{er} et 2 de la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation, dite loi « Hamon ». Faisant le constat d'une « demande de droit importante et insatisfaite » résultant de l'absence de procédure permettant d'indemniser un préjudice de faible importance subi par un grand nombre de consommateurs, le projet de loi relatif à la consommation déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale faisait ainsi suite à un débat vieux d'une « trentaine d'années »³ et procédait à une introduction prudente de cette procédure en droit national.

¹ Voir le rapport d'information n° 499 (2009-2010), de Laurent Béteille et Richard Yung, fait au nom de la commission des lois, déposé le 26 mai 2010, consultable à l'adresse suivante : https://www.senat.fr/rap/r09-499/r09-499_mono.html.

² Pour le détail de ces propositions de loi, voir le rapport de Laurent Béteille et Richard Yung précité.

³ Étude d'impact du projet de loi relatif à la consommation, consultable à l'adresse suivante : https://www.assemblee-nationale.fr/14/dossiers/projet_de_loi_consommation.asp.

Le régime juridique de l'action de groupe en matière de consommation en résultant est donc **logiquement encadré** :

- la **qualité pour agir est limitée** aux associations de défense des consommateurs représentatives au niveau national et agréées¹ ;

- le **champ d'application est limité** au droit de la consommation et de la concurrence : ne peuvent ainsi faire l'objet d'une action de groupe que les seuls préjudices individuels subis par des consommateurs à raison de manquements d'un professionnel à ses obligations légales ou contractuelles « à l'occasion de la vente de biens ou de la fourniture de services » ou les préjudices « résultant de pratiques anticoncurrentielles ».

Les préjudices individuels en cause peuvent ne pas être identiques. Dans le cas où ils le seraient, une procédure d'action de groupe simplifiée a été prévue par le législateur².

La procédure retenue par le législateur se déroule en **deux principales phases** :

- le **jugement sur la responsabilité** : dans cette phase, après avoir reconnu la recevabilité de l'action de groupe, le juge statue au fond sur la responsabilité du défendeur et fixe les modalités de réparation des préjudices ;

- la **liquidation du préjudice** : dans cette seconde phase, l'indemnisation des membres du groupe par le défendeur se déroule selon les modalités fixées par le juge dans le jugement sur la responsabilité. Celui-ci tranche néanmoins d'éventuels litiges intervenant à cette occasion et clôt la procédure par un jugement constatant l'extinction de l'instance soit par un jugement liquidant les préjudices qui n'auraient pas été réparés dans les délais impartis par le défendeur.

1.3. Un premier élargissement : la création de l'action de groupe pour les litiges relatifs aux produits de santé

La loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 *de modernisation de notre système de santé* crée un **régime juridique de l'action de groupe en matière de produits de santé**³ différant significativement du régime alors en vigueur en matière de consommation.

Si la procédure est pour l'essentiel similaire, articulée autour d'une phase permettant la reconnaissance de la responsabilité du défendeur et d'une phase postérieure centrée sur la liquidation du préjudice, elle comporte ainsi **trois spécificités majeures** :

- la **qualité pour agir** est limitée aux seules associations d'usagers du système de santé agréées ;

¹ Article L. 623-1 du code de la consommation.

² Articles L. 623-14 à L. 623-17 du code de la consommation.

³ Voir les articles L. 1143-1 à L. 1143-13 du code de la santé publique.

- les **préjudices individuels indemnissables** sont les seuls **préjudices corporels** subis par des usagers du système de santé ;

- le **champ des manquements pouvant faire l'objet d'une action de groupe** est circonscrit aux seuls manquements d'un producteur, d'un fournisseur ou d'un prestataire utilisant un produit de santé dont la liste est établie au II de l'article L. 5311-1 du code de la santé publique.

1.4. La création d'un régime de droit commun élargi et enrichi

La loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 *de modernisation de la justice du XXI^e siècle* est en premier lieu l'occasion d'un **élargissement de l'action de groupe**. Celle-ci devient ainsi applicable aux litiges nés :

- d'une **discrimination directe ou indirecte** ;

- en **matière de droit du travail**, à une **discrimination** imputable à un employeur de droit privé ou public, qu'elle ait lieu à l'embauche – auquel cas une association peut avoir qualité pour agir – ou dans la conduite de la carrière – auquel cas seuls les syndicats peuvent agir ;

- d'un **dommage causé à l'environnement** ;

- d'un **manquement lié au traitement de données personnelles**.

Il résulte de cette sédimentation progressive la **coexistence formelle de sept régimes juridiques distincts**.

Les sept fondements juridiques en matière d'action de groupe

Type d'action de groupe	Loi ayant créé le type d'action de groupe	Dispositions en vigueur autorisant le type d'action de groupe	Juge compétent
Action de groupe « <i>Consommation</i> »	Loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation + Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.	Articles L. 623-1 à L. 623-32 du code de la consommation.	Juge judiciaire
Action de groupe « <i>Santé</i> »	Loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé.	Articles L. 1143-1 à L. 1143-13 du code de la santé publique.	Juge administratif ou judiciaire
Action de groupe « <i>Discriminations</i> »	Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI ^e siècle.	Article 10 de la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations.	Juge administratif ou judiciaire
Action de groupe « <i>Discrimination imputable à un employeur – droit privé</i> »		Articles L. 1134-6 à L. 1134-10 du code du travail.	Juge judiciaire
Action de groupe « <i>Discrimination imputable à un employeur – droit public</i> »		Articles L. 77-11-1 à L. 77-11-6 du code de justice administrative.	Juge administratif
Action de groupe « <i>Environnement</i> »		Article L. 142-3-1 du code de l'environnement.	Juge administratif ou judiciaire
Action de groupe « <i>Données personnelles</i> »		Article 37 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.	Juge administratif ou judiciaire

Source : commission des lois de l'Assemblée nationale¹

¹ Rapport n° 862 (XVI^{ème} législature) de Laurence Vichnievsky et Philippe Gosselin sur la proposition de loi relative au régime juridique des actions de groupe, consultable à l'adresse suivante : <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/pendata/RAPPANR5L16B0862.html>.

Au-delà du seul élargissement des domaines d'application de l'action de groupe, la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 *de modernisation de la justice du XXI^e siècle* a également procédé à **l'enrichissement de son régime juridique** en prévoyant un cadre général applicable *mutatis mutandis* aux divers champs de l'action de groupe.

En premier lieu, **la qualité pour agir est ouverte aux associations régulièrement déclarées depuis cinq ans**, dont l'objet statutaire comporte la défense d'intérêts auxquels il a été porté atteinte, à l'exception du domaine de la santé, dans lequel la qualité pour agir demeure circonscrite aux seules associations agréées.

En deuxième lieu, **l'exercice de l'action de groupe est précédé d'une phase de mise en demeure préalable**. La personne ayant qualité pour agir est ainsi tenue de mettre en demeure « *celle à l'encontre de laquelle elle envisage d'agir par la voie de l'action de groupe de cesser ou de faire cesser le manquement ou de réparer les préjudices subis* » ; l'action ne peut, à peine d'irrecevabilité, être introduite qu'à l'expiration d'un délai de quatre mois à compter de la réception de cette mise en demeure¹.

En troisième lieu, le socle commun ainsi créé prévoit la possibilité d'exercer une **action de groupe en cessation de manquement**², ce que les régimes en matière de consommation et de santé ne prévoyaient pas.

En quatrième lieu, **le régime ainsi créé prévoit deux procédures de liquidation des préjudices** : une procédure individuelle, fondée sur le régime alors en vigueur de l'action de groupe en matière de consommation ou de santé ; une procédure collective – sauf en matière de santé – qui permet au demandeur à l'action de négocier avec le défendeur les modalités de liquidation du préjudice au nom des membres du groupe.

1.4. Le droit positif : un cadre procédural relativement disparate

N'ayant pas connu de modification majeure depuis 2016, **le cadre juridique des actions de groupe est relativement disparate**. Il se caractérise ainsi par la coexistence de régimes juridiques distincts, comme l'illustre le tableau ci-dessous.

¹ Article 64 de la loi.

² Article 65 de la loi.

Tableau récapitulatif des régimes juridiques de l'action de groupe

	Consommation	Santé	Discriminations	Discrimination imputable à un employeur de droit privé	Discrimination imputable à un employeur de droit public	Environnement	Données personnelles
Type de litige	Litiges nés de la vente de biens ou de la fourniture de services ainsi que de la location d'un bien immobilier, litiges nés de pratiques anticoncurrentielles	Litiges liés aux produits de santé	Litige né d'une discrimination directe ou indirecte	Litige né d'une discrimination directe ou indirecte	Litige né d'une discrimination directe ou indirecte	Litiges nés d'un dommage causé à l'environnement dans les domaines visés à l'article L. 142-2 du code de l'environnement	Litige relatif au traitement des données personnelles
Qualité pour agir	Associations de défense des consommateurs représentatives au niveau national et agréées	Associations d'usagers du système de santé agréées	Associations régulièrement déclarées depuis cinq ans	Organisations syndicales de salariés représentatives ; associations régulièrement déclarées depuis au moins cinq ans (uniquement pour les discriminations au stade de la candidature).	Organisations syndicales représentatives ; associations régulièrement déclarées depuis au moins cinq ans (uniquement pour les discriminations au stade de la candidature)	Associations agréées dont l'objet statutaire comporte la défense des victimes de dommages corporels ou la défense des intérêts économiques de leurs membres, associations de protection de l'environnement agréées	Associations régulièrement déclarées depuis cinq ans, organisations syndicales représentatives, (lorsque le traitement affecte les intérêts des personnes que les statuts de ces organisations les chargent de défendre)
Objet de l'action	Réparation uniquement	Réparation uniquement	Réparation ou cessation du manquement	Réparation ou cessation du manquement	Réparation ou cessation du manquement	Réparation ou cessation du manquement	Réparation ou cessation du manquement
Mise en demeure	Non	Non	Oui : 4 mois	Oui : 6 mois	Oui : 6 mois	Oui : 4 mois	Oui : 4 mois

	Consommation	Santé	Discriminations	Discrimination imputable à un employeur de droit privé	Discrimination imputable à employeur de droit public	Environnement	Données personnelles
Procédure	Jugement sur la responsabilité du professionnel puis procédure de liquidation des préjudices (individuelle). Existence d'une procédure d'action de groupe simplifiée.	Jugement sur la responsabilité du professionnel puis procédure de liquidation des préjudices (individuelle)	Jugement sur la responsabilité du professionnel puis procédure de liquidation des préjudices (individuelle ou collective).	Jugement sur la responsabilité du professionnel puis procédure de liquidation des préjudices (individuelle)	Jugement sur la responsabilité du professionnel puis procédure de liquidation des préjudices (individuelle)	Jugement sur la responsabilité du professionnel puis procédure de liquidation des préjudices (individuelle)	Jugement sur la responsabilité du professionnel puis procédure de liquidation des préjudices (individuelle)
Préjudices indemnisables	Préjudices patrimoniaux	Préjudices résultant de dommages corporels	Tous les chefs de préjudice (matériel, moral, corporel)	Tous les chefs de préjudice (matériel, moral, corporel)	Tous les chefs de préjudice (matériel, moral, corporel)	Préjudices corporels ou matériels	Tous les chefs de préjudice (matériel, moral, corporel)
Juge compétent	Juge judiciaire	Juge administratif ou judiciaire	Juge administratif ou judiciaire	Juge judiciaire	Juge administratif	Juge administratif ou judiciaire	Juge administratif ou judiciaire

Source : commission des lois de l'Assemblée nationale

Bien que disparate, **ce cadre juridique permet la prise en compte des spécificités de chaque domaine du droit.** À titre d'exemple, la spécificité des préjudices subis dans le domaine de la santé rendrait difficile la poursuite de la procédure collective de liquidation des préjudices.

2. Le dispositif proposé : un double élargissement du champ de l'action de groupe

Dans sa rédaction résultant des travaux de l'Assemblée nationale, la présente proposition de loi tend à unifier le régime juridique des actions de groupe. Conçue comme une « loi-cadre », cette proposition de loi ne procède néanmoins pas à cette unification à domaine d'application constant.

Son article 1^{er} se donne ainsi pour objectif de **définir l'objet de l'action de groupe.** Il prévoit, sur le modèle des dispositions de l'article 62 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 *de modernisation de la justice du XXI^e siècle* que l'action de groupe est exercée par un demandeur « *pour le compte de plusieurs personnes physiques ou morales, placées dans une situation similaire, subissant des dommages ayant pour cause commune un même manquement ou un manquement de même nature à ses obligations légales ou contractuelles commis par toute personne agissant dans l'exercice ou à l'occasion de son activité professionnelle, par toute personne morale de droit public ou par tout organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public* ». Cette action serait exercée, comme le prévoit l'alinéa 2 de l'article, soit en cessation du manquement allégué, soit en responsabilité pour obtenir la réparation des préjudices subis du fait de ce manquement, soit pour ces deux fins.

La principale innovation de cet article réside ainsi moins dans les termes choisis pour définir l'action de groupe, relativement larges et similaires à ceux retenus par le législateur dans le cadre commun prévu par la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 *de modernisation de la justice du XXI^e siècle*, que dans **l'application de cette procédure à tout champ du droit et à tout préjudice.** En effet, en ne précisant pas à quels champs du droit l'action de groupe s'applique – à l'inverse de l'article 60 de la loi n° 2016-1547 précitée – l'article 1^{er} a pour effet **d'élargir le champ d'application de l'action de groupe à l'ensemble des droits subjectifs.** Par ailleurs il élargit le champ des préjudices indemnisables à tous types de préjudices, « *quelle qu'en soit la nature* ».

3. La position de la commission : un principe d'élargissement à conforter tout en réduisant sa portée

3.1. Une universalisation dont la pertinence pourrait être remise en cause

L'universalisation des préjudices indemnisables n'a posé en soi aucune difficulté à la commission. D'une part, comme l'a relevé la direction des affaires civiles et du Sceau (DACS) auprès du rapporteur, cette **universalisation est davantage conforme au principe de réparation intégrale qui régit notre droit de la responsabilité civile.** Elle permet de

prévenir la nécessité pour le justiciable d'engager, pour les manquements pour lesquels l'action de groupe ne permet la réparation que d'un seul préjudice – comme par exemple, en matière de consommation, le préjudice patrimonial – une action individuelle parallèle permettant la réparation des autres types de préjudices ayant résulté du manquement allégué. D'autre part, l'unification du régime juridique de l'action de groupe et la simplification bienvenue à laquelle elle procède rendaient cette distinction sans objet, étant entendu que certaines spécificités procédurales – telles que l'inapplicabilité de la procédure collective de liquidation des préjudices pour les préjudices corporels – sont maintenues.

A contrario, **l'universalisation des champs d'application de l'action de groupe a paru à la commission plus problématique**. S'il est naturellement souhaitable que les justiciables disposent de procédures adaptées leur permettant de faire valoir leurs droits de façon adéquate, l'universalisation de l'action de groupe peut paraître excessive, au moins à deux égards.

En premier lieu, l'application de l'action de groupe à tous les champs du droit pourrait **élargir très significativement le nombre d'opérateurs économiques soumis au risque réputationnel lourd** que l'engagement indu d'une action de groupe ne manque pas de générer. Par principe difficile à chiffrer, ce coût pourrait peser sur les opérateurs économiques à deux niveaux :

- en amont de la commission du manquement allégué : si l'effet « dissuasif » supposé de l'action de groupe peut prévenir la commission par des opérateurs économiques de certains manquements, il peut aussi décourager une activité parfaitement licite mais pour laquelle la menace d'une action de groupe a été indûment agitée. La dissuasion de l'activité illicite ne doit pas aboutir à la désincitation à l'activité licite ;

- en aval du manquement allégué : il est parfaitement envisageable que des opérateurs économiques n'ayant pas commis de manquement soient malgré tout soumis à la publicité négative particulièrement dommageable à leur activité que constitue une action de groupe.

En second lieu, l'application de l'action de groupe à tous les champs du droit pourrait **susciter des espoirs déçus**, en faisant miroiter une progression significative de la défense des droits des personnes sans modification du régime d'engagement de la responsabilité ni simplification procédurale. Or les actions de groupe sont par nature des procédures plus longues que les procédures individuelles. Ainsi, comme l'a indiqué la direction des affaires civiles et du Sceau (DACS) au rapporteur, les justiciables pourraient penser à tort que leurs droits seront mieux préservés dans le cadre d'une action de groupe, alors qu'ils bénéficieraient en réalité d'une décision individuelle plus rapidement.

3.2. Prendre acte de l'universalisation du champ de l'action de groupe tout en limitant ses effets manifestement néfastes

Accueillant avec réserve l'ouverture large du champ d'application de l'action de groupe, la commission l'a néanmoins acceptée, au bénéfice de deux observations.

D'une part, **la commission a significativement resserré, à l'article 1^{er} bis, les conditions d'octroi de la qualité pour agir**. Au régime juridique très libéral résultant des travaux de l'Assemblée nationale, qui permettrait à un grand nombre d'acteurs – y compris malveillants – d'agir dans de nombreux domaines, la commission a préféré retenir un équilibre différent.

Au regard de l'intérêt que peut revêtir pour les justiciables l'engagement d'une action de groupe dans des champs du droit auxquels le législateur aurait omis d'appliquer cette procédure, il peut paraître opportun d'ouvrir l'application de celle-ci ; en revanche, cet élargissement ne peut aller de pair qu'avec un **contrôle nettement plus strict des personnes ayant qualité pour agir** que celui actuellement prévu par la présente proposition de loi. À la condition expresse de l'octroi de la qualité pour agir à des associations agréées, dont le sérieux et la transparence peuvent être contrôlés, il a paru à la commission acceptable d'élargir le champ d'application de la qualité pour agir.

D'autre part, la commission a estimé que l'universalisation proposée du champ d'application **gagnait à être circonscrite, conformément au cadre juridique actuel, dans deux domaines**. En effet, l'ouverture excessive de ce champ pourrait porter préjudice, dans certains champs du droit, à des praticiens et professionnels ne pouvant se défendre de façon appropriée contre le risque réputationnel qu'emporte l'engagement d'une telle action. À cet égard, le fait que le droit de la responsabilité ne soit pas modifié et que les modifications apportées par la proposition de loi soient d'ordre procédural, comme l'ont expliqué les rapporteurs de l'Assemblée nationale en séance publique¹, est sans importance : le risque qu'emporte l'introduction d'une action de groupe ne porte pas sur l'engagement indu de la responsabilité, mais précisément sur le coût procédural et réputationnel qu'une telle action publique ne manque pas d'entraîner.

¹ Voir en particulier les réponses de Philippe Gosselin et Laurence Vichnievsky à l'amendement n° 54 de Frédéric Valletoux dans le compte rendu de la première séance du 8 mars 2023, consultable à l'adresse suivante : <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/seance/session-ordinaire-de-2022-2023/premiere-seance-du-mercredi-08-mars-2023>.

La commission a en conséquence, **par l'adoption de l'amendement COM-7 du rapporteur, ajouté un article 1^{er} bis A tendant à préciser le champ d'application des actions de groupe en matière de santé et de droit du travail.**

En matière de santé, l'engagement d'actions visant des professionnels de santé et résultant des conditions du service public de la santé ou visant à répondre à des enjeux de santé environnementale pourrait en effet emporter des conséquences disproportionnées sur la pratique des professionnels et services concernés. De façon analogue, en matière de droit du travail, l'ouverture indiscriminée du champ de l'action de groupe risquerait de dessaisir les conseils de prud'hommes de pans non négligeables de contentieux et de priver les syndicats d'un rôle majeur qui leur échoit, dans la conduite du dialogue social comme dans l'action contentieuse.

La commission a ainsi **conservé, s'agissant des manquements au code de la santé publique et au code du travail, le champ d'application actuel des actions de groupe** : celles-ci ne pourront être engagées respectivement qu'à raison d'un manquement à ses obligations légales ou contractuelles d'un producteur ou d'un fournisseur de l'un des produits mentionnés au II de l'article L. 5311-1 du code de la santé publique ou d'un prestataire utilisant l'un de ces produits ou qu'en vue d'établir que plusieurs candidats à un emploi, à un stage ou à une période de formation en entreprise ou plusieurs salariés font l'objet d'une discrimination, directe ou indirecte, fondée sur un même motif figurant parmi ceux mentionnés à l'article L. 1132-1 du code du travail et imputable à un même employeur.

3.3. Parfaire la sécurité juridique du dispositif

Enfin, **la commission a souhaité, par l'adoption de l'amendement COM-6 du rapporteur, préciser la définition de l'action de groupe pour en assurer la conformité au droit européen.**

En effet, l'article 8 de la directive 2020/1828 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2020 relative aux actions représentatives visant à protéger les intérêts collectifs des consommateurs, prévoit en son paragraphe 3 que, s'agissant des actions en cessation d'un manquement, le demandeur à l'action n'est pas tenu de « *prouver une perte ou un préjudice réels subis par les consommateurs individuels lésés* ».

Dans ces conditions, **par mesure de clarification de la définition de l'action de groupe et de cohérence avec l'amendement COM-12 du rapporteur procédant à la transposition de cette disposition, la notion d'action de groupe paraît davantage devoir être liée à la situation similaire dans laquelle plusieurs personnes sont placées du fait du manquement d'une autre personne qu'à la condition de subir des dommages de ce même manquement.** Naturellement, la possibilité d'obtenir la réparation de

préjudices dans le cadre d'une action de groupe ne serait nullement affectée, le second alinéa de l'article prévoyant bien que l'action de groupe peut être exercée aux fins tant de la cessation d'un manquement que de la réparation d'un préjudice.

La commission a adopté l'article 1^{er} **ainsi modifié**
et l'article 1^{er bis} A **ainsi rédigé**.

Article 1^{er bis}
Qualité pour agir

L'article 1^{er bis} tend à unifier et élargir très significativement la qualité pour agir dans le cadre d'une action de groupe. Au-delà de la qualité pour agir dans le cadre d'une action transfrontières, pourraient ainsi introduire une action de groupe, outre les associations agréées et organisations syndicales représentatives, les associations régulièrement déclarées depuis deux ans au moins ou agissant pour le compte d'au moins cinquante personnes physiques, cinq sociétés ou cinq collectivités territoriales ou leurs groupements.

La commission n'a en conséquence pas retenu l'élargissement proposé de la qualité pour agir, qu'elle a jugé incompatible avec le maintien d'une nécessaire sécurité juridique des opérateurs économiques dans la conduite de leurs activités ainsi qu'avec la conduite fructueuse d'actions de groupe par des acteurs ne présentant pas les garanties de sérieux et de transparence nécessaires. Elle a par suite instauré l'obligation d'un agrément ouvrant la qualité pour agir dans le cadre d'une action de groupe, dont les conditions seraient alignées sur celles déjà prévues dans le cadre d'une action de groupe dite « transfrontières ». La commission a par ailleurs sécurisé la rédaction de l'article sur le plan juridique en procédant à la transposition de mesures issues de la directive 2020/1828 relative aux actions de groupe dites « transfrontières ».

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

1. L'état du droit : la qualité pour agir diffère selon le régime juridique de l'action de groupe

La qualité pour agir dans le cadre d'une action de groupe a été très progressivement étendue, à mesure que les régimes juridiques se sont multipliés.

Les actions de groupe en matière de consommation n'ont dès leur origine été ouvertes qu'aux associations de défense des consommateurs représentatives au niveau national et agréées¹. Conçue par analogie avec

¹ Article L. 623-1 du code de la consommation.

cette dernière, l'action de groupe en matière de santé n'a été également ouverte qu'aux associations agréées en matière de santé¹.

L'élargissement du champ des actions de groupe par la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 *de modernisation de la justice du XXI^e siècle* s'est néanmoins accompagné d'un **élargissement de la qualité pour agir au-delà des seules associations agréées**.

En matière de discrimination, peuvent exercer une action de groupe les associations régulièrement déclarées depuis cinq ans au moins intervenant dans la lutte contre les discriminations ou œuvrant dans le domaine du handicap ainsi que les associations régulièrement déclarées depuis cinq ans au moins dont l'objet statutaire comporte la défense d'un intérêt lésé par la discrimination en cause.

En matière de discrimination imputable à un employeur, privé ou public, la qualité pour agir est pensée pour conserver aux syndicats le monopole d'éventuelles actions résultant de manquements dans le fonctionnement de l'entreprise ou de l'organisme public. Ainsi, les organisations syndicales de salariés représentatives et, pour les employeurs publics, les organisations syndicales de fonctionnaires représentatives et syndicats représentatifs de magistrats de l'ordre judiciaire peuvent agir pour les discriminations au stade de la candidature et au stade de la carrière. À l'inverse, les associations régulièrement déclarées depuis au moins cinq ans intervenant dans la lutte contre les discriminations ou œuvrant dans le domaine du handicap peuvent agir uniquement pour les discriminations au stade de la candidature.

La qualité pour agir en matière d'environnement n'est ouverte, sur le modèle des actions de groupe en matière de consommation ou de santé, qu'aux associations agréées dont l'objet statutaire comporte la défense des victimes de dommages corporels ou la défense des intérêts économiques de leurs membres et associations de protection de l'environnement agréées.

Enfin, en matière de protection des données personnelles, peuvent exercer une action de groupe les associations régulièrement déclarées depuis cinq ans au moins ayant dans leur objet statutaire la protection de la vie privée ou la protection des données à caractère personnel, les associations de défense des consommateurs représentatives au niveau national et agréées lorsque le traitement des données en cause affecte des consommateurs, ainsi que les organisations syndicales de salariés ou de fonctionnaires représentatives, ou syndicats représentatifs de magistrats de l'ordre judiciaire lorsque le traitement affecte les intérêts des personnes que les statuts de ces organisations les chargent de défendre.

Le tableau ci-dessous récapitule l'état du droit quant à la qualité pour agir en action de groupe.

¹ Article L. 1143-1 du code de la santé publique.

**Tableau récapitulatif des conditions
ouvrant la qualité pour agir en action de groupe**

	Consommation	Santé	Discriminations	Discrimination d'un employeur de droit privé	Discrimination d'un employeur de droit public	Environnement	Données personnelles
Qualité pour agir	Associations de défense des consommateurs représentatives au niveau national et agréées	Associations d'usagers du système de santé agréées	<p>1) Associations régulièrement déclarées depuis cinq ans au moins intervenant dans la lutte contre les discriminations ou œuvrant dans le domaine du handicap ;</p> <p>2) Associations régulièrement déclarées depuis cinq ans au moins dont l'objet statutaire comporte la défense d'un intérêt lésé par la discrimination en cause (pour les candidats, pas pour les salariés)</p>	<p>1) Organisations syndicales de salariés représentatives (pour les discriminations au stade de la candidature et au stade de la carrière) ;</p> <p>2) Associations régulièrement déclarées depuis au moins cinq ans intervenant dans la lutte contre les discriminations ou œuvrant dans le domaine du handicap (uniquement pour les discriminations au stade de la candidature).</p>	<p>1) Organisations syndicales de fonctionnaires représentatives et syndicats représentatifs de magistrats de l'ordre judiciaire (pour les discriminations au stade de la candidature et au stade de la carrière) ;</p> <p>2) Associations régulièrement déclarées depuis au moins cinq ans intervenant dans la lutte contre les discriminations ou œuvrant dans le domaine du handicap (uniquement pour les discriminations au stade de la</p>	Associations agréées dont l'objet statutaire comporte la défense des victimes de dommages corporels ou la défense des intérêts économiques de leurs membres, associations de protection de l'environnement agréées	<p>1) Associations régulièrement déclarées depuis cinq ans au moins ayant dans leur objet statutaire la protection de la vie privée ou la protection des données à caractère personnel</p> <p>2) Associations de défense des consommateurs représentatives au niveau national et agréées lorsque le traitement des données affecte des consommateurs</p> <p>3) Organisations syndicales de salariés ou de fonctionnaires représentatives, ou syndicats</p>

	Consommation	Santé	Discriminations	Discrimination d'un employeur de droit privé	Discrimination d'un employeur de droit public	Environnement	Données personnelles
					candidature)		représentatifs de magistrats de l'ordre judiciaire lorsque le traitement affecte les intérêts des personnes que les statuts de ces organisations les chargent de défendre

Source : commission des lois du Sénat

2. Le dispositif proposé : un élargissement inédit de la qualité pour agir dont la conformité au droit européen est incertaine

Outre l'ouverture de la qualité pour agir en cessation de manquement au ministère public et la faculté pour les personnes ayant qualité pour agir d'exercer une action conjointe, **l'article 1^{er} bis tend à titre principal à unifier les conditions ouvrant qualité pour agir dans le cadre d'une action de groupe**. Alors que le choix d'un régime unifié aurait pu déboucher sur un alignement sur le cadre le plus exigeant - n'ouvrant la qualité pour agir qu'aux associations agréées, comme c'est le cas en matière de consommation ou de santé - la proposition de loi fait, dans sa rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale, le choix inverse.

