

Projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique, financière, environnementale, énergétique, de transport, de santé et de circulation des personnes (n° 529)

Document faisant état de l'avancement des travaux de
M. Philippe Gosselin, rapporteur

26 novembre 2024

**COMMENTAIRE DES ARTICLES DU PROJET DE LOI
DÉLÉGUÉS AU FOND À LA COMMISSION DES LOIS**

Chapitre II – Dispositions relatives au droit de la commande publique

Article 13

(art. L. 2172-3 du code de la commande publique)

**Mise en conformité du champ d'application du partenariat d'innovation avec
le droit de l'Union européenne**

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 13 du projet de loi procède à la mise en conformité du code de la commande publique avec le cadre européen fixé pour les partenariats d'innovation. Il supprime ainsi la disposition qui confère le caractère « d'innovant » (et donc la qualité de partenariat d'innovation, à laquelle sont associées des obligations de mise en concurrence allégées) aux travaux, fournitures et services proposés par les jeunes entreprises innovantes (JEI).

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

- Les directives 2014/24/UE et 2014/25 UE du 26 février 2014 ont créé le partenariat d'innovation qui déroge à la procédure habituelle de passation des marchés publics.
- Les dispositions transposant ces directives ont été codifiées dans le code de la commande publique par l'ordonnance n° 2018-1074 du 26 novembre 2018 et par le décret n° 2018-1075 du 3 décembre 2018.
- L'article 44 de la loi de finances pour 2023 a élargi le champ d'application du partenariat d'innovation en qualifiant d'innovants les travaux,

fournitures et services fournis par les jeunes entreprises innovantes réalisant des projets de recherche et de développement (JEI).

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LE DROIT EUROPÉEN

Les partenariats d'innovation renvoient à une **nouvelle procédure de marchés publics** qui ont pour objet la recherche et développement (R&D) ainsi que l'acquisition de la solution innovante qui en résulte, sans qu'il soit nécessaire de procéder à une nouvelle mise en concurrence par l'acheteur public.

Il permet de pallier les difficultés structurelles des marchés de R&D qui imposent une remise en concurrence à l'issue de la phase de R&D pour pouvoir acquérir les produits, services ou travaux innovants qui en sont le résultat, ce qui peut décourager certains opérateurs économiques de participer à la procédure.

Il est issu des deux directives européennes du 26 février 2014 ⁽¹⁾.

L'article 31 de la directive 2014/24/UE et l'article 49 de la directive 2014/25/UE prévoient que le recours au partenariat d'innovation ne peut répondre qu'à un besoin *« qui ne peut être satisfait par l'acquisition de produits, de services ou de travaux déjà disponibles sur le marché. »* Pour être justifié au sens du droit de l'Union européenne, le recours au partenariat d'innovation doit donc viser à satisfaire un besoin de l'acheteur qui ne peut être couvert par des solutions déjà existantes sur le marché (**carence du marché**).

L'article 2 de la directive 2014/24/UE et l'article 2 de la directive 2014/25/UE définissent en outre l'innovation comme *« la mise en œuvre d'un produit, d'un service ou d'un procédé nouveau ou sensiblement amélioré, y compris mais pas exclusivement des procédés de production ou de construction, d'une nouvelle méthode de commercialisation ou d'une nouvelle méthode organisationnelle dans les pratiques, l'organisation du lieu de travail ou les relations extérieures de l'entreprise, notamment dans le but d'aider à relever des défis sociétaux ou à soutenir la stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive »*. **Le caractère innovant ne se résume donc pas à une authentique nouveauté.** Il peut aussi s'agir d'un élément *« nouveau ou sensiblement amélioré »*. En outre, le caractère innovant peut résulter du service, du produit ou des travaux eux-mêmes, **ou bien des méthodes utilisées.**

(1) Directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE et directive 2014/25/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 relative à la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux et abrogeant la directive 2004/17/CE.

B. LE DROIT INTERNE

Le partenariat d'innovation a été transposé par le décret n° 2016-360 du 25 mars 2016, codifié dans le code de la commande publique par le décret n° 2018-1075 du 3 décembre 2018 portant partie réglementaire du code de la commande publique, et par l'ordonnance n° 2018-1074 du 26 novembre 2018 portant partie législative du code de la commande publique.

La passation, le contenu et l'exécution du partenariat d'innovation

En raison de la nécessité d'un dialogue approfondi entre l'acheteur public et les opérateurs du secteur, la passation s'opère au moyen d'une **procédure avec négociation**. Deux procédures sont ouvertes en fonction de la nature de l'acheteur, soit pouvoir adjudicateur, soit entité adjudicatrice (), si les seuils réglementaires sont atteints. Les partenariats d'innovation d'un montant égal ou supérieur aux seuils de procédure formalisée sont passés selon la procédure concurrentielle avec négociation ou la procédure négociée avec mise en concurrence préalable (article R. 2172-26 du code de la commande publique).

Le partenariat d'innovation comprend **une ou plusieurs phases successives** qui suivent le déroulement du **processus de recherche** et de développement et une ou plusieurs phases **d'acquisition** des produits, services ou travaux qui en sont le résultat.

La structure, la durée et la valeur des différentes phases tiennent compte du degré d'innovation de la solution proposée, de la durée et du coût des activités de recherche et d'innovation requises pour le développement de la solution innovante.

Le partenariat définit les objectifs de chaque phase que le partenaire doit atteindre ainsi que la rémunération associée à chaque phase. Il mentionne également la possibilité pour l'acheteur, à l'issue de chaque phase, d'arrêter l'exécution du contrat ou, lorsqu'il existe plusieurs partenaires, de réduire leur nombre en mettant un terme à leurs contrats, et en définit les conditions de mise en œuvre, notamment les impacts financiers et les modalités de sélection des partenaires avec lesquels il est décidé de poursuivre l'exécution du partenariat.

Le partenariat comporte des clauses organisant la répartition des droits de propriété intellectuelle.

À l'issue de chaque phase, sur la base des résultats obtenus, l'acheteur décide :

- **soit de poursuivre l'exécution du partenariat**, éventuellement après avoir précisé ou modifié, avec l'accord du partenaire, les objectifs de la phase suivante et les moyens à mettre en œuvre pour les atteindre, les conditions initiales ne pouvant être substantiellement modifiées à cette occasion ;
- **soit de mettre un terme au partenariat** ou, lorsqu'il existe plusieurs partenaires, de réduire leur nombre en mettant un terme à leurs contrats.

L'exécution de chaque phase est subordonnée à une décision de l'acheteur, notifiée au partenaire dans les conditions fixées dans le partenariat d'innovation.

L'acheteur ne peut acquérir les produits, les services ou les travaux résultant des phases de recherche et de développement que s'ils correspondent aux niveaux de performance et n'excèdent pas les coûts maximum prévus par le partenariat.

Source : Jurisclasseur (fascicule 65-12 : Partenariat d'innovation), Sébastien Hourson, et Dalloz, « Marchés publics de travaux : procédures de passation », Stéphane Braconnier ; Philippe Malinvaud – 2018/2019.

Aux termes de l'article L. 2172-3 du code des marchés publics, sont **considérés comme innovants** :

– les travaux, fournitures ou services **nouveaux ou sensiblement améliorés** ⁽¹⁾ ;

– les travaux, fournitures ou services **proposés par les jeunes entreprises jeunes entreprises innovantes réalisant des projets de recherche et de développement (JEI)**.

Les jeunes entreprises innovantes (JEI)

Aux termes de l'article 44 sexies-0 A du code général des impôts (CGI), **une entreprise est qualifiée de JEI** lorsque, à la clôture de l'exercice, elle remplit simultanément des conditions tenant :

- à **sa taille** (moins de 250 salariés et chiffre d'affaires inférieur à 50 millions d'euros ou total du bilan inférieur à 43 millions d'euros) ;
- à **son âge** (création depuis moins de huit ans) ;
- à **son volume de dépenses de recherche** (15 % des charges fiscalement déductibles) ou à sa nature de jeune entreprise universitaire (JEU) ;
- à **la composition de son capital** (détention de manière continue à 50 % au moins par des personnes physiques ou par des sociétés d'investissement, des associations reconnues d'utilité publique à caractère scientifique, des établissements publics de recherche ou une société elle-même qualifiée de jeune entreprise innovante) ;
- au **caractère réellement nouveau de son activité** (n'a pas été créée dans le cadre d'une concentration, d'une restructuration, d'une extension d'activités préexistantes ou d'une reprise de telles activités).

La qualification de JEI est applicable à **toutes les formes d'entreprises**.

Les JEI sont exonérées d'impôt sur le revenu ou d'impôt sur les sociétés pour leur premier exercice bénéficiaire et bénéficient d'un abattement de 50 % sur les bénéfices de l'exercice suivant (article 44 *sexies* A du code général des impôts). Sur délibérations des communes et intercommunalités elles peuvent être exonérées pour sept ans de cotisation foncière des entreprises – CFE – et de taxe foncière sur les propriétés bâties – TFPB (articles 1466 D et 1383 D du même code).

Par ailleurs, l'article 131 de la loi de finances pour 2004 prévoit que les revenus d'activité versés aux salariés des jeunes entreprises innovantes et aux mandataires sociaux participant à titre principal aux projets de recherche sont exonérés de cotisations à la charge de l'employeur, dans la double limite de la part des cotisations dues pour la part de rémunération inférieure à 4,5 fois le Smic et d'un montant égal à cinq fois le plafond annuel de la sécurité sociale.

Sources : Bulletin officiel des finances publiques et rapport de Jean-René Cazeneuve sur la loi de finances pour 2024, en nouvelle lecture, n° 1385, du 14 décembre 2023.

C'est l'article 44 de la loi de finances pour 2024 qui a conféré la qualité d'innovant à l'ensemble des travaux, fournitures ou services proposés par les JEI et

(1) L'article L. 2172-3 précise que le caractère innovant « peut consister dans la mise en œuvre de nouveaux procédés de production ou de construction, d'une nouvelle méthode de commercialisation ou d'une nouvelle méthode organisationnelle dans les pratiques, l'organisation du lieu de travail ou les relations extérieures de l'entreprise. »

les rend ainsi éligibles au partenariat d'innovation. Cet article reprenait ainsi des **recommandations du rapport** « *Soutenir l'investissement dans les start-ups, PME innovantes et PME de croissance* », remis par M. Paul Midy au Gouvernement en juin 2023.

