



...la proposition de loi relative au

RÉGIME JURIDIQUE DES ACTIONS DE GROUPE

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**.

1. 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.

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.

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 discordantes¹, 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* »² **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.

2. 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 indemnifiables** : alors que les régimes sectoriels préexistant 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.

¹ La DGCCRF a ainsi transmis au rapporteur une liste de 35 actions engagées à ce jour, alors que la DACS dénombrait dans sa réponse au questionnaire du rapporteur 32 actions exercées depuis 2014.

² Selon les mots de la professeure Maria-José Azar-Baud interrogée par le rapporteur.

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 **socle 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*.

3. 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

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.

sur la responsabilité civile, **le Sénat s'est déjà montré particulièrement réservé à la création d'une amende civile généralisée**¹.

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**.

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.
Ce texte sera examiné à partir du 6 février 2024 en séance publique.**

¹ 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.

POUR EN SAVOIR +

- Conseil d'État, Assemblée générale, Avis sur une proposition de loi relative au régime juridique des actions de groupe, 9 février 2023 ;
- Rapport d'information n° 3085 sur le bilan et les perspectives de l'action de groupe de Laurence Vichnievsky et Philippe Gosselin ;
- « L'action de groupe à la française : parachever la protection des consommateurs », 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.



**François-Noël
Buffet**

Président de la
commission

Sénateur
(Les Républicains)
du Rhône



**Christophe André
Frassa**

Rapporteur

Sénateur
(Les Républicains)
représentant les
Français établis
hors de France

[Commission des lois constitutionnelles,
de législation, du suffrage universel,
du Règlement et d'administration générale](#)

Téléphone : 01.42.34.23.37

[Consulter le dossier législatif](#)