Elle **ouvre ainsi très largement la qualité pour agir en reconnaissant celle-ci**, quel que soit le domaine du droit dans lequel l'action est engagée :

- aux **associations agréées** ;

- aux **associations régulièrement déclarées depuis deux ans au moins** - au lieu des cinq ans actuellement requis dans certaines actions de groupe - dont l'objet statutaire comporte la défense d'intérêts auxquels il a été porté atteinte ;

- aux **associations régulièrement déclarées agissant pour le compte, soit d'au moins cinquante personnes physiques, soit d'au moins cinq personnes morales de droit privé** inscrites au registre du commerce et des sociétés (RCS), soit d'au moins **cinq collectivités territoriales** ou leurs groupements se déclarant victimes d'un dommage dans les conditions prévues à l'article 1^{er} de la présente proposition de loi ;

- aux **organisations syndicales représentatives** de salariés comme de fonctionnaires, y compris de magistrats de l'ordre judiciaire, pour les seules actions exercées en matière de discriminations, de protection des données personnelles ou liées à un manquement d'un employeur, public ou privé.

Il est donc procédé à un **double élargissement de la qualité pour agir**. D'une part, les critères pour les associations qui ne sont pas agréées sont soit assouplis - abaissement de cinq à deux ans de la durée d'existence de l'association - soit rendus alternatifs à des critères particulièrement peu substantiels - tels que la représentation de cinquante personnes physiques, seuil qui peut être très rapidement atteint. D'autre part, l'unification du régime rend ces critères applicables à des actions de groupe ouvertes jusqu'à présent aux seules associations agréées, en particulier en matière de consommation et de santé, qui représentent les deux principaux champs dans lesquels des actions ont été intentées jusqu'à présent.

Par ailleurs, l'article 1^{er} *bis* procède à la transposition de la directive 2020/1828 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2020 relative aux actions représentatives visant à protéger les intérêts collectifs des consommateurs en prévoyant la qualité pour agir dans le cadre d'une action de groupe devant une juridiction française des personnes ayant la qualité pour agir en tant qu'entités qualifiées à exercer des actions de groupe dites « transfrontières », lorsqu'elle a pour objet « *de sanctionner des infractions de professionnels aux dispositions du droit de l'Union européenne mentionnés à l'annexe I de la [directive 2020/1828 précitée], qui portent atteinte ou risquent de porter atteinte aux intérêts collectifs des consommateurs* ».

3. La position de la commission : mieux garantir le succès des actions de groupe intentées en resserrant la qualité pour agir

3.1. Resserrer les conditions de la qualité pour agir pour s'assurer du sérieux des actions de groupe intentées

La commission n'a pas retenu le dispositif proposé par l'article 1^{er} bis de la proposition de loi, jugeant excessive l'ouverture de la qualité pour agir à laquelle il procède. En effet, si la rédaction de l'article 1^{er} *bis* adoptée par l'Assemblée nationale présente le mérite d'unifier le régime de la qualité pour agir dans le cadre d'une action de groupe, elle présente quatre inconvénients majeurs.

En premier lieu, en **ouvrant très largement l'action à des acteurs dont la crédibilité et la sincérité ne pourront être diligemment vérifiées**, les conditions ainsi prévues de la qualité pour agir pourraient conduire à l'engagement de procédures d'actions de groupe malveillantes, visant à faire porter un **coût réputationnel lourd** à des acteurs économiques dont tous n'auront pas les moyens financiers et juridiques de se défendre. Il a ainsi paru à la commission particulièrement problématique d'ouvrir à des associations ne représentant que cinquante personnes physiques et sans condition d'existence préalable le droit d'intenter une action au coût réputationnel potentiellement majeur pour le défendeur.

En deuxième lieu, il est impératif que les associations exerçant des actions de groupe présentent, au regard de l'importance des intérêts qu'elles représentent, de la sensibilité des données personnelles qu'elles sont amenées à recueillir ainsi que des aspirations dont elles se feront le relais, **toutes les garanties de sérieux nécessaires pour mener à bien ces procédures de bout en bout**. En la matière, décevoir les espoirs légitimes de personnes ayant subi des préjudices en accordant à des personnes incapables de conduire à leur terme de telles procédures pourrait *in fine* nuire à la crédibilité de l'action de groupe.

En troisième lieu, le choix de l'ouverture large du prétoire déportera nécessairement la responsabilité de la vérification du respect, par les personnes arguant de leur qualité pour agir, de nécessaires exigences de transparence et de probité, d'autorités administratives - aujourd'hui

responsables de la délivrance d'agrément qui ouvrent qualité pour agir en action de groupe en matière de consommation, de santé ou d'environnement par exemple – vers les juridictions. La **création de ce contentieux de la qualité pour agir**, en particulier en matière de vérification des conflits d'intérêts, pourrait mettre les juridictions – qui ne disposent pas des mêmes moyens que des autorités administratives en la matière – dans une position délicate¹.

En dernier lieu, la transposition par la présente proposition de loi de la directive 2020/1828 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2020 relative aux actions représentatives visant à protéger les intérêts collectifs des consommateurs est l'occasion de créer un régime aussi lisible que possible pour l'ensemble des justiciables, demandeurs comme défendeurs potentiels. À cet égard, il **apparaît primordial de limiter autant que faire se peut toute sur-transposition**.

Dans ces conditions, **la commission a adopté l'amendement COM-8 du rapporteur**, qui tend à **soumettre la reconnaissance de la qualité pour agir en action de groupe à l'octroi d'un agrément par une autorité administrative** – qu'il appartiendra au pouvoir réglementaire de désigner, éventuellement en distinguant plusieurs autorités selon le champ du droit susceptible de faire l'objet d'actions de groupe. Comme le rappelait la direction des affaires civiles et du Sceau (DACS) auprès du rapporteur, il *« est incontestable que le principe d'un contrôle administratif préalable, dans le cadre de la procédure de délivrance de l'agrément, permet de maintenir pour les justiciables un haut niveau de sécurité juridique »*. Au surplus, les conditions à remplir pour l'octroi de cet agrément, qui se bornerait pour l'essentiel au contrôle d'une activité effective et publique d'un an en vue de la défense des intérêts lésés ainsi que de la solvabilité de l'association demanderesse, seraient alignées sur celles prévues par la directive 2020/1828 précitée pour les actions transfrontières en matière de consommation.

Ce dispositif présente le **double avantage de garantir un cadre unifié et lisible, évitant toute forme de sur-transposition, et de prévenir le risque d'instauration d'un contentieux de la recevabilité** des actions de groupe engagées, en particulier sur le fondement du nécessaire respect des obligations de transparence et de probité posées par la directive 2020/1828 précitée.

Par ailleurs, ce dispositif **maintient à titre transitoire la possibilité pour des associations disposant aujourd'hui de la qualité pour agir d'exercer des actions de groupe**. Cette disposition vise ainsi à permettre aux associations non agréées ayant aujourd'hui la qualité pour agir, par exemple en matière de lutte contre les discriminations ou de protection des données personnelles, d'être en mesure de pouvoir se voir octroyer l'agrément ainsi prévu. Celles-ci disposeraient ainsi d'un délai de deux ans pour se mettre en

¹ Voir à cet égard le commentaire des articles 1^{er} ter et 1^{er} quater AA.

conformité avec les exigences posées par le cadre prévu par le présent amendement.

3.2. Garantir la bonne transposition des conditions de transparence posées par le droit européen.

La commission a également souhaité **parfaire la transposition de la directive 2020/1828 précitée**. Par **l'adoption du même amendement COM-8 du rapporteur, elle a ainsi prévu que les personnes ayant qualité pour agir, tant au niveau national qu'au niveau européen, soient tenues de mettre à disposition du public des informations** quant aux actions de groupe envisagées et engagées, ainsi que le résultat de ces dernières, conformément aux dispositions du paragraphe 1 de l'article 13 de la directive précitée¹.

Par ailleurs, en alignant les critères ouvrant la délivrance de l'agrément sur ceux prévus pour les actions dites « transfrontières », la commission a **assuré l'introduction en droit national de plusieurs dispositions ayant trait à la transparence des personnes ayant qualité pour agir** dont la transposition s'impose :

- la poursuite d'un **but non lucratif**, conformément au c) du 3. de l'article 4 de la directive 2020/1828 précitée ;

- l'ajout d'un **critère de solvabilité**, traduit pour l'association en question par la condition de ne pas faire l'objet, à la date du dépôt de demande d'agrément, d'une procédure collective, conformément au d) du 3. du même article de la directive ;

- **l'introduction de mesures de publicité** quant à l'objet statutaire, aux activités, au financement et à l'organisation de l'association, conformément au f) du 3. du même article de la directive.

L'introduction de ces dispositions garantit ainsi la conformité du droit national au droit européen.

La commission a adopté l'article 1^{er} bis **ainsi modifié**.

¹ *Celui-ci prévoit en effet que* « Les États membres fixent des règles garantissant que les entités qualifiées fournissent des informations, en particulier sur leur site internet, concernant : a) les actions représentatives qu'elles ont décidé d'intenter devant une juridiction ou une autorité administrative ; b) l'état d'avancement des actions représentatives qu'elles ont intentées devant une juridiction ou une autorité administrative; et c) les résultats des actions représentatives visées aux points a) et b). »

Article 1^{er} ter et 1^{er} quater AA (nouveau)

Prévention des conflits d'intérêts

L'article 1^{er} ter, qui conditionne la recevabilité d'une action de groupe à la production par le demandeur d'une simple attestation sur l'honneur qu'il ne poursuit aucun but lucratif et qu'il n'est pas en situation de conflit d'intérêts, complète un dispositif d'encadrement de la qualité pour agir particulièrement souple.

Exercé par le juge lors de l'introduction de l'instance, le contrôle ainsi envisagé devient sans objet dès lors que l'article 1^{er} bis prévoit un agrément par l'autorité administrative incluant un tel contrôle. La commission a en conséquence, à l'initiative du rapporteur, supprimé cet article au bénéfice de l'introduction de dispositions plus rigoureuses de sanction des conflits d'intérêts par le juge et l'autorité administrative, conformes au droit européen.

La commission a supprimé l'article 1^{er} ter et ajouté l'article 1^{er} quater AA ainsi rédigé.

1. Le dispositif proposé : un contrôle particulièrement souple de la prévention des conflits d'intérêts

L'article 1^{er} ter complète le dispositif encadrant la qualité pour agir en prévoyant, à peine d'irrecevabilité de l'action, la production par le demandeur d'une attestation sur l'honneur mentionnant qu'il poursuit « *un but non lucratif et que les tiers qui [lui] apportent des financements, sauf s'ils subissent eux-mêmes un dommage causé par le manquement reproché au défendeur, n'ont pas un intérêt économique dans l'introduction ou l'issue de l'action et ne sont pas des concurrents du défendeur.* »

Cet article, introduit par un amendement des rapporteurs à l'Assemblée nationale¹ vise à **éviter l'introduction d'actions de groupe par des « faux-nez », concurrents du défendeur** visant uniquement à lui nuire par ce biais. Il tend ainsi à transposer - quoiqu'imparfaitement - les dispositions de l'article 10 de la directive 2020/1828 précitée, qui prévoit que « *Les États membres veillent à ce que, lorsqu'une action représentative visant à obtenir des mesures de réparation est financée par un tiers, dans la mesure où le droit national le permet, les conflits d'intérêts soient évités et à ce que le financement par des tiers ayant un intérêt économique dans l'introduction ou l'issue de l'action représentative visant à obtenir des mesures de réparation ne détourne pas l'action représentative de la protection des intérêts collectifs des consommateurs.* »

¹ Amendement CL 26 des rapporteurs, consultable à l'adresse suivante : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/amendements/0639/CIION_LOIS/CL26.

Dans le dispositif prévu à l'article 1^{er} *ter*, le contrôle de ces éventuels conflits d'intérêts se bornerait ainsi à la réception par le juge de l'attestation sur l'honneur ainsi envisagée et, dans le cas où il en suspecterait le caractère frauduleux, à la transmission au titre de l'article 40 du code de procédure pénale de l'attestation ainsi produite au parquet, qui pourrait poursuivre le demandeur sur le fondement des articles 441-1 ou 441-7 du code pénal.

2. La position de la commission : substituer à un dispositif vulnérable un contrôle des conflits d'intérêts à la hauteur des exigences européennes

La commission n'a pas retenu le dispositif prévu par l'article 1^{er} *ter* de la présente proposition de loi.

Un tel dispositif présenterait **deux obstacles juridiques manifestement insurmontables**. En premier lieu, en rendant une telle formalité applicable aux entités qualifiées pour exercer une action de groupe dite « transfrontières », il **ajouterait une condition à l'introduction de l'instance d'une telle action qui n'est pas prévue par la directive 2020/1828** et placerait en conséquence le cadre juridique national en infraction à celle-ci. En second lieu et *a contrario*, **la formalité ainsi posée, particulièrement peu substantielle, échouerait à mettre le droit national en conformité avec une obligation effectivement posée par l'article 10 de la directive précitée**, qui prévoit en matière de prévention des conflits d'intérêts que « *les États membres veillent à ce que (...) les juridictions ou les autorités administratives soient habilitées à (...) si nécessaire, rejeter la qualité pour agir de l'entité qualifiée dans le cadre d'une action représentative déterminée.* »

Par ailleurs, sur le plan opérationnel, cet article **reviendrait à créer un contentieux de l'irrecevabilité sans pour autant garantir un niveau satisfaisant de contrôle des conflits d'intérêts**. Ainsi, le défendeur à l'action pourrait exciper à des fins dilatoires du caractère frauduleux de l'attestation ainsi produite, sans pour autant que cette dernière ne garantisse un réel contrôle par les juges de l'absence de tout conflit d'intérêts, la preuve de ce caractère frauduleux étant difficile à apporter par le défendeur. Ce dispositif risquerait ainsi d'emboliser des juridictions mal outillées pour assurer le contrôle effectif des conditions posées par le droit européen.

Pour l'ensemble de ces raisons, **la commission a adopté l'amendement COM-9 du rapporteur tendant à supprimer l'article 1^{er} ter.**

Consciente de la nécessité de garantir un haut niveau de protection contre les conflits d'intérêts, **la commission a également ajouté un article 1^{er} quater AA par l'adoption de l'amendement COM-10 du rapporteur.** Celui-ci tend ainsi à rassembler en un article unique les dispositions de prévention des conflits d'intérêts exigées par la directive 2020/1828 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2020 relative aux actions représentatives visant à protéger les intérêts collectifs des consommateurs, dans le cas d'actions de groupe visant la réparation de préjudices.

La commission a en premier lieu **créé une obligation, pour les demandeurs à l'action,** de veiller à ne pas se placer en situation de conflit d'intérêts et à préserver l'exercice de l'action de groupe qu'ils engagent de l'influence d'un tiers à l'instance susceptible de porter atteinte à l'intérêt des personnes représentées.

Elle en a en second lieu tiré les conséquences, conformément à l'article 10 de la directive précitée, pour les seules actions de groupe en réparation des préjudices.

D'une part, la commission a prévu que l'agrément mis en place à l'article 1^{er} bis **pourrait être retiré dès lors que l'autorité administrative constate des manquements** d'un demandeur à l'action à sa nécessaire vigilance quant à la prévention des conflits d'intérêts.

D'autre part, elle a **précisé l'office du juge lorsque l'irrespect de cette obligation par le demandeur est suspecté ou avéré.** Dans le cas où le juge estimerait incertain le respect de cette obligation de vigilance, il pourrait enjoindre au demandeur de produire un aperçu financier énumérant les sources des fonds utilisés pour soutenir l'action : cette disposition, actuellement prévue à l'article 2 bis C pour les seules actions transfrontières, serait déplacée à l'article 1^{er} quater AA et étendue à l'ensemble des actions en réparation de préjudice. Dans le cas où le juge constaterait l'irrespect de cette obligation de vigilance, il pourrait déclarer l'action de groupe en réparation des préjudices irrecevable.

<p>La commission a supprimé l'article 1^{er} ter et ajouté l'article 1^{er} quater AA ainsi rédigé.</p>
--

Article 1^{er} quater A
Mise en demeure préalable

L'article 1^{er} *quater A*, introduit par un amendement du Gouvernement en séance publique à l'Assemblée nationale, tend à restaurer la procédure de mise en demeure préalable prévue en matière de manquement au droit du travail. Ce faisant, il entérine néanmoins la suppression de la mise en demeure préalable dans les domaines de l'action de groupe pour lesquels elle était pourtant prévue.

Partageant l'interrogation formulée par le Conseil d'État dans son avis, la commission a jugé préjudiciable que cette procédure soit supprimée par principe et l'a donc restaurée pour l'ensemble des actions de groupe. Elle a pour ce faire repris les dispositions déjà prévues par le législateur dans le cadre de la loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle tout en préservant la mise en demeure spécifique à l'action de groupe en matière de droit du travail prévue par l'article.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

1. Le dispositif proposé : une mise en demeure préalable limitée aux seuls manquements en matière de droit du travail

Le droit en vigueur prévoit une procédure de **mise en demeure préalable** pour cinq des sept régimes procéduraux actuellement prévus.

En matière de protection des données personnelles, de l'environnement et de discrimination, l'article 64 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 *de modernisation de la justice du XXI^e siècle* prévoit que « *la personne ayant qualité pour agir met en demeure celle à l'encontre de laquelle elle envisage d'agir par la voie de l'action de groupe de cesser ou de faire cesser le manquement ou de réparer les préjudices subis.* » L'action de groupe ne peut, à peine d'irrecevabilité, être **introduite qu'à l'expiration d'un délai de quatre mois à compter de la réception** de cette mise en demeure.

En matière de discriminations imputables à un employeur public¹ ou privé², le délai à l'échéance duquel l'action de groupe peut être introduite postérieurement à la réception de la mise en demeure est porté à six mois. S'agissant d'une discrimination imputable à un employeur privé, la procédure prévoit également l'information par l'employeur du comité social et économique ainsi que des organisations syndicales représentatives de la réception de cette mise en demeure et l'obligation d'engager, à la demande du comité social et économique ou d'une organisation syndicale représentative, « *une discussion sur les mesures permettant de faire cesser* » la discrimination alléguée.

¹ Article L. 77-11-4 du code de justice administrative.

² Article L. 1134-9 du code du travail.

L'article 1^{er} quater A reprend uniquement cette dernière procédure.

La présente proposition de loi a donc pour effet, en ne restaurant pas les procédures de mise en demeure préalable prévues par le droit en vigueur, de supprimer ces dernières.

2. La position de la commission : restaurer et étendre une procédure favorisant l'évitement du contentieux

Comme l'a relevé le Conseil d'État dans son avis sur la proposition de loi, la suppression de la procédure de mise en demeure préalable « *peut interroger alors que le législateur favorise depuis plusieurs années le développement des procédures amiables permettant de prévenir les contentieux* ». Si la mise en demeure a effectivement pour effet de rallonger la procédure de l'action de groupe, elle **peut néanmoins permettre d'éviter certaines procédures indues**. Alors même que le champ d'application de l'action de groupe est très largement étendu par la présente proposition de loi, le maintien et l'élargissement à toutes les actions de groupe d'une procédure de mise en demeure préalable paraissent ainsi souhaitables. L'introduction d'une action de groupe ne saurait en effet constituer une fin en soi et l'éviter par une mise en demeure préalable rallongeant de quelques mois une procédure ayant vocation à durer plusieurs années paraît dès lors utile.

Partageant pleinement l'interrogation formulée par le Conseil d'État sur ce point et attentive à éviter autant que faire se peut le contentieux, **la commission a en conséquence adopté, outre l'amendement de coordination COM-4 de Nathalie Goulet, l'amendement COM-11 du rapporteur tendant à restaurer et élargir à toutes les actions de groupe la mise en demeure préalable** – qui n'est en l'état du droit pas prévue en matière de santé et de consommation. Circonscrite à un délai de quatre mois – à l'exception des actions de groupe ayant pour objet un manquement aux dispositions du code du travail, pour laquelle l'Assemblée nationale a déjà souhaité le maintien d'une procédure *ad hoc* enserrée dans un délai de six mois – cette mise en demeure préalable ne rallongerait pas significativement la procédure et pourrait permettre, dans certains cas, la cessation du manquement allégué, voire la réparation amiable des préjudices subis.

La commission a adopté l'article 1 ^{er} quater A ainsi modifié .
--

Article 1^{er} quater
Action en cessation de manquement

L'article 1^{er} *quater* reprend la procédure en cessation de manquement déjà prévue par le socle commun procédural de l'action de groupe. Il prévoit néanmoins le versement de l'astreinte éventuellement décidée par le juge au demandeur - et non au Trésor public comme actuellement prévu - ainsi que la possibilité pour le juge de la mise en état de prononcer toutes mesures provisoires.

Si la commission a jugé pertinent la première de ces novations, elle a néanmoins suivi l'avis du Conseil d'État qui avait jugé superfétatoire, voire problématique, l'ouverture de la possibilité pour le juge de la mise en état de prononcer des mesures provisoires.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

1. Le dispositif proposé : la reprise et l'élargissement d'un dispositif prévu par le droit en vigueur

Alors que les actions de groupe en matière de consommation et de santé ne peuvent être exercées qu'en réparation d'un préjudice, la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 *de modernisation de la justice du XXI^e siècle* a prévu que les autres actions de groupe puissent être exercées en cessation du manquement allégué.

L'article 65 de la loi précitée prévoit ainsi que « *lorsque l'action de groupe tend à la cessation du manquement, le juge, s'il constate l'existence d'un manquement, enjoint au défendeur de cesser ou de faire cesser ledit manquement et de prendre, dans un délai qu'il fixe, toutes les mesures utiles à cette fin, au besoin avec l'aide d'un tiers qu'il désigne.* » Lorsqu'il prononce une astreinte, celle-ci est « *liquidée au profit du Trésor public.* »

L'article 1^{er} *quater* de la présente proposition de loi a pour objet de reprendre ces dispositions ; ce faisant, il procède néanmoins à trois modifications :

- en premier lieu, il **élargit à toute action de groupe**, y compris en matière de consommation et de santé, la procédure de cessation du manquement ;

- en deuxième lieu, il **prévoit le versement de l'astreinte non au Trésor public comme le droit en vigueur le prévoit actuellement, mais au demandeur à l'action** ;

- en dernier lieu, il prévoit que **le juge de la mise en état peut « ordonner toutes les mesures provisoires utiles pour faire cesser le manquement allégué, dans un délai qu'il fixe, afin de prévenir un dommage imminent ou de faire cesser un trouble manifestement illicite ».**

2. La position de la commission : garantir la sécurité juridique du dispositif

La commission a **accueilli favorablement ces dispositions mais a souhaité mieux garantir leur sécurité juridique.**

En premier lieu, elle a **accepté l'économie générale du dispositif.** Elle a ainsi jugé utile **l'élargissement de la procédure en cessation de manquement à l'ensemble des actions de groupe** dans le cadre procédural commun que la présente proposition de loi entend poser. La commission a également **retenu le versement de l'astreinte éventuellement décidée par le juge au demandeur.** Auditionné par le rapporteur, le professeur de droit Jérémy Jourdan-Marques a fait valoir que cette disposition, qui constituerait une source de financement pour le demandeur à l'action, pourrait inciter ce dernier à privilégier l'action en cessation de manquement plutôt que l'action en réparation du préjudice subi. Suivant l'avis de son rapporteur, la commission a néanmoins jugé qu'une telle disposition ne présentait pas de difficulté particulière alors que le financement de telles actions demeure un obstacle à leur développement. En outre, le risque de dérive paraît d'autant plus limité que, comme l'a indiqué la direction des affaires civiles et du Sceau (DACS) au rapporteur, *« le mécanisme même de l'astreinte, prononcée et liquidée par le juge en fonction de critères prenant en compte le comportement du débiteur de l'obligation de faire, constitue un cadre rassurant face au risque de dérives ou de détournement du dispositif à des fins lucratives »*. Elle a d'ailleurs rappelé qu'il n'est au demeurant pas inhabituel que l'astreinte soit liquidée au profit du créancier de l'obligation inexécutée, soit le demandeur en l'espèce. La commission n'a donc pas jugé utile de modifier cette disposition.

En deuxième lieu, **la commission a souhaité assurer une meilleure transposition de la directive 2020/1828** du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2020 *relative aux actions représentatives visant à protéger les intérêts collectifs des consommateurs*, qui prévoit au paragraphe 3 de son article 8 que *« pour qu'une entité qualifiée demande une mesure de cessation, les consommateurs individuels ne sont pas tenus d'exprimer leur volonté d'être représentés par ladite entité qualifiée. L'entité qualifiée n'est pas tenue de prouver : a) une perte ou un préjudice réels subis par les consommateurs individuels lésés par l'infraction visée à l'article 2, paragraphe 1; ou b) l'intention ou la négligence du professionnel. »* En conformité avec une modification proposée à l'article 1^{er}, **l'amendement COM-12 adopté à l'initiative du rapporteur porte ainsi transposition de cette disposition.**

En dernier lieu, **la commission a supprimé la possibilité pour le juge de la mise en état d'ordonner toutes mesures provisoires utiles pour faire cesser le manquement allégué.** La proposition de loi initiale prévoyait en son article 1^{er} qu'*« avant tout jugement au fond, le juge de la mise en état peut enjoindre au défendeur de cesser ou faire cesser le manquement constaté et de prendre, dans un délai qu'il fixe, toutes les mesures utiles à cette fin, au besoin avec*

l'aide d'un tiers qu'il désigne ». Le Conseil d'État a émis deux critiques à l'endroit de ce dispositif :

- d'une part, il autorisait « *le juge de la mise en état à prononcer non seulement des mesures provisoires, conformément à son office, mais également des mesures définitives fondées sur une appréciation du fond de l'affaire* ». Les rapporteurs de l'Assemblée nationale ont dûment tenu compte de cette réserve en prévoyant le caractère exclusivement provisoire des mesures que peut ordonner le juge de la mise en état et le dispositif de l'article 1^{er} *quater* donne satisfaction sur ce point ;

- d'autre part, le Conseil d'État relève dans son avis que « *la rédaction retenue pourrait être interprétée comme réservant au seul juge de la mise en état la compétence pour faire cesser le manquement* ». Il souligne également que « *l'article 789 du code de procédure civile, applicable à l'action de groupe en vertu de l'article 849-2 du même code, prévoit déjà que le juge de la mise en état peut ordonner toutes mesures provisoires, même conservatoires.* »

Sur ce second point, la rédaction de l'article 1^{er} *quater* paraît en effet surabondante au regard des dispositions du 3^o de l'article 789 du code de procédure civile. Suivant la recommandation du Conseil d'État de « *ne pas modifier le droit en vigueur sur ce point* », **la commission a en conséquence adopté l'amendement COM-12 du rapporteur, qui supprime le second alinéa de l'article.**

La commission a **adopté** l'article 1^{er} *quater* **ainsi modifié.**

Articles 1^{er} quinquies, 1^{er} sexies et 1^{er} septies
**Jugement sur la responsabilité dans le cadre d'une action de groupe
en réparation des préjudices**

Les articles 1^{er} *quinquies* à 1^{er} *septies* tendent à définir le régime applicable à la phase de jugement sur la responsabilité applicable dans le cadre d'une action de groupe en réparation de préjudices. L'article 1^{er} *quinquies* détaille ainsi la procédure applicable au jugement sur la responsabilité ; l'article 1^{er} *sexies* prévoit la possibilité pour le juge de décider, à l'initiative du demandeur, l'engagement d'une procédure collective de liquidation des préjudices ; l'article 1^{er} *septies* prévoit l'exécution à titre provisoire, sauf décision contraire du juge, du jugement sur la responsabilité.

Constatant que ces dispositions reprennent pour l'essentiel le droit en vigueur, la commission n'a pas altéré l'économie générale de cette section de la proposition de loi. Elle a néanmoins apporté deux précisions procédurales aux articles 1^{er} *quinquies* et 1^{er} *sexies* afin de consolider et sécuriser juridiquement le dispositif. Elle a en revanche significativement modifié l'article 1^{er} *septies*, qui aurait pu aboutir à ce qu'un jugement en appel sur la responsabilité réformant le jugement de première instance soit rendu difficilement exécutable.

La commission a adopté les articles 1^{er} *quinquies*, 1^{er} *sexies* et 1^{er} *septies* ainsi modifiés.

1. Le dispositif proposé : la reprise de dispositions en vigueur et l'ajout d'innovations procédurales

Les articles 1^{er} *quinquies* à 1^{er} *septies* **reprennent pour l'essentiel les dispositions du droit en vigueur** régissant la phase de jugement sur la responsabilité dans le cadre de l'action de groupe en réparation de préjudices.