Comme le relève l'étude d'impact, cet ajout de la loi de finances pour 2024 qui qualifie d'innovant les fournitures ou les services fournis par les JEI a pour effet **d'élargir de fait le recours aux partenariats d'innovation** « *d'une manière que n'ont pas prévue les directives* », en permettant qu'un partenariat d'innovation soit attribué à une entreprise au seul motif qu'elle est une JEI, sans considération de la définition restrictive du caractère innovant posée par le droit de l'UE. Or, « *l'acception européenne de l'innovation dans la commande publique n'est pas compatible avec une qualification reposant sur des considérations exclusivement organiques.* ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Cet article supprime à l'article L. 2172-3 du code de la commande publique la disposition qui qualifie d'innovants (pour le champ d'application des contrats d'innovation) tous les travaux, fournitures ou services proposés par les JEI.

Cet article permet donc d'écartier le risque pour la France de se trouver dans une situation de manquement au regard de ses obligations européennes. L'adoption de ce dispositif permettra d'éviter l'annulation de contrats attribués au seul motif que l'opérateur est une JEI (à la suite par exemple du recours d'un autre opérateur qui aurait eu intérêt à se voir attribuer le marché).

Chapitre III – Dispositions relatives au code de la consommation

La loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation (dite loi Hamon), qui a créé la procédure de l'action de groupe en France, a fêté ses dix ans en mars dernier. Quel bilan, dix ans après ?

Plutôt décevant : depuis 2014, seulement quelques dizaines d'actions de groupe ont été intentées et la plupart n'ont pas prospéré.

Les causes de cet échec ont été analysées par la **mission d'information sur le bilan et les perspectives des actions de groupe** ⁽¹⁾, créée par la commission des lois au cours de la XV^{ème} législature.

La mission d'information a mis en évidence l'**excessive complexité du régime juridique des actions de groupe**. Il existe pas moins de sept fondements juridiques différents pour intenter des actions de groupe, avec pour chacun d'eux des règles procédurales et des règles de fond qui varient sur des aspects aussi importants que la qualité pour agir, la finalité de l'action (réparation des préjudices ou cessation du manquement), le champ du préjudice indemnisable ou encore les modalités de la réparation.

Dans son rapport adopté à l'unanimité par la commission des lois, la mission d'information a notamment recommandé la mise en place d'un **cadre commun à toutes les actions de groupe** ainsi qu'un **élargissement de la qualité pour agir** et du champ des préjudices indemnisables.

*

Fort de ce constat, le rapporteur avait déposé, avec Mme Vichnievsky, une proposition de loi transpartisane, qui visait à instaurer une action de groupe universelle, plus efficace et plus largement ouverte. Elle devait contribuer ainsi à la mise en œuvre du droit constitutionnel à un recours effectif devant une juridiction. Elle opérait un **triple élargissement de l'action de groupe** : élargissement de la **qualité pour agir**, élargissement de son **champ d'application** à tous les droits subjectifs et élargissement du **préjudice indemnisable**.

Elle procédait également à la transposition de la directive européenne du 25 novembre 2020 relative aux actions représentatives, qui ouvre la possibilité aux organismes agréés dans un État membre de l'Union européenne d'aller intenter des actions de groupe dans d'autres États membres.

Cette proposition de loi a été examinée en mars 2023 à l'Assemblée nationale, et adoptée à l'unanimité. Examinée ensuite par le Sénat, son parcours législatif s'est interrompu avec la dissolution de l'Assemblée nationale.

(1) M. Philippe Gosselin et Mme Laurence Vichnievsky, mission d'information sur le bilan et les perspectives des actions de groupe, Assemblée nationale, XV^{ème} législature, rapport n° 3085, 11 juin 2020.

Or, les délais de transposition sont contraints, et **la France très en retard** : cette directive relative aux actions représentatives devait être transposée au plus tard le 25 décembre 2022. La Commission européenne a d'ailleurs déjà enclenché la procédure de manquement.

*

Contraint par le temps, le Gouvernement a choisi d'utiliser ce PJJ DDADUE comme vecteur de transposition.

Le présent projet de loi, à rebours du chemin tracé par la proposition de loi Vichnievsky-Gosselin, constitue un maintien incompréhensible du statu quo. Le choix a été fait de procéder à une transposition stricte de la directive, sans apporter de modification qui serait de nature à simplifier la procédure ou à harmoniser le régime juridique.

L'architecture même du projet démontre le manque de lisibilité de la procédure d'action de groupe : il faut modifier pas moins de deux lois et trois codes pour effectuer une transposition *a minima*.

*

En conséquence, le rapporteur proposera, par amendement, d'adopter une version légèrement remaniée de la proposition de loi Vichnievsky-Gosselin adoptée en mars 2023 à l'unanimité par l'Assemblée nationale, pour réaffirmer l'attachement des députés à faciliter l'accès des citoyens au juge.

Article 14

(articles 62, 63, 64, 64-1 [nouveau], 64-2 [nouveau], 65, 76-1 à 76-5 [nouveaux], 77 et 112 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle)

Transposition de la directive du 25 novembre 2020 relative aux actions représentatives dans le socle procédural commun de l'action de groupe, prévu dans la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^{ème} siècle

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article modifie la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle (ci-après *Justice du XXI^{ème} siècle*) pour garantir que le socle commun procédural de l'action de groupe devant le juge judiciaire soit conforme aux exigences posées par 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 (ci-après directive du 25 novembre 2020 relative aux actions représentatives).

I. L'ÉTAT DU DROIT

L'action de groupe permet à un demandeur d'agir en justice, non pas pour son propre compte, mais pour défendre les intérêts d'un groupe qui rassemble au moins deux cas individuels placés dans une situation similaire, subissant un dommage ayant pour cause commune un manquement de même nature aux obligations légales ou contractuelles d'un même défendeur.

Particulièrement adaptée au droit de la consommation, c'est dans ce domaine qu'elle a été introduite en France pour la première fois, par la loi n° 2024-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation. Le législateur a ensuite créé un socle procédural commun en adoptant la loi *Justice du XXI^{ème} siècle*.

Ce socle commun comprend deux volets selon que l'action de groupe est dirigée vers le juge judiciaire ou le juge administratif.

Le **volet relatif au juge judiciaire** est défini aux articles 60 à 84 de la loi *Justice du XXI^{ème} siècle* tandis que le **volet relatif au juge administratif** a été codifié par l'article 85 de cette même loi aux articles L. 77-10-1 à L. 77-10-25 du code de justice administrative (CJA). Des dispositions réglementaires figurent également au sein du code de procédure civile (articles 848 à 849-21) pour les actions de groupe relevant du juge judiciaire.

1. La définition de l'action de groupe

L'article 62 de loi *Justice du XXI^{ème} siècle* définit ainsi l'action de groupe :

« Lorsque plusieurs personnes placées dans une situation similaire subissent un dommage causé par une même personne, ayant pour cause commune un manquement de même nature à ses obligations légales ou contractuelles, une action de groupe peut être exercée en justice au vu des cas individuels présentés par le demandeur ».

On retrouve la même définition pour le socle commun procédural applicable devant le juge administratif avec toutefois une précision quant à la qualité du défendeur qui doit être une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public :

« Lorsque plusieurs personnes, placées dans une situation similaire, subissent un dommage causé par une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public, ayant pour cause commune un manquement de même nature à ses obligations légales ou

contractuelles, une action de groupe peut être exercée en justice au vu des cas individuels présentés par le demandeur » (article L. 77-10-3 du CJA).

Il existe une définition pour chacun des fondements juridiques de l'action de groupe. Chaque définition reprend les éléments du socle commun, c'est-à-dire un demandeur et une pluralité de personnes ayant subi un dommage ayant pour cause commune un manquement de même nature aux obligations légales ou contractuelles d'un défendeur. Les définitions propres à chaque action de groupe diffèrent de la définition générale s'agissant de la qualité pour agir du demandeur, de la qualité du défendeur et du champ du préjudice indemnisable.

2. La qualité pour agir

L'un des traits caractéristiques de l'action de groupe est **la définition stricte de la qualité pour agir du demandeur**. Celle-ci est réservée à certaines associations (généralement des associations agréées par une autorité administrative) ou certaines organisations (syndicats représentatifs dans l'entreprise, dans la branche ou au niveau interprofessionnel).

Dans le socle commun prévu par la loi *Justice du XXI^{ème} siècle*, la qualité pour agir est accordée, outre aux associations agréées, aux **associations régulièrement déclarées depuis cinq ans** au moins et dont l'objet statutaire comporte la défense des intérêts auxquels il a été porté atteinte (articles 63 de la loi *Justice du XXI^{ème} siècle* et L. 77-10-4 du CJA). Mais des règles spécifiques sont prévues pour la plupart des actions de groupe.

Le législateur a en revanche écarté la possibilité pour les avocats d'être eux-mêmes demandeurs à l'action. Cela ne les exclut pas pour autant de la procédure, le ministère de l'avocat étant obligatoire pour les actions de groupe relevant du juge judiciaire ainsi que pour la plupart de celles relevant du juge administratif.

3. La mise en demeure préalable

Dans l'idée de favoriser un règlement amiable des litiges, le socle commun issu de la loi *Justice du XXI^{ème} siècle* prévoit que l'action de groupe doit être en principe précédée d'une **mise en demeure** par la partie demanderesse auprès du défendeur de cesser ou faire cesser le manquement ou de réparer les préjudices subis. L'action de groupe ne peut être introduite que quatre mois après cette mise en demeure, à peine d'irrecevabilité (article 64). La même procédure existe à l'article L. 77-10-5 du CJA.

4. Les deux objets de l'action de groupe : cessation du manquement ou réparation des préjudices

Le socle commun procédural prévoit ainsi que l'action de groupe peut être exercée en vue de la cessation du manquement, de l'engagement de la responsabilité

de la personne ayant causé le dommage afin d'obtenir la réparation des préjudices subis, ou de l'une et l'autre de ces deux fins.

a. Cessation du manquement

Les règles relatives au socle commun procédural prévoient que lorsque l'action de groupe tend à la cessation du manquement, le juge peut enjoindre 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. Il peut également prononcer une astreinte (article 65 de la loi *Justice au XXI^{ème} siècle* et article L. 77-10-6 du CJA).

b. Réparation des préjudices

En matière de réparation des préjudices, le contentieux de l'action de groupe se caractérise par une césure obligatoire entre :

- une phase qui oppose uniquement le demandeur et le défendeur et qui porte sur la responsabilité de ce dernier ;
- et une phase dédiée à la réparation des préjudices des membres du groupe.

Entre ces deux phases, des modalités d'information et de publicité sont prévues pour permettre l'adhésion au groupe.

Le champ du préjudice indemnisable est limité dans la plupart des actions de groupe. La phase de réparation des préjudices peut être individuelle ou collective.

● *Jugement sur la responsabilité*

Si les conditions de l'action de groupe sont remplies (qualité pour agir du demandeur et le cas échéant mise en demeure préalable), le juge statue sur la responsabilité du défendeur (articles 66 de la loi *Justice au XXI^{ème} siècle* et L. 77-10-7 du CJA).