Prévue aux articles 66 à 68 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 *de modernisation de la justice du XXI^e siècle*, cette procédure se déroule en plusieurs phases :

- le **juge statue sur la responsabilité du défendeur** à partir des cas individuels qui lui sont soumis ;

- cette responsabilité établie, le juge **définit précisément les modalités d'indemnisation**, à commencer par la définition exacte des membres du groupe en question : ainsi, il « *définit le groupe de personnes à l'égard desquelles la responsabilité du défendeur est engagée en fixant les critères de rattachement au groupe et détermine les préjudices susceptibles d'être réparés pour chacune des catégories de personnes constituant le groupe qu'il a défini.* » Il précise également le délai dans lequel les personnes souhaitant se prévaloir du jugement peuvent adhérer au groupe et les critères de rattachement auxquels elles doivent répondre ;

- afin de permettre auxdites personnes d'avoir connaissance de la faculté qui leur est offerte, **le juge ordonne au défendeur « à la charge de ce dernier, les mesures de publicité adaptées pour informer de cette décision les personnes susceptibles d'avoir subi un dommage causé par le fait générateur constaté »**, qui ne peuvent être mises en œuvre qu'une fois que le jugement sur la responsabilité n'est plus susceptible de faire l'objet d'un recours ordinaire - appel ou opposition - ni d'un pourvoi en cassation ;

- enfin, le juge peut, lorsque le demandeur à l'action le demande et que les éléments produits ainsi que la nature des préjudices le permettent, **ordonner la mise en œuvre d'une procédure collective de liquidation des préjudices**. Par ce jugement, il habilite alors le demandeur à négocier directement avec le défendeur l'indemnisation des préjudices subis par les membres du groupe, en fixant le montant ou l'évaluation de ceux-ci ainsi que les délais et modalités de cette négociation.

Cette procédure est, pour l'essentiel reprise par les articles de cette section, **sous réserve de certaines innovations**.

En premier lieu, le premier alinéa de l'article 1^{er} *quinquies* prévoit que le demandeur doit présenter « *au moins deux cas individuels* » au soutien de ces prétentions. Il s'écarte en cela de la rédaction actuelle des articles L. 1143-3 du code de la santé publique et L. 623-4 du code de la consommation qui se bornent à prévoir que le demandeur présente « *des* » cas individuels au soutien de ses prétentions.

En deuxième lieu, les articles 1^{er} *quinquies* et 1^{er} *septies* tendent à **raccourcir les délais de la procédure ainsi prévue afin d'en accélérer le déroulement**. D'une part, le premier de ces articles ne reprend pas la garantie posée par l'article 67 de la loi n° 2016-1547 précitée quant aux mesures ordonnées au défendeur pour assurer la publicité du jugement sur la responsabilité : celles-ci pourraient ainsi être prononcées y compris si ce jugement est encore susceptible d'un recours ordinaire ou d'un pourvoi en cassation. D'autre part, il prévoit la fixation par le juge d'un délai, compris entre deux mois et cinq ans à compter de l'achèvement des mesures de publicité, lors duquel les personnes souhaitant adhérer au groupe le peuvent. Ce délai est nettement plus long que celui actuellement prévu pour l'action de groupe en matière de consommation, pour laquelle il ne peut être inférieur à deux mois ni supérieur à six mois¹. Enfin et surtout, **l'article 1^{er} septies prévoit l'exécution à titre provisoire**, sauf décision contraire du juge, du jugement sur la responsabilité.

En troisième lieu, l'article 1^{er} *sexies* **ouvre à l'ensemble des préjudices la procédure collective de liquidation**, dès lors que le demandeur la demande. Il permettrait ainsi la liquidation collective de **préjudices corporels**.

En dernier lieu, l'article 1^{er} *quinquies* procède à l'introduction dans le socle commun de l'action de groupe de **précisions procédurales bienvenues** :

- l'alinéa 7 prévoit ainsi que le juge fixe le délai « *dont dispose le défendeur condamné pour procéder à l'indemnisation ainsi que le délai, ouvert à l'expiration de ce premier délai, pour le saisir des demandes d'indemnisation auxquels le défendeur n'a pas fait droit* », introduisant ainsi dans le cadre général de l'action de groupe une disposition utile prévue à l'article L. 623-11 du code de la consommation ;

- l'alinéa 8 dispose que le juge prévoit « *les conditions et limites dans lesquelles les membres du groupe peuvent saisir le juge aux fins d'obtenir une indemnisation individuelle* », en lien avec l'article 1^{er} *decies* de la présente proposition de loi ;

¹ Article L. 623-8 du code de la consommation.

- l'alinéa 9 prévoit enfin que, à l'exclusion de la réparation de préjudices corporels, lorsqu'une réparation en nature lui paraît plus adaptée, le juge peut l'ordonner et en préciser les conditions de mise en œuvre, reprenant ainsi une disposition prévue à l'article L. 623-6 du code de la consommation.

2. La position de la commission : garantir la sécurité juridique du dispositif

La commission n'a pas altéré significativement l'économie générale de ces trois articles, dont les dispositions ont été largement inspirées du droit en vigueur. Elle a néanmoins entendu mieux en garantir la sécurité juridique, à trois égards.

En premier lieu, **la commission a jugé inopportune la précision au premier alinéa de l'article 1^{er} quinquies selon laquelle le demandeur doit présenter « au moins deux » cas individuels** au soutien de ces prétentions. La commission a ainsi souhaité, par **l'adoption de l'amendement COM-13 du rapporteur**, prévoir le retour au droit en vigueur sur ce point. Celui-ci préserve en effet la **marge accordée au juge dans l'appréciation** du nombre et de la similarité effective des cas individuels présentés susceptibles d'ouvrir l'engagement de la responsabilité du défendeur dans le cadre d'une action de groupe. La présentation de deux cas uniquement paraissant ainsi une formalité excessivement peu substantielle, il est nécessaire de laisser à la jurisprudence le soin d'apprécier ce critère au cas par cas, pour chaque instance. À l'inverse, la mention de la **présentation « d'au moins deux cas » pourrait induire en erreur des demandeurs en laissant penser que la présentation d'un nombre très peu élevé de cas suffirait en soi à atteindre le critère posé par la loi.**

En deuxième lieu, **la commission a adopté l'amendement COM-14 du rapporteur** visant à apporter une précision à l'article 1^{er} sexies, en prévoyant comme le fait le droit en vigueur que le juge peut décider la mise en œuvre d'une procédure collective de liquidation des préjudices *« en tenant compte des éléments produits ainsi que de la nature des préjudices le permettant »*. Elle a également précisé explicitement à cette fin, comme le fait l'article 2 bis A, que les **dommages corporels sont exclus d'une telle procédure**. Elle a en conséquence supprimé l'article 2 bis A.

En dernier lieu, **la commission a entendu supprimer, par l'adoption de l'amendement COM-15 du rapporteur, l'exécution à titre provisoire du jugement sur la responsabilité** prévue à l'article 1^{er} septies. Une telle disposition est effectivement de nature à complexifier à l'excès la procédure. Ainsi, dans le cas où un défendeur serait condamné à réparer un préjudice, il serait tenu d'indemniser dès la prise du jugement sur sa responsabilité le demandeur et les personnes que ce dernier représente, alors même qu'il pourrait être revenu sur la reconnaissance de sa responsabilité en appel.

La commission a en conséquence substitué à cette disposition un dispositif déjà en vigueur (articles L. 1143-5 du code de la santé publique et L. 623-12 du code de la consommation), prévoyant **que le juge peut ordonner la consignation à la Caisse des dépôts et consignations d'une partie des sommes dues par le défendeur**. Les sommes ainsi immobilisées constitueraient un gage et pourraient n'être décaissées au profit de la réparation du préjudice des membres du groupe qu'au terme de la procédure.

La commission a **adopté** les articles 1^{er} *quinquies*, 1^{er} *sexies* et 1^{er} *septies* **ainsi modifiés**.

Articles 1^{er} octies, 1^{er} nonies et 1^{er} decies
Procédure individuelle de réparation des préjudices

Les articles 1^{er} *octies* à 1^{er} *decies* tendent à prévoir la procédure individuelle de réparation des préjudices postérieure au jugement sur la responsabilité.

Constatant l'absence de différence avec un droit en vigueur qui ne paraît au surplus poser aucune difficulté, la commission n'a pas entendu modifier ces articles.

Elle a en conséquence adopté les articles 1^{er} *octies*, 1^{er} *nonies* et 1^{er} *decies* sans modification.

1. Le dispositif proposé : la stricte reprise des dispositions actuellement prévues par le cadre procédural global

Les articles 1^{er} *octies* à 1^{er} *decies* **reprennent à l'identique les dispositions du droit en vigueur régissant la procédure individuelle de réparation des préjudices** postérieure au jugement sur la responsabilité dans le cadre de l'action de groupe en réparation de préjudices.

Prévue aux articles 69 à 71 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 *de modernisation de la justice du XXI^e siècle*, cette procédure est scandée par trois phases :

- en premier lieu, **les personnes souhaitant adhérer au groupe défini par le juge dans son jugement sur la responsabilité adressent une demande de réparation** de leur préjudice à la personne déclarée responsable ou au demandeur à l'action, qui reçoit alors mandat aux fins d'indemnisation. Ce mandat, donné aux fins de représentation pour l'exercice d'une action auprès du juge dans le cas où il ne serait pas procédé à l'indemnisation ou pour l'exécution forcée du jugement à l'issue de la

procédure, ne vaut pas adhésion à l'association ou organisation syndicale demanderesse ;

- en second lieu, la personne déclarée responsable **procède à l'indemnisation individuelle des préjudices** subis par les personnes ayant dûment adhéré au groupe ;

- en dernier lieu, **lorsque la demande de réparation n'est pas satisfaite, les personnes ayant formulé celle-ci peuvent saisir le juge** ayant statué sur la responsabilité aux fins de réparation de leur préjudice, dans les conditions fixées par le jugement sur la responsabilité.

2. La position de la commission : adopter un dispositif largement inspiré par le droit en vigueur

Les articles 1^{er} *octies* à 1^{er} *decies* reprennent ainsi à l'identique les dispositions des articles 69 à 71 de la loi n° 2016-1547 précitée. Par ailleurs, les auditions conduites par le rapporteur n'ont pas fait état d'une quelconque difficulté d'ordre juridique dans cette phase de la procédure.

Constatant l'absence de différence avec un droit en vigueur qui ne paraît au surplus poser aucune difficulté, **la commission n'a pas entendu modifier ces articles.**

La commission a **adopté** les articles 1^{er} *octies*, 1^{er} *nonies* et 1^{er} *decies* **sans modification.**

Articles 1^{er} undecies et 1^{er} duodecies **Procédure collective de liquidation des préjudices**

Les articles 1^{er} *undecies* et 1^{er} *duodecies* prévoient la procédure collective de liquidation des préjudices, postérieure au jugement sur la responsabilité. Ces dispositions, calquées sur la procédure prévue dans le socle commun procédural en vigueur, ont été acceptées par la commission.

Celle-ci a néanmoins restauré d'utiles précisions prévues par le droit en vigueur qui n'avaient pas été reprises dans ces articles. Elle a également restauré les mesures prévues par le droit en vigueur visant à éviter tout comportement dilatoire, du défendeur comme du demandeur, dans la conduite de la négociation des modalités de liquidation des préjudices ou l'inexécution du jugement ayant ordonné la procédure collective de liquidation des préjudices.

La commission a adopté les articles 1^{er} *undecies* et 1^{er} *duodecies* ainsi rédigés.

1. Le dispositif proposé : une reprise partielle du droit en vigueur

Les articles 1^{er} *undecies* et 1^{er} *duodecies* reprennent peu ou prou les dispositions des articles 72 et 73 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 *de modernisation de la justice du XXI^e siècle*. Ceux-ci fixent le cadre de la **procédure collective de liquidation des préjudices**. Une fois rendu le jugement sur la responsabilité, le juge peut ainsi ordonner cette procédure à l'initiative du demandeur à l'action.

Celle-ci prévoit que le **demandeur à l'action négocie lui-même le montant de l'indemnisation, dans les limites fixées par le jugement ayant ordonné la procédure collective de liquidation des préjudices**. L'adhésion des personnes dont les intérêts ont été lésés au groupe vaut ainsi mandat au profit du demandeur pour conduire cette négociation et agir en justice pour obtenir l'exécution forcée du jugement, mais ne vaut ni n'implique adhésion à l'association ou organisation syndicale demanderesse.

Une fois l'accord conclu entre le demandeur et le défendeur, **le juge ayant statué sur la responsabilité l'homologue**. Il peut refuser cette homologation « *lorsque les intérêts des parties et des membres du groupe lui paraissent insuffisamment préservés au regard des termes du jugement* » ayant ordonné la procédure collective de liquidation des préjudices et peut dans ce cas renvoyer à la négociation pour une période de deux mois.

En l'absence d'accord total entre les parties, le juge est saisi dans les délais fixés par le jugement sur la responsabilité afin de **liquider les préjudices subsistants**.

L'article 73 de la loi n° 2016-1547 précitée prévoit néanmoins deux dispositions visant à **éviter d'éventuelles attitudes dilatoires du défendeur ou du demandeur**, pour protéger les membres du groupe et garantir leur indemnisation :

- d'une part, lorsque le juge n'a été saisi d'aucun accord dans un délai d'un an à compter de la date à laquelle le jugement ayant ordonné la procédure collective de liquidation des préjudices a acquis force de chose jugée, **les membres du groupe « peuvent adresser une demande de réparation à la personne déclarée responsable » par le jugement sur la responsabilité**, la procédure individuelle de réparation des préjudices étant alors applicable ;

- d'autre part, **une amende civile d'un montant de 50 000 euros** peut être prononcée à l'encontre du demandeur ou du défendeur lorsque celui-ci a fait obstacle, « *de manière dilatoire ou abusive* » à la conclusion d'un accord.

Les articles 1^{er} *undecies* et 1^{er} *duodecies* reprennent la quasi-totalité de ces dispositions, à deux exceptions près :

- au deuxième alinéa de l'article 1^{er} *duodecies*, la faculté du juge de refuser l'homologation de l'accord conclu prévue à l'article 73 de la loi

n° 2016-1547 dès lors qu'il ne préserve pas suffisamment les intérêts des parties **acquiert force obligatoire** ;

- l'article 1^{er} *terdecies* ne reprend pas les mesures visant à éviter l'attitude dilatoire dans la négociation et la conclusion de l'accord d'indemnisation - à savoir l'engagement par défaut de la procédure individuelle de liquidation et l'amende civile.

2. La position de la commission : consolider le dispositif en restaurant l'ensemble du droit en vigueur

La commission a **accueilli favorablement les dispositions de ces deux articles**, dont elle a constaté la similitude avec le droit en vigueur.

S'agissant de l'article 1^{er} *undecies*, **la commission a néanmoins souhaité, par l'amendement COM-16 du rapporteur, aligner sa rédaction sur les dispositions déjà en vigueur** - en l'espèce, l'article 72 de la loi n° 2016-1547 précitée. Les précisions apportées visent ainsi à **détailler la procédure** et à prévoir explicitement la négociation par le demandeur à l'action d'un accord dans le cadre de la procédure collective de liquidation des préjudices.

S'agissant de l'article 1^{er} *duodecies*, **la commission a accepté la modification de l'office du juge qu'emporte le passage d'une faculté à une obligation de refus d'homologation d'un accord préservant insuffisamment les intérêts des parties**. Ce moyen devrait dès lors être soulevé et examiné d'office par le juge, ce qui ne semble néanmoins pas poser de difficulté : l'homologation de l'accord implique précisément de contrôler, au-delà du respect des conditions posées par le jugement ayant ordonné la procédure collective de liquidation des préjudices, la préservation des intérêts des parties.

La commission a néanmoins souhaité, par **l'adoption de l'amendement COM-17 du rapporteur**, restaurer les dispositions prévues par le droit en vigueur susceptibles de **favoriser la conduite célère d'une telle procédure**. En effet, la suppression par l'Assemblée nationale de la procédure d'activation de la procédure individuelle de réparation ainsi que de l'amende de 50 000 euros en cas de mesures dilatoires paraît dommageable en ce que ses dispositions incitaient fortement demandeur et défendeur à la conduite rapide de la négociation. S'agissant plus spécifiquement de l'amende civile, celle prévue en cas de mesure dilatoire est limitée à 10 000 euros aux termes de l'article 32-1 du code de procédure civile, un montant qui paraît insuffisant.

Enfin, le même amendement procède à des modifications de précision quant aux jugements auxquels le juge doit se référer dans la procédure de liquidation collective des préjudices

La commission a **adopté** les articles 1^{er} *undecies* et 1^{er} *duodecies* **ainsi modifiés**.

Article 1^{er} terdecies
**Gestion des fonds reçus au titre de l'indemnisation
des membres du groupe**

L'article 1^{er} *terdecies* prévoit le régime de gestion des fonds reçus au titre de l'indemnisation des membres du groupe par le demandeur.

Versées sur un compte ouvert auprès de la Caisse des dépôts et consignations, les sommes ainsi perçues ne pourraient faire l'objet de mouvements en débit que pour le règlement de l'affaire en cause, soit l'indemnisation des personnes membres du groupe.

Ne voyant aucune difficulté à la reprise de ces dispositions déjà en vigueur, la commission a adopté l'article 1^{er} *terdecies* sans modification.

L'article 1^{er} *terdecies* prévoit le régime de gestion des fonds reçus au titre de l'indemnisation des membres du groupe par le demandeur. Il reprend ainsi à l'identique les dispositions du droit en vigueur en la matière, en l'espèce l'article 74 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 *de modernisation de la justice du XXI^e siècle*.

Celui-ci prévoit en effet que, « *sous réserve des dispositions législatives relatives au maniement des fonds des professions judiciaires réglementées, toute somme reçue au titre de l'indemnisation des personnes lésées membres du groupe est immédiatement versée sur un compte ouvert auprès de la Caisse des dépôts et consignations* ». L'objectif d'une telle disposition est de **garantir que le demandeur ne tente pas de tirer un quelconque bénéfice des sommes lui étant ainsi versées**. N'ayant dès lors pour seule vocation que celle de faire transiter les fonds, le compte « *ne peut faire l'objet de mouvements en débit que pour le règlement de l'affaire qui est à l'origine du dépôt.* »

Constatant que l'article 1^{er} *terdecies* reprend à l'identique ces dispositions, qui n'ont au demeurant paru poser aucune difficulté lors des travaux conduits par le rapporteur, **la commission a adopté l'article sans modification**.

La commission a **adopté** l'article 1^{er} *terdecies* **sans modification**.

Article 1^{er} quaterdecies A
Restauration d'une procédure d'action de groupe simplifiée

L'article 1^{er} *quaterdecies A* prévoit la restauration de la procédure d'action de groupe simplifiée. Supprimée par la présente proposition de loi, une telle procédure gagnerait à être restaurée et élargie à l'ensemble des actions de groupe. Alors que celles-ci ont vocation à être ouvertes dans de nouveaux champs du droit, dans lesquels des préjudices facilement quantifiables subis par des personnes aisément identifiables pourraient être indemnisés, la commission a souhaité préserver cette faculté.

La commission a en conséquence ajouté, à l'initiative du rapporteur, un article 1^{er} *quaterdecies A* tendant à restaurer la procédure d'action de groupe simplifiée. Elle a pour ce faire pris appui sur les dispositions déjà en vigueur s'agissant de l'action de groupe « Consommation ».

La commission a ajouté l'article 1^{er} *quaterdecies A* ainsi rédigé.

1. La suppression d'une voie de droit qui n'a pas pu faire la preuve de son utilité

La présente proposition de loi **n'inclut pas, dans le socle procédural commun qu'elle crée, de procédure d'action de groupe simplifiée**. Celle-ci n'existe que pour l'action de groupe en matière de consommation.

Prévue aux articles L. 623-14 à 623-17 du code de la consommation, cette procédure est conditionnée :

- à la **connaissance préalable** de l'identité et du nombre de consommateurs lésés ;

- au fait que ceux-ci ont subi un **préjudice d'un même montant**, ou d'un montant identique par prestation rendue ou par référence à une période ou à une durée.

Dans ce cas, le juge ayant statué sur la responsabilité du demandeur peut condamner celui-ci à **l'indemnisation directe et individuelle des personnes dont les intérêts ont été lésés**, selon une procédure proche de celle de la liquidation individuelle des préjudices. Le professionnel concerné serait ainsi tenu de **procéder à ses frais, préalablement à l'exécution du jugement, et une fois celui-ci devenu insusceptible de recours, à l'information individuelle** de chacune des personnes lésées. En cas d'inexécution de la décision par le professionnel concerné, le juge tranche les éventuels litiges et peut décider l'exécution forcée du jugement.

2. La position de la commission : restaurer une procédure qui pourrait s'avérer utile

La commission a estimé dommageable qu'une telle procédure ne soit pas prévue par la présente proposition de loi. Si elle n'a certes pas encore fait la preuve de son efficacité, comme l'a rappelé le Conseil d'État dans son avis, sa **suppression par principe paraît préjudiciable**.

L'ouverture très large du champ des préjudices et des domaines du droit concernés pourrait ainsi donner à cette procédure toute sa pertinence. Des préjudices identiques, à l'échelle d'un nombre de personnes lésées limité - à l'exemple d'une copropriété - pourraient ainsi être plus rapidement indemnisés. Si l'objet de la présente proposition de loi est de **favoriser le recours à l'action de groupe**, il paraît à tout le moins paradoxal de supprimer une procédure qui pourrait ponctuellement être employée, au service de la protection des droits des justiciables.

La commission a en conséquence ajouté la section 2 *bis* comportant l'unique article 1^{er} *quaterdecies* A, par l'adoption des **amendements COM-18 et COM-19 du rapporteur, tendant à restaurer cette procédure**. Elle a pour ce faire repris l'essentiel des dispositions, en les adaptant, des articles L. 623-14 à L. 623-17 du code de la consommation.

La commission a ajouté l'article 1^{er} *quaterdecies* A ainsi rédigé.

Article 1^{er} quaterdecies **Médiation**

Reprenant des dispositions actuellement en vigueur, l'article 1^{er} *quaterdecies* a pour objet de permettre aux personnes pouvant exercer une action de groupe de participer à une médiation afin d'obtenir la réparation des préjudices individuels. Cet article a été complété en séance à l'Assemblée nationale, afin de préciser que le juge peut désigner, avec l'accord des parties, un médiateur pour régler les conditions de l'indemnisation amiable des dommages qui font l'objet de l'action de groupe.

Favorable au développement des modes alternatifs de règlement des différends, qui sont susceptibles d'accélérer l'indemnisation des victimes, la commission a adopté cet article. Elle a cependant supprimé la précision selon laquelle un juge peut désigner un médiateur, cette possibilité étant déjà couverte par le droit en vigueur, repris au premier alinéa de cet article.

1. Le recours à la médiation dans le cadre des actions de groupe : un dispositif peu utilisé mais jugé utile par les différents acteurs concernés

1.1. Le recours à la médiation est autorisé dans le cadre d'une action de groupe

La **médiation** se définit comme un « *processus structuré, quelle qu'en soit la dénomination, par lequel deux ou plusieurs parties tentent de parvenir à un accord en vue de la résolution amiable de leurs différends, avec l'aide d'un tiers, le médiateur, choisi par elles ou désigné, avec leur accord, par le juge saisi du litige¹* ».

En matière d'actions de groupe, le recours à la médiation a été autorisé dès la création de cette procédure dans le domaine de la consommation par la loi dite « Hamon² ». L'article L. 423-15 du code de la consommation, dans sa rédaction issue de cette loi, prévoyait ainsi que l'association requérante pouvait participer à une médiation afin d'obtenir la réparation des préjudices individuels, une fois la responsabilité de l'entreprise en cause établie.

Par la suite, lors de **l'élargissement du domaine de l'action de groupe au domaine de la santé³**, une procédure de médiation a également été prévue afin de permettre au juge de désigner, avec l'accord des parties, un médiateur afin de régler les conditions de l'indemnisation amiable des dommages qui font l'objet de l'action.

Enfin, la loi dite « **J21⁴** » a élargi le champ de l'action de groupe aux domaines de **l'environnement, des discriminations, des discriminations subies dans le milieu professionnel et de la protection des données personnelles**.

Dans le même temps, la loi dite « **J21** » a introduit **un socle commun de règles applicables à l'ensemble des actions de groupe** et a notamment prévu en son article 75 que les associations autorisées à exercer une action de groupe⁵ peuvent **participer à une médiation afin d'obtenir la réparation des préjudices individuels**, dans les conditions fixées au chapitre I^{er} du titre II de la loi n° 95-125 du 8 février 1995 *relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative*.

En l'état du droit, il est donc possible de recourir à la médiation dans le cadre d'une action de groupe.

¹ Article 21 de la loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative.

² Loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation.

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

⁴ Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle.

⁵ Les associations agréées et les associations régulièrement déclarées depuis cinq ans au moins dont l'objet statutaire comporte la défense d'intérêts auxquels il a été porté atteinte peuvent exercer une action de groupe.

1.2. La procédure de médiation dans le cadre des actions de groupe est peu utilisée mais est jugée utile par les acteurs concernés

Depuis la création de l'action de groupe, la médiation a été peu utilisée. Selon un rapport d'information de l'Assemblée nationale publié en 2020 sur le bilan et les perspectives des actions de groupe¹, trois procédures seulement ont donné lieu à des accords de médiation.

S'agissant plus spécifiquement du **droit de la consommation**, le rapport recense deux accords de médiation homologués. Le premier concerne une action de groupe engagée par la Confédération syndicale des familles dans le domaine du logement, le second une action intentée par l'UFC-Que choisir concernant l'opérateur Free.

Ce faible nombre d'accords de médiation est toutefois à mettre en regard du nombre d'actions de groupe intentées depuis leur création en 2014. Seules 32 actions de groupe ont en effet été engagées à ce jour, parmi lesquelles 20 dans le domaine de la consommation.

Par ailleurs, même si peu d'actions de groupe ont donné lieu à l'homologation d'un accord de médiation, ce dispositif est unanimement jugé utile par les acteurs concernés et doit être conservé.

Selon l'Institut national de la consommation, entendu par le rapporteur, le recours à la médiation a permis **d'accélérer l'indemnisation des victimes**. Plus largement, il a **réduit les coûts liés à la procédure**, tant pour les personnes lésées que pour les entreprises mises en cause. Enfin, la médiation a **un coût moins élevé sur la réputation des entreprises**, en comparaison avec un procès public, en raison du caractère confidentiel de la médiation. Celle-ci est donc également plébiscitée par les entreprises.

2. Le dispositif proposé : maintenir la possibilité de recourir à la médiation dans le cadre d'une action de groupe et permettre au juge de désigner un médiateur

2.1 Le maintien de la possibilité, pour les personnes exerçant une action de groupe, de recourir à la médiation

Introduit en commission à l'Assemblée nationale², à l'initiative des rapporteurs Laurence Vichnievsky et Philippe Gosselin, l'article 1^{er} *quaterdecies* de la proposition de loi tend à **permettre aux personnes autorisées à exercer une action de groupe de participer à une médiation pour obtenir la réparation des préjudices individuels**, dans les conditions fixées au chapitre I^{er} du titre II de la loi n° 95-125 du 8 février 1995

¹ Rapport d'information n° 3085 (XV^e législature) de Philippe Gosselin et Laurence Vichnievsky, « Bilan et perspectives des actions de groupe », 11 juin 2020.

² Amendement n° CL27 de Laurence Vichnievsky et Philippe Gosselin.

*relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative*¹.

Cet article reprend à l'identique les dispositions figurant à l'article 75 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 *de modernisation de la justice du XXI^e siècle*, de façon à maintenir la possibilité, pour les personnes autorisées à engager une action de groupe, de participer une médiation.

Toutefois, en raison de **l'élargissement de la qualité à agir** auquel procède l'article 1^{er} *bis* de la présente proposition de loi, davantage de personnes seraient autorisées à recourir à ce mode de règlement alternatif des différends.

2.2 La possibilité pour le juge saisi d'une action de groupe de désigner un médiateur, avec l'accord des parties

Par ailleurs, par un amendement adopté en séance à l'Assemblée nationale², à l'initiative des rapporteurs Laurence Vichnievsky et Philippe Gosselin, cet article a été complété par un second alinéa qui vise à **permettre au juge saisi d'une action de groupe en réparation des préjudices, avec l'accord des parties, de désigner un médiateur pour tenter de parvenir à un accord afin de régler les conditions de l'indemnisation amiable des dommages qui font l'objet de l'action**. Cette procédure de médiation se ferait également dans les conditions fixées au chapitre I^{er} du titre II de la loi n° 95-125 du 8 février 1995 *relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative*.

Cet ajout vise, selon les auteurs de l'amendement, à **assurer la bonne transposition de l'article 11 de la directive (UE) 2020/1828 du 25 novembre 2020 relative aux actions représentatives visant à protéger les intérêts collectifs des consommateurs**, lequel prévoit que « les États membres veillent à ce que, dans le cadre d'une action représentative visant à obtenir des mesures de réparation, la juridiction ou l'autorité administrative, après avoir consulté l'entité qualifiée et le professionnel, puisse inviter l'entité qualifiée et le professionnel à parvenir à un accord concernant la réparation dans un délai raisonnable ».

¹ Cette loi fixe le régime juridique de la médiation et prévoit par exemple que le médiateur est tenu au respect du principe d'impartialité.

² Amendement n° 67 de Laurence Vichnievsky et Philippe Gosselin.

2. La position de la commission : maintenir la possibilité de recourir à la médiation pour faciliter l'indemnisation des victimes, tout en évitant les précisions superflues

La commission des lois est favorable au maintien de la possibilité, pour les personnes autorisées à intenter une action de groupe, de participer à une médiation pour obtenir la réparation des préjudices individuels, comme le prévoit le premier alinéa de l'article 1^{er} *quaterdecies*.

En dépit du faible nombre d'accords homologués, il s'agit en effet d'un **dispositif utile, susceptible d'accélérer la résolution du litige et l'indemnisation des requérants.**

En revanche, la commission a considéré comme **superflue la précision, prévue par le second alinéa du même article, selon laquelle le juge peut, avec l'accord des parties, désigner un médiateur** pour tenter de parvenir à un accord réglant les conditions de l'indemnisation amiable des dommages faisant l'objet de l'action.

Le premier alinéa ouvre en effet déjà cette possibilité et permet ainsi de satisfaire le droit de l'Union européenne. Cet alinéa prévoit en effet la possibilité de recourir à la médiation **dans les conditions prévues au chapitre I^{er} du titre II de la loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative.** Or, l'article 22 de cette loi, qui figure dans le chapitre visé, dispose que « *le juge peut désigner, avec l'accord des parties, un médiateur pour procéder à une médiation, en tout état de la procédure (...)* ».

En conséquence, la commission a adopté l'**amendement COM-20** de son rapporteur supprimant le second alinéa de l'article 1^{er} *quaterdecies*.

<p>La commission a adopté l'article 1^{er} <i>quaterdecies</i> ainsi modifié.</p>
--

Article 1^{er} quindecies

Homologation par le juge des accords de médiation

<p>L'article 1^{er} <i>quindecies</i> a pour objet, d'une part, de prévoir que tout accord négocié au nom du groupe est soumis à l'homologation du juge, qui vérifie s'il est conforme aux intérêts de ceux auxquels il a vocation à s'appliquer et lui donne force exécutoire. D'autre part, il prévoit que l'accord de médiation précise les mesures de publicité nécessaires pour informer les personnes susceptibles d'être indemnisées sur son fondement ainsi que les délais et les modalités pour en bénéficier.</p>

<p>La commission a accueilli favorablement le maintien de ces dispositions, déjà existantes à l'heure actuelle, et a donc adopté cet article sans modification.</p>

1. L'homologation par le juge des accords de médiation

En l'état du droit, l'article 76 de la loi dite « J21¹ » prévoit que les accords de médiation négociés au nom du groupe dans le cadre d'une action de groupe sont **soumis à l'homologation du juge**.

Cette homologation permet au juge de **donner force exécutoire** à l'accord de médiation, ce qui offre à chaque partie la possibilité de contraindre l'autre partie à respecter le contenu de l'accord concerné.

Contrairement au droit commun de la médiation, fixé par la loi n° 95-125 du 8 février 1995 *relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative*, l'homologation de l'accord négocié est **obligatoire** dans le cadre d'une action de groupe.

Avant de procéder à l'homologation de l'accord, le juge vérifie que **l'accord négocié est conforme aux intérêts de ceux auxquels il a vocation à s'appliquer**. Cette précision a été adoptée à l'initiative de la commission des lois du Sénat lors de la création de l'action de groupe dans le domaine de la consommation en 2014². Elle vise à permettre au juge d'examiner le contenu de l'accord et le cas échéant, de refuser de l'homologuer, notamment dans le cas où cet accord ne serait pas conforme aux intérêts des personnes lésées susceptibles d'appartenir au groupe, dans la mesure où l'homologation de l'accord éteint l'action de groupe.

L'article 76 de la loi dite « J21 » prévoit par ailleurs que l'accord de médiation doit **préciser les mesures de publicité nécessaires pour informer de son existence les personnes susceptibles d'être indemnisées sur son fondement**, ainsi que les délais et modalités pour en bénéficier.

2. La reprise des dispositions actuellement en vigueur par la proposition de loi

L'article 1^{er} *quindecies* de la présente proposition de loi, introduit en commission à l'Assemblée nationale³ par un amendement des rapporteurs Laurence Vichnievsky et Philippe Gosselin, reprend sans modification **les dispositions actuellement en vigueur, fixées par l'article 76 de la loi dite « J21⁴ »**.

La commission des lois ne peut que souscrire à la reprise des dispositions relatives à l'homologation des accords de médiation, qui reprennent **les recommandations formulées par les sénateurs**

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

² Amendement COM-170 de Nicole Bonnefoy, reprenant une recommandation formulée par Laurent Béteille et Richard Rung dans leur rapport d'information intitulé : « L'action de groupe » et publié le 26 mai 2010.

³ Amendement n° CL27 de Laurence Vichnievsky et Philippe Gosselin.

⁴ Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle.

Laurent Bêteille et Richard Yung en 2010¹, avant l'introduction de l'action de groupe en droit français.

Ces dispositions sont en outre en cohérence avec les dispositions de la directive dite « *Actions représentatives*² », laquelle prévoit en son article 11 que les accords de médiation sont systématiquement contrôlés par le juge, qui vérifie que l'accord respecte les intérêts de toutes les parties et précise que « *les États membres peuvent fixer des règles autorisant la juridiction (...) à refuser d'homologuer un accord au motif que celui-ci est inéquitable* ».

La commission est également satisfaite du maintien des dispositions relatives **aux mesures de publicité, qui faciliteront l'information des personnes lésées et partant, leur indemnisation.**

La commission a adopté l'article 1^{er} *quindecies*
sans modification.

Article 1^{er} sexdecies
Registre national des actions de groupe

L'article 1^{er} *sexdecies* tend à instaurer un registre national des actions de groupe en cours devant l'ensemble des juridictions, tenu et mis à disposition du public par le ministère de la justice.

La commission s'est montrée favorable à la création de ce registre, qui favorisera l'information des justiciables potentiellement lésés et la réparation des préjudices subis et a adopté cet article. Toujours dans l'optique de faciliter l'information des justiciables, la commission a toutefois souhaité étendre le contenu du registre aux actions de groupe désistées et clôturées, aux actions en reconnaissance de droits et aux actions collectives classiques en cours, désistées et clôturées ainsi qu'aux accords de médiation homologués.

1. Aucune liste ne recense actuellement de manière exhaustive l'ensemble des actions de groupe en cours devant les juridictions

1.1 Les actions de groupe en matière administrative sont recensées sur le site internet du Conseil d'État

Aux termes de l'article L. 77-10-1 du code de justice administrative, des actions de groupe peuvent être engagées **devant le juge administratif.**

¹ Rapport d'information n° 499 (2009-2010) de Laurent Bêteille et Richard Yung, « L'action de groupe », 26 mai 2010.

² Directive (UE) 2020/1828 du 25 novembre 2020 relative aux actions représentatives visant à protéger les intérêts collectifs des consommateurs.

L'action de groupe devant le juge administratif

Introduites par la loi dite « J21 », les actions de groupe devant le juge administratif sont régies par les articles L. 77-10-1 à L. 77-10-25 du code de justice administrative.

Elles ne concernent que des domaines limitativement énumérés par l'article L. 77-10-1 du code de justice administrative, à savoir :

- les discriminations subies par les administrés ;
- les discriminations subies par les salariés d'un employeur public ;
- les violations du droit de l'environnement ;
- les manquements dans la production, la fourniture ou la délivrance des produits de santé ;
- et les manquements en matière de protection des données personnelles.

Toutes les actions de groupe en matière administrative sont recensées sur le site internet du Conseil d'État¹. L'article R. 77-10-10 du code de justice administrative prévoit en effet que « *les actions de groupe en cours font l'objet d'une information sur le site internet du Conseil d'État* ». Cette liste précise en outre l'organisme visé par l'action, la nature du manquement invoqué, la nature des dommages allégués, les éléments permettant d'apprécier la similarité des situations des personnes en faveur desquelles l'action est présentée ainsi que la juridiction chargée de statuer sur l'action.

Il est à noter que la liste établie par le Conseil d'État recense également **les actions de groupe clôturées, pour lesquelles une décision a déjà été rendue**, bien que le règlement ne l'impose pas.

1.2 Aucune liste des actions de groupe en matière judiciaire n'est en revanche établie

Si une liste des actions de groupe en matière administrative est établie par le Conseil d'État, **il n'existe en revanche aucun recensement exhaustif des actions de groupe en cours devant les juridictions judiciaires.**

Les seuls recensements existants relèvent d'initiatives informelles, telles que **le registre établi par l'Observatoire des actions de groupe et autres actions collectives², créé par Maria José Azar-Baud**, maître de conférences en droit privé. Si de telles initiatives sont à saluer, le

¹ Les actions de groupe sont recensées à l'adresse suivante : <https://www.conseil-etat.fr/vos-demarches/je-suis-un-particulier/actions-collectives>.

² Le registre est disponible à l'adresse suivante : <https://observatoireactionsdegroupe.com/registre/registre-france/>

recensement opéré n'apparaît pas parfaitement exhaustif et ne garantit donc pas une information complète des justiciables.

2. Le dispositif proposé : la création d'un registre national des actions de groupe

L'article 1^{er} *sexdecies* de la proposition de loi tend à créer **un registre public des actions de groupe en cours devant l'ensemble des juridictions**.

D'après les auteurs de la proposition de loi, entendus par le rapporteur, l'objectif de cette mesure est **d'améliorer l'information des citoyens sur les actions de groupe en cours afin qu'ils puissent s'y joindre s'ils sont concernés**. Les actions de groupe seraient inscrites dans ce registre dès leur introduction devant le tribunal compétent et supprimées au moment de l'extinction de l'instance.

Dans sa version initiale, le texte prévoyait que ce registre serait tenu et mis à disposition du public par **le Conseil national des barreaux**. Toutefois, dans son avis du 17 février 2023, le Conseil d'État a indiqué qu'une « *telle attribution ne présente pas de lien direct avec les missions du Conseil national des barreaux* » et a suggéré de confier cette mission au ministère de la justice.

En conséquence, par un amendement des rapporteurs adopté en commission à l'Assemblée nationale¹, l'article 1^{er} *sexdecies* a été modifié de façon à **confier la tenue et la mise à disposition du public de ce registre au ministère de la justice**.

3. La position de la commission : une mesure souhaitable, qui doit être étendue afin d'assurer une parfaite information des justiciables

3.1 La création d'un registre public permettra de renforcer l'information des justiciables et favorisera l'indemnisation des personnes lésées

La commission est pleinement favorable à la mise en place d'un registre public des actions de groupe.

Il ressort des auditions conduites par le rapporteur qu'il est aujourd'hui très difficile de recenser les instances en cours devant le juge judiciaire, ce qui ne participe pas de la bonne information des personnes susceptibles de rejoindre un groupe.

La création d'un registre national permettra au contraire de **faire connaître efficacement les actions de groupe en cours aux justiciables potentiellement lésés et donc de faciliter leur indemnisation**.

¹ Amendement n° CL27 de Laurence Vichnievsky et Philippe Gosselin.

La commission estime que ce registre devrait être **rendu public sur un site internet**, ce qui constitue la solution la plus simple à mettre en œuvre d'un point de vue technique et qui permettra de toucher un large public.

La mise en place de ce registre s'inscrit par ailleurs dans la ligne de la directive dite « Actions représentatives ».

Celle-ci prévoit en effet en son article 13 que *« les États membres fixent des règles qui garantissent que les consommateurs concernés par une action représentative en cours visant à obtenir une mesure de réparation reçoivent des informations sur l'action représentative en temps utile et par des moyens appropriés, afin de permettre à ces consommateurs d'exprimer explicitement ou tacitement leur volonté d'être représentés dans ladite action représentative ».*

L'article 14 de la même directive prévoit par ailleurs que *« les États membres peuvent mettre en place des bases de données électroniques nationales qui sont accessibles au public par l'intermédiaire de sites internet et qui fournissent des informations sur les entités qualifiées désignées à l'avance aux fins d'intenter des actions représentatives nationales et transfrontières ainsi que des informations générales sur les actions représentatives en cours et closes ».*

S'agissant de l'autorité en charge de tenir et mettre à disposition ce registre, la commission accueille favorablement le fait de confier cette mission au ministère de la justice. La direction des affaires civiles et du sceau, entendue par le rapporteur, confirme à cet égard la capacité du ministère de la justice à tenir ce registre, par le biais d'une norme de procédure imposant au procureur de dénoncer l'assignation introductive, et d'une instruction aux parquets demandant la transmission au ministère de la justice des informations relatives à l'introduction d'une action de groupe.

3.2 Le contenu du registre mérite cependant d'être étendu afin de garantir une parfaite information des justiciables

Si la commission des lois est favorable à la création de ce registre, elle a en revanche estimé que celui-ci ne devait pas se limiter à lister les seules actions de groupe en cours devant l'ensemble des juridictions.

Par **un amendement COM-21** de son rapporteur, elle a ainsi étendu le contenu du registre :

- aux actions de groupe clôturées et ayant fait l'objet d'un désistement ;

- aux actions en reconnaissance de droits¹ en cours, clôturées et ayant fait l'objet d'un désistement, qui visent à faire reconnaître par le juge administratif des droits individuels pour un groupe de personnes ayant le même intérêt ;

¹ Articles L. 77-12-1 à L. 77-12-5 du code de justice administrative.

- aux actions en cessation d'agissements illicites¹ en cours, clôturées et ayant fait l'objet d'un désistement, qui tendent à permettre à des associations de défense des consommateurs de saisir le juge civil pour faire cesser ou interdire un agissement illicite ;

-aux actions en suppression de clauses abusives² en cours, clôturées et ayant fait l'objet d'un désistement, qui autorisent les associations de défense des consommateurs à saisir la juridiction civile pour ordonner la suppression de clauses abusives dans les modèles de convention proposés par les professionnels aux consommateurs ;

- aux actions en représentation conjointe³ en cours, clôturées et ayant fait l'objet d'un désistement, qui permet à une association agréée et représentative d'agir en réparation au nom de plusieurs consommateurs ayant subi des préjudices individuels provoqués par un même professionnel et ayant une origine commune ;

- aux accords de médiation homologués.

Cette extension permettra **d'informer les justiciables de l'ensemble des actions collectives en cours devant les juridictions**. En outre, elle permettra aux justiciables souhaitant par exemple engager une action de groupe, de **savoir si leur initiative est susceptible de prospérer**, dans le cas où une ancienne action de groupe relative à un préjudice similaire aurait été intentée antérieurement. Enfin, cette extension permettra d'établir des statistiques afin de tirer, le cas échéant, **un bilan de la réforme**.

La commission a adopté l'article 1^{er} *sexdecies* **ainsi modifié**.

Article 2

Spécialisation des tribunaux judiciaires pour connaître des actions de groupe

L'article 2 vise à **spécialiser certains tribunaux judiciaires pour connaître des actions de groupe relevant de l'ordre judiciaire** quels que soient les domaines juridiques concernés (consommation, santé, environnement, protection des données personnelles, lutte contre les discriminations et location immobilière).

La commission a estimé qu'il était **essentiel de prévoir une spécialisation des magistrats judiciaires** pour garantir une plus grande maîtrise des particularités du mécanisme de l'action de groupe d'une part, et, d'autre part, des différentes matières qui peuvent être concernées par cette procédure. Elle **a adopté cet article en fixant un nombre minimal de tribunaux judiciaires à spécialiser**.

¹ Articles L. 621-7 et L. 621-8 du code de la consommation.

² Article L. 421-6 du code de la consommation.

³ Articles L. 622-1 à L.622-4 du code de la consommation.

1. Une absence de spécialisation des tribunaux judiciaires pour les actions de groupe relevant de l'ordre judiciaire

1.1 *La spécialisation des juridictions de l'ordre judiciaire connaît des manifestations variées et en différentes matières*

En droit civil, il existe déjà une spécialisation des juridictions selon les matières. Les tribunaux de commerce connaissent principalement des contentieux entre artisans et commerçants et des actes de commerce¹, les conseils de prud'hommes connaissent des litiges entre employeurs et salariés de droit privé² et les tribunaux paritaires des baux ruraux sont compétents pour les litiges entre bailleurs et preneurs de baux ruraux³.

Parmi les tribunaux judiciaires, il existe également des spécialisations territoriales en droit civil. C'est par exemple le cas en matière de propriété intellectuelle⁴, de marques de l'Union européenne⁵, d'actions relatives au devoir de vigilance⁶, etc. Le code de l'organisation judiciaire impose aussi la désignation d'un tribunal judiciaire par cour d'appel concernant les actions relatives au préjudice écologique ou les actions en responsabilité civile prévues par le code de l'environnement⁷.

Pour les affaires de droit pénal, il existe de la même manière une spécialisation territoriale des tribunaux judiciaires. Le tribunal judiciaire de Paris est par exemple seul compétent pour les infractions pénales portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne et relevant de la compétence du procureur européen⁸.

Le code de procédure pénale⁹ a aussi prévu la création de pôles interrégionaux spécialisés en matière d'atteintes à l'environnement et à la santé publique, à savoir les tribunaux judiciaires de Marseille et Paris¹⁰. Ces deux juridictions sont également compétentes en matière d'accidents collectifs¹¹. Autre exemple, huit tribunaux judiciaires¹², communément appelés les juridictions interrégionales spécialisées (JIRS), connaissent une spécialisation territoriale en matière de délinquance et criminalité organisée complexe¹³.

¹ Articles L. 721-3 et suivants du code de commerce.

² Articles L. 1411-1 et suivants du code du travail.

³ Article L. 491-1 du code rural et de la pêche maritime.

⁴ Article L. 211-10 du COJ.

⁵ Article L. 211-11 du COJ qui vise « un tribunal judiciaire » ; celui de Paris a été désigné.

⁶ Article L. 211-21 du COJ qui vise explicitement le tribunal judiciaire de Paris.

⁷ Article L. 211-20 du COJ.

⁸ Article L. 211-19 du COJ.

⁹ Article 706-2 du code de procédure pénale (CPP).

¹⁰ Article D. 47-5 du CPP.

¹¹ Article 706-176 et D. 47-38 du CPP.

¹² Paris, Nancy, Rennes, Bordeaux, Marseille, Lille, Lyon et Fort-de-France.

¹³ Articles 706-75 et D. 47-12-7 du CPP.

1.2 Une spécialisation qui n'a pas été retenue pour les actions de groupe

L'article 2 de la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation¹ a confié à l'ensemble des tribunaux de grande instance (tribunaux judiciaires aujourd'hui) le contentieux des actions de groupe en matière de droit de la consommation, excluant indirectement les autres juridictions existantes à l'époque (tribunaux d'instance, conseils des prud'hommes).

La loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 *de modernisation de la justice du XXI^e siècle*, instaurant un socle procédural commun aux différents objets nouvellement concernés par ce type d'action, n'a pas non plus donné lieu à une spécialisation des tribunaux judiciaires. Son article 84 a créé un nouvel article L. 211-9-2 au sein du code de l'organisation judiciaire (COJ)², qui reprend le dispositif de l'article L. 211-15 du COJ, tout en abrogeant cet article, et étend la compétence des tribunaux judiciaires à l'ensemble des nouveaux domaines pouvant faire l'objet d'une action de groupe.

2. La spécialisation des tribunaux judiciaires pour les actions de groupe : une volonté ancienne de l'Assemblée nationale

Le projet de loi relatif à la consommation, déposé par le Gouvernement sur le bureau de l'Assemblée nationale en première lecture, prévoyait déjà une spécialisation des tribunaux judiciaires pour les actions de groupe. Lors de la discussion de ce texte par le Parlement, plus particulièrement en deuxième lecture devant le Sénat, **la commission des lois avait marqué son approbation à la spécialisation des tribunaux judiciaires en matière d'action de groupe** mais les débats en séance ont écarté cette spécialisation.

La **proposition de loi relative au régime juridique des actions de groupe**, tant dans la version initiale déposée par les députés Laurence Vichnievsky et Philippe Gosselin³, que celle enregistrée devant le Sénat, **prévoit une spécialisation des tribunaux judiciaires.**

En effet, l'article 2 propose de créer un nouvel article L. 211-15 du COJ qui dispose que : « *Des tribunaux judiciaires spécialement désignés connaissent des actions de groupe engagées en toutes matières sur le fondement de la loi n° du relative au régime juridique des actions de groupe.* »

¹ Article L. 211-15 du code de l'organisation judiciaire, abrogé par l'article 84 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016.

² « Le tribunal judiciaire connaît des actions de groupe définies au chapitre III du titre II du livre VI du code de la consommation et par la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle. »

³ L'article 2 dans sa rédaction initiale prévoyait la création d'un article L. 211-9-2 du COJ : « Des tribunaux judiciaires spécialement désignés, dont la liste est fixée par décret, connaissent des actions engagées sur le fondement du titre XV bis du livre III du code civil ».

3. La position de la commission : une spécialisation utile et nécessaire

Dès 2010, la commission des lois du Sénat a préconisé de confier les actions de groupe à des tribunaux judiciaires spécialisés¹. Les rapporteurs notaient que : « *Dans un souci de rationalisation des compétences et des moyens, il serait pertinent de réserver la compétence en matière d'action de groupe à un nombre limité de tribunaux spécialisés. Les greffes disposeraient d'une taille suffisante pour traiter les procédures les plus massives, et les juges développeraient une expertise particulière. En outre, la question de la proximité entre le justiciable et son juge ne se pose pas pour une action conduite, au nom des justiciables, par une association agréée de niveau national : la concentration des contentieux dans quelques juridictions est neutre pour le consommateur. En revanche, elle évite à l'entreprise de devoir faire face à plusieurs instances dispersées sur tout le territoire, alors qu'elles concernent la même affaire.* »

Le rapporteur partage également cette analyse et constate qu'il existe actuellement 164 tribunaux judiciaires et 36 cours d'appel. Le nombre important de ces juridictions permet d'assurer une certaine proximité entre les justiciables et leurs juges judiciaires. Néanmoins, s'agissant des actions de groupe, les auditions menées par le rapporteur n'ont pas mis en avant la nécessité de maintenir un tel maillage territorial, au contraire. En effet, les constats des sénateurs Laurent Béteille et Richard Yung sont toujours d'actualité et largement partagés par les acteurs concernés par de potentielles actions de groupe.

Néanmoins, conscient que la désignation géographique de tribunaux judiciaires relève du pouvoir réglementaire et souhaitant laisser au Gouvernement la possibilité de fixer le nombre idoine de tribunaux spécialisés en matière d'action de groupe, le rapporteur note que **retenir un nombre trop important de tribunaux judiciaires ne serait pas efficient**. Tel serait par exemple le cas si un tribunal judiciaire était spécialisé dans chaque ressort de cour d'appel. En revanche, compte tenu de la très forte connexité des actions de groupe avec des procédures pénales complexes, il estime qu'il serait pertinent de spécialiser les tribunaux de Paris et Marseille ou alors, et au maximum, les huit tribunaux judiciaires qui sont compétents en matière de criminalité organisée.

Dans cette optique, **la commission a adopté l'amendement COM-22, à l'initiative du rapporteur, instaurant un nombre minimal de deux tribunaux judiciaires spécialisés.**

Par ailleurs, la commission a **entendu préciser les règles de procédure de droit commun qui s'appliqueraient dans les juridictions compétentes.**

¹ Recommandation n° 8 du rapport d'information n° 499 sur l'action de groupe de Laurent Béteille et Richard Yung, fait au nom de la commission des lois du Sénat, enregistré le 26 mai 2010, pp. 61 et 62.

La loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 *de modernisation de la justice du XXI^e siècle* dispose en effet en son article 61 que, « *sauf disposition contraire, l'action de groupe est introduite et régie selon les règles prévues au code de procédure civile.* » Cette disposition, qui figurait à l'article 22 du projet de loi initial et déplacée en exergue du régime de l'action de groupe à l'initiative du rapporteur Yves Détraigne¹, avait par ailleurs son pendant pour le juge administratif : l'article L. 77-10-2 du code de justice administrative prévoit ainsi que l'action de groupe est introduite et régie par les dispositions du même code, sauf dispositions contraires.

Alors que la présente proposition de loi ne fait, dans sa rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale, **nulle mention de ces dispositions, la commission a souhaité, par l'adoption de l'amendement COM-22 du rapporteur, restaurer ces précisions.**

S'agissant d'une action exercée devant le juge judiciaire, bien que le code de procédure civile soit de nature réglementaire et qu'il puisse théoriquement être modifié pour tirer les conséquences de l'adoption de la présente proposition de loi, **il a paru utile à la commission de prévoir explicitement cette précision** afin que le juge, placé devant une situation qui n'aurait été prévue ni par le législateur ni par le pouvoir réglementaire, puisse se référer à d'éventuelles dispositions applicables du code de procédure civile.

Par ailleurs, s'agissant d'une action de groupe exercée devant le juge administratif, cette **précision paraît d'autant plus nécessaire** que le code de justice administrative relève pour partie, à l'inverse de la procédure civile, de la loi. Or **il ne saurait être exclu par principe que l'exhaustivité du cadre prévu par le législateur puisse, à l'occasion d'une instance, être ponctuellement mise en défaut².**

La commission a adopté l'article 2 ainsi modifié.

¹ Voir le commentaire de l'article 19 bis du rapport n° 121 (2015-2016) sur le projet de loi portant application des mesures relatives à la justice du XXI^e siècle fait par Yves Détraigne, au nom de la commission des lois, déposé le 28 octobre 2015, consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/rap/l15-121/l15-121.html>.

² À titre d'exemple, l'article 2 quaterdecies de la présente proposition de loi exclut l'application de son article 1^{er} quaterdecies relatif à la médiation – qui renvoie de facto à des dispositions en principe applicables au seul juge judiciaire – alors que l'article 3 exclut l'applicabilité des dispositions du code de justice administrative relatives à la médiation – en abrogeant l'article L. 77-10-2 du code de justice administrative : en l'état, une procédure de médiation paraîtrait dès lors impossible dans le cadre d'une action de groupe engagée devant le juge administratif.

Article 2 bis A (supprimé)

Inapplicabilité de la procédure collective de liquidation aux dommages corporels

L'article 2 *bis* A prévoit que la procédure collective de liquidation des préjudices n'est pas applicable lorsque l'action de groupe tend à la réparation des préjudices résultant de dommages corporels.

S'agissant d'une disposition spécifique aux actions de groupe dans le domaine de la santé, si **la commission a jugé cet article pertinent, elle a toutefois estimé que, pour une meilleure lisibilité de la loi, il devait être supprimé et déplacé à l'article 1^{er} *sexies*.**

1. Une précision technique sur la procédure collective de liquidation des dommages corporels

Actuellement, l'action de groupe dans le domaine de la santé « *ne peut porter que sur la réparation des préjudices résultant de dommages corporels* » selon le troisième alinéa de l'article L. 1143-2 du code de la santé publique.

Le régime actuel de l'action de groupe dans le domaine de la santé ne prévoit pas de procédure collective de liquidation des dommages corporels, à l'inverse d'autres domaines couverts par l'action de groupe.

La proposition de loi, dans son article 1^{er} *sexies*, introduit, un dispositif généralisé de procédure collective de liquidation des préjudices.

Néanmoins, lors du débat en séance publique à l'Assemblée nationale, à l'initiative des rapporteurs, **les députés ont exclu les dommages corporels de la procédure collective de liquidation des dommages**. Les rapporteurs ont justifié leur position en soulignant que « *les préjudices corporels présentent nécessairement un caractère individuel qui ne permet pas d'envisager leur réparation dans le cadre d'une procédure collective de liquidation des préjudices* »¹.

2. Une disposition pertinente qui gagnerait en lisibilité en intégrant l'article 1^{er} *sexies*

La direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice et la direction des affaires juridiques des ministères sociaux ont toutes deux attiré l'attention du rapporteur sur la **nécessité de maintenir l'exclusion des dommages corporels de la procédure collective de liquidation des préjudices**, compte tenu notamment de la nécessaire appréciation individualisée des préjudices qui ne sauraient être identiques d'une victime à l'autre.

¹ *Amendement n° 49 des députés Philippe Gosselin et Laurence Vichnievsky.*

La commission s'est donc montrée favorable au dispositif proposé visant à rendre inapplicable la procédure collective de liquidation pour les dommages corporels. Elle a néanmoins estimé, pour une **plus grande lisibilité du droit**, qu'il serait **pertinent de prévoir cette exclusion à l'article 1^{er} sexies de la proposition de loi**¹.

Dès lors, à l'initiative du rapporteur, la commission a adopté un amendement **COM-23** de suppression de l'article 2 *bis* A (*nouveau*).

La commission a **supprimé l'article 2 bis A**.

Article 2 bis B

Règlement amiable pour la réparation des préjudices résultant de dommages corporels

L'article 2 *bis* B permet d'appliquer les **règles de recours contre les tiers pour les indemnisations obtenues en matière de préjudices résultant de dommages corporels**, quelle que soit l'origine de l'indemnisation. Il vise en particulier l'action récursoire de la sécurité sociale et des assureurs.