En cas de manquement du défendeur, le jugement sur la responsabilité définit le groupe de personnes à l'égard desquelles sa responsabilité 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 fixe également le délai dans lequel les personnes répondant aux critères de rattachement et souhaitant se prévaloir du jugement sur la responsabilité peuvent adhérer au groupe en vue d'obtenir réparation de leur préjudice.

- *Information et publicité*

Le jugement qui reconnaît la responsabilité du défendeur ordonne, 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. L'objectif est de permettre un maximum d'adhésions individuelles au groupe.

- *Le préjudice indemnisable*

Les règles relatives au champ du préjudice indemnisable varient beaucoup d'un type d'action de groupe à l'autre. Ainsi, l'action de groupe en matière de consommation permet uniquement la réparation des préjudices patrimoniaux (préjudices matériels). Le préjudice moral ou corporel n'est pas indemnisable.

Pour les autres actions de groupe, le socle commun ne prévoit rien en la matière. Il faut se référer aux dispositions spécifiques à chacune d'entre-elles.

- *La procédure de réparation des préjudices*

L'originalité de l'action de groupe, par rapport à une action de droit commun, est de prévoir une phase dédiée à la réparation des préjudices des membres du groupe. Cette phase peut se dérouler, en tout ou partie, hors du regard du juge. Ce dernier n'intervient qu'en cas de difficulté qu'il doit trancher.

Le socle commun issu de la loi de 2016 *Justice du XXI^{ème} siècle* prévoit deux procédures pour la réparation des préjudices : la procédure individuelle de réparation des préjudices (pour le juge judiciaire : articles 69 à 71 ; pour le juge administratif : articles L. 77-10-10 à L. 77-10-12 du CJA) et la procédure collective de liquidation des préjudices (pour le juge judiciaire : articles 72 et 73 ; pour le juge administratif : articles L. 77-10-10 à L. 77-10-12 du CJA).

La **procédure individuelle de réparation des préjudices** obéit aux principes prévus pour l'action de groupe en matière de consommation.

Les personnes souhaitant adhérer au groupe adressent une demande de réparation soit à la personne déclarée responsable par le jugement statuant sur la responsabilité, soit au demandeur à l'action, qui reçoit ainsi mandat aux fins d'indemnisation. Le défendeur doit indemniser spontanément les membres du groupe. Le juge n'est saisi qu'en cas de difficulté.

Une **procédure collective de liquidation des préjudices** est également possible si elle est décidée par le jugement statuant sur la responsabilité à la demande de l'association ou de l'organisation ayant exercé l'action de groupe (sauf pour l'action de groupe « Santé »).

L'objectif de cette procédure est de parvenir à un accord entre le demandeur et le défendeur pour indemniser tous les cas individuels. Elle consiste, pour le juge, à habiliter l'association ou l'organisation qui a intenté l'action à négocier avec le défendeur l'indemnisation des préjudices subis par chacune des personnes constituant le groupe.

Les personnes souhaitant adhérer au groupe doivent se déclarer auprès du demandeur à l'action de groupe (ils n'ont pas la possibilité de se déclarer directement auprès du défendeur comme dans la procédure individuelle). Le demandeur est chargé de solliciter auprès du responsable la réparation du dommage. Dans un délai fixé par le jugement, le demandeur et le défendeur doivent trouver un accord, lequel est ensuite homologué par le juge.

Le juge peut refuser l'homologation si les intérêts des parties et des membres du groupe lui paraissent insuffisamment préservés et peut renvoyer à la négociation pour une nouvelle période de deux mois.

En l'absence d'accord, le juge est saisi aux fins de liquidation des préjudices subsistants. À défaut de saisine du tribunal à l'expiration d'un délai d'un an à compter du jour où le jugement ayant décidé une procédure collective a acquis force de chose jugée, les membres du groupe peuvent adresser directement une demande de réparation à la personne déclarée responsable. La procédure individuelle de réparation des préjudices est alors applicable et se substitue à la procédure collective de liquidation.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

La directive du 25 novembre 2020 relative aux actions représentatives devait être transposée le 25 décembre 2022 au plus tard. Elle contient plusieurs dispositions qui nécessitent d'adapter les dispositions constituant le socle commun procédural de l'action de groupe, prévues par la loi *Justice du XXI^{ème} siècle*.

La direction des affaires civiles et du sceau (DACS) a indiqué, lors de son audition par le rapporteur, que lorsque c'était possible, c'est la modification du socle procédural commun qui avait été privilégié, pour une meilleure lisibilité.

Certains articles de la directive ne font pas l'objet d'une transposition dans ce texte car leurs exigences sont satisfaites par le droit positif.

Ainsi, le point a) du paragraphe 1 de l'article 8 de la directive prévoit la possibilité pour le juge de prononcer une mesure provisoire pour faire cesser ou interdire une pratique (dans le cadre d'une action de groupe en cessation du manquement). Or, l'article 789 du code de procédure civile prévoit déjà la possibilité pour le juge de la mise en état d'ordonner des mesures provisoires, mêmes conservatoires. Il n'est donc pas nécessaire de le transposer dans le socle commun de l'action de groupe.

A. LES ADAPTATIONS DU SOCLE COMMUN DEVANT LE JUGE JUDICIAIRE

1. Les modifications applicables aux procédures en manquement et en réparation des préjudices

Certaines modifications concernent les deux types d'action de groupe.

● L'irrecevabilité de l'action

Le 5° du présent article 14 introduit deux nouveaux articles après l'article 64 de la loi *Justice du XXI^{ème} siècle*. Le second, le nouvel article 64-2 (alinéa 13) prévoit qu'une action peut être rejetée par décision motivée dès l'introduction de l'instance, dès lors qu'elle est manifestement infondée. L'étude d'impact n'apporte pas de précisions sur les modalités de ce rejet, qui seront précisées par décret en Conseil d'État. Cet article transpose une disposition prévue au paragraphe 7 de l'article 7 de la directive.

● Les mesures de publicité

La directive porte une exigence de transparence et de publicité des actions de groupe intentées, qui se matérialise à plusieurs titres.

Elle prévoit la mise à disposition du public de la liste des associations agréées pour intenter les actions de groupe (paragraphe 2 de l'article 5 de la directive). Le 3° du présent article modifie ainsi l'article 63 de la loi *Justice du XXI^{ème} siècle*, qui énumère les associations ayant qualité pour agir en matière d'action de groupe, pour préciser que la liste des associations agréées doit être mise à disposition du public dans des conditions qui seront fixées par décret en Conseil d'État.

Elle impose aux organismes qui conduisent des actions de groupe d'informer le public sur ces actions (paragraphe 1 de l'article 13 de la directive). Le 5° du présent article ajoute donc un nouvel article 64-1 à la loi *Justice du XXI^{ème} siècle* qui prévoit l'obligation pour les demandeurs ayant qualité pour agir de prendre toute mesure utile afin d'informer le public sur les actions de groupe qu'ils envisagent d'intenter, l'état d'avancement des actions déjà engagées et, le cas échéant, les décisions des juridictions qu'ils ont saisies.

Enfin, **elle impose au juge d'ordonner des mesures de publicité sur les suites données à une action de groupe** (article 13 de la directive).

Les alinéas 17 et 18 du présent article modifient ainsi l'article 65 de la loi *Justice du XXI^{ème} siècle* relatif à l'action en cessation du manquement pour prévoir les mesures de publicité rendues obligatoires par l'article 13 de la directive lorsqu'un manquement est constaté ou qu'une action ne prospère pas. Les alinéas 27 et 28 du présent article font le même ajout à l'article 67 relatif à l'action en réparation des préjudices.

Quelle que soit l'action de groupe, ces mesures ne peuvent être mises en œuvre qu'une fois que le jugement qui les ordonne n'est plus susceptible de recours (alinéa 19 du présent article pour l'action en cessation du manquement et dernier alinéa de l'article 67 de la loi *Justice du XXI^{ème} siècle* pour l'action en réparation des préjudices).

L'alinéa 17 concerne le cas où le juge a constaté un manquement et enjoint au défendeur de prendre des mesures pour y remédier : le juge doit alors ordonner, à la charge de celui-ci, les mesures d'information adaptées pour informer les personnes susceptibles d'être concernées. L'alinéa 27 prévoit le même mécanisme lorsque le juge reconnaît la responsabilité du défendeur. Ces alinéas portent ainsi transposition du paragraphe 3 de l'article 13 de la directive.

L'alinéa 18 concerne le cas où le juge déclare l'action irrecevable ou la rejette. Dans ce cas, il ordonne, à la charge du demandeur, les mesures d'information adaptées pour porter cette information à la connaissance des personnes susceptibles d'être concernées par l'action. L'alinéa 28 prévoit un mécanisme identique dans le cas d'une action en réparation des préjudices. Ces alinéas portent ainsi transposition du paragraphe 4 de l'article 13 de la directive.

● **Suppression de la mise en demeure**

Le 4^o réécrit entièrement l'article 64 de la loi *Justice du XXI^{ème} siècle*, qui prévoyait que toute action de groupe devait être précédée d'une mise en demeure de la partie demanderesse auprès du défendeur de cesser ou de faire cesser le manquement, ou de réparer les préjudices subis. L'action de groupe, à peine d'irrecevabilité, ne peut être introduite que quatre mois après cette mise en demeure.

Cette suppression n'est pas une mesure de transposition : la directive prévoit ainsi, au paragraphe 4 de l'article 8, la possibilité pour les États membres de mettre en place une procédure de consultation préalable du professionnel concerné par l'infraction afin que celui-ci y mette fin. L'étude d'impact justifie cette suppression de la mise en demeure préalable du socle procédural commun par un souci de simplification. La mise en demeure reste un préalable nécessaire pour les actions de groupe conduites en droit du travail.

Le rapport d'information rendu par la députée Mme Laurence Vichnievsky et le rapporteur en juin 2020 ⁽¹⁾ soulignait déjà que la mise en demeure préalable constituait un facteur de ralentissement de la procédure.

● **Possibilité pour les associations d'intervenir dans une instance**

(1) Rapport d'information des députés M. Gosselin et Mme Vichnievsky sur le bilan et les perspectives des actions de groupe, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 11 juin 2020.

Le nouvel article 64, tel que réécrit par l’alinéa 10 du présent article, prévoit que les demandeurs ayant qualité pour agir tels qu’énumérés à l’article 63 ⁽¹⁾ peuvent exercer conjointement une action de groupe ou intervenir à une instance ouverte, dès lors qu’ils ont le même objet statutaire. Cette précision porte transposition du paragraphe 2 de l’article 6 de la directive, qui prévoit : « *les États membres veillent, lorsque l’infraction alléguée au droit de l’Union [...] lèse ou est susceptible de léser les consommateurs dans différents États membres, à ce que l’action représentative puisse être intentée devant la juridiction ou l’autorité administrative d’un État membre par plusieurs entités qualifiées de différents États membres afin de protéger les intérêts collectifs des consommateurs dans différents États membres* ».

● **L’effet suspensif d’une action de groupe sur la prescription des actions individuelles**

L’article 16 de la directive dispose que les États membres doivent veiller à ce que toute action de groupe ait bien un effet suspensif sur les délais de prescription applicables aux personnes concernées par cette action de groupe. Or, l’article 77 de la loi *Justice du XXI^{ème} siècle* vise uniquement la prescription en cas d’action de groupe en réparation des préjudices, et ne prévoit pas de suspension de la prescription en cas d’action de groupe en cessation du manquement.

Le 14^o du présent article complète donc l’article 77 précité pour préciser que l’action de groupe suspend la prescription des actions individuelles, que cette action soit conduite en cessation du manquement ou en réparation des préjudices.

2. La modification spécifique à la procédure d’action en cessation du manquement : l’absence d’obligation pour le défendeur de présenter un préjudice lors d’une action en cessation du manquement

Le paragraphe 3 de l’article 8 de la directive dispose qu’un organisme qui demande une mesure de cessation « *n’est pas tenu de prouver une perte ou un préjudice réels subis par les consommateurs individuels lésés par l’infraction [...] ou l’intention ou la négligence du professionnel* ».

Or l’article 62 de la loi *Justice du XXI^{ème} siècle* prévoit explicitement que l’action de groupe peut être exercée « *au vu des cas individuels présentés par le défendeur* », sans distinguer l’action en cessation du manquement de l’action en réparation des préjudices.

Trois modifications sont donc opérées par l’article 14 pour transposer la directive sur ce point.

(1) *Associations agréées, associations régulièrement déclarées depuis cinq au moins dont l’objet statutaire comporte la défense d’intérêts auxquels il a été porté atteinte, organismes agréés pour exercer une action de groupe transfrontière.*

En premier lieu, le 2° de l'article 14 supprime la référence aux cas individuels dans l'article 62 de la loi *Justice du XXI^{ème} siècle*.

En deuxième lieu, le 6° complète l'article 65 de la loi *Justice du XXI^{ème} siècle*, qui concerne la procédure lorsque l'action de groupe tend à la cessation d'un manquement. L'article 65 prévoit actuellement que le juge, s'il constate l'existence d'un manquement, peut enjoindre au défendeur de cesser ou de faire cesser le manquement, dans un délai fixé par le juge. Le juge peut prononcer une astreinte, qui est liquidée au profit du Trésor public. L'alinéa 15 du présent article ajoute qu'une action de groupe en vue de la cessation d'un manquement ne nécessite pas que le demandeur invoque un préjudice pour les membres du groupe ou qu'il établisse l'intention ou la négligence du défendeur.

En troisième lieu, le b) du 8° introduit à l'article 66 de la loi *Justice du XXI^{ème} siècle* l'obligation pour le demandeur de présenter des cas individuels lorsqu'il intente une action de groupe en réparation des préjudices, cette obligation ayant été supprimée de l'article 62 de la loi précitée qui visait les deux types d'actions.

3. Les modifications spécifiques à la procédure d'action en réparation

• La prévention des conflits d'intérêts

L'article 10 de la directive du 25 novembre 2020 relative aux actions représentatives détaille les mesures que doivent mettre en œuvre les États membres de l'Union européenne pour prévenir les conflits d'intérêts. Il fait reposer sur les États membres la responsabilité de s'assurer que les conflits d'intérêts sont évités. Il cible plus particulièrement les cas où l'influence d'un tiers sur un organisme porterait préjudice aux intérêts des personnes qu'il représente et ceux où l'action de groupe serait financée par un concurrent du défendeur.

Aussi, s'il n'exclut pas le financement d'une action de groupe par un tiers, **l'article 10 l'encadre-t-il** en prévoyant la possibilité pour les juridictions ou les autorités administratives de se voir communiquer par les organismes un aperçu financier qui énumère les sources des fonds utilisés pour soutenir l'action représentative (paragraphe 3 de l'article 10).

La procédure de l'action de groupe prévue dans la loi *Justice du XXI^{ème} siècle* ne prévoit aucun mécanisme de contrôle au stade de l'introduction de l'action. Pour procéder à la transposition de l'article 10, l'alinéa 23 du présent article 14 prévoit **l'irrecevabilité de l'action de groupe en réparation des préjudices** « *lorsque le demandeur se trouve, vis-à-vis d'un tiers à l'instance, influencé ou en situation de conflits d'intérêts, dans des conditions susceptibles de porter atteinte à l'intérêt des personnes représentées* ». Le juge doit ainsi avoir la possibilité de contrôler le financement de l'action et celui de l'organisme **dès l'introduction de l'action**.

L'article 10 de la directive prévoit également la possibilité pour le juge de refuser l'homologation d'un accord. L'article 76 de la loi *Justice du XXI^{ème} siècle* prévoit l'homologation par le juge de tout accord négocié par le groupe. Le 12° du présent article le complète pour prévoir explicitement que cette homologation peut être refusée lorsque le demandeur se trouve, vis-à-vis d'un tiers à l'instance, influencé ou en situation de conflit d'intérêts, et que les intérêts des personnes représentées en sont menacés.

Le présent article 14 ne prévoit pas explicitement la possibilité pour les juridictions de demander à un organisme de lui fournir un aperçu financier de ses différentes sources de financement. Interrogée sur ce point, la DACS a indiqué considérer que l'existence des articles 138, 139 et 142 du code de procédure civile, relatifs à la production des pièces détenues par un tiers ou par une partie, suffisaient à satisfaire ce point de transposition.

● **L'indemnisation individuelle des préjudices dans le délai prévu par le jugement sur la responsabilité**

Le 10° du présent article complète l'article 70 de la loi *Justice du XXI^{ème} siècle* pour préciser que la personne déclarée responsable par le jugement sur la responsabilité doit procéder à l'indemnisation individuelle des préjudices dans le délai fixé par le jugement. Cet ajout de la mention du délai porte transposition du paragraphe 7 de l'article 9 de la directive, qui prévoit que les États membres fixent les délais dans lesquels les personnes rattachées au groupe bénéficient des mesures de réparation.

● **La possibilité pour le juge de mandater un médiateur**

L'article 75 de la loi *Justice du XXI^{ème} siècle* prévoit que toute association ayant qualité pour agir en matière d'action de groupe peut participer à une médiation pour obtenir la réparation des préjudices individuels. Le 11° du présent article complète cet article 75 par un alinéa qui donne également la possibilité au juge saisi d'une action de groupe en réparation des préjudices de mandater un médiateur, dans les mêmes conditions, pour proposer aux parties un accord sur les conditions de l'indemnisation amiable des dommages qui font l'objet de l'action.

Cet ajout permet la transposition du b) du paragraphe 1 de l'article 11 de la directive du 25 novembre 2020 relative aux actions représentatives, qui dispose que la juridiction doit avoir la possibilité d'inviter les deux parties à conclure un accord concernant la réparation dans un délai raisonnable.

B. ORGANISER LA POSSIBILITÉ DE CONDUIRE DES ACTIONS DE GROUPES TRANSFRONTIÈRES

● **La possibilité pour les organismes situés dans d'autres États membres de conduire des actions de groupe transfrontières**

Le 3° du présent article modifie l'article 63 de la loi *Justice du XXI^{ème} siècle* qui définit les associations ayant qualité pour agir. Il ajoute comme organismes ayant qualité pour agir ceux mentionnés au nouvel article 76-2, à savoir ceux désignés par les autres États membres de l'Union européenne comme étant agréés pour intenter des actions de groupe transfrontières, dans un État membre autre que celui dans lequel ils ont été agréés.

• Définition et reconnaissance mutuelle de la qualité pour agir en matière d'action de groupe transfrontière

Le 13° de l'article 14 crée une nouvelle section au sein de la loi *Justice du XXI^{ème} siècle*, composée de cinq nouveaux articles, intitulée « *Actions de groupe transfrontières* », pour garantir aux organismes d'autres États membres la possibilité d'intenter une action de groupe en France et permettre aux associations nationales d'intenter une action de groupe dans les autres États membres.

Le nouvel article 76-1 définit l'action de groupe transfrontière comme « *une action de groupe intentée devant une juridiction ou une autorité compétente d'un État membre autre que celui dans lequel le demandeur est agréé à cette fin* ». Cette définition reprend, en l'adaptant, celle prévue au paragraphe 7 de l'article 3 de la directive du 25 novembre 2020 relative aux actions représentatives.

Il restreint également le champ d'application devant les juridictions judiciaires françaises par rapport à celui ouvert par le socle commun : seules les actions de groupe transfrontière ouvertes en matière de santé publique (4° de l'article 60 de la loi *Justice du XXI^{ème} siècle*) et de données personnelles (5° du même article) seront recevables.

Le nouvel article 76-2 reconnaît la qualité pour agir des organismes inscrits sur la liste établie en application de l'article 5 de la directive. Comme le prévoit le paragraphe 1 de cet article, chaque État membre de l'Union européenne doit communiquer à la Commission européenne une liste des organismes désignés aux fins d'intenter une action de groupe transfrontière. Cette liste doit être mise à disposition du public. Les organismes agréés pourront intenter des actions de groupe en vue de la cessation d'un manquement mais aussi en vue de la réparation de préjudices subis.

Le nouvel article 76-3 prévoit la possibilité pour les organismes nationaux d'être agréé pour exercer une action de groupe transfrontière au sens de l'article 76-1 dès lors qu'il satisfait aux critères fixés par décret en Conseil d'État. Les conditions d'agrément, les modalités et les délais, ainsi que l'autorité compétente pour délivrer cet agrément seront également précisés par ce même décret.

Le deuxième alinéa du nouvel article 76-3 évoque certains critères sans que cette liste ne soit exhaustive : il mentionne l'activité effective et publique de l'organisme, les actions d'information qu'il conduit ainsi que les garanties

d'indépendance et de prévention des conflits d'intérêts qu'il est en mesure d'apporter.

Les critères à remplir afin qu'un organisme puisse être désigné par un État membre et intenter des actions de groupe transfrontières sont énumérés au paragraphe 3 de l'article 4 de la directive. L'organisme doit ainsi réunir les six éléments suivants :

- être une personne morale qui démontre douze mois d'activité publique réelle dans la protection des intérêts des consommateurs avant sa demande de désignation ;

- avoir un objet statutaire qui démontre un intérêt légitime à protéger les intérêts des consommateurs ;

- poursuivre un but non lucratif ;

- ne pas faire l'objet d'une procédure d'insolvabilité ou être déclarée insolvable ;

- être indépendante, sans être influencée par des personnes autres que des consommateurs, et avoir mis en place des procédures pour prévenir une telle influence ainsi que d'éventuels conflits d'intérêts ;

- avoir mis à la disposition du public des informations sur les sources de son financement, sa structure organisationnelle, de gestion et d'affiliation, son objet statutaire et ses activités.