S'agissant d'une disposition de coordination avec les dispositifs particuliers existant en matière d'indemnisation des dommages corporels, **la commission a adopté cet article sans modification**.

L'indemnisation des dommages corporels est gouvernée par des règles spécifiques compte tenu des modalités d'indemnisation et des acteurs en présence : auteur, victime, sécurité sociale et assureurs.

Plusieurs particularités procédurales sont ainsi prévues par le code de la sécurité sociale, l'article L. 752-23 du code rural et de la pêche maritime, l'ordonnance du 7 janvier 1959 *relative aux actions en réparation civile de l'État et de certaines autres personnes publiques* ou la loi n° 85-677 du 5 juillet 1985 *tendant l'amélioration de la situation des victimes d'accidents de la circulation et l'accélération des procédures d'indemnisation*.

Ces dispositions permettent aux tiers, caisses d'assurance ou assureurs, de prendre en charge tout ou partie de la réparation de préjudices résultant de dommages corporels et d'intenter un recours subrogatoire contre l'auteur des dommages, à hauteur des dépenses engagées.

L'article 2 *bis* B, qui **sanctuarise les spécificités de l'action récursoire en matière de dommages corporels dans le cadre de l'action de**

¹ Ce qui l'a conduit à l'adoption de l'amendement **COM-14** à l'article 1^{er} sexies.

groupe, a été introduit par un amendement des rapporteurs lors des débats en séance à l'Assemblée nationale¹.

La direction des affaires juridiques des ministères sociaux a rappelé au rapporteur qu'elle avait sollicité cet ajout qui lui semblait important de maintenir compte tenu des spécificités attachées à la réparation des préjudices résultant de dommages corporels.

La commission a jugé que l'article 2 bis B apportait une coordination utile et nécessaire qu'il convenait de conserver.

La commission a adopté l'article 2 bis B
sans modification.

Article 2 bis C (supprimé)

**Transposition de l'article 10 de la directive (UE) 2020/1828
du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2020**

L'article 2 bis C prévoit, pour les seules actions de groupe qui entrent dans le champ de la directive (UE) 2020/1828 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2020 relative aux actions représentatives visant à protéger les intérêts collectifs des consommateurs et abrogeant la directive 2009/22/CE, la **possibilité pour le juge d'enjoindre le demandeur de produire un aperçu financier énumérant les sources de financement de l'action afin d'identifier d'éventuels conflits d'intérêts** pouvant nuire à la protection des intérêts collectifs des consommateurs.

Si l'Assemblée nationale avait choisi de transposer l'article 10 de la directive précitée pour les seules actions de groupe transnationales, **la commission a supprimé cet article, estimant que la transposition opérée était incomplète. Elle a donc réintroduit dans un nouvel article, après l'article 1^{er} ter, un mécanisme robuste de contrôle des financements du demandeur. Elle a en conséquence supprimé l'article 2 bis C.**

L'article 2 bis C, issu de l'article 10 de la directive (UE) 2020/1828 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2020 relative aux actions représentatives visant à protéger les intérêts collectifs des consommateurs et abrogeant la directive 2009/22/CE, vise à **prévenir les conflits d'intérêts en assurant une transparence des financements soutenant une action de groupe entrant dans le champ de la directive.**

Concrètement, le juge peut enjoindre au demandeur qui exerce une action de groupe visant à obtenir des mesures de réparation de produire un aperçu financier énumérant les sources des fonds utilisés pour soutenir l'action.

¹ *Amendement n° 53 des députés Philippe Gosselin et Laurence Vichnievsky.*

Or, le rapporteur estime que, tel que rédigé, l'article 2 *bis* C constitue une transposition insuffisante des modalités de contrôle des conflits d'intérêts. En effet, **la transparence du financement du demandeur est essentielle pour l'ensemble des actions de groupe, qu'elles soient nationales ou européennes**, étant précisé que le dispositif de l'Assemblée nationale prévu pour les actions de groupe nationales (à l'article 1^{er} *ter* de la proposition de loi) présentait lui-même plusieurs difficultés juridiques.

En effet, d'une part, l'article 1^{er} *ter* (cf. commentaire de cet article *supra*) s'applique également aux actions de groupe dites « transfrontières » et créé une condition non prévue par la directive 2020/1828 d'une part. D'autre part, le mécanisme mis en place (une simple attestation sur l'honneur) n'est pas suffisamment robuste pour constituer un réel dispositif de contrôle des conflits d'intérêts tel qu'il est prévu par l'article 10 de la directive précitée.

Dès lors que la commission a introduit un nouvel article, après l'article 1^{er} *ter*, visant à transposer pleinement le mécanisme de contrôle des conflits d'intérêts prévu à l'article 10 de la directive¹, l'article 2 *bis* C est devenu sans objet.

La commission a donc adopté l'amendement COM-24 du rapporteur visant à **supprimer l'article 2 *bis* C**.

La commission a **supprimé l'article 2 *bis* C**.

Article 2 bis D

Spécificité des actions de groupe en matière de droit de la concurrence

L'article 2 *bis* D prévoit des dispositions **particulières concernant les actions de groupe portant sur des pratiques anticoncurrentielles** : seules certaines autorités ou juridictions sont compétentes pour constater un manquement en la matière, cette décision ne peut faire l'objet d'un recours et l'action de groupe doit être engagée dans un délai maximum de cinq ans à compter de la décision précitée.

S'agissant d'une disposition technique spécifique aux actions de groupe dans le domaine des pratiques anticoncurrentielles, **la commission a adopté cet article sans modification**.

Les pratiques anticoncurrentielles peuvent notamment faire l'objet de sanctions et mesures d'ordre administratif (par l'Autorité de la concurrence et la direction générale de la concurrence, de la consommation

¹ Voir *l'amendement COM-10, portant création de l'article 1^{er} quater AA*.

et de la répression des fraudes), **pénal ou civil** (par les juridictions de l'ordre judiciaire).

Les pratiques anticoncurrentielles sont notamment régies par les dispositions prévues au titre II du livre IV du code de commerce et aux articles 101 et 102 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

À l'Assemblée nationale, les rapporteurs ont introduit un amendement en séance visant à prévoir un traitement spécifique des actions de groupe à l'encontre d'un professionnel auteur de pratiques anticoncurrentielles¹.

En premier lieu, l'action de groupe doit s'appuyer sur une décision d'une autorité ou juridiction compétente pour constater une pratique anticoncurrentielle. En second lieu, la décision précitée n'est pas susceptible de recours. Enfin, l'action de groupe ne peut être engagée au-delà d'un délai de cinq ans à l'issue de cette décision.

L'article 2 *bis* D est une **disposition de coordination bienvenue avec le droit applicable en matière de pratiques anticoncurrentielles**, n'appelant pas d'observations particulières de la part de la commission, qui a donc adopté cet article sans modification.

La commission a **adopté l'article 2 *bis* D sans modification.**

Article 2 bis

Suspension par l'action de groupe de la prescription des actions individuelles en réparation des préjudices

L'article 2 *bis* prévoit, en cas d'action de groupe, **la suspension du délai de prescription des actions individuelles pendant la durée de l'instance de l'action de groupe**. La prescription recommence à courir à compter de la date du jugement définitif ou de l'accord homologué, pour une durée qui ne peut être inférieure à six mois.

S'agissant d'une disposition déjà prévue par la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 *de modernisation de la justice du XXI^e siècle*, **la commission a adopté cet article sans modification.**

L'article 2 *bis* a été introduit par les rapporteurs de l'Assemblée nationale au stade de l'examen en commission de la proposition de loi. Il reprend, dans son ensemble, les dispositions de l'article 77 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 *de modernisation de la justice du XXI^e siècle*.

¹ *Amendement n° 75 des députés Philippe Gosselin et Laurence Vichnievsky.*

Néanmoins, l'article 2 *bis* comprend un champ légèrement plus large que celui de l'article 77 précité puisqu'il étend la suspension de la prescription des actions individuelles aux actions de groupe qui tendent à la cessation d'un manquement ou à la réparation de préjudices, alors que l'article 77 ne visait que cette dernière hypothèse.

S'agissant d'une reprise du droit en vigueur, sous réserve d'une modification justifiée et qui n'appelle pas d'autres observations, la commission s'est montrée favorable à l'adoption de cet article.

La commission a **adopté l'article 2 *bis* sans modification.**

Article 2 ter
Autorité de la chose jugée

L'article 2 *ter* **rend opposable le jugement sur la responsabilité et celui sur l'homologation de l'accord à l'ensemble des membres du groupe** dont le préjudice a été réparé dans le cadre de l'action de groupe.

S'agissant d'une disposition déjà prévue par la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 *de modernisation de la justice du XXI^e siècle*, **la commission a adopté cet article sans modification.**

L'article 2 *ter* a été introduit par les rapporteurs de l'Assemblée nationale au stade de l'examen en commission de la proposition de loi. Il reprend les dispositions de l'article 78 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 *de modernisation de la justice du XXI^e siècle* qui consacrent l'autorité de la chose jugée du jugement sur la responsabilité du défendeur ainsi que de l'accord homologué. Ces jugements sont donc opposables à tous les membres du groupe dont le préjudice a été réparé.

S'agissant d'une reprise identique au droit en vigueur, qui n'appelle pas d'autres observations, **la commission s'est montrée favorable à l'adoption de cet article.**

La commission a **adopté l'article 2 *ter* sans modification.**

Article 2 quater
Maintien des voies de droit commun

L'article 2 *quater* précise que **l'adhésion à l'action de groupe n'empêche pas le demandeur d'obtenir réparation des préjudices non visés par le jugement sur la responsabilité.**

S'agissant d'une disposition déjà prévue par la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 *de modernisation de la justice du XXI^e siècle*, **la commission a adopté cet article sans modification.**

L'article 2 *quater* a été introduit par les rapporteurs de l'Assemblée nationale au stade de l'examen en commission de la proposition de loi. Il reprend les dispositions de l'article 79 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 *de modernisation de la justice du XXI^e siècle* qui précisent que l'adhésion à une action de groupe ne fait pas obstacle au droit d'agir selon les voies de droit commun pour obtenir la réparation des préjudices n'entrant pas dans le champ du jugement sur la responsabilité du défendeur ou de l'accord homologué.

S'agissant d'une **reprise identique au droit en vigueur**, qui n'appelle pas d'autres observations, **la commission a adopté cet article.**

La commission a **adopté l'article 2 *quater***
sans modification.

Article 2 quinquies A (supprimé)
Droit à un conseil pour le demandeur

L'article 2 *quinquies* A instaure une **faculté pour le demandeur d'être assisté d'un avocat notamment pour la gestion des membres de l'action de groupe et pour représenter les personnes susceptibles d'être indemnisées auprès du demandeur.**

S'agissant d'une disposition à visée purement déclarative, **la commission a supprimé cet article.**

1. L'instauration d'une faculté d'assistance par un avocat hors du monopole dévolu à cette profession

1.1 Les avocats disposent d'un monopole d'assistance et de représentation devant les juridictions

Conformément au premier alinéa de l'article 4 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques : « *Nul ne peut, s'il n'est avocat, assister ou représenter les parties,*

postuler et plaider devant les juridictions et les organismes juridictionnels ou disciplinaires de quelque nature que ce soit, sous réserve des dispositions régissant les avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation. ». **Cette disposition confère aux avocats un « monopole » en matière d'assistance et de représentation des justiciables devant les juridictions.**

Ce monopole s'articule, en premier lieu, avec l'article 54 de la loi précitée qui restreint à certaines personnes la faculté de donner des consultations juridiques ou de rédiger des actes sous seing privé, à l'instar de juristes titulaires d'une licence en droit ou des autres professions juridiques réglementées (notaires, commissaires de justice, les administrateurs et mandataires judiciaires). En second lieu, certaines règles de procédure civile prévoient l'assistance obligatoire d'un avocat (par exemple : dans certains domaines du droit de la famille, pour les instances civiles dites « écrites » ou « ordinaires » devant le tribunal judiciaire¹ ou bien lors des procès civils en appel²).

Concernant les actions de groupe relevant de l'ordre judiciaire, en l'absence de dispositions particulières, le code de procédure civile rappelle que « *Les parties sont, sauf disposition contraire, tenues de constituer avocat devant le tribunal judiciaire* ». Concernant les recours devant le tribunal administratif, l'avocat n'est pas obligatoire, sauf exceptions.

Pour autant, la complexité de certains domaines du droit ou de certaines procédures (à l'instar d'une action de groupe) conduit les demandeurs, en pratique, à avoir recours aux services d'un avocat.

1.2 En matière d'actions de groupe : un rôle confié aux avocats et aux commissaires de justice

Les régimes des actions de groupe en matière de santé³ et de consommation⁴ prévoient la possibilité pour l'association qui porte l'action de groupe, de s'adjoindre, avec l'autorisation du juge, toute personne appartenant à une profession judiciaire réglementée précisée par décret en Conseil d'État. Selon l'article R. 623-5 du code de la consommation, issu du décret n° 2016-884 du 29 juin 2016, il s'agit des avocats et huissiers de justice (aujourd'hui commissaires de justice⁵).

L'article L. 623-13 du code de la consommation précise que cette assistance vise « *notamment* » à procéder « *à la réception des demandes d'indemnisation des membres du groupe et plus généralement afin qu'elle représente*

¹ Article 760 du code de procédure civile : « Les parties sont, sauf disposition contraire, tenues de constituer avocat devant le tribunal judiciaire. »

² Article 899 du CPC : « Les parties sont tenues, sauf dispositions contraires, de constituer avocat. »

³ Article L. 1143-12 du code la santé publique.

⁴ Article L. 623-13 du code de la consommation.

⁵ Nouvelle appellation regroupant les huissiers de justice et commissaires-priseurs judiciaires depuis la réforme introduite par l'ordonnance n° 216-728 du 2 juin 2016 relative au statut du commissaire de justice.

les consommateurs lésés auprès du professionnel, en vue de leur indemnisation ». Dans la mesure où cette disposition est issue de l'ordonnance n° 2016-301 du 14 mars 2016 *relative à la partie législative du code de la consommation*, il n'est pas possible d'identifier les raisons qui ont amené le Gouvernement à prévoir spécifiquement cette disposition.

Cependant, les dispositions actuelles de l'article L. 1143-12 du code de la santé publique relatif à l'action de groupe dans le domaine de la santé permettent d'apporter un éclairage puisqu'elles ont été introduites par l'article 184 de la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 *de modernisation de notre système de santé*¹.

En première lecture au Sénat, deux amendements identiques², retirés par leurs auteurs en séance, visaient à imposer le recours par l'association demanderesse à un avocat pour mener une action de groupe dans les buts, notamment, de sécuriser la procédure et renforcer l'efficacité de l'action de groupe. La rapporteure du projet de loi pour la commission des affaires sociales, Catherine Deroche, soulignait notamment qu'il lui paraissait « *difficilement envisageable d'instituer un tel monopole dans le seul périmètre de l'action de groupe en santé alors que, de manière générale, l'exécution des décisions de justice relève plutôt des huissiers de justice.* » En deuxième lecture à l'Assemblée nationale, des députés cherchaient également à préciser que l'association devait s'adjoindre l'assistance d'un avocat mais cet amendement était rejeté³.

1.3 *L'Assemblée nationale souhaite renforcer le rôle de l'avocat dans le cadre des actions de groupe*

Ni la proposition de loi initiale des députés Laurence Vichnievsky et Philippe Gosselin et ni le texte issu des travaux de la commission des lois de l'Assemblée nationale ne reprenaient les dispositions des articles L. 623-13 du code de la consommation et L. 1143-12 du code de la santé publique prévoyant une possibilité d'assistance d'un professionnel du droit à certains stades de la procédure de l'action de groupe.

C'est lors de l'examen du texte en séance, que les rapporteurs, Laurence Vichnievsky et Philippe Gosselin, ont proposé de reprendre cette disposition par amendement⁴ en visant de manière plus large « *toute personne appartenant à une profession judiciaire réglementée dont la liste est fixée par le code de procédure civile* ». Ils faisaient référence plus spécifiquement, dans l'objet

¹ Initialement prévue à l'article L. 1143-14 du CSP, elles ont été déplacées à l'article L. 1143-12 du même code par l'article 90 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 *de modernisation de la justice du XXI^e siècle*.

² Amendement n° 855 rect. de Leila Aïchi et Aline Archimbaud au projet de loi de modernisation du système de santé, déposé lors de l'examen du texte en première lecture au Sénat.

³ Amendement n° 116 visant à modifier l'alinéa 50 de l'article 45 du projet de loi de modernisation de notre système de santé, déposé par Colette Capdevielle et ses collègues, lors de l'examen du texte en deuxième lecture à l'Assemblée nationale.

⁴ Amendement n° 66 insérant un nouvel article après l'article 2 quater.

de leur amendement, aux avocats et aux huissiers de justice – devenus depuis commissaires de justice.

Cet amendement a été adopté mais modifié par un sous-amendement déposé par les députés du groupe Socialistes et apparentés visant à réserver aux seuls avocats la possibilité d'assister juridiquement le demandeur de l'action de groupe et en supprimant l'autorisation du juge pour obtenir cette assistance¹.

Lors des débats en séance, **les députés ont souligné l'importance de préserver la place de l'avocat dans cette procédure** étant précisé que la commission des lois de l'Assemblée nationale a fait le choix d'écarter la possibilité pour les avocats d'être partie au procès dans le cadre des actions de groupe.

2. Une disposition purement déclarative qui nuit à la lisibilité de la proposition de loi

En premier lieu, le rapporteur constate que **les avocats disposent déjà d'un monopole s'agissant de l'assistance et de la représentation devant les juridictions**. En dehors de ce monopole, les justiciables sont libres d'être accompagnés du professionnel de leur choix.

En second lieu, **les dispositions prévues aux articles L. 623-13 du code de la consommation et L. 1143-12 du code la santé publique n'édicte qu'une simple faculté** pour le demandeur de s'adjoindre les services d'un avocat ou d'un commissaire de justice pour la phase visant à indemniser les bénéficiaires de l'action de groupe.

Le rapporteur s'étonne également de l'encadrement par le juge de cette possibilité, pour le demandeur, d'être assisté par un avocat ou un commissaire de justice. **En l'absence de dispositions imposant le recours à un professionnel du droit, cela devrait relever de la liberté du seul demandeur de choisir ou non d'être assisté par un professionnel du droit, et le cas échéant, il doit pouvoir choisir librement un professionnel de son choix** (avocat, notaire, commissaires de justice, juristes, etc.).

Ainsi, le droit en vigueur imposant au demandeur des restrictions qui ne se justifient pas à l'aune des règles qui régissent la profession des avocats d'une part, et, d'autre part, le présent article ayant une visée purement déclarative, il est donc inutile.

Dès lors, sur proposition du rapporteur, **la commission a adopté un amendement COM-25 visant à supprimer cet article afin d'améliorer la lisibilité et la qualité de la proposition de loi**.

La commission a **supprimé l'article 2 quinquies A.**

¹ *Sous-amendement n° 112 de Cécile Untermaier et ses collègues.*

Article 2 quinquies
Irrecevabilité d'une action de groupe déjà jugée

L'article 2 *quinquies* instaure une **cause d'irrecevabilité en cas d'action de groupe fondée sur le même fait générateur, manquement ou visant la réparation de préjudices déjà reconnus** dans un jugement de responsabilité ou dans un accord homologué.

S'agissant d'une disposition déjà prévue par la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 *de modernisation de la justice du XXIe siècle*, **la commission a adopté cet article sans modification.**

L'article 2 *quinquies* a été introduit par les rapporteurs de l'Assemblée nationale au stade de l'examen en commission de la proposition de loi. Il reprend fidèlement les dispositions de l'article 80 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXIe siècle qui rendent irrecevable une action de groupe fondée sur le même fait générateur, le même manquement et la réparation des mêmes préjudices que ceux déjà reconnus par un jugement sur la responsabilité ou un accord homologué.

S'agissant d'une **reprise identique au droit en vigueur**, qui n'appelle pas d'autres observations, **la commission s'est montrée favorable à l'adoption de cet article.**

La commission a **adopté l'article 2 *quinquies* sans modification.**

Article 2 sexies
Droit de substitution en cas de défaillance du demandeur

L'article 2 *sexies* permet la **substitution du demandeur défaillant d'une action de groupe par toute personne ayant qualité pour agir à titre principal.**

S'agissant d'une disposition déjà prévue par la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 *de modernisation de la justice du XXIe siècle*, **la commission a adopté cet article sans modification.**

L'article 2 *sexies* a été introduit par les rapporteurs de l'Assemblée nationale au stade de l'examen en commission de la proposition de loi. Il reprend fidèlement les dispositions de l'article 81 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de *modernisation de la justice du XXIe siècle* qui permet à toute personne ayant la qualité pour agir à titre principal de demander au

juge de prendre la place du demandeur à l'action de groupe qui serait devenu défaillant.

S'agissant d'une **reprise identique au droit en vigueur**, qui n'appelle pas d'autres observations, **la commission a adopté cet article.**

La commission a **adopté l'article 2 *sexies* sans modification.**

Article 2 septies

Caducité d'une clause interdisant la participation à une action de groupe

L'article 2 *septies* prévoit qu'**est réputée non écrite toute clause ayant pour objet ou pour effet d'interdire à une personne de participer à une action de groupe.**

S'agissant d'une disposition déjà prévue par la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 *de modernisation de la justice du XXI^e siècle*, **la commission a adopté cet article sans modification.**

L'article 2 *septies* a été introduit par les rapporteurs de l'Assemblée nationale au stade de l'examen en commission de la proposition de loi. Il reprend sans changement les dispositions de l'article 82 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 *de modernisation de la justice du XXI^e siècle* qui assure la caducité de toute clause ayant pour objet ou pour effet d'interdire à une personne de participer à une action de groupe.

S'agissant d'une **reprise identique au droit en vigueur**, qui n'appelle pas d'autres observations, **la commission s'est montrée favorable à l'adoption de cet article.**

La commission a **adopté l'article 2 *septies* sans modification.**

Article 2 octies

Action directe contre l'assureur

L'article 2 *octies* prévoit un mécanisme d'action directe contre l'assureur garantissant la responsabilité civile du responsable.

S'agissant d'une disposition déjà prévue par la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 *de modernisation de la justice du XXI^e siècle*, **la commission a adopté cet article sans modification.**

L'article 2 *septies* (nouveau) a été introduit par les rapporteurs de l'Assemblée nationale au stade de l'examen en commission de la proposition de loi. Il reprend fidèlement les dispositions de l'article 83 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de *modernisation de la justice du XXIe siècle* qui permet au demandeur à l'action de groupe d'agir directement contre l'assureur garantissant la responsabilité civile du responsable conformément à l'article L. 124-3 du code de l'assurance¹.

S'agissant d'une **reprise identique au droit en vigueur**, qui n'appelle pas d'autres observations, **la commission a adopté sans changement cet article.**

La commission a **adopté l'article 2 octies sans modification.**

Article 2 nonies

Mise à la charge de l'État de l'avance des frais d'instruction et des dépens

L'article 2 *nonies* crée une possibilité, sur décision du juge, d'une prise en charge totale ou partielle par l'État de l'avance des frais afférents aux mesures d'instruction, et lorsque la partie demanderesse est perdante, des dépens.

La commission a adopté cet article qui vise à **transposer l'article 20 de la directive 2020/1828 du 25 novembre 2020** relative aux actions représentatives **sous réserve d'un amendement renforçant la qualité rédactionnelle du dispositif.**

1. Le droit en vigueur : les frais d'instruction et les dépens sont habituellement à la charge de la partie perdante

L'article 696 du code de procédure civile prévoit que « *La partie perdante est condamnée aux dépens, à moins que le juge, par décision motivée, n'en mette la totalité ou une fraction à la charge d'une autre partie.* » Le 4° de l'article 695 du même code précise que la rémunération des techniciens fait partie des dépens.

Le coût provisoire des mesures d'instruction, dont les expertises sont les plus connues en procédure civile, est habituellement mis à la charge de la partie qui la demande au cours de l'instance sous forme de provision.

¹ « Le tiers lésé dispose d'un droit d'action directe à l'encontre de l'assureur garantissant la responsabilité civile de la personne responsable. L'assureur ne peut payer à un autre que le tiers lésé tout ou partie de la somme due par lui, tant que ce tiers n'a pas été désintéressé, jusqu'à concurrence de ladite somme, des conséquences pécuniaires du fait dommageable ayant entraîné la responsabilité de l'assuré. »

Cependant, le juge peut décider de répartir le paiement de cette provision entre les différentes parties au procès¹.

Par ailleurs, l'article 700 du même code prévoit également que « *Le juge condamne la partie tenue aux dépens ou qui perd son procès à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens* ».

2. La proposition de loi entend créer une possibilité de mettre à la charge de l'État les frais provisoires d'instruction et les dépens

L'article 2 *nonies*, introduit par les rapporteurs de l'Assemblée nationale au stade de l'examen en commission de la proposition de loi, prévoit, d'une part, que « *si l'action intentée présente un caractère sérieux, le juge peut décider que l'avance des frais afférents aux mesures d'instruction qu'il ordonne est prise en charge, en tout ou partie, par l'État* » et, d'autre part, qu' « *en cas de rejet de la demande dont il est saisi, il peut également, s'il constate que l'action intentée n'était ni téméraire, ni dolosive, mettre les dépens, en tout ou partie, à la charge de l'État.* ».

Le rapporteur relève que le dispositif proposé par l'Assemblée nationale, dans son premier alinéa, vise uniquement l'avance de frais relatifs à une mesure d'instruction qui pourrait être mise à la charge de l'État. Une décision en la matière ne préjuge en rien des suites de l'action de groupe.

Il constate également que le premier alinéa exige que « *l'action intentée présente un caractère sérieux* ». Cette notion est connue notamment en droit via le mécanisme de la question prioritaire de constitutionnalité², s'agissant des pouvoirs du juge des référés en droit civil³ ou le l'octroi de l'aide juridictionnelle au stade du pourvoi en cassation⁴.

La direction des affaires civiles et du sceau a également indiqué au rapporteur que : « *Le juge qui apprécie le sérieux d'une action examine si le litige qui lui est soumis semble fondé et soutenu. Ce contrôle du caractère sérieux peut aussi s'entendre comme une analyse a contrario : l'action ne doit pas être manifestement mal fondée.* »

L'appréciation de ce critère par le juge ne devrait donc pas poser de difficultés particulières.

3. La position de la commission : améliorer un dispositif nécessaire au renforcement de l'effectivité de l'action de groupe

Les dispositions de l'article 2 *nonies* visent à transposer l'article 20 de la directive (UE) 2020/1828 du Parlement européen et du Conseil du

¹ Article 269 du CPC.

² Notion introduite par l'article 1 de la loi organique n° 2009-1523 du 10 décembre 2009 relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution au 3° de l'article 23-2 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel.

³ Articles 834 et 835 du code de procédure civile.

⁴ Article 7 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridictionnelle.

25 novembre 2020 relative aux actions représentatives visant à protéger les intérêts collectifs des consommateurs et abrogeant la directive 2009/22/CE, qui impose aux États membres de prendre les mesures visant à garantir que les frais de procédure liés à l'action de groupe puissent être mis à la charge de l'État afin de permettre aux demandeurs d'exercer effectivement une action de groupe.

Si le rapporteur estime que le dispositif prévu par l'Assemblée nationale est pertinent dans son ensemble, il a estimé qu'il serait utile de le simplifier pour en renforcer sa lisibilité.

Aussi a-t-il soumis à la commission un amendement **COM-26** visant, d'une part, à **reprendre l'exigence d'une décision spécialement motivée** (prévue à l'article 696 du CPC) pour la prise en charge par l'État de l'avance des frais afférents aux mesures d'instruction et, d'autre part, à **supprimer la constatation du caractère téméraire ou dolosif de l'action** pour mettre à la charge des dépens de l'État. Cette dernière condition n'est pas prévue par l'article 20 de la directive (UE) 2020/1828 et, en tout état de cause, il importe de laisser le juge apprécier souverainement de la pertinence de mettre à l'État les dépens d'une action de groupe qu'il a rejetée.

La commission a adopté cet amendement de simplification et d'harmonisation rédactionnelle.

La commission a **adopté l'article 2 *nonies* ainsi modifié.**

Article 2 decies **Modalités d'application**

L'article 2 *decies* précise que les modalités d'application du titre Ier relatif à l'action de groupe seront définies par décret en Conseil d'État.

S'agissant d'une disposition technique, **la commission a adopté cet article sans modification.**

L'article 2 *decies* a été introduit par les rapporteurs de l'Assemblée nationale au stade de l'examen en commission de la proposition de loi.

Le décret en Conseil d'État permettra notamment de préciser la désignation des tribunaux judiciaires spécialisés en matière d'actions de groupe, la mise en œuvre du registre national des actions de groupe ainsi que des mesures d'adaptation du code de procédure civile ou de la partie réglementaire du code de la justice administrative.

S'agissant d'un dispositif technique et habituel, **la commission s'est montrée favorable à l'adoption de cet article.**

La commission a adopté l'article 2 *decies*
sans modification.

Article 2 undecies (supprimé)

**Sanction civile en cas de faute intentionnelle ayant causé
des dommages sériels**

L'article 2 *undecies* créé, en droit de la responsabilité civile, une sanction civile, assortie d'une amende modulable, en cas de faute intentionnelle (en vue d'obtenir un gain ou une économie indue) ayant causé un ou plusieurs dommages à plusieurs personnes physiques ou morales.

Estimant que la création d'une amende civile pour faute lucrative n'était pas consensuelle, que son introduction dans la présente proposition de loi n'était pas opportune et que le dispositif proposé était marqué par plusieurs fragilités juridiques, **la commission a supprimé l'article 2 *undecies*.**

**1. Si l'amende civile est connue du droit français en matière
procédurale, tel n'est pas le cas du droit de la responsabilité
civile**

1.1 Exemples d'amendes civiles prévues par le droit processuel

En premier lieu, en matière d'action de groupe, l'article L. 77-10-14 du code justice administrative (introduit par l'article 85 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de *modernisation de la justice du XX^e siècle*) prévoit **une amende civile d'un montant maximal de 50 000 euros contre le demandeur ou le défendeur à l'instance lorsque celui-ci a, de manière dilatoire ou abusive, fait obstacle à la conclusion d'un accord.**

En second lieu, l'article 32-1 du code de procédure civile prévoit une **amende qui sanctionne tout comportement dilatoire ou abusif d'une action en justice, le montant maximal étant de 10 000 euros.**

Ces deux dispositifs viennent sanctionner un comportement procédural jugé abusif et non une faute lucrative.

En troisième lieu, l'article L. 442-4 du code de commerce¹ a prévu la possibilité pour le ministre chargé de l'économie ou le ministère public de demander le prononcé d'une **amende civile à l'encontre d'un auteur de pratiques restrictives de concurrence.** Cet article prévoit un montant

¹ Introduit par l'article 2 de l'ordonnance n° 2019-359 du 24 avril 2019 portant refonte du titre IV du livre IV du code de commerce relatif à la transparence, aux pratiques restrictives de concurrence et aux autres pratiques prohibées.

maximal qui ne peut excéder le plus élevé des trois montants suivants : cinq millions d'euros, le triple du montant des avantages indument perçus ou obtenus ou 5 % du chiffre d'affaires hors taxes réalisé en France par l'auteur des pratiques lors du dernier exercice clos depuis l'exercice précédant celui au cours duquel les pratiques ont été mises en œuvre.

Enfin, une **amende civile peut être prononcée en cas de pratiques commerciales déloyales** au sens de l'article L.121-1 du code de la consommation. En vertu de l'article L.132-1 A du même code, l'autorité administrative chargée de la concurrence et de la consommation, les associations de défense des consommateurs, le ministère public ou le consommateur peuvent demander à la juridiction saisie de prononcer une amende civile dont **le montant ne peut excéder 300 000 euros**. Ce montant peut être porté, de manière proportionnée aux avantages tirés des pratiques en cause, à 4 % du chiffre d'affaires moyen annuel, calculé sur les trois derniers chiffres d'affaires annuels connus à la date de la décision.

1.2 Le rejet des dommages et intérêts punitifs en droit français

Le droit de la responsabilité civile est gouverné, historiquement, par **le principe de réparation intégrale du dommage causé à la victime**. L'auteur doit donc réparer le dommage et rien que le dommage, la victime ne devant pas bénéficier d'un enrichissement ou subir une perte en raison d'un préjudice qu'elle a subi. En d'autres termes, les dommages et intérêts sont attribués à la victime du préjudice dans une visée compensatoire et non punitive.

Les dommages et intérêts punitifs, originaires des pays de *common law* (*Etats-Unis, Royaume-Uni*), sont donc éloignés du principe de la réparation intégrale du dommage en ce qu'ils peuvent être définis comme **une peine civile ayant pour but de dissuader la commission de fautes lucratives**. Alloués à la victime, ils ont donc vocation, tout en sanctionnant l'auteur, à enrichir cette dernière, bien au-delà du coût ou des conséquences résultant du dommage dont elle est victime. L'idée étant de rétablir un ordre public économique mis à mal par la faute lucrative de l'auteur.

L'avant-projet de réforme du droit des obligations et du droit de la prescription coordonné par le professeur Pierre Catala, est adressé au ministre de la justice en 2005, avait retenu les dommages et intérêts punitifs en ces termes dans un article 1371 qui prévoyait que : « *L'auteur d'une faute manifestement délibérée, et notamment d'une faute lucrative, peut être condamné, outre les dommages-intérêts compensatoires, à des dommages-intérêts punitifs dont le juge a la faculté de faire bénéficier pour une part le Trésor public. La décision du juge d'octroyer de tels dommages-intérêts doit être spécialement motivée et leur*

montant distingué de celui des autres dommages-intérêts accordés à la victime. Les dommages-intérêts punitifs ne sont pas assurables »¹.

Dans leur rapport sur la responsabilité civile², Laurent Béteille et Richard Yung, alors rapporteur de la commission des lois, relevaient que le « la question de l'introduction de dommages et intérêts punitifs est sans doute la plus polémique. »³ Leurs auditions déjà montraient une absence totale de consensus en la matière, à l'instar des auditions menées par le rapporteur dans le cadre de l'examen de la présente proposition de loi.

Dix ans plus tard et de manière constante, la commission des lois du Sénat, dans son rapport d'information sur la responsabilité civile qui analysait le projet de réforme de la responsabilité civile présentée par la Chancellerie en 2017, a, une nouvelle fois, écarté la création d'une amende civile (article 1266-1 du projet précité) pour sanctionner les fautes lucratives en matière extracontractuelle⁴.

2. La proposition de loi vise à revitaliser l'action groupe en instaurant une sanction civile financièrement dissuasive

L'article 2 *undecies* créé une **sanction civile en cas de faute intentionnelle, en vue d'obtenir un gain ou une économie indus, ayant causé un ou plusieurs dommages à plusieurs personnes physiques ou morales placées dans une situation similaire**. Cette amende doit être requise soit par le ministère public, devant le tribunal judiciaire, soit par le Gouvernement, devant le tribunal administratif. Le produit de l'amende est affecté au Trésor public.

Le montant de la sanction doit être proportionné à la gravité de la faute commise et au profit retiré par l'auteur. Si l'auteur est une personne physique, le montant ne peut être supérieur au double du profit réalisé et s'il s'agit d'une personne morale, le montant est fixé à 3 % du chiffre d'affaires moyen annuel. En cas de cumul avec une amende administrative ou pénale infligée en raison des mêmes faits à l'auteur du manquement, le montant global des amendes prononcées ne peut dépasser le maximum légal le plus élevé. Enfin, le risque d'une condamnation à la sanction civile n'est pas assurable.

¹ L'intégralité du rapport est disponible à cette adresse : https://www.justice.gouv.fr/sites/default/files/migrations/portail/art_pix/RAPPORTCATALASEPT_EMBRE2005.pdf.

² Leur recommandation n° 24 prévoyait « d'autoriser les dommages et intérêts punitifs en cas de fautes lucratives dans certains contentieux spécialisés, versés par priorité à la victime et, pour une part définie par le juge, à un fonds d'indemnisation, ou à défaut, au Trésor public, et dont le montant serait fixé en fonction de celui des dommages et intérêts compensatoires ».

³ *Rapport d'information n° 499 sur l'action de groupe de Laurent Béteille et Richard Yung, fait au nom de la commission des lois du Sénat, enregistré le 26 mai 2010, pp. 79 à 100*

⁴ *Rapport d'information n° 663 sur la responsabilité civile de Jacques Bigot et André Reichardt, fait au nom de la commission des lois du Sénat, enregistré le 22 juin 2020.*

Le mécanisme de sanction civile décrit ci-dessus entend répondre, selon les rapporteurs de l'Assemblée nationale, aux inquiétudes du Conseil d'État formulées dans son avis sur la proposition de loi. En premier lieu, la commission des lois de l'Assemblée nationale a donc étendu la sanction civile à tout type d'action. En second lieu, elle a prévu l'attribution du produit de l'amende au Trésor public, pour distinguer cette amende de dommages et intérêts punitifs. En troisième lieu, les députés ont prévu que seul le ministère public ou le Gouvernement pouvait demander cette amende. La commission des lois de l'Assemblée nationale a estimé que le dispositif retenu était nécessaire, proportionnel et conforme au principe de légalité des délits et des peines.

En séance, si les **députés ont accepté le principe d'une amende civile, ils ont toutefois encadré davantage le montant de l'amende** d'un auteur personne physique au double du profit réalisé (au lieu du quintuple prévu par la commission) et si l'auteur est une personne morale, à 3 % du chiffre d'affaires annuel moyen calculé sur les trois derniers exercices, au lieu de 5 % du chiffre d'affaires le plus élevé réalisé en France lors de l'un des trois derniers exercices. Sur proposition du Gouvernement, les députés ont aussi adopté un amendement¹ visant à imposer le respect du principe de non cumul des sanctions.

3. La position de la commission : un dispositif jugé inopportun qui présente des fragilités juridiques certaines

La commission a décidé de **supprimer le mécanisme de la sanction civile** prévue par la proposition de loi pour plusieurs raisons.

En premier lieu, elle relève que dans son avis d'assemblée générale n° 406517 du 9 février 2023 relatif à la proposition de loi dans sa version initiale déposée à l'Assemblée nationale, **le Conseil d'État a exprimé de «fortes réserves sur la création de cette sanction civile » qui restent pertinentes malgré les modifications apportées par les députés**. En effet, le Conseil d'État relève avec justesse que *la création de la sanction civile « n'a pas été précédée d'une évaluation approfondie de ses effets et de ses conséquences dans chacun des domaines concernés et qu'elle ne prend pas place dans une réforme plus globale de la responsabilité civile ou dans une réflexion sur les modalités de répression des comportements fautifs des acteurs économiques, mais s'insère dans un texte de procédure et de manière incidente »*².

En second lieu, **la création d'une sanction dans le domaine de la responsabilité civile, sous la forme proposée ou celle, dérivée, de dommages et intérêts punitifs - qui est par ailleurs débattue depuis de nombreuses années - ne fait absolument pas consensus parmi la doctrine,**

¹ Amendement n° 90.

² Conseil d'État, *avis n° 406517 du 9 février 2023 relatif une proposition de loi relative au régime juridique des actions de groupe*, point 24.

les praticiens du droit et les acteurs économiques entendus par le rapporteur. Au surplus, au cours des dernières années, dans ses travaux sur la responsabilité civile, **le Sénat s'est déjà montré particulièrement réservé sur la création d'une amende civile généralisée**¹.

En troisième lieu, le rapporteur partage l'analyse de la direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice qui a signalé certaines **fragilités juridiques du dispositif de l'amende civile** prévu à l'article 2 *undecies*.

Le principe de légalité des délits et des peines n'est pas respecté par le texte issu des travaux de l'Assemblée nationale. En effet, **il ne décrit pas de manière suffisamment claire et précise le comportement incriminé** et il est rédigé en des termes trop généraux. **La notion de faute lucrative n'est pas définie précisément, en particulier la dimension lucrative de cette faute.** Si le texte mentionne « *un gain ou une économie indue* », il ne définit pas non plus cette notion. De la même manière, les notions de « *manquement du professionnel à une obligation caractérisée* » et de « *dommages sériels* » ne sont pas définies étant précisé que cette dernière notion est inconnue du droit civil.

L'article 2 undecies risque également de se heurter au principe de proportionnalité des peines dans la mesure où, en l'absence d'un montant maximum prévu par la loi en valeur absolue, le taux proportionnel (en l'espèce 3 % du chiffre d'affaires) dans la proposition de loi doit avoir un lien entre l'infraction sanctionnée et l'assiette du calcul. Or, **le Conseil constitutionnel estime que le maximum de la peine ne peut être établi en pourcentage du chiffre d'affaires de la personne morale accusée** lorsqu'il n'existe pas de « *lien entre l'infraction à laquelle il s'applique et le chiffre d'affaires* » et que ce critère est « *susceptible de revêtir un caractère manifestement hors de proportion avec la gravité de l'infraction constatée* »². Le champ d'application de l'article 2 *undecies* étant très large, **le lien entre la faute lucrative dans un domaine particulier et le chiffre d'affaires pourrait être absent et le pourcentage retenu pourrait apparaître disproportionné au regard de la faute reprochée.**

Enfin, la mise en conformité du droit national avec la directive « *Actions représentatives* » précitée n'impose nullement la création d'une sanction civile en cas de faute intentionnelle ayant causé des dommages sériels.

À l'aune de ces éléments, **la commission a adopté l'amendement COM-27 du rapporteur, visant à supprimer l'article 2 undecies.**

¹ *Rapport d'information n° 558 sur la responsabilité, fait par Alain Anziani et Laurent Béteille, au nom de la commission des lois du Sénat, enregistré le 15 juillet 2009, pp. 79 à 93 ; Rapport d'information n° 663 sur la responsabilité civile de Jacques Bigot et André Reichardt, fait au nom de la commission des lois du Sénat, enregistré le 22 juin 2020.*

² *Considérant n° 10 de la décision n° 2013-679 DC du 4 décembre 2013, loi relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière.*

La commission a **supprimé l'article 2 undecies**.

Article 2 duodecies A
Définition d'une action de groupe transfrontière

L'article 2 *duodecies A* tend à transposer en droit interne la définition d'une action de groupe transfrontière, fixée par la directive dite « *Actions représentatives* ».

La commission a modifié cet article pour reprendre la définition fixée par la directive précitée, de façon à assurer son exacte transposition et à clarifier la définition d'une action de groupe transfrontière.

1. La directive « Actions représentatives »

1.1. *La directive « Actions représentatives » : garantir l'existence d'un mécanisme d'action représentative visant à protéger les intérêts des consommateurs dans tous les États membres de l'Union européenne*

• Une volonté ancienne de la Commission européenne de mettre en place un mécanisme européen harmonisé de recours collectif

Face à l'augmentation du risque d'atteinte aux intérêts collectifs des consommateurs liée à la mondialisation et à la numérisation de l'économie, l'idée de mettre en place **un mécanisme harmonisé de recours collectif au niveau européen** est apparue très tôt dans le débat public européen.

Dès l'année 1984, l'idée de mettre en place un tel mécanisme a été mentionnée par la Commission européenne dans son **mémoire sur l'accès des consommateurs à la justice**¹. Par la suite, celle-ci a publié en 2007 un **livre vert sur les recours collectifs pour les consommateurs**² avant d'organiser en 2011 une **consultation publique sur l'approche européenne en matière de recours collectifs**.

Si la consultation publique organisée en 2011 n'a pas donné lieu à une initiative législative en raison de l'opposition de certains États membres tels que l'Allemagne ou le Royaume-Uni, elle a cependant entraîné la publication par la Commission européenne d'une **recommandation**³ **appelant à la mise en place d'un mécanisme de recours collectif dans l'ensemble des États membres de l'Union et au respect de certaines**

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:51998PC0198&from=F>

² <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0794:FIN:FR:PDF>

³ *Recommandation 2013/396/UE de la Commission du 11 juin 2013 relative à des principes communs applicables aux mécanismes de recours collectif en cessation et en réparation dans les États membres en cas de violation de droits conférés par le droit de l'Union.*

garanties minimales en la matière, telles que la mise en place de critères de transparence pour la désignation des entités qualifiées pour tenter un recours collectif.

**La compétence de l'Union européenne
en matière de protection des consommateurs**

L'Union européenne dispose d'une compétence partagée avec les États membres en matière de **politique des consommateurs**.

À ce titre et comme le prévoit **l'article 169 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)**, l'Union européenne peut prendre des mesures destinées à rapprocher les législations des États membres ou à compléter les dispositions prises par les États membres « *afin de promouvoir les intérêts des consommateurs et d'assurer un niveau élevé de protection des consommateurs* ».

Par ailleurs, **l'article 12 du TFUE** dispose que « *les exigences de la protection des consommateurs sont prises en considération dans la définition et la mise en œuvre des autres politiques et actions de l'Union européenne* ».

L'article 38 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne prévoit enfin qu'un « *niveau élevé de protection des consommateurs est assuré dans les politiques de l'Union* ».

• **Le bilan décevant en matière de protection des consommateurs a entraîné une accélération du processus législatif européen et l'adoption de la directive « Actions représentatives »**

Malgré la recommandation émise par la Commission européenne en 2013, il est apparu en 2018 que **très peu d'États membres avaient institué un mécanisme de recours collectif en leur sein**. En outre, les mécanismes mis en place n'assuraient pas un même niveau de protection dans chaque État membre et présentaient pour certains une grande complexité, ce qui ne permettait pas d'assurer une protection effective des consommateurs.

Face à ce bilan décevant et au constat de « *pratiques abusives de grande ampleur [ayant] ébranlé la confiance des consommateurs dans le marché unique¹* », la Commission européenne a lancé en réponse une « **nouvelle donne pour les consommateurs** » en 2018 et annoncé la prochaine présentation d'une **proposition de directive relative aux actions représentatives**.

Adoptée définitivement le 25 novembre 2020, la directive « *Actions représentatives* » a pour objectif de **garantir l'existence, dans chaque État membre, d'un mécanisme d'action représentative efficace pour obtenir des mesures de cessation et des mesures de réparation**.

¹ Rapport de la Commission du 25 janvier 2018 concernant la mise en œuvre de la recommandation de la Commission du 11 juin 2013 relative à des principes communs applicables aux mécanismes de recours collectifs en cessation et en réparation dans les États membres en cas de violation des droits conférés par le droit de l'Union.

Le **champ d'application de cette directive est large**, puisqu'il couvre par exemple les actions en cessation et en réparation dans les secteurs de la protection des données, des services financiers, du tourisme, des télécommunications, de l'énergie, de la santé ou encore de l'environnement.

Afin de garantir un niveau de protection efficace dans chaque État membre de l'Union européenne, la directive prévoit un socle de **principes minimaux que doivent respecter les mécanismes d'actions représentatives mis en place dans chaque État**.

1.2 La directive introduit également la possibilité d'exercer des actions de groupe transfrontières

Outre l'obligation de mettre en place un mécanisme d'action représentative respectant un certain nombre d'exigences minimales, la directive introduit également **la possibilité d'exercer des actions de groupe transfrontières**.

L'**action de groupe transfrontière** est définie par l'article 3 de la directive comme « *une action représentative intentée par une entité qualifiée dans un État membre autre que celui dans lequel l'entité qualifiée a été désignée* ».

Concrètement, la création de ce type d'actions permettra à **des entités qualifiées françaises d'intenter ou de se joindre à des actions de groupe dans d'autres États membres**. Réciproquement, des entités qualifiées étrangères pourront exercer des actions de groupe devant les juridictions françaises.

2. La définition d'une action de groupe transfrontière

Introduit en séance à l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement¹, l'article 2 *duodecies* A a pour objet de **transposer en droit interne la notion d'action de groupe transfrontière**, fixée par la directive dite « Actions représentatives ».

L'article 2 *duodecies* A précise ainsi qu'une action de groupe transfrontière est « *une action de groupe intentée devant une juridiction ou une autorité compétente d'un État membre de l'Union européenne autre que celui dans lequel le demandeur est habilité à exercer ce type d'action* ».

L'objectif de la transposition de cette définition en droit interne est, selon le Gouvernement, de garantir **la clarté de la norme et de favoriser la sécurité juridique**.

La commission souscrit à cette volonté de **renforcer la clarté de la loi**. Elle relève cependant que la définition introduite dans la présente proposition de loi ne reprend pas la définition figurant dans la directive « *Actions représentatives* ».

¹ Amendement n° 94 du Gouvernement.

Comme indiqué *supra*, **l'article 3 de la directive** définit l'action transfrontière comme « *une action représentative intentée par une entité qualifiée dans un État membre autre que celui dans lequel l'entité qualifiée a été désignée* ».

Pour éviter toute confusion et faciliter la compréhension de la norme, la commission a donc, à l'initiative de son rapporteur, adopté **un amendement COM-28 tendant à adapter la définition** figurant dans la proposition de loi transmise au Sénat, afin de se rapprocher de la définition retenue par la directive européenne et ainsi assurer sa parfaite transposition.

La commission a adopté l'article 2 *duodecies* A **ainsi modifié**.

Article 2 duodecies

Entités qualifiées pour exercer une action de groupe transfrontière

L'article 2 *duodecies* a pour objet de définir les critères que doivent remplir les personnes morales pour obtenir l'agrément du ministre chargé de la consommation afin d'exercer des actions de groupe transfrontières. Par ailleurs, il tend à préciser que la liste des personnes agréées pour intenter des actions de groupe transfrontières est publiée par le ministre chargé de la consommation.

Pour assurer l'exacte transposition de la directive, la commission a précisé que pour obtenir l'agrément les autorisant à intenter des actions de groupe transfrontières, les personnes morales devraient démontrer douze mois d'activité publique réelle dans la défense des intérêts des consommateurs avant leur demande d'agrément. Par ailleurs, la rédaction a été harmonisée avec celle de l'article 1^{er} *bis*, relatif aux conditions à remplir pour exercer une action de groupe au niveau national. Elle a adopté l'article ainsi modifié.

1. Les entités qualifiées pour exercer des actions de groupe transfrontières

La directive « *Actions représentatives* » a introduit la possibilité d'exercer **des actions représentatives transfrontières**, ce qui permettra par exemple à des entités qualifiées françaises d'intenter une action de groupe dans un autre État membre de l'Union européenne.

L'article 4 de la directive précitée prévoit que les entités qualifiées pour exercer des actions transfrontières sont **désignées à l'avance par les États membres**.

Le même article précise que pour être désignées en tant qu'entité qualifiée aux fins d'intenter des actions représentatives transfrontières, **les personnes morales doivent satisfaire à un ensemble de critères** fixés par la directive.

Ainsi, pour pouvoir être désignée en tant qu'entité qualifiée pour intenter une action représentative transfrontière, la personne morale doit :

- pouvoir démontrer **douze mois d'activité publique réelle dans la protection des intérêts des consommateurs** avant sa demande de désignation ;

- avoir un objet statutaire qui démontre qu'elle a **un intérêt légitime à protéger les intérêts des consommateurs** ;

- poursuivre **un but non lucratif** ;

- ne pas faire l'objet d'une **procédure d'insolvabilité** et ne pas avoir été **déclarée insolvable** ;

- **être indépendante et ne pas être influencée par des personnes autres que des consommateurs**, en particulier par des professionnels ayant un intérêt économique dans l'introduction d'une quelconque action représentative, y compris en cas de financement par des tiers, et, à cette fin, **avoir mis en place des procédures pour prévenir une telle influence ainsi que les conflits d'intérêts** entre elle-même, ses bailleurs de fonds et les intérêts des consommateurs ;

- mettre à la disposition du public, en des termes clairs et compréhensibles, par tout moyen approprié, en particulier sur son site internet, **des informations démontrant qu'elle satisfait aux critères précédents et des informations sur les sources de son financement, sa structure organisationnelle, de gestion et d'affiliation, son objet statutaire et ses activités.**

2. La transposition en droit français des critères fixés par la directive pour intenter des actions de groupe transfrontières

2.1 Le dispositif prévu par la proposition de loi

Introduit en commission à l'Assemblée nationale, par un amendement¹ des rapporteurs Laurence Vichnievsky et Philippe Gosselin, l'article 2 *duodecies* tend à **définir les critères que doivent remplir les personnes morales pour obtenir l'agrément leur permettant d'exercer des actions de groupe transfrontières** au sens de la directive « *Actions représentatives* ».

L'article précise que **le ministre chargé de la consommation délivre un agrément permettant d'exercer des actions de groupe transfrontières** aux personnes morales qui remplissent les critères fixés par la directive « *Actions représentatives* » détaillés *supra*.

¹ Amendement n° CL33 de Mme Laurence Vichnievsky et M. Philippe Gosselin.

Une **liste des personnes morales agréées pour exercer des actions de groupe transfrontières** serait par ailleurs établie et mise à disposition du public par le ministre chargé de la consommation.

2.2 *La position de la commission : la nécessité de préciser les critères pour intenter une action de groupe transfrontière afin d'assurer l'exacte transposition de la directive*

La commission souscrit à la transposition en droit interne des critères autorisant une personne morale à exercer une action de groupe transfrontière, nécessaire pour se mettre en conformité avec le droit de l'Union européenne.

Elle a cependant constaté que **le dispositif proposé ne procédait pas à une transposition parfaite de la directive.**

En conséquence, à l'initiative du rapporteur, elle a adopté un amendement **COM-29** qui précise que pour obtenir l'agrément du ministre chargé de la consommation les autorisant à exercer des actions de groupe transfrontière, **les personnes morales doivent démontrer douze mois d'activité publique réelle dans la protection des intérêts des consommateurs avant leur demande d'agrément.**

Par l'adoption du même amendement **COM-29**, la rédaction de l'article 2 *duodecies* a été modifiée afin de **l'harmoniser avec celle retenue à l'article 1^{er} bis de la présente proposition de loi**, relatif aux critères à remplir pour exercer une action de groupe au niveau national.

La commission a adopté l'article 2 <i>duodecies</i> ainsi modifié.

Article 2 terdecies A
**Vérification des agréments aux fins d'intenter
des actions de groupe transfrontière**

L'article 2 *terdecies A* tend à prévoir qu'à la demande de la Commission européenne ou d'un État membre de l'Union européenne, l'autorité administrative chargée de la concurrence vérifie que les personnes morales ayant obtenu un agrément les autorisant à intenter des actions de groupe transfrontières satisfont aux critères ayant justifié la délivrance dudit amendement. L'autorité à l'origine de la demande serait ensuite informée de sa position par l'autorité administrative chargée de la concurrence et de la consommation.

La commission a adopté cet article sans modification.

Introduit en séance à l'Assemblée nationale par un amendement¹ des rapporteurs Laurence Vichnievsky et Philippe Gosselin, l'article 2 *terdecies A* tend à prévoir qu'à **la demande de la Commission européenne ou d'un État membre de l'Union européenne, l'autorité administrative chargée de la concurrence et de la consommation vérifie que les entités ayant reçu un agrément du ministre chargé de la consommation pour intenter des actions de groupe transfrontières remplissent toujours les critères fixés par l'article 2 *duodecies*.**

Cet article procède ainsi à la transposition de l'article 5, paragraphe 4 de la directive « *Actions représentatives* », qui prévoit que « *si un État membre ou la Commission exprime des préoccupations quant au fait qu'une entité qualifiée satisfait ou non aux critères énumérés à l'article 4, paragraphe 3, l'État membre qui a désigné ladite entité qualifiée enquête sur ces préoccupations. Le cas échéant, les États membres révoquent la désignation de ladite entité qualifiée si celle-ci ne satisfait plus à un ou plusieurs de ces critères* ».

La commission a accueilli favorablement l'introduction de ce mécanisme de vérification des agréments délivrés par le ministre chargé de la consommation pour intenter des actions de groupe transfrontières, nécessaire pour transposer la directive « *Actions représentatives* ».

La commission a adopté l'article 2 *terdecies A*
sans modification.

¹ Amendement n° 70 de Laurence Vichnievsky et Philippe Gosselin.

Articles 2 terdecies, 2 quaterdecies, 2 quindecies (supprimé)

Dispositions de coordination

Les articles 2 *terdecies*, 2 *quaterdecies* et 2 *quindecies* assurent diverses coordinations avec le code de la consommation, le code de la justice administrative et le code de l'organisation judiciaire.

Certaines coordinations prévues par l'Assemblée nationale étant perfectibles ou superfétatoires, **la commission a adopté les articles 2 *terdecies* et 2 *quaterdecies* avec modifications et a supprimé l'article 2 *quindecies*.**

L'article 2 *terdecies* assure des coordinations nécessaires avec plusieurs dispositions du code de la consommation qui n'appellent pas d'observations particulières, à l'exception du 3° cet article qui prévoit l'applicabilité de la présente proposition de loi aux îles Wallis-et-Futuna, à l'article L. 652-2 du code de la consommation, mais sans assurer une applicabilité générale de la proposition de loi aux îles Wallis-et-Futuna.

Pour autant, dans son avis sur la proposition de loi, le Conseil d'État a relevé que « *si la procédure civile n'est plus de la compétence de l'État en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française, tel est, en revanche, le cas s'agissant de Wallis-et-Futuna. Dès lors, une mention expression d'applicabilité à Wallis-et-Futuna des dispositions relatives à l'action de groupe paraît nécessaire, comme cela a été prévu pour la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice. Les dispositions relatives à l'organisation judiciaire doivent également être étendues à Wallis-et-Futuna* ».

Dès lors, sur proposition du rapporteur, **la commission a adopté un amendement COM-35 visant à rendre applicable la proposition de loi aux îles Wallis-et-Futuna et un amendement COM-31 de suppression de l'alinéa 3° de l'article 2 *terdecies*.**

L'article 2 *quaterdecies* permet d'opérer un renvoi du code de la justice administrative vers la présente loi. Toutefois, le deuxième alinéa prévoit plusieurs exclusions (les actions de groupe transnationales, la mise en état et la médiation) qui ne sont pas pertinentes.