La directive ne laisse pas de marge de manœuvre aux États membres s'agissant des critères de désignation des organismes ayant qualité pour agir en matière d'action de groupe transfrontière : dès lors qu'un organisme réunit les six critères, il doit être désigné comme organisme qualifié à intenter des actions de groupes transfrontières.

• Contrôle de la qualité pour agir en matière d'action de groupe transfrontière

Les nouveaux articles 76-4 et 76-5 prévoient les procédures de contrôle de la qualité pour agir des organismes désignés par les États membres pour intenter des actions de groupe transfrontières.

Le nouvel article 76-4 prévoit ainsi la possibilité pour la juridiction, lorsqu'une contestation sérieuse de la qualité pour agir du demandeur a été formulée par le défendeur, de saisir l'autorité compétente pour agréer les organismes ayant qualité pour agir en matière d'action de groupe transfrontière. Cette autorité doit alors vérifier que le demandeur respecte les conditions de l'agrément pour intenter une action de groupe transfrontière. Il revient à l'autorité compétente de prendre attache avec les autorités de l'État membre de l'Union européenne qui ont désigné

l'organisme afin qu'elles déterminent si les critères d'agrément sont toujours respectés par ledit organisme. La juridiction sursoit à statuer dans l'attente de la réponse de l'autorité compétente.

Le nouvel article 76-5 prévoit une procédure miroir lorsqu'une demande est formulée par la Commission européenne ou par un autre État membre de l'Union européenne vis-à-vis d'un organisme agréé en France pour intenter des actions de groupe transfrontières. Dans ce cas de figure, l'autorité compétente pour délivrer les agréments s'assure que l'organisme respecte toujours les critères d'agrément. Si ce n'est pas le cas, elle lui retire cet agrément. Il informe ensuite de sa position la Commission ou l'État membre, selon l'autorité à l'origine de la demande.

Ces procédures de contrôle sont prévues par l'article 5 de la directive. Le paragraphe impose ainsi aux États membres d'évaluer au moins tous les cinq ans le respect par les organismes agréés des critères d'agrément. Il a été indiqué au rapporteur par la DACS que cette précision serait apportée par la voie réglementaire.

Le paragraphe 4 du même article formalise l'obligation pour les États membres d'enquêter et, le cas échéant, de procéder au retrait d'un agrément pour une action de groupe transfrontière dès que la Commission européenne ou un autre État membre exprime une préoccupation sur le respect des critères de l'agrément.

C. DISPOSITIONS RELATIVES À L'OUTRE-MER

Le II de l'article 14 modifie l'article 112 de la loi *Justice du XXI^{ème} siècle* pour prévoir l'application dans les îles Wallis et Futuna des articles de cette même loi dans leur rédaction telle que modifiée par le présent projet de loi ⁽¹⁾.

*

* *

Article 15

(articles L. 77-10-3 à L. 77-10-8, L. 77-10-11, L. 77-10-16, L. 77-10-17, L. 10-77-18 à L. 77-10-25, L. 77-10-26 à L. 77-10-28 [nouveaux] du code de justice administrative)

Transposition de la directive du 25 novembre 2020 relative aux actions représentatives dans le socle procédural commun de l'action de groupe devant le juge administratif dans le code de justice administrative

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

(1) Les articles concernés sont les suivants : 62, 63, 64, 64-1, 64-2, 65, 67, 70, 75, 76, 76-1 à 76-5 et 77.

Le présent article modifie le code de justice administrative (ci-après CJA) pour garantir que le socle commun procédural de l'action de groupe devant le juge administratif soit conforme aux exigences posées par 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 (ci-après directive du 25 novembre 2020 relative aux actions représentatives).

I. L'ÉTAT DU DROIT

Voir l'état du droit de l'article 14 *supra*.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article 15 procède aux mêmes ajustements que l'article 14 dans le CJA, à l'exception de l'agrément pour les associations nationales et l'irrecevabilité de l'action lorsqu'elle est manifestement infondée.

Les modifications sont présentées brièvement : pour des précisions quant aux articles de la directive concernés, il convient de se reporter au dispositif de l'article 14.

A. LES ADAPTATIONS DU SOCLE COMMUN DEVANT LE JUGE ADMINISTRATIF

1. Les modifications applicables aux procédures en manquement et en réparation des préjudices

● Les mesures de publicité

Comme indiqué *supra*, la directive prévoit des exigences d'information et de publicité qui ne figurent pas expressément dans le CJA. L'article 15 prévoit en conséquence plusieurs modifications en ce sens.

Le 2° du présent article modifie ainsi l'article L. 77-10-4 du même code pour prévoir la mise à disposition du public de la liste des associations agréées pour intenter une action de groupe nationale.

Le 3° du présent article remplace l'actuel article L. 77-10-5– qui prévoit une mise en demeure préalable – pour imposer aux associations et aux organismes qui conduisent des actions de groupe de prendre toutes les mesures utiles pour informer le public sur les actions de groupe qu'ils entendent conduire, ainsi que sur l'état d'avancement de celles engagées et, le cas échéant, sur les décisions des juridictions saisies.

S’agissant des mesures de publicité sur les suites données à une action, les dispositions sont similaires à celles prévues devant le juge judiciaire.

Les alinéas 14 (action en cessation) et 24 (action en réparation) prévoient que lorsque le manquement ou la responsabilité du défendeur sont constatés, les mesures de publicité adaptées pour informer les personnes susceptibles d’être concernées sont à la charge du défendeur.

Les alinéas 15 (action en cessation) et 25 (action en réparation) prévoient, lorsque l’action est déclarée irrecevable, ou qu’elle est rejetée, que les mesures de publicité adaptées pour informer les personnes susceptibles d’être concernées sont à la charge du demandeur.

- **La suppression de la mise en demeure**

Le 3^o de l’article 15 réécrit totalement l’article L. 77-10-5 du CJA qui prévoit aujourd’hui une mise en demeure préalable à peine d’irrecevabilité de l’action.

- **La possibilité d’exercer conjointement ou d’intervenir à une instance ouverte**

L’alinéa 8 du présent article modifie l’article L. 77-10-4 pour prévoir explicitement que les associations et les organismes ayant qualité pour agir peuvent exercer conjointement une action de groupe, ou intervenir à une instance ouverte, dès lors qu’ils ont le même objet statutaire.

- **L’effet suspensif d’une action de groupe sur la prescription des actions individuelles**

Le 14^o modifie l’article L. 77-10-8, devenu l’article L. 77-10-21, qui concerne la suspension de la prescription des actions individuelles, pour préciser que cette suspension s’applique que l’action soit conduite en cessation du manquement ou en réparation des préjudices.

2. La modification spécifique à la procédure d’action de cessation en manquement : l’absence d’obligation pour le défendeur de présenter un préjudice lors d’une action de cessation du manquement

Le paragraphe 3 de l’article 8 de la directive dispose qu’un organisme qui demande une mesure de cessation « *n’est pas tenu de prouver une perte ou un préjudice réels subis par les consommateurs individuels lésés par l’infraction [...] ou l’intention ou la négligence du professionnel* ».

Trois modifications sont apportées par l’article 15 pour que le chapitre du CJA relatif à l’action de groupe soit conforme à cette exigence posée par la directive.

Le 1° de l'article 15 modifie ainsi l'article L. 77-10-3 pour supprimer la nécessité de présenter des cas individuels pour le demandeur dans le cadre d'une action de groupe.

Le 4° réécrit l'article L. 77-10-6 à l'action en cessation du manquement. Le premier alinéa de l'article dans sa version prévue par le présent PJJ prévoit que le demandeur d'une action de groupe en cessation d'un manquement n'est tenu ni d'invoquer un préjudice pour les membres du groupe ni d'établir l'intention ou la négligence du défendeur.

Enfin, le 6° de l'article 15 modifie l'article L. 77-10-7 pour prévoir que dans le cadre d'une action en réparation des préjudices, le juge statue au vu des cas individuels présentés par le demandeur, cette mention ayant été supprimée de l'article L. 77-10-3 du CJA.

3. Les modifications spécifiques à la procédure d'action en réparation

● La prévention des conflits d'intérêts

Comme indiqué *supra*, l'article 10 de la directive du 25 novembre 2020 relative aux actions représentatives détaille les mesures que doivent mettre en œuvre les États membres de l'Union européenne pour prévenir les conflits d'intérêts lorsqu'une action de groupe est intentée.

Le présent article 15 prévoit des mécanismes de contrôle similaires à ceux du volet judiciaire.

L'alinéa 20 modifie ainsi l'article L. 77-10-7 du CJA pour prévoir l'irrecevabilité de l'action de groupe en réparation des préjudices « *lorsque le demandeur se trouve, vis-à-vis d'un tiers à l'instance, influencé ou en situation de conflits d'intérêts, dans des conditions susceptibles de porter atteinte à l'intérêt des personnes représentées* ».

Le 10° du présent article, qui réécrit l'article L. 77-10-6, y prévoit la possibilité pour le juge de refuser l'homologation d'un accord lorsque le demandeur se trouve vis-à-vis d'un tiers à l'instance, influencé ou en situation de conflit d'intérêts, et que les intérêts des personnes représentées en sont menacés (alinéa 31 du présent article).

● L'indemnisation individuelle des préjudices dans le délai prévu par le jugement sur la responsabilité

L'alinéa 26 modifie l'article L. 77-10-11 du CJA pour préciser que la personne déclarée responsable par le jugement sur la responsabilité doit procéder à l'indemnisation individuelle des préjudices dans le délai fixé par le jugement. Cet ajout de la mention du délai porte transposition du paragraphe 7 de l'article 9 de la

directive, qui prévoit que les États membres fixent les délais dans lesquels les personnes rattachées au groupe bénéficient des mesures de réparation.

- **La possibilité pour le juge de mandater un médiateur**

Le 9° du présent article complète l'article L. 77-10-16 du CJA pour donner au juge saisi d'une action de groupe en réparation des préjudices la possibilité de mandater un médiateur pour proposer aux parties un accord sur les conditions de l'indemnisation amiables des dommages qui font l'objet de l'action. L'article L. 77-10-16 prévoit uniquement une médiation à l'initiative du demandeur dans sa rédaction actuelle.

Comme à l'article 14, cet ajout permet la transposition du b) du paragraphe 1 de l'article 11 de la directive.