La commission a donc adopté l'amendement COM-32 du rapporteur, supprimant les exclusions prévues par l'Assemblée nationale.

L'article 2 *quindecies* crée un nouvel article L. 211-22 dans le code de l'organisation judiciaire prévoyant que la compétence en matière d'action de groupe est prévue par l'article 2 de la présente proposition de loi. Cet article vient compléter une sous-section relative à la compétence particulière de certains tribunaux judiciaires.

Cette disposition est surabondante dans la mesure où l'article 2 crée déjà un nouvel article L. 211-15 au sein du COJ conférant une compétence

spécifique aux tribunaux judiciaire pour les actions de groupes engagées en toutes matières.

Sur proposition du rapporteur, **la commission a adopté l'amendement COM-33, supprimant l'article 2 *quindecies*.**

La commission a **adopté les articles 2 *terdecies* et 2 *quaterdecies* après modifications et a supprimé l'article 2 *quindecies*.**

*Article 2 *sexdecies**

Rapport d'évaluation de la réforme du régime juridique des actions de groupe

L'article 2 *sexdecies* prévoit la remise au Parlement d'un rapport d'évaluation de la réforme du régime juridique des actions de groupe, dans un délai de quatre ans à compter de la promulgation de la loi.

Conformément à sa position constante, la commission a supprimé cet article.

Introduit en première lecture à l'Assemblée nationale, par l'adoption en commission d'un amendement des rapporteurs Laurence Vichnievsky et Philippe Gosselin, l'article 2 *sexdecies* prévoit que **le Gouvernement remet au Parlement un rapport d'évaluation de la réforme du régime juridique des actions de groupe** dans un délai de quatre ans à compter de la promulgation de la loi. Le cas échéant, ce rapport formulera aussi des recommandations de mesures complémentaires ou correctives.

Cet article reprend une recommandation formulée par le Conseil d'État dans son avis du 9 février 2023 sur la présente proposition de loi, qui suggérait « *qu'une évaluation de l'application de la loi soit conduite quatre ans après son entrée en vigueur* ».

Conformément à sa position constante relative aux demandes de rapports au Gouvernement, la commission a supprimé cet article par un amendement **COM-34** de son rapporteur. Par l'adoption du même amendement, elle a également supprimé le chapitre IV de la présente proposition de loi, qui ne contenait que l'article 2 *sexdecies*.

La commission a **supprimé l'article 2 *sexdecies*.**

Article 2 septdecies (nouveau)
Application aux îles Wallis-et-Futuna

L'article 2 *septdecies* a été introduit par la commission et assure l'applicabilité de la présente proposition de loi aux îles Wallis-et-Futuna.

Afin d'assurer l'application de la proposition de loi aux îles Wallis-et-Futuna, **la commission a adopté un amendement COM-35, ajoutant l'article 2 *septdecies*.**

La commission a **adopté l'article 2 *septdecies*.**

Article 3
Entrée en vigueur et abrogation des régimes spécifiques d'action de groupe

L'article 3 tend à tirer les conséquences de la création par la présente proposition d'un cadre procédural commun en supprimant les régimes spécifiques en vigueur. Il prévoit également les modalités d'entrée en vigueur de la proposition de loi, en ouvrant l'application du régime d'action de groupe ainsi créé aux actions intentées après la publication de la loi, y compris sur des faits générateurs antérieurs à celle-ci.

La commission a rejeté cette dernière disposition et estimé préférable, comme l'avait fait le législateur dans la loi n° 2016-1547 *de modernisation de la justice du XXI^e siècle*, de ne prévoir l'application de la loi qu'aux actions intentées sur des faits générateurs postérieurs à la publication de la loi.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

L'article 3 procède en premier lieu à **l'abrogation de l'ensemble des dispositions régissant actuellement les divers régimes de l'action de groupe**, afin de tirer les conséquences de la création par la présente proposition de loi d'un cadre procédural unique.

Il procède ainsi à l'abrogation :

- du chapitre III du titre II du livre VI du code de la consommation (action de groupe en matière de consommation) ;

- de l'article L. 142-3-1 du code de l'environnement (action de groupe en matière d'environnement) ;

- du chapitre XI du titre VII du livre VII et des articles L. 77-10-2 à L. 77-10-25 du code de justice administrative (action de groupe devant le

juge administratif ou relative à une discrimination par un employeur public) ;

- de l'article L. 211-9-2 du code de l'organisation judiciaire (compétence des tribunaux judiciaires pour juger des actions de groupe) ;

- des articles L. 1143-1 à L. 1143-13 du code de la santé publique (action de groupe en matière de santé) ;

- de la section 2 du chapitre IV du titre III du livre Ier de la première partie du code du travail (action de groupe en matière de discrimination imputable à un employeur privé) ;

- de l'article 37 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés (action de groupe en matière de données personnelles) ;

- de l'article 10 de la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations (action de groupe en matière de discrimination) ;

- du chapitre I^{er} du titre V de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle (régime général de l'action de groupe).

La commission s'est bornée à compléter ces dispositions par l'adoption de l'amendement de coordination COM-36 du rapporteur.

L'article 3 prévoit ensuite les modalités d'entrée en vigueur de la présente proposition de loi. Il dispose que les **dispositions ainsi abrogées demeurent applicables pour les actions introduites avant la publication** de la loi. Les dispositions de la loi sont ainsi applicables aux **seules actions intentées après sa publication**, à l'exception de l'article 2 *undecies* qui, revêtant le caractère d'une disposition pénale, n'est applicable qu'aux **seules actions dont le fait générateur de la responsabilité du défendeur est postérieur** à la publication de la loi.

La commission a rejeté ces dispositions par l'adoption de l'amendement COM-37 du rapporteur. Conformément au régime adopté par le législateur dans le cadre de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 *de modernisation de la justice du XXI^e siècle*, il lui a paru préférable de limiter l'application de la loi aux **seules actions dont le fait générateur est postérieur à son entrée en vigueur** - par opposition aux actions intentées postérieurement à la loi sur le fondement de faits générateurs antérieurs à celle-ci.

En effet, si le législateur est libre de prévoir la rétroactivité de dispositions de procédure civile, l'application de celles-ci pourrait poser des **difficultés opérationnelles majeures pour certains opérateurs économiques**. Ainsi, les contrats d'assurance en cours ne sont pas calibrés

pour le risque juridique et le coût réputationnel qu'entraîne le régime juridique des actions de groupe tel qu'il résulte de la présente proposition de loi. Dans l'objectif de favoriser la sécurité juridique des opérateurs économiques, il est ainsi apparu nécessaire à la commission de **prévoir l'application de la présente loi aux seules actions dont le fait générateur est postérieur à la publication de celle-ci.**

Par ailleurs, par mesure de coordination avec la suppression proposée de l'article 2 *undecies*, la commission a supprimé les dispositions particulières quant à son entrée en vigueur.

La commission a **adopté l'article 3 ainsi modifié.**

Articles 4, 5 et 6

Unification du régime juridique de l'action de groupe devant le juge administratif, entrée en vigueur de la loi et « gage » financier

Les articles 4, 5 et 6 prévoyaient respectivement, dans la rédaction originelle de la présente proposition de loi, l'unification du régime de l'action de groupe devant le juge administratif, l'entrée en vigueur de la loi ainsi qu'un « gage » financier.

L'article 4 a été rendu sans objet par la création d'un régime procédural commun. La commission n'a donc pas souhaité réintroduire cet article, supprimé lors de l'examen de la proposition de loi à l'Assemblée nationale, et a maintenu sa suppression.

L'article 5 prévoyait les dispositions d'entrée en vigueur de la loi, rendues sans objet par les dispositions déjà prévues en la matière à l'article 3. La commission en a donc maintenu la suppression.

L'article 6 prévoyait le « gage » financier garantissant la recevabilité de la proposition de loi au titre de l'article 40 de la Constitution. Cet article a été supprimé par un amendement du Gouvernement en séance publique à l'Assemblée nationale, « levant » ainsi le gage¹. La commission en a en conséquence maintenu la suppression.

¹ Amendement n° 116 du Gouvernement, consultable à l'adresse suivante : <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/amendements/0862/AN/116>.

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 24 JANVIER 2024

M. François-Noël Buffet, président. – Nous abordons à présent l'examen du rapport de Christophe-André Frassa sur la proposition de loi relative au régime juridique des actions de groupe.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Depuis son introduction en droit français il y a une décennie, la procédure d'action de groupe n'a pas, force est de le constater, rencontré le succès escompté. Face à cet échec relatif, la proposition de loi présentée par nos collègues députés Laurence Vichnievsky et Philippe Gosselin vise ainsi à encourager le recours aux actions de groupe.

Nous voilà donc réunis pour ressusciter un débat dont nous soufflons les quarante bougies, et dont les termes sont bien connus : d'un côté, la protection des droits des justiciables, notamment des consommateurs, implique la mise à leur disposition de voies de droit efficaces leur permettant d'obtenir réparation de préjudices, y compris quand ceux-ci sont de faible montant ; de l'autre, notre système judiciaire ainsi que la protection de l'activité des opérateurs économiques contre des actions malveillantes visant uniquement à les déstabiliser impliquent que l'action de groupe « à la française » ne soit pas calquée sur la « *class action* » américaine, afin d'éviter ses dérives.

Les auteurs et les rapporteurs à l'Assemblée nationale de la présente proposition de loi estiment que l'équilibre atteint jusqu'à présent par le législateur accorde une importance excessive à la seconde de ces considérations, ce qui expliquerait l'échec de l'action de groupe qu'ils décrivent.

Je souhaite avant tout souligner que cet échec me paraît devoir être relativisé. Certes, trente-cinq actions de groupe ont été engagées depuis 2014 et l'inégale qualité des demandes implique qu'un certain nombre d'entre elles ont été déclarées irrecevables par le juge. Pour autant, ce bilan mitigé est en partie attribuable à la nécessaire phase d'appropriation qu'implique la création d'une telle procédure. Par ailleurs, certaines actions de groupe ont prospéré et permis l'indemnisation d'un préjudice, parfois dans le cadre d'un accord amiable, en particulier dans l'affaire dite « de la Dépakine ».

Ne partageant manifestement pas cet avis, les auteurs et rapporteurs de la proposition de loi à l'Assemblée nationale ont souhaité encourager le recours aux actions de groupe, en proposant en conséquence l'unification des sept régimes juridiques actuellement prévus en une loi-cadre unique. Ce faisant, ils ont procédé à la transposition de dispositions prévues par la

directive (UE) 2020/1828 relative aux actions représentatives, ainsi qu'à un très net assouplissement du cadre juridique unique créé.

Ils ont, premièrement, prévu un triple élargissement procédural.

Un élargissement du champ de l'action de groupe tout d'abord : l'article 1^{er} prévoit l'universalisation du champ d'application de l'action de groupe, qui pourrait désormais viser la cessation d'un manquement ou la réparation d'un préjudice subi à raison de ce dernier en toute matière.

Un élargissement des préjudices indemnisables ensuite : l'article 1^{er} prévoit également l'universalisation des préjudices indemnisables, alors que les régimes sectoriels ne prévoyaient parfois l'indemnisation que de certains préjudices.

Un élargissement, enfin, de la qualité pour agir : l'article 1^{er bis} ouvre très largement la qualité pour agir, généralement limitée dans les régimes sectoriels aux associations agréées, en octroyant celle-ci aux associations régulièrement déclarées depuis deux ans au moins ou représentant cinquante personnes physiques, cinq personnes morales de droit privé inscrites au registre du commerce et des sociétés, ou cinq collectivités territoriales ou leurs groupements.

Au-delà de ce triple élargissement, le cadre juridique unifié qui nous est proposé se caractérise pour l'essentiel par la reprise de dispositions du droit en vigueur, en particulier du socle procédural commun prévu par la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle.

Comme vous le savez, la procédure d'action de groupe se déroule en deux principales phases : le jugement sur la responsabilité, lors duquel le juge statue au fond sur la responsabilité du défendeur et fixe les modalités de réparation des préjudices ; la liquidation individuelle ou collective du préjudice reconnu, lors de laquelle le défendeur indemnise les membres du groupe selon les modalités fixées par le juge dans le jugement sur la responsabilité. Si je vous soumettrai quelques amendements tendant à mieux sécuriser cette procédure, elle ne me paraît pas, dans la reprise du droit en vigueur qu'elle propose, poser de difficulté majeure.

En revanche, les auteurs et les rapporteurs ont souhaité assortir la procédure d'action de groupe ainsi prévue d'une amende civile en cas de faute intentionnelle, en vue d'obtenir une économie ou un gain indu, ayant causé un ou plusieurs dommages à plusieurs personnes physiques ou morales placées dans une situation similaire. La disposition vise ainsi à dissuader d'éventuels manquements d'être commis, en prévoyant une sanction particulièrement lourde.

Si le principe de l'unification du régime procédural de l'action de groupe garantit une meilleure lisibilité du droit et donc un meilleur accès des justiciables à leurs droits, et ne peut donc que recueillir notre assentiment, je

vous proposerai néanmoins d'adopter trente-deux amendements, qui ont trois objectifs.

En premier lieu, le cadre proposé par nos collègues de l'Assemblée nationale me semble excessivement lâche. Si l'universalisation des préjudices indemnisables ne pose pas de difficulté et peut être considérée comme une mesure de simplification, je suis davantage réservé quant à l'universalisation des domaines d'application de l'action de groupe. Je vous propose néanmoins de l'accepter, au bénéfice de deux observations.

D'une part, je vous propose d'adopter un amendement tendant à circonscrire ce champ, en matière de santé et de droit du travail, au périmètre actuel de l'action de groupe. En effet, l'ouverture excessive de ce champ pourrait porter préjudice, dans ces deux domaines, à des praticiens et des professionnels ne pouvant pas se défendre de façon appropriée contre le risque de réputation qu'emporte l'engagement d'une telle action. À cet égard, je souhaite répondre à l'argument mobilisé par les rapporteurs en séance publique à l'Assemblée nationale contre ces amendements : le fait que le droit de la responsabilité ne soit pas modifié et que les modifications apportées par la proposition de loi soient d'ordre procédural est sans importance, puisque le risque qu'emporte l'introduction d'une action de groupe ne porte pas sur l'engagement indu de la responsabilité, mais précisément sur le coût procédural et sur l'atteinte à la réputation qu'une telle action publique ne manque pas d'entraîner.

D'autre part, je vous proposerai de retenir un équilibre général du dispositif différent de celui qui a été adopté par l'Assemblée nationale, en resserrant très significativement la qualité pour agir. Au régime juridique très libéral résultant des travaux de l'Assemblée nationale, qui permettrait à un grand nombre d'acteurs - y compris malveillants - d'agir dans de nombreux domaines, je souhaite retenir un équilibre différent, reposant sur une capacité à agir élargie à divers domaines, mais réservée à un nombre restreint d'associations présentant toutes les garanties de sérieux et de transparence nécessaires. L'instauration d'un agrément nous a ainsi paru incontournable pour garantir le sérieux et la transparence des personnes ayant qualité pour agir.

Dans ces conditions, le contrôle particulièrement faible des conflits d'intérêts qu'instaurait l'article 1^{er} *ter* deviendrait sans objet, ce contrôle étant effectué lors de la délivrance de l'agrément. Je vous proposerai donc la suppression de cet article et sa substitution par un article au régime juridique plus conforme aux exigences européennes en la matière.

En deuxième lieu, je vous proposerai plusieurs amendements visant à prévenir les risques juridiques posés par le dispositif. Le premier de ces risques est naturellement l'amende civile prévue à l'article 2 *undecies*, dont le Conseil d'État a justement relevé les difficultés constitutionnelles qu'elle posait. Plus largement, l'opportunité de l'insertion d'une telle disposition,

très douteuse, pose en tout état de cause une question de méthode : l'insertion, presque par effraction, d'une disposition qui modifie très significativement le droit de la responsabilité civile dans un texte de procédure, sans étude d'impact préalable, paraît extrêmement problématique. J'en demanderai naturellement la suppression.

À titre plus subsidiaire, je vous proposerai plusieurs amendements tendant à améliorer le régime à la marge en renforçant l'information des justiciables ou en revenant, lorsque cela s'avérera utile, au droit en vigueur. J'ai ainsi estimé utile d'inscrire dans ce régime unifié l'obligation d'une mise en demeure préalable ainsi qu'une procédure d'action de groupe simplifiée, qui pourraient permettre le règlement plus célère de certaines affaires.

Enfin, je vous proposerai d'adopter plusieurs amendements tendant à parachever la transposition de la directive relative aux actions représentatives, s'agissant tant de l'action de groupe nationale, notamment en matière de transparence et de solvabilité des personnes ayant qualité pour agir, que de l'action de groupe transfrontière.

Au bénéfice de ces observations et sous réserve de l'adoption des amendements que je vous soumettrai, je vous propose, mes chers collègues, d'adopter cette proposition de loi.

Mme Muriel Jourda. - Je remercie le rapporteur de ces éclaircissements. Comme il ne s'agit pas d'un projet de loi, nous ne disposons pas d'étude d'impact. A-t-on cependant une idée du nombre et du type d'actions qui ont été interdites par la législation actuelle ? Pourquoi faut-il modifier la loi ?

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. - Hélas, nous ne disposons pas de ce type de chiffres. Ce texte a été élaboré sur la base d'une mission d'information sur le bilan et les perspectives des actions de groupe, menée par nos collègues députés Laurence Vichnievsky et Philippe Gosselin. Une première proposition de loi, visant à traduire ces travaux, codifiait ce régime unique dans le code civil. Suivant la recommandation du Conseil d'État qui, saisi sur cette proposition de loi, s'est opposé dans son avis à l'insertion de ces dispositions dans le code civil, les auteurs de la proposition de loi ont estimé en commission des lois à l'Assemblée nationale qu'il était préférable de regrouper ces mesures à l'intérieur d'une loi-cadre, tandis que la transposition de la directive relative aux actions représentatives devenait nécessaire.

Comme il ne s'agit que d'une proposition de loi, nous ne disposons en effet pas d'étude d'impact. Nous savons seulement que depuis la promulgation il y a dix ans de la loi du 17 mars 2014 relative à la consommation, dite loi « Hamon », trente-cinq actions de groupe ont été engagées. Toutefois, nous ne savons pas combien d'actions auraient pu être engagées, mais n'ont pas passé le stade de l'acceptation. Au demeurant, une

telle statistique est par nature difficile à produire : il est difficile de quantifier ce qui n'a pas eu lieu.

M. François-Noël Buffet, président. – Avant d'examiner les amendements, il me revient de vous indiquer le périmètre de la proposition de loi. En application du vade-mecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des présidents, je vous propose de considérer que ce périmètre inclut les dispositions relatives aux régimes juridiques des actions de groupe ainsi que la sanction civile de fautes intentionnelles.

Il en est ainsi décidé.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – L'amendement COM-6 tend à modifier la définition de l'action de groupe pour parfaire la transposition de la directive relative aux actions représentatives, en considérant que le demandeur à l'action n'est pas tenu de « prouver une perte ou un préjudice réels subis par les consommateurs individuels lésés ».

L'amendement COM-6 est adopté.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – L'amendement COM-2 de Nathalie Goulet, présenté comme un amendement de précision rédactionnelle, a pour objet d'ouvrir l'action de groupe aux personnes placées dans une situation « similaire ou connexe ».

D'une part, il aurait pour effet potentiel d'ouvrir l'action de groupe à de nouvelles situations, ce qui est contraire à nos objectifs, la proposition de loi prévoyant déjà un élargissement particulièrement étendu à l'action de groupe. D'autre part, sa rédaction est problématique, l'adjectif « connexe » n'étant pas employé dans le droit en vigueur de l'action de groupe, et l'étant très peu dans le droit positif en général. Contrairement à son objectif, cet amendement reviendrait donc à amoindrir la précision de la définition de l'action de groupe. Avis défavorable.

L'amendement COM-2 n'est pas adopté.

L'article 1^{er} est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 1^{er}

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – L'amendement COM-7 a pour objet de circonscrire le champ des actions de groupe dans les domaines du droit de la santé et du droit du travail.

En matière de santé, les praticiens et les professionnels doivent pouvoir se défendre de manière appropriée contre les atteintes à leur réputation provoquées par de telles actions.

De manière analogue, en matière de droit du travail, l'ouverture indiscriminée du champ de l'action de groupe risquerait de dessaisir les prud'hommes de pans non négligeables de contentieux et de priver les syndicats d'un rôle majeur qui leur échoit.

M. Hussein Bourgi. – Nous voterons contre cet amendement.

M. Francis Szpiner. – Cet amendement revient à restreindre le champ d'application des actions de groupe, en en sortant la santé, qui est pourtant un champ important.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Nous ne sortons pas la santé du champ d'application des actions de groupe. Nous nous opposons en revanche à ce que l'universalisation du champ de l'action de groupe aboutisse à y inclure tous les manquements au code de la santé publique, alors que l'action de groupe peut porter un préjudice réputationnel définitif à certains professionnels de santé en particulier. Nous conservons donc le champ actuel de l'action de groupe en matière de santé en prévoyant que, parmi les manquements au code de la santé publique, le champ de ceux susceptibles de faire l'objet d'une action de groupe demeure identique.

M. Francis Szpiner. – Dans quels domaines de la santé pourra-t-on alors exercer des actions de groupe ?

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Dans le domaine actuel de l'action de groupe, c'est-à-dire à l'égard des manquements relatifs aux produits de santé, qu'ils soient le fait d'un producteur, d'un fournisseur ou d'un prestataire utilisant ceux-ci.

M. François-Noël Buffet, président. – La liste des produits concernés est effectivement prévue à l'article L. 5311-1 du code de la santé publique.

L'amendement COM-7 est adopté et devient article additionnel.

Article 1^{er} bis (nouveau)

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – L'amendement COM-8 a pour objet la délivrance d'un agrément ouvrant qualité pour agir, et vise à donner de cette qualité pour agir une définition plus conforme à la directive européenne que celle qui est issue de la rédaction de l'Assemblée nationale.

Il tend à modifier les conditions de reconnaissance de la qualité pour agir dans le cadre d'une action de groupe, qui présente en l'état quatre inconvénients majeurs.

En premier lieu, en ouvrant très largement l'action à des acteurs dont la crédibilité et la sincérité ne pourront être diligemment vérifiées, le

texte pourrait lourdement nuire à la réputation des acteurs économiques, qui tous n'auraient pas les moyens financiers et juridiques de se défendre.

En deuxième lieu, les personnes ayant qualité pour agir recueilleront des données personnelles sensibles, notamment en matière de santé, et auront la lourde responsabilité de conduire une action dans laquelle les personnes dont les intérêts ont été lésés placent souvent de grands espoirs. Dès lors, nous ne pouvons pas ouvrir cette action à des personnes ne présentant pas toutes les garanties de sérieux nécessaires pour mener à bien ces procédures de bout en bout.

En troisième lieu, le dispositif créerait un contentieux relatif à la qualité pour agir, en particulier en matière de vérification de conflits d'intérêts, qui pourrait mettre les juridictions ne disposant pas des mêmes moyens que les autorités administratives en la matière dans une position délicate.

En dernier lieu, la transposition de la directive relative aux actions représentatives offre l'occasion de créer un régime aussi lisible que possible pour l'ensemble des justiciables, demandeurs comme défendeurs potentiels. À cet égard, il apparaît primordial de limiter autant que faire se peut toute surtransposition.

Afin de se garder de ces difficultés, cet amendement tend à soumettre la reconnaissance de la qualité pour agir en action de groupe à l'octroi d'un agrément par une autorité administrative dont les conditions seraient alignées sur celles qui sont prévues par la directive européenne, afin de garantir un cadre unifié et lisible, et d'éviter toute forme de surtransposition.

Par ailleurs, l'amendement tend à maintenir à titre transitoire la possibilité pour les associations disposant aujourd'hui de la qualité pour agir d'exercer des actions de groupe, qui disposeraient d'un délai de deux ans pour se mettre en conformité avec les exigences posées par le cadre prévu par cet amendement.

L'amendement COM-8 est adopté.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – L'amendement COM-1 a pour objet l'exercice de l'action de groupe par les organisations syndicales représentatives en matière de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales. J'y suis défavorable.

D'une part, l'élargissement du champ de l'action de groupe auquel procède la proposition de loi satisfait déjà la volonté de Nathalie Goulet de s'assurer que des actions de groupe puissent bien être exercées en matière de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales, puisque ces faits constituent un manquement des personnes concernées à leurs obligations légales. Il conviendra en revanche de montrer que plusieurs personnes physiques ou morales sont placées dans une situation similaire du fait de ce manquement.

D'autre part, l'exercice par les organisations syndicales représentatives de telles actions paraît incompatible avec la raison d'être des syndicats, qui est d'assurer la représentation de leurs adhérents dans le dialogue social au sein de l'entreprise ou de la personne publique qui les emploie.

L'amendement COM-1 n'est pas adopté.

L'article 1^{er} bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 1^{er} ter (nouveau)

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – L'amendement COM-9 vise à supprimer cet article, qui n'est pas juridiquement solide, puisqu'une attestation sur l'honneur telle que celle qui est prévue n'a que le poids du papier sur lequel on l'écrit. Pour paraphraser Talleyrand, on n'a qu'une parole, c'est pour cela qu'on s'empresse de la reprendre dès qu'on l'a donnée.

Cet article peut aussi créer un contentieux de l'irrecevabilité, en permettant aux avocats de la partie défenderesse d'attaquer la légitimité de cette attestation sur l'honneur, qui présente au surplus un risque d'insécurité juridique élevé.

Par ailleurs, les modifications que nous avons apportées à l'article 1^{er} bis et que nous proposons dans nos amendements COM-9 et COM-10 privent d'objet cet article 1^{er} ter, en instaurant un contrôle des conflits d'intérêts digne de ce nom, tant pour la délivrance de l'agrément par l'autorité administrative que pour la conduite de la procédure sous le contrôle du juge.

L'amendement COM-9 est adopté. En conséquence, les amendements COM-38, COM-5 et COM-3 deviennent sans objet.

L'article 1^{er} ter est supprimé.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – De façon analogue, l'amendement COM-38 n'a plus d'objet en raison de la suppression de l'article, mais l'idée de Francis Szpiner était judicieuse. Si nous n'avions pas modifié la rédaction de l'article 1^{er} bis, un problème de fond se serait posé à l'article 1^{er} ter, qui demandait, en plus de l'attestation sur l'honneur sur les ressources, que le tiers financeur assure qu'il n'est pas en situation de conflit d'intérêts avec le demandeur menant l'action de groupe, afin de confirmer que les tiers financeurs, sauf s'ils subissent eux-mêmes un dommage causé par le manquement reproché, n'ont pas d'intérêt économique dans l'introduction ou l'issue de l'action.

Or il est vrai qu'un tiers financeur d'actions de groupe a nécessairement un intérêt économique à l'affaire, puisque son rôle est justement de financer celle-ci. Ce mécanisme aurait pour effet d'exclure la

recevabilité d'actions de groupe financées par des bailleurs de fonds tiers à l'instance, ce qui ne semble pas souhaitable.

La suppression de l'article 1^{er} *ter* que nous venons de voter a fait tomber cet amendement. Je n'y suis au demeurant pas défavorable sur le fond, mais son adoption me paraissait en tout état de cause impossible.

D'une part, cet amendement maintenait le recours à un mécanisme d'attestation sur l'honneur peu substantiel et susceptible d'engendrer un contentieux, auquel j'ai préféré l'introduction d'un agrément administratif.

D'autre part, l'amendement COM-8 retient un critère différent en matière de contrôle et de prévention des conflits d'intérêts, conformément aux dispositions de la directive relative aux actions représentatives, selon lequel les éventuels tiers financeurs ne doivent pas exercer d'influence sur la conduite d'actions de groupe par les personnes ayant qualité pour agir. Concrètement, il n'est pas par principe exclu que les associations agréées puissent exercer des actions de groupe financées par des tiers à l'instance ayant un intérêt économique à celle-ci, mais il est défendu à ces derniers d'exercer sur lesdites associations une influence. Des procédures écrites de prévention des conflits d'intérêts doivent être prises à cette fin.

Enfin, le dispositif de lutte contre les conflits d'intérêts prévu par l'amendement COM-10 fait également référence à la prévention de toute influence d'un tiers à l'instance susceptible de porter atteinte à l'intérêt des personnes représentées, sans faire référence à son éventuel intérêt économique à l'issue de l'action.

La demande de Francis Szpiner me paraît donc quasiment satisfaite.

M. Francis Szpiner. – Ce point concerne en effet plutôt la réécriture de l'article 1^{er}. Je souhaite que les sociétés de financement puissent intervenir dans les actions de groupe pour trois raisons.

Tout d'abord, Paris doit rester une place du droit : nous devons éviter le tourisme judiciaire, selon lequel on ouvre des procédures dans des tribunaux étrangers, sous des législations plus favorables. Alors que la législation européenne prévoit des financements de tiers, la France serait le seul pays à ne pas autoriser les sociétés de financement à intervenir dans ces procédures.