A. ORGANISER LA POSSIBILITÉ DE CONDUIRE DES ACTIONS DE GROUPES TRANSFRONTIÈRES

- **La possibilité pour les organismes de conduire des actions de groupe transfrontières**

L'alinéa 7 du présent article ouvre la qualité pour agir en matière d'action de groupe aux organismes agréés par les autres États membres de l'Union européenne, mentionnés à l'article L. 77-10-19 du CJA, en les ajoutant à la liste des entités ayant qualité pour agir prévue à l'article L. 77-10-4 du CJA.

- **Reconnaissance mutuelle de la qualité pour agir en matière d'action de groupe transfrontière**

Le 11° de l'article 15 crée une nouvelle section au sein du chapitre du CJA consacré à l'action de groupe, composée de trois nouveaux articles, intitulée « *Actions de groupes transfrontières* ». En miroir de celle créée par l'article 14 au sein de la loi *Justice du XXI^{ème} siècle*, cette section garantit que les organismes agréés par d'autres États membres pour intenter des actions de groupe puissent le faire en France.

L'article L. 77-10-8 définit l'action de groupe transfrontière comme « *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 agréé à cette fin* », définition identique à celle prévue au sein de la loi *Justice du XXI^{ème} siècle*.

Il restreint le champ d'application de cette action de groupe transfrontière devant les juridictions administratives françaises par rapport à celui ouvert par le socle commun : comme devant le juge judiciaire, seules les actions ouvertes en matière de santé publique (4° de l'article L. 77-10-1 du CJA) et de données personnelles (5° de l'article précité).

L'article L. 77-10-19, en miroir de ce qui est prévu au nouvel article 76-2 de la loi *Justice du XXI^{ème} siècle*, reconnaît la qualité pour agir des organismes inscrits sur la liste établie en application de l'article 5 de la directive du 25 novembre 2020 relative aux actions représentatives.

• **Contrôle de la qualité pour agir en matière d'action de groupe transfrontière**

Le nouvel article L. 77-10-20 prévoit la procédure de contrôle de la qualité pour agir des organismes désignés par les autres États membres pour intenter des actions de groupe transfrontières. Elle est identique à celle prévue par le nouvel article 76-4 de la loi *Justice du XXI^{ème} siècle*.

La juridiction, lorsqu'une contestation sérieuse de la qualité pour agir du demandeur a été formulée par le défendeur, doit saisir l'autorité compétente pour agréer les organismes ayant qualité pour agir en matière d'action de groupe transfrontière. Cette autorité doit alors vérifier que le demandeur respecte les conditions de l'agrément pour intenter une action de groupe transfrontière. Il lui revient de prendre attache avec les autorités de l'État membre de l'Union européenne qui ont désigné l'organisme afin qu'elles déterminent si les critères d'agrément sont toujours respectés par ledit organisme. La juridiction sursoit à statuer dans l'attente de la réponse de l'autorité compétente.

*

* *

Article 16

(articles 37 et 125 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés)

Modification de la loi *Informatique et libertés* pour transposer la directive du 25 novembre 2020 relative aux actions représentatives

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article modifie l'article 37 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés (ci-après loi *Informatique et libertés*) pour parfaire la transposition de la directive du 25 novembre 2020 relative aux actions représentatives.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 25 de la loi n° 2018-493 du 20 juin 2018 relative à la protection des données personnelles a élargi le champ de l'action de groupe en matière de

données personnelles aux actions en réparation des préjudices matériels et moraux. Seule l'action en cessation du manquement était auparavant possible.

III. L'ÉTAT DU DROIT

La loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle (dite « *Justice du XXI^e siècle* ») a créé une action de groupe en matière de données personnelles, qui peut être dirigée contre un responsable de traitement de données à caractère personnel ou un sous-traitant.

L'article 37 de la loi *Informatique et libertés* prévoit que le socle procédural commun tel que prévu au chapitre I^{er} du titre V de la loi *Justice du XXI^e siècle* et au chapitre X du titre VII du livre VII du CJA s'applique à l'action de groupe en matière de données personnelles, sous réserve des éléments prévus par ce même article. Celui-ci précise la qualité pour agir et le périmètre de l'action de groupe.

En conséquence, les ajustements à effectuer pour transposer la directive sont plus limités, les principaux ayant déjà été réalisés sur les volets judiciaire et administratif du socle procédural commun.

IV. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 16 modifie la loi *Informatique et libertés* pour y procéder à deux ajouts.

Le 1^o du I modifie l'article 37 afin de supprimer la nécessité, pour le demandeur d'une action de groupe, de présenter des cas individuels, pour être en conformité avec le paragraphe 3 de l'article 8 de la directive du 25 novembre 2020 relative aux actions représentatives.

Le 2^o du I complète le IV du même article 37 pour ajouter aux associations nationales ayant qualité pour agir les organismes mentionnés à l'article 76-2 de la loi *Justice du XXI^e siècle*, soit les organismes désignés par les autres États membres comme étant agréés à exercer des actions de groupe transfrontières.

Le II de l'article 16 prévoit l'application de ces dispositions en outre-mer.

*

* *

Articles 17 et 18

(articles L. 621-7, L. 623-1, L. 623-2, L. 623-2-1 [nouveau], L. 623-3, L. 623-3-1 à L. 623-3-3 [nouveaux], L. 623-7, L. 623-22, L. 623-23, L. 623-27, L. 623-31, L. 623-32, L. 623-33 à L. 624-3 [nouveaux] et L. 813-1 à L. 813-3 [nouveaux] du code de la consommation)

Transposition de la directive du 25 novembre 2020 relative aux actions représentatives dans le code de la consommation

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article modifie le code de la consommation pour garantir que la procédure de l'action de groupe « *Santé* » soit conforme aux exigences posées par 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 (ci-après directive du 25 novembre 2020 relative aux actions représentatives).

I. L'ÉTAT DU DROIT

L'action de groupe en matière de consommation est issue de la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation. Elle ne concernait à l'origine que les litiges relatifs à la consommation nés à l'occasion de la vente de biens ou de la fourniture de services ainsi qu'aux préjudices subis par des consommateurs résultant de pratiques anticoncurrentielles. L'article L. 623-1 du code de la consommation, qui établit le champ d'application de l'action de groupe, a été modifié par l'article 138 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique afin d'étendre ce champ d'application aux litiges relatifs à la location d'un bien immobilier.

Son régime juridique est aujourd'hui codifié dans un chapitre spécifique au sein du code de la consommation aux articles L. 623-1 à L. 623-32, pour la partie législative, et aux articles R. 623-1 à R. 623-33, pour la partie réglementaire.

Le plan du chapitre est légèrement différent de celui qui a été retenu pour le socle commun procédural prévu dans la loi *Justice du XXI^{ème} siècle*. Cela s'explique par le fait que le régime juridique de l'action de groupe « *Consommation* » a conservé une autonomie par rapport aux autres types d'actions de groupe qui ont été introduits par la suite. **Ainsi, il ne permet pas d'agir en cessation du manquement.** Il connaît une procédure simplifiée et des modalités spécifiques en matière de concurrence.

La procédure se déroule en deux phases, avec un jugement statuant sur la responsabilité du professionnel mis en cause et une procédure de réparation individuelle des préjudices.

La procédure collective de liquidation des préjudices prévue par le socle commun n'est pas applicable à l'action de groupe « *Consummation* ». Toutefois, l'association requérante est admise, dans le cadre d'une médiation, à négocier un accord pour l'ensemble du groupe. Cet accord 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.

Cet accord précise les mesures de publicité nécessaires pour informer les consommateurs concernés de la possibilité d'y adhérer, ainsi que les délais et modalités de cette adhésion.

L'article L. 623-2 du code de la consommation limite les préjudices sur lesquels l'action de groupe peut porter aux préjudices patrimoniaux résultant des dommages matériels subis par les consommateurs.

Des règles dérogatoires sont également prévues dans deux cas de figure.

En premier lieu, **une procédure d'action de groupe simplifiée** est applicable lorsque l'identité et le nombre des consommateurs lésés sont connus et lorsque ces consommateurs ont subi un préjudice d'un même montant, d'un montant identique par prestation rendue ou d'un montant identique par référence à une période ou à une durée. Dans ce cas, après avoir statué sur la responsabilité du professionnel, le juge peut condamner ce dernier à les indemniser directement et individuellement, dans un délai et selon des modalités qu'il fixe. Les consommateurs intéressés sont individuellement informés de la procédure afin de leur permettre d'accepter d'être indemnisés dans les termes de la décision.

En second lieu, **des modalités spécifiques sont prévues dans le domaine de la concurrence**. Les pratiques anticoncurrentielles constitutives du manquement ne pouvant être sanctionnées que par l'Autorité de la concurrence, l'article L. 623-24 du même code prévoit que le jugement statuant sur la responsabilité du professionnel dans le cadre de l'action de groupe ne peut intervenir que sur le fondement d'une décision prononcée à l'encontre du professionnel par les autorités ou juridictions nationales ou de l'Union européenne compétentes, qui constate les manquements et qui n'est plus susceptible de recours pour la partie relative à l'établissement des manquements. Par dérogation, l'article L. 623-26 prévoit qu'un jugement provisoire peut intervenir pour ce qui concerne les seules mesures de publicité, afin de permettre aux consommateurs de se déclarer dans le délai imparti.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Les articles 17 et 18 modifient le code de la consommation pour transposer la directive du 25 novembre 2020 relative aux actions représentatives. S'ils procèdent à des ajustements similaires à ceux prévus pour les volets judiciaire et administratif présentés aux articles 14 et 15, l'autonomie procédurale de l'action de groupe « *Consommation* » explique les modifications plus importantes que celles apportées par l'article 16 au régime « *Données personnelles* ». Ces spécificités ont également nécessité d'autres modifications que celles prévues aux articles 14 et 15 du présent PJJL.

A. LES MODIFICATIONS RENDUES NÉCESSAIRES PAR LES SPÉCIFICITÉS DE L'ACTION DE GROUPE CONSOMMATION

1. Élargissement du champ d'application

Le 1° du présent article réécrit l'article L. 623-1 du code de la consommation, qui limitait le champ d'application de l'action de groupe « *Consommation* » aux manquements constatés à l'occasion de la vente de biens ou de fournitures de service, dans le cadre de la location d'un bien immobilier ou lorsque les préjudices résultaient de pratiques anticoncurrentielles. La réécriture se traduit par un élargissement du champ d'application à l'ensemble des manquements causés par un professionnel à ses obligations légales ou contractuelles.

Cet élargissement permet de transposer la directive du 25 novembre 2020 relative aux actions représentatives, dont le champ d'application, défini à son annexe I était bien plus large que celui prévu par le droit de la consommation.

2. L'ouverture aux actions en cessation du manquement

Comme indiqué *supra*, le droit actuel ne permet pas d'intenter des actions en cessation du manquement dans le domaine de la consommation. Or, la directive prévoit bien que les demandeurs doivent avoir la possibilité de conduire les deux types d'actions, en cessation du manquement ou en réparation des préjudices. Le paragraphe 4 de l'article 7 de la directive postule ainsi que « *les États membres veillent à ce que les entités qualifiées aient le droit de demander au moins [...] des mesures de cessation [et] des mesures de réparation* ».

En conséquence, l'alinéa 6 du présent article 17 remplace l'actuel article L. 623-2 pour prévoir la possibilité pour une association de demander la cessation d'un manquement lorsqu'elle intente une action de groupe. Il précise que le juge doit statuer sur les demandes de cessation et de réparation dans la même décision.

3. L'extension des préjudices réparables

La directive n'apporte aucune limitation s'agissant des préjudices réparables par les actions de groupe. Comme l'indique l'étude d'impact du présent projet de loi, pour garantir une transposition conforme de la directive, « *il est nécessaire de permettre la réparation intégrale des préjudices, quelle que soit leur nature* ».

La réécriture de l'article L. 623-2, prévue à l'alinéa 7 du présent article 17, supprime la restriction des préjudices réparables aux préjudices patrimoniaux résultant de dommages matériels subis par les consommateurs.

B. LES ADAPTATIONS SIMILAIRES À CELLES APPORTÉES AUX ARTICLES 14 ET 15

1. Les modifications portant sur la procédure

a. Les modifications applicables aux procédures en manquement et en réparation des préjudices

● L'irrecevabilité de l'action manifestement infondée

L'alinéa 11 du présent article 17 introduit un nouvel article L. 623-3-1 dans le code de la consommation qui prévoit qu'une action peut être rejetée par décision motivée, dès l'introduction de l'instance, dès lors qu'elle est manifestement infondée. Les modalités de cette irrecevabilité seront précisées par décret en Conseil d'État.

● Les mesures de publicité

Les exigences d'information et de publicité de la directive, déjà évoquées *supra*, sont transposées dans le code de la consommation grâce à plusieurs ajouts.

L'alinéa 39 du présent article 17 insère un nouvel article L. 623-34 à la fin du chapitre III consacré à l'action de groupe, qui prévoit **la mise à disposition de la liste des entités agréées au niveau national** (article L. 811-1 du code de la consommation) **et celles désignées par les autres États membres de l'Union européenne comme pouvant intenter des actions de groupe transfrontières** (nouvel article L. 813-1, créé par le présent article 17).

L'alinéa 9 du présent article 17 insère un nouvel article L. 623-2-1 dans la section du code de la consommation qui définit le champ d'application et la qualité pour agir en matière d'action de groupe. Celui-ci impose aux demandeurs ayant qualité pour agir de prendre toute mesure utile afin d'informer le public sur les actions de groupe qu'ils envisagent d'intenter, l'état d'avancement des actions déjà engagées et, le cas échéant, les décisions des juridictions qu'ils ont saisies

S’agissant des mesures de publicité sur les suites données à une action, les dispositions sont similaires à celles prévues à l’article 14 du présent projet de loi.

Les alinéas 17 (action en cessation) et 24 (action en réparation) du présent article 17 prévoient que lorsque le manquement ou la responsabilité du défendeur sont constatés, les mesures de publicité adaptées pour informer les personnes susceptibles d’être concernées sont à la charge du défendeur.

Les alinéas 18 (action en cessation) et 25 (action en réparation) du présent article 17 prévoient, lorsque l’action est déclarée irrecevable, ou qu’elle est rejetée, que les mesures de publicité adaptées pour informer les personnes susceptibles d’être concernées sont à la charge du demandeur.

- **La possibilité d’exercer conjointement une action de groupe**

L’alinéa 37 du présent article 17 réécrit l’article L. 623-31 pour prévoir explicitement que les associations agréées et les organismes ayant qualité pour agir en matière d’action de groupe transfrontière peuvent exercer conjointement une action de groupe.

- **L’effet suspensif d’une action de groupe sur la prescription des actions individuelles**

L’article 16 de la directive du 25 novembre 2020 sur les actions représentatives dispose que les États membres doivent veiller à ce que toute action de groupe ait un effet suspensif sur les délais de prescription applicables aux personnes concernées par cette action de groupe.

Le 9° du présent article modifie l’article L. 623-27 pour garantir que toute action de groupe ait bien un effet suspensif sur la prescription des actions individuelles, qu’elle soit intentée en cessation du manquement ou en réparation des préjudices.

- b. La modification spécifique à la procédure d’action de cessation en manquement : l’absence d’obligation pour le défendeur de présenter un préjudice lors d’une action de cessation du manquement***

Le paragraphe 3 de l’article 8 de la directive dispose qu’un organisme qui demande une mesure de cessation « *n’est pas tenu de prouver une perte ou un préjudice réels subis par les consommateurs individuels lésés par l’infraction [...] ou l’intention ou la négligence du professionnel* ».

En conséquence, le 1° du présent article modifie l’article L. 621-7 du code de la consommation qui prévoit la possibilité d’action en cessation d’agissements illicites pour prévoir que le demandeur n’est pas tenu d’invoquer un préjudice ou d’établir intention ou négligence du défendeur.

Le 3° du présent article, qui crée une nouvelle section 1 *bis* intitulée « *Jugement sur la cessation du manquement* », apporte la même précision au nouvel article L. 623-3-2.

c. Les modifications spécifiques à la procédure d'action en réparation

• La prévention des conflits d'intérêts

Comme indiqué *supra*, l'article 10 de la directive du 25 novembre 2020 relative aux actions représentatives détaille les mesures que doivent mettre en œuvre les États membres de l'Union européenne pour prévenir les conflits d'intérêts lorsqu'une action de groupe est intentée.

Le présent article 17 prévoit des mécanismes de contrôle similaires à ceux proposés dans le socle procédural commun.

L'alinéa 22 insère ainsi un nouvel article L. 623-3-3 au sein du code de la consommation pour prévoir l'irrecevabilité de l'action de groupe en réparation des préjudices « *lorsque le demandeur se trouve, vis-à-vis d'un tiers à l'instance, influencé ou en situation de conflits d'intérêts, dans des conditions susceptibles de porter atteinte à l'intérêt des personnes représentées* ».

Le a) du 8° du présent article complète l'article 623-23 pour y prévoir la possibilité pour le juge de refuser l'homologation d'un accord lorsque le demandeur se trouve vis-à-vis d'un tiers à l'instance, influencé ou en situation de conflit d'intérêts, et que les intérêts des personnes représentées en sont menacés (alinéa 31 du présent article).

• La possibilité pour le juge de mandater un médiateur

Le 7° du présent article complète l'article L. 623-22 du code de la consommation pour donner au juge saisi d'une action de groupe en réparation des préjudices la possibilité de mandater un médiateur pour proposer aux parties un accord sur les conditions de l'indemnisation amiables des dommages qui font l'objet de l'action. L'article 623-22 prévoit uniquement une médiation à l'initiative de l'association requérante dans sa version actuelle.

Comme aux articles 14 et 15 du présent PJJ, cet ajout permet la transposition du b) du paragraphe 1 de l'article 11 de la directive.

2. Organiser la possibilité de conduire des actions de groupes transfrontières

Le 10° de l'article 17 insère dans le code de la consommation un nouveau chapitre IV dans le titre II consacré aux actions en justice des associations de défense des consommateurs, intitulé « *Actions transfrontières* » et composé de trois nouveaux articles.

Ces dispositions relatives aux actions de groupe transfrontières sont complétées par l'article 18, qui insère un nouveau chapitre III au sein du titre I^{er} du livre VIII qui concerne les associations agréées de défense des consommateurs, intitulé « *Actions de groupe transfrontières* » et composé de trois articles.

● **La définition et le champ d'application des actions de groupe transfrontières**

Le nouvel article L. 624-1 (alinéa 45 de l'article 17) définit l'action transfrontière comme « *une action de groupe intentée par un organisme dans un État membre autre que celui dans lequel cet organisme a été désigné* ». Cette définition, semblable à celle prévue aux articles 14 et 15, reprend la définition du paragraphe 7 de l'article 3 de la directive du 25 novembre relative aux actions représentatives.

Ce même article L. 624-1 limite le champ d'application de cette action de groupe transfrontière aux infractions et aux manquements aux dispositions qui transposent les textes européens mentionnés à l'annexe I de la directive du 25 novembre 2020 relative aux actions représentatives. Il en exclut explicitement quatre directives, dont le champ n'est pas celui de la consommation :

– la directive 2001/83/CE du 6 novembre 2001 instituant un code communautaire relatif aux médicaments à usage humain (7 de l'annexe I) ;

– le règlement 2016/679 du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (règlement général sur la protection des données, 56 de l'annexe I) ;

– le règlement 2017/745 du 5 avril 2017 relatif aux dispositifs médicaux (57 de l'annexe I) ;

– le règlement 2017/746 relatif aux dispositifs médicaux de diagnostic in vitro (58 de l'annexe I).

● **Reconnaissance mutuelle de la qualité pour agir en matière d'action de groupe transfrontière**

Le nouvel article L. 624-2 du code de la consommation (alinéa 48 du présent article 17) reconnaît la qualité pour agir des organismes inscrits sur la liste établie en application de l'article 5 de la directive du 25 novembre 2020 relative aux actions représentatives. Il précise que ces organismes peuvent exercer cette action de groupe individuellement ou conjointement.

Le nouvel article L. 813-1 (alinéa 4 du présent article 18) prévoit la possibilité pour les organismes nationaux qui sont régulièrement déclarés et qui ont pour objet statutaire explicite la défense des intérêts des consommateurs d'être agréés dès lors qu'ils satisfont aux critères fixés par décret en Conseil d'État.

Contrairement à l'article 76-3 de la loi *Justice du XXI^{ème} siècle* créé par l'article 14 du présent texte, aucun critère n'est mentionné au niveau législatif.

• **Contrôle de la qualité pour agir en matière d'action de groupe transfrontière**

Trois nouveaux articles viennent transposer les procédures de contrôle de la qualité pour agir en matière d'action de groupe. Contrairement à l'article 14, où l'autorité compétente pour agréer n'est pas déterminée, elle est ici bien identifiée : c'est l'autorité administrative chargée de la concurrence et de la consommation.