Deuxièmement, ces sociétés de financement présentent un avantage : poursuivant un but lucratif, elles évitent en général les procès pour les procès et ne participent qu'aux procès intéressants sur le plan financier, ce qui est souvent un gage de sérieux.

Troisièmement, cela représente une protection pour les consommateurs. Dans certains contentieux, les associations ne peuvent pas mener des procédures lourdes et coûteuses, faisant notamment intervenir des expertises. Ces sociétés ne vont pas attaquer tous azimuts, pour le plaisir d'attaquer ; elles réfléchissent, dans l'intérêt des consommateurs.

Ces associations ne doivent pas devenir les faux-nez des concurrents : c'est pour cette raison qu'une attestation sur l'honneur était demandée.

Si le rapporteur en convient, à la fois pour la transposition de la directive européenne et pour les raisons que je viens d'évoquer, je pense que ces points doivent apparaître expressément dans l'article 1^{er}, qui doit indiquer que les sociétés de financement peuvent participer à ces actions de groupe.

Nous pourrions avoir ce débat lors de l'examen du texte en séance : une voie est sûrement à explorer et à parfaire concernant la participation des sociétés de financement aux actions de groupe. Certains pays ont procédé ainsi lors de la transposition de cette directive.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – L'amendement COM-5 avait pour objet l'inscription des personnes morales de droit privé représentées par le demandeur à l'action au registre du commerce et des sociétés (RCS). Il devient sans objet du fait de l'adoption de l'amendement COM-9.

M. André Reichardt. – Le contenu de cet amendement me semble justifié : demander la justification de l'inscription au registre du commerce et de la situation à l'égard de l'administration fiscale, lorsque des associations agissent pour le compte de personnes morales, me paraît pertinent.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Le problème est que cet amendement tend à exclure toutes les associations qui ne figurent pas au RCS. Par ailleurs, il est satisfait par les dispositions de contrôle des conflits d'intérêts que je propose, tant par la délivrance de l'agrément que la conduite de l'instance sous le contrôle du juge.

M. André Reichardt. – La précision de la situation à l'égard de l'administration fiscale me semble intéressante ; or en l'état des choses elle ne serait pas prévue.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Cela pourra faire l'objet d'une discussion en séance.

Après l'article 1^{er} ter (nouveau)

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – L'amendement COM-10 tend à rassembler en un article unique les dispositions de prévention des conflits d'intérêts exigées par la directive relative aux actions représentatives visant à protéger les intérêts collectifs des consommateurs, dans le cas d'actions de groupe visant la réparation de préjudices.

L'amendement vise ainsi à obliger les demandeurs à l'action à ne pas se placer en situation de conflit d'intérêts, ainsi qu'à préserver l'exercice de l'action de groupe engagée de l'influence d'un tiers susceptible de porter

atteinte à l'intérêt des personnes représentées. Nous en tirons ensuite les conséquences pour les seules actions de groupe en réparation des préjudices.

D'une part, l'agrément prévu à l'article 1^{er} bis pourrait être retiré dès lors que l'autorité administrative constate des manquements d'un demandeur à l'action à sa nécessaire vigilance quant à la prévention des conflits d'intérêts.

D'autre part, nous précisons l'office du juge.

L'amendement COM-10 est adopté et devient article additionnel.

Article 1^{er} quater A (nouveau)

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – L'amendement COM-11 tend à restaurer l'obligation d'une mise en demeure préalable.

Le Conseil d'État a relevé dans son avis que la suppression de toute mise en demeure préalable à l'introduction de l'action « peut interroger alors que le législateur favorise depuis plusieurs années le développement des procédures amiables permettant de prévenir les contentieux ».

L'action de groupe pourrait donc être engagée à l'échéance d'un délai de quatre mois à compter de la réception par le défendeur de la mise en demeure.

L'amendement COM-11 est adopté.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – L'amendement rédactionnel COM-4 de Nathalie Goulet est judicieux ; il permet un parallélisme des formes et une harmonie rédactionnelle.

L'amendement rédactionnel COM-4 est adopté.

L'article 1^{er} quater A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 1^{er} quater (nouveau)

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – L'amendement COM-12 tend à sécuriser juridiquement la procédure de cessation de manquement.

L'amendement COM-12 est adopté.

L'article 1^{er} quater est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 1^{er} quinquies (nouveau)

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Selon la rédaction initiale, le demandeur devait présenter au juge « au moins deux cas individuels » au soutien de ses prétentions. Cette définition minimaliste pouvait induire en erreur des demandeurs, en laissant penser que la

présentation de deux cas seulement garantissait la recevabilité de l'action. L'amendement COM-13 tend à remplacer cette précision par l'article « des », qui nous semble plus sérieux et laisse au juge la marge d'appréciation actuellement prévue par le droit en vigueur.

L'amendement COM-13 est adopté.

L'article 1^{er} quinquies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 1^{er} sexies (nouveau)

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – L'amendement COM-14 tend à prévoir que le juge prend en compte les éléments produits ainsi que la nature des préjudices pour ordonner l'engagement de la procédure de liquidation des préjudices, afin de sécuriser cette dernière. Il vise à restaurer le droit en vigueur.

L'amendement COM-14 est adopté.

L'article 1^{er} sexies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 1^{er} septies (nouveau)

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – L'amendement COM-15 vise à supprimer l'exécution à titre provisoire du jugement sur la responsabilité.

L'amendement COM-15 est adopté.

L'article 1^{er} septies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Articles 1^{er} octies, 1^{er} nonies et 1^{er} decies (nouveaux)

Les articles 1^{er} octies, 1^{er} nonies et 1^{er} decies sont successivement adoptés sans modification.

Article 1^{er} undecies (nouveau)

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Là encore, nous reprenons le droit en vigueur, en l'espèce l'article 72 de la loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle. L'objectif est de détailler quelque peu la procédure.

L'amendement COM-16 est adopté.

L'article 1^{er} undecies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 1^{er} duodecies (nouveau)

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – L'amendement COM-17 a pour objet de restaurer des mesures de lutte contre les attitudes dilatoires dans la conduite de la procédure collective de liquidation des préjudices. Son quatrième paragraphe restaure notamment une disposition supprimée par l'Assemblée nationale, à savoir l'amende civile de 50 000 euros prévue à l'expiration du délai d'un an à compter du jugement ayant ordonné la procédure collective de liquidation des préjudices.

L'amendement COM-17 est adopté.

L'article 1^{er} duodecies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 1^{er} terdecies (nouveau)

L'article 1^{er} terdecies est adopté sans modification.

Division additionnelle avant la section 3 : médiation (division nouvelle)

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – L'amendement COM-18 tend à créer une division additionnelle relative à la procédure d'action de groupe simplifiée, lors de petits litiges, avec des préjudices de faibles montants. Elle n'avait pas été prévue par la proposition de loi, alors qu'elle semble utile.

L'amendement COM-18 est adopté.

Une division additionnelle est ainsi insérée.

Avant la section 3 : médiation (division nouvelle)

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – L'amendement COM-19 tend donc à insérer la procédure d'action de groupe simplifiée que je mentionnais.

L'amendement COM-19 est adopté et devient article additionnel.

Article 1^{er} quaterdecies (nouveau)

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – L'amendement COM-20 vise à supprimer la précision selon laquelle le juge peut, avec l'accord des parties, désigner un médiateur pour régler les conditions d'indemnisation. Cette précision est superflue : le juge peut déjà désigner un médiateur avec l'accord des parties.

L'amendement COM-20 est adopté.

L'article 1^{er} quaterdecies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 1^{er} quindecies (nouveau)

L'article 1^{er} quindecies est adopté sans modification.

Article 1^{er} sexdecies (nouveau)

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – L'amendement COM-21 vise à élargir le contenu du registre national des actions de groupe prévu par la proposition de loi pour renforcer l'information des justiciables. Nous précisons, en cinq points, ce que ce registre comportera.

L'amendement COM-21 est adopté.

L'article 1^{er} sexdecies est ainsi rédigé.

Article 2

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Des juridictions spécialisées, désignées par le pouvoir réglementaire, sont prévues. Nous précisons qu'« au moins deux » juridictions sont prévues, et non « des » juridictions.

L'amendement COM-22 est adopté.

L'article 2 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 2 bis A (nouveau)

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – L'amendement COM-23 tend à supprimer cet article pour des raisons de lisibilité, ses dispositions ayant été versées dans l'article 1^{er} sexies.

L'amendement COM-23 est adopté.

L'article 2 bis A est supprimé.

Article 2 bis B (nouveau)

L'article 2 bis B est adopté sans modification.

Article 2 bis C (nouveau)

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – L'amendement COM-24 vise à supprimer cet article, qui devient sans objet puisque l'article 1^{er} quater A de la proposition de loi assure la prévention des conflits d'intérêts et inclut ses dispositions.

L'amendement COM-24 est adopté.

L'article 2 bis C est supprimé.

Articles 2 bis D, 2 bis, 2 ter et 2 quater (nouveaux)

Les articles 2 bis D, 2 bis, 2 ter et 2 quater sont successivement adoptés sans modification.

Article 2 quinquies A (nouveau)

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – L'amendement COM-25 vise à supprimer la faculté pour le demandeur d'être assisté par un conseil, dans la mesure où cette disposition semble superfétatoire.

L'amendement COM-25 est adopté.

L'article 2 quinquies A est supprimé.

Articles 2 quinquies, 2 sexies, 2 septies et 2 octies (nouveaux)

Les articles 2 quinquies, 2 sexies, 2 septies et 2 octies sont successivement adoptés sans modification.

Article 2 nonies (nouveau)

L'amendement rédactionnel COM-26 est adopté.

L'article 2 nonies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 2 decies (nouveau)

L'article 2 decies est adopté sans modification.

Article 2 undecies (nouveau)

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – L'amendement COM-27 tend à supprimer l'amende civile. Le texte qui nous a été transmis prévoit une sanction disponible en tout temps, tout lieu et pour tout cas, qui n'est en rien liée à l'action de groupe, et qui en outre ne bénéficie pas à un fonds pour les actions de groupe qui pourrait effectivement avoir une pertinence pour faciliter le financement des actions de groupe.

Au lieu de ce mécanisme efficace et intelligent, qui aurait pu financer les actions des associations, une amende civile est créée, dont le Trésor public demeure le seul bénéficiaire. Cet article manque sa cible et ne présente qu'un aspect punitif, qui ne correspond pas à ma conception du droit.

L'amendement COM-27 est adopté.

L'article 2 undecies est supprimé.

Article 2 duodecies A (nouveau)

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Nous clarifions la définition d'une action de groupe transfrontière, de façon à assurer l'exacte transposition de la directive relative aux actions représentatives.

L'amendement COM-28 est adopté.

L'article 2 duodecies A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 2 duodecies (nouveau)

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – L'amendement COM-29, de précision rédactionnelle, vise à assurer l'exacte transposition de la directive relative aux actions représentatives, en précisant que les personnes morales doivent démontrer douze mois d'activité effective publique dans la défense des intérêts des consommateurs au moment du dépôt de leur demande d'agrément. Par ailleurs, elle harmonise la définition de la qualité pour agir entre les régimes de l'action de groupe nationale et de l'action de groupe transfrontières, en vue d'améliorer la clarté du cadre juridique.

L'amendement COM-29 est adopté.

L'article 2 duodecies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 2 terdecies A (nouveau)

L'article 2 terdecies A est adopté sans modification.

Article 2 terdecies (nouveau)

Les amendements de coordination COM-30 et COM-31 sont adoptés.

L'article 2 terdecies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 2 quaterdecies (nouveau)

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – L'amendement COM-32 tend à supprimer un alinéa rendu sans objet par les modifications que nous proposons.

L'amendement COM-32 est adopté.

L'article 2 quaterdecies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 2 quindecies (nouveau)

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – L'amendement COM-33 a pour objet de supprimer cet article superfétatoire dans la mesure où l'article 2 de la proposition de loi instaure déjà une disposition dans le code de l'organisation judiciaire prévoyant la spécialisation des tribunaux en matière d'action de groupe.

L'amendement COM-33 est adopté.

L'article 2 quindecies est supprimé.

Article 2 sexdecies (nouveau)

M. Christophe-André Frassa. – Cet article prévoit la remise au Parlement d'un rapport d'évaluation de la réforme des actions de groupe. Ce rapport d'évaluation est inutile. Conformément à la position constante de la commission des lois en matière de demandes de rapport, l'amendement COM-34 a pour objet de le supprimer.

L'amendement COM-34 est adopté.

L'article 2 sexdecies est supprimé.

Après l'article 2 sexdecies (nouveau)

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – L'amendement COM-35 vise à garantir l'application du texte à Wallis-et-Futuna.

L'amendement COM-35 est adopté et devient article additionnel.

Article 3

L'amendement de coordination COM-36 est adopté.

M. Christophe-André Frassa. – L'amendement COM-37 a pour objet la non-rétroactivité de la loi : nous précisons que ses dispositions sont applicables aux seules actions dont le fait générateur ou le manquement est postérieur à son entrée en vigueur, afin d'éviter à certains acteurs économiques des difficultés opérationnelles majeures, notamment dans le domaine des assurances.

M. Francis Szpiner. – Sur ce point, je suis en désaccord avec le rapporteur. Les actions relatives à des problèmes de discrimination et de harcèlement, en général, s'étendent dans le temps. Cet amendement tend en réalité à accorder une sorte d'amnistie en ces matières. Les faits existent avant la loi, et le droit doit réparer. Cette loi n'est pas rétroactive, elle est une adaptation. Je suis défavorable à l'adoption de cet amendement.

Les procédures en matière de discrimination ou de harcèlement sont souvent très particulières. Entre le début des faits et le moment où la plainte est déposée, le temps doit être apprécié dans sa globalité, et on ne peut pas pouvoir avancer que les faits étaient antérieurs aux dispositions de cette proposition de loi. L'amnistie de fait qui serait la conséquence de l'adoption de cet amendement n'est pas souhaitable.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Le régime de discrimination pour les actions de groupe existe déjà. Des actions de groupe sur de tels faits ont donc déjà pu être engagées dans le cadre de ce régime.

M. Francis Szpiner. – Certes, mais cet amendement va empêcher de remonter à des faits antérieurs à la promulgation de la loi. Si votre amendement ne modifie rien, pourquoi le déposer ?

M. Hussein Bourgi. – Je souscris aux remarques de Francis Szpiner, et j’invite le rapporteur à se pencher sur cette question d’ici l’examen du texte en séance publique.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Le régime d’action de groupe relatif à une discrimination préexiste à l’éventuelle entrée en vigueur de cette loi-cadre. Ces faits peuvent donc déjà faire l’objet d’une action de groupe et les actions déjà engagées sous les régimes existants ne seront pas modifiées par l’entrée en vigueur de cette proposition de loi.

M. Francis Szpiner. – Prenons un exemple : lors de son procès, France Telecom devenu Orange a été poursuivi pour son management discriminatoire et des faits de harcèlement.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Il s’agissait d’un procès pénal.

M. Francis Szpiner. – L’affaire est devenue pénale, mais elle aurait pu ne pas l’être. Il aurait pu y avoir une action de groupe des salariés ou des syndicats. S’ils avaient mis du temps à agir, les faits étant antérieurs, ils n’auraient pas pu plaider. Je considère qu’il s’agit donc d’une limitation du droit d’agir.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Mais ils auraient pu agir selon le régime antérieur.

M. Francis Szpiner. – Qui est moins favorable que celui qui entrera en vigueur : c’est cela qui pose problème.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Le régime que prévoit cette proposition de loi n’est pas plus favorable sur le plan de l’engagement de la responsabilité mais sur le plan procédural, en permettant notamment à de nouveaux acteurs d’introduire des actions de groupe. En tout état de cause, je prends bonne note de vos remarques, cher collègue, en vue de la séance publique.

L’amendement COM-37 est adopté.

L’article 3 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Articles 4, 5 et 6 (supprimés)

Les articles 4, 5 et 6 demeurent supprimés.

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
TITRE Ier : L'action de groupe (Division nouvelle)			
Chapitre Ier : Objet de l'action de groupe, qualité pour agir et introduction de l'instance (Division nouvelle)			
Article 1er			
M. FRASSA, rapporteur	6	Modification de la définition de l'action de groupe	Adopté
Mme Nathalie GOULET	2	Ouverture de l'action de groupe aux personnes placées dans une situation connexe	Rejeté
Article(s) additionnel(s) après Article 1er			
M. FRASSA, rapporteur	7	Circonscription du champ des actions de groupe dans les domaines du droit de la santé et du droit du travail	Adopté
Article 1er bis (nouveau)			
M. FRASSA, rapporteur	8	Délivrance d'un agrément ouvrant qualité pour agir dans le cadre des actions de groupe	Adopté
Mme Nathalie GOULET	1	Exercice de l'action de groupe par les organisations syndicales représentatives en matière de lutte contre la fraude et l'évasion fiscale	Rejeté
Article 1er ter (nouveau)			
M. FRASSA, rapporteur	9	Suppression d'article	Adopté
M. SZPINER	38	Modification de l'attestation sur l'honneur du demandeur relative à la préservation des conflits d'intérêt	Rejeté
Mme Nathalie GOULET	3	Modification du contenu de l'attestation sur l'honneur	Rejeté
Mme Nathalie GOULET	5	Inscription des personnes morales de droit privé représentées par le demandeur à l'action au RCS	Rejeté
Article(s) additionnel(s) après Article 1er ter (nouveau)			
M. FRASSA, rapporteur	10	Contrôle et prévention des conflits d'intérêts	Adopté
Article 1er quater A (nouveau)			
M. FRASSA, rapporteur	11	Mise en demeure préalable	Adopté
Mme Nathalie GOULET	4	Amendement rédactionnel	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Chapitre II : L'action de groupe en cessation du manquement (Division nouvelle)			
Article 1er quater (nouveau)			
M. FRASSA, rapporteur	12	Sécurisation juridique de la procédure de cessation de manquement	Adopté
Chapitre III : L'action de groupe en réparation des préjudices (Division nouvelle)			
Section 1 : Jugement sur la responsabilité (Division nouvelle)			
Article 1er quinquies (nouveau)			
M. FRASSA, rapporteur	13	Présentation par le demandeur à l'action de cas individuels	Adopté
Article 1er sexies (nouveau)			
M. FRASSA, rapporteur	14	Exclusion des préjudices corporels de la procédure collective de liquidation des préjudices et sécurisation de celle-ci	Adopté
Article 1er septies (nouveau)			
M. FRASSA, rapporteur	15	Suppression de l'exécution à titre provisoire du jugement sur la responsabilité	Adopté
Section 2 : Réparation des préjudices (Division nouvelle)			
Sous-section 2 : Procédure collective de liquidation des préjudices (Division nouvelle)			
Article 1er undecies (nouveau)			
M. FRASSA, rapporteur	16	Reprise du droit en vigueur	Adopté
Article 1er duodecies (nouveau)			
M. FRASSA, rapporteur	17	Restauration de mesures de lutte contre les attitudes dilatoires dans la conduite de la procédure collective de liquidation des préjudices	Adopté
Sous-section 3 : Gestion des fonds reçus au titre de l'indemnisation des membres du groupe (Division nouvelle)			
Article 1er terdecies (nouveau)			
Division(s) additionnelle(s) avant Section 3 : Médiation (Division nouvelle)			
M. FRASSA, rapporteur	18	Introduction d'une procédure d'action de groupe simplifiée	Adopté
Article(s) additionnel(s) avant Section 3 : Médiation (Division nouvelle)			
M. FRASSA, rapporteur	19	Introduction d'une procédure d'action de groupe simplifiée	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1er quaterdecies (nouveau)			
M. FRASSA, rapporteur	20	Suppression de la précision selon laquelle le juge peut désigner un médiateur avec l'accord des parties	Adopté
Article 1er quindecies (nouveau)			
Chapitre IV : Registre national des actions de groupe (Division nouvelle)			
Article 1er sexdecies (nouveau)			
M. FRASSA, rapporteur	21	Élargissement du contenu du registre national des actions de groupe	Adopté
Chapitre V : Compétence juridictionnelle en matière d'action de groupe (Division nouvelle)			
Article 2			
M. FRASSA, rapporteur	22	Sécurisation du régime juridique de la proposition de loi et précision du nombre minimal de tribunaux judiciaires spécialisés en matière d'actions de groupe.	Adopté
Chapitre V bis : Dispositions spécifiques à certaines actions de groupe (Division nouvelle)			
Article 2 bis A (nouveau)			
M. FRASSA, rapporteur	23	Suppression de l'exclusion des dommages corporels de la procédure collective de liquidation des préjudices.	Adopté
Article 2 bis B (nouveau)			
Article 2 bis C (nouveau)			
M. FRASSA, rapporteur	24	Suppression de la possibilité pour le juge d'enjoindre à l'auteur de l'action de groupe de communiquer l'origine des financements de son action.	Adopté
Article 2 quinquies A (nouveau)			
M. FRASSA, rapporteur	25	Suppression de la faculté pour le demandeur d'être assisté par un avocat.	Adopté
Article 2 nonies (nouveau)			
M. FRASSA, rapporteur	26	Amendement rédactionnel.	Adopté
Article 2 undecies (nouveau)			
M. FRASSA, rapporteur	27	Suppression de la sanction civile en cas de faute intentionnelle ayant causé des dommages sériels.	Adopté
Article 2 duodecies A (nouveau)			
M. FRASSA, rapporteur	28	Clarification de la définition d'une action de groupe transfrontière	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 2 duodecies (nouveau)			
M. FRASSA, rapporteur	29	Amendement de précision rédactionnelle pour assurer l'exacte transposition de la directive "Actions représentative"	Adopté
Chapitre III : Dispositions de coordination (Division nouvelle)			
Article 2 terdecies (nouveau)			
M. FRASSA, rapporteur	30	Coordination	Adopté
M. FRASSA, rapporteur	31	Coordination	Adopté
Article 2 quaterdecies (nouveau)			
M. FRASSA, rapporteur	32	Amendement rédactionnel.	Adopté
Article 2 quindecies (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. FRASSA, rapporteur	33	Suppression d'un article opérant un renvoi du code de l'organisation à la loi relative au régime juridique de l'action de groupe.	Adopté
Chapitre IV : Évaluation de la loi (Division nouvelle)			
Article 2 sexdecies (nouveau)			
M. FRASSA, rapporteur	34	Amendement de suppression	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 2 sexdecies (nouveau)			
M. FRASSA, rapporteur	35	Coordination outre-mer.	Adopté
Chapitre V : Entrée en vigueur et abrogation des régimes spécifiques d'action de groupe (Division nouvelle)			
Article 3			
M. FRASSA, rapporteur	36	Coordination	Adopté
M. FRASSA, rapporteur	37	Application de la loi aux seules actions dont le fait générateur est postérieur à sa publication	Adopté

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »¹.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « transmis » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie². Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte³. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial⁴.

En application des articles 17 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

¹ Cf. commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.

² Cf. par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

³ Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

⁴ Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 - Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission des lois a **arrêté**, lors de sa réunion du mercredi 24 janvier 2024, **le périmètre indicatif de la proposition de loi n° 420 (2022-2023) relative au régime juridique des actions de groupe**.

Elle a considéré que **ce périmètre incluait** les dispositions relatives aux **régimes juridiques des actions de groupe** ainsi que la **sanction civile de fautes intentionnelles**.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Auteurs de la proposition de loi

Mme Laurence Vichnievsky, députée du Puy-de-Dôme

M. Philippe Gosselin, député de la Manche

Ministère de la Justice - Direction des affaires civiles et du sceau (DACs)

Mme Céline Boniface, cheffe du bureau du droit processuel

Mme Lorraine de Chanville, rédactrice du bureau du droit processuel

Mme Delphine Chevalier, rédactrice du bureau du droit processuel

Mme Julie Khalil, adjointe au chef du bureau du droit des obligations

Ministère de la Santé - Direction des affaires juridiques

Mme Hélène Wulfman, sous-directrice de la législation

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

Mme Carla Deveille-Fontinha, sous directrice du droit de la concurrence, de la consommation et des affaires juridique

M. Philippe Guillermin, chef du bureau du droit de la consommation

Mme Alice Chonik, adjointe au chef du bureau du droit de la consommation

Direction générale du travail

Mme Nina Prunier, cheffe du bureau des relations individuelles du travail

Mme Coraline Berthe, chargée d'études au sein du bureau des relations individuelles du travail

Cour de Cassation

Mme Agnès Martinel, présidente de la deuxième chambre civile

Mme Mireille Bacache, conseillère en service extraordinaire à la première chambre civile

Cour d'appel de Paris

M. Daniel Barlow, président de la chambre commerciale internationale de la cour d'appel de Paris

Tribunal judiciaire de Paris

Mme Pascale Compagnie, première vice-présidente et coordinatrice du pôle activité économique et commerciale

Conseil national des barreaux (CNB)

M. Bernard Fau, président de la commission « textes »

M. Charles Renard, chargé de mission affaires publiques

Conférence des bâtonniers

M. Thierry Wickers, ancien président

Barreau de Paris

Mme Bénédicte Graulle, membre du conseil de l'ordre

Confédération nationale des avocats (CNA)

Maître Roy Spitz, avocat au barreau de Nice, ancien président

Fédération nationale des unions des jeunes avocats (FNUJA)

Mme Anne-Laure Casado, présidente de l'UJA de Paris

M. Antoine Lafon, membre de l'UJA de Paris

Mme Antoinette Frety, membre de l'UJA de Paris

Syndicat des avocats de France (SAF)

M. Joao Viegas, avocat au barreau de Paris

Chambre de commerce et d'industrie Paris Ile-de-France

Mme Françoise Arnaud-Faraud, secrétaire générale de la commission droit de l'entreprise

M. Laurent Pfeiffer, membre élu

M. Marc Canaple, responsable du pôle droit de l'entreprise

Mouvement des entreprises de France (MEDEF)

Mme Christine Barattelli, directrice adjointe du pôle juridique

M. Antoine Portelli, directeur de mission au pôle affaires publiques

Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME)

M. Lionel Vignaud, directeur des affaires économiques, juridiques et fiscales

Mme Léa Bouchet, juriste à la direction des affaires économiques, juridiques et fiscales

M. Adrien Dufour, responsable affaires publiques

Union des entreprises de proximité (U2P)

M. Pierre Burban, secrétaire général

Mme Thérèse Note, conseiller technique, chargée des relations avec le Parlement

Association française des entreprises privées (AFEP)

Mme Stéphanie Robert, directrice générale adjointe

Mme Emmanuelle Flament-Mascaret, directrice droit économique

Les entreprises du médicament (LEEM)

Mme Marianne Bardant, directrice des affaires juridiques, fiscales et conformité

M. Laurent Gainza, directeur des affaires publiques

M. Antoine Quinette, chargé d'affaires publiques

Table ronde d'universitaires

M. Daniel Mainguy, professeur à l'Ecole de droit de la Sorbonne

M. Emmanuel Jeuland, professeur en droit privé et sciences criminelles à l'université Paris I Panthéon-Sorbonne

M. Jérémie Jourdan-Marques, professeur à l'université Lyon-II-Lumière

M. Baptiste Allard, maître de conférences à l'université Le Havre-Normandie

Mme Maria José Azar-Baud, maître de conférences en droit privé à l'université Paris-Sud, fondatrice de l'observatoire des actions de groupe et autres actions collectives

M. Malo Depincé, maître de conférences à l'université de Montpellier

Bureau européen des unions de consommateurs (BEUC)

M. Alexandre Biard, responsable équipe « recours des consommateurs »

Institut national de la consommation (INC)

Mme Patricia Foucher, chef du service juridique, économique et de la documentation

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

Mme Marine Martin, présidente

M. Charles Joseph Oudin, avocat

Association d'aide aux victimes des accidents des médicaments (AAAVAM)

M. Georges Alexandre Imbert, président

Réseau d'entraide, soutien et information sur la stérilisation tubulaire (implant contraceptif Essure) (RESIST)

Mme Emilie Gillier, présidente

Mme Clara Wauquier, secrétaire

Conseil National des Associations Familiales laïques (CNAFAL)

M. Claude Rico, vice-président

Mme Karine Létang, juriste

Confédération nationale des associations familiales catholiques (CNAFC)

M. Laurent Wallut, chargé de mission consommation antennes locales

M. Nicolas Revenu, responsable national du département consommation

Familles rurales

Mme Nadia Ziane, directrice du secteur consommation

Association FO consommateurs (AFOC)

M. David Rousset, secrétaire général

Confédération générale du logement (CGL)

M. Stéphane Pavlovic, directeur

Consommation, logement, cadre de vie (CLCV)

M. François Carlier, délégué général

Confédération nationale du logement (CNL)

Mme Jocelyne Herbinski, secrétaire confédérale

M. Philippe Teste, juriste

UFC Que Choisir

M. Cédric Musso, directeur de l'action politique

Mme Mélissa Chevillard, chargée de mission sénior relations institutionnelles Europe

None of Your Business (NOYB)

M. Romain Robert, directeur de programme

La Quadrature du Net

M. Bastien Le Querrec, juriste

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp122-420.html>