Le nouvel article L. 624-3 du code de la consommation (alinéa 51 du présent article 17) prévoit ainsi la possibilité pour la juridiction, lorsqu'une contestation sérieuse de la qualité pour agir du demandeur a été formulée par le défendeur, de saisir l'autorité administrative chargée de la concurrence et de la consommation. Celle-ci doit alors vérifier que le demandeur respecte les conditions de l'agrément pour intenter une action de groupe transfrontière. Il lui revient de prendre attache avec les autorités de l'État membre de l'Union européenne qui ont désigné l'organisme afin qu'elles déterminent si les critères d'agrément sont toujours respectés par ledit organisme. La juridiction sursoit à statuer dans l'attente de la réponse de l'autorité compétente.

Le nouvel article L. 813-2 (alinéa 5 du présent article 18) prévoit une procédure miroir lorsqu'une demande est formulée par la Commission européenne ou par un autre État membre de l'Union européenne vis-à-vis d'un organisme agréé en France pour intenter des actions de groupe transfrontières. Dans ce cas de figure, l'autorité administrative chargée de la concurrence et de la consommation s'assure que l'organisme respecte toujours les critères d'agrément. Si ce n'est pas le cas, elle lui retire cet agrément. Il informe ensuite de sa position la Commission ou l'État membre, selon l'autorité à l'origine de la demande.

Le nouvel article L. 813-3 (alinéa 7 du présent article 18) constitue une innovation par rapport aux procédures prévues à l'article 14. Il donne la possibilité à un consommateur, à une association agréée en application de l'article 811-1 ou à un professionnel, partie défenderesse à une action de groupe transfrontière, de contester la qualité d'un organisme agréé en France pour intenter des actions de groupe transfrontière, auprès de l'autorité administrative chargée de la concurrence et de la consommation. Cette autorité doit alors vérifier si cet organisme contesté respecte les critères établis, et, lorsque ce n'est pas le cas, lui retirer son agrément.

*

* *

Article 19

(articles L. 1143-1 et L. 1143-2 du code de la santé publique)

Adaptation du code de la santé publique aux exigences de la directive du 25 novembre 2020 relative aux actions représentatives

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article adapte les dispositions du code de la santé publique relatives à l'action de groupe « *Santé* » pour s'assurer qu'elles sont conformes aux exigences posées par la directive du 25 novembre 2020 relative aux actions représentatives.

I. L'ÉTAT DU DROIT

La loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé a créé une action de groupe concernant les préjudices subis par des usagers du système de santé et causés par des produits de santé. Le régime juridique de cette action de groupe « *Santé* » est défini par les articles L. 1143-1 à L. 1143-13 du code de la santé publique.

L'action de groupe « *Santé* » a été conçue en réaction à divers scandales sanitaires ayant donné lieu à des dommages corporels causés par des produits de santé (tels que le Médiateur, ou les prothèses mammaires PIP). Sa principale spécificité est de permettre **la réparation de préjudices résultant de dommages corporels**.

Autre spécificité, l'action de groupe « *Santé* » n'a pas pour objet la cessation du manquement. Elle ne vise donc pas au retrait des produits litigieux mais uniquement à l'indemnisation des victimes.

Avant son introduction en 2016 dans notre droit, les dommages corporels sériels causés par des produits de santé étaient réparés soit à l'issue de procédures juridictionnelles individuelles, soit par la mise en place de mécanismes extra-judiciaires, via l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (ONIAM).

Ont la qualité à agir les associations d'usagers de santé agréées au niveau régional et au niveau national.

Si la loi *Justice du XXI^{ème} siècle* a précisé que cette action de groupe se voit appliquer le socle commun procédural, elle conserve certaines spécificités :

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

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

– les délais d’adhésion au groupe de victimes d’un dommage ayant une cause commune (qui peuvent aller jusqu’à 5 ans) ;

– et des dispositions spéciales en matière de médiation et d’expertise (avec l’accord des parties, le juge peut donner une mission particulière à un médiateur, assisté d’une Commission de médiation).

La première action de groupe « *Santé* » a été introduite en 2017 par l’APESAC (Association d'aide aux parents d'enfants souffrant du syndrome de l'anti-convulsivant), regroupant des victimes de la Dépakine, pour mettre en cause la responsabilité du groupe pharmaceutique à l’occasion des malformations ou des retards de développement survenus chez des enfants exposés in utero au Valproate.

Certaines des spécificités de l’action de groupe « *Santé* » n’étant pas conformes aux exigences posées par la directive du 25 novembre 2020 relative aux actions représentatives, le présent article 19 procède à plusieurs ajustements.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L’article 19 du présent projet de loi procède à deux modifications pour garantir la conformité aux exigences posées par la directive.

Le I réécrit les deux premiers articles du chapitre III relatif aux actions de groupe.

L’article L. 1143-1 du code de la santé publique prévoyait l’application du socle procédural commun défini à la loi *Justice du XXI^{ème} siècle* et au code de la justice administrative à l’action de groupe « *Santé* », sous réserve des dispositions spécifiques prévues dans le code de la santé publique.

Les alinéas 2 et 3 réécrivent cet article pour qu’y figure le champ d’application de l’action, c’est-à-dire les actions exercées en raison d’un manquement à ses obligations légales ou contractuelles d’un producteur ou d’un fournisseur de produits de santé ou d’un prestataire utilisant l’un de ces produits. Ce champ d’application apparaissait auparavant à l’article L. 1143-2 du même code : aucune modification de fond n’y est apportée.

Le deuxième alinéa du nouvel article L.1143-1 prévoit toujours l’application du socle procédural commun, mais introduit des exceptions. Les articles énumérés ci-après, qui concernent la mise en œuvre d’une procédure collective de liquidation des préjudices, n’ont ainsi pas vocation à s’appliquer à

l'action de groupe « *Santé* » en réparation de préjudices résultant de dommages corporels :

- les article 68 de la loi *Justice du XXI^{ème} siècle* et L. 77-10-9 du CJA ;
- les article 72 et L. 77-10-13 ;
- les article 73 et L. 77-10-14.

L'article L. 1143-2 du code de la santé publique dans sa version actuelle comprend quatre points :

– il restreint la qualité pour agir en matière d'action de groupe « *Santé* » aux associations d'usagers du système de santé agréées et le champ d'application aux actions visant à obtenir la réparation de préjudices ayant pour cause un manquement d'un producteur ou d'un fournisseur de produits de santé, ou d'un prestataire utilisant l'un de ces produits ;

– il exclut les associations ayant pour activité annexe la commercialisation des produits de santé (mentionnés au II de l'article L. 5311-1 du code de la santé publique) ;

– il limite la réparation des préjudices à ceux résultant de dommages corporels subis par des usagers du système de santé ;

– il exclut l'application de l'article 64 de la loi *Justice du XXI^{ème} siècle*, qui impose une mise en demeure préalable à toute action de groupe, à l'action de groupe « *Santé* ».

Cet article est entièrement réécrit par l'alinéa 5 du présent article 19 : dans sa nouvelle version, il concerne uniquement la qualité pour agir, ouverte à l'ensemble des associations et organismes visés à l'article 63 de la loi *Justice du XXI^{ème} siècle*, soit les associations agréées, les associations existant depuis au moins cinq ans et les organismes agréés pour tenter des actions de groupe transfrontières. Il résulte de cette réécriture :

– un élargissement de la qualité pour agir à l'ensemble des associations et organismes visés par la loi *Justice du XXI^{ème} siècle* ;

– le principe de réparation intégrale des préjudices, toute mention de limitation aux préjudices corporels étant supprimée.

Le II procède à une mesure de coordination à l'article L. 1526-10 du code de la santé publique.

*

* *

Article 42

(art. L. 411-4, L. 421-11, L. 421-22, L. 441-6, L. 442-1, L. 442-2 et L. 443-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile)

Transposition de la directive (UE) 2021/1883 du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2021 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article procède à la transposition dans le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile de la directive (UE) 2021/1883 du Parlement européen et du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié, qui avait assoupli le régime de la « carte bleue européenne », notamment s'agissant des conditions d'admission et des facultés de mobilité au sein de l'Union européenne des travailleurs hautement qualifiés qui en bénéficient.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

- La directive 2009/50/CE a créé le système de carte bleue européenne pour attirer dans l'Union européenne les travailleurs hautement qualifiés ressortissants de pays tiers.
- La loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité a transposé cette directive dans le CESEDA.
- La directive (UE) 2021/1883 a abrogé et remplacé la directive 2009/50/CE et institué des conditions plus souples pour l'admission et la mobilité des travailleurs hautement qualifiés dans l'UE.

I. L'ÉTAT DU DROIT

La directive 2009/50/CE établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié avait fixé un cadre harmonisé dans l'Union européenne pour l'entrée sur le territoire de ces travailleurs.

Elle a **créé ainsi un système de « carte bleue européenne »** assorti de règles et de critères d'admission, ainsi que de droits de séjour et de mobilité communs pour l'UE.

Ce nouveau titre de séjour a été transposé en droit interne par la loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité. Son régime est codifié dans le CESEDA.

La carte bleue européenne en droit interne

L'étranger qui occupe un emploi hautement qualifié, pour une durée égale ou supérieure à un an, et justifie d'un diplôme sanctionnant au moins trois années d'études supérieures ou d'une expérience professionnelle d'au moins cinq ans d'un niveau comparable se voit délivrer une **carte de séjour pluriannuelle** portant la mention « **talent – carte bleue européenne** » d'une durée égale à celle figurant sur le contrat de travail dans la limite de **quatre ans**, sous réserve de justifier du respect d'un seuil de rémunération fixé par décret en Conseil d'État (article L. 421-11 du CESEDA).

Ce titre de séjour facilite aussi la mobilité au sein de l'UE. L'étranger qui a séjourné au moins dix-huit mois dans un autre État membre sous couvert d'une carte bleue européenne peut venir occuper un emploi hautement qualifié en France et déposer, au cours du mois suivant son entrée sur le territoire, une demande en France.

Après cinq ans de séjour ininterrompu sur le territoire d'un État membre de l'UE, et qu'il ait résidé en France les deux années précédant sa demande, le travailleur hautement qualifié peut solliciter une **carte de résident portant la mention « résident de longue durée – UE » valable 10 ans** (article L. 421-12 du CESEDA).

Le conjoint et les enfants majeurs reçoivent de plein droit une carte de séjour pluriannuelle portant la mention « passeport talent (famille) » d'une **durée égale** à la période de validité restant à courir de la carte de séjour du bénéficiaire. Cette carte est délivrée, dans les mêmes conditions, aux enfants du couple entrés mineurs en France, dans l'année qui suit leur dix-huitième anniversaire (article L. 421-22 du CESEDA). Elle est renouvelée de plein droit pour une durée de quatre ans lorsque son titulaire réside en France depuis au moins cinq ans.

Après cinq ans de résidence ininterrompue en France, le conjoint et les enfants peuvent obtenir une carte de résident portant la mention « résident de longue durée – CE », valable dix ans (article L. 421-25 du CESEDA).

À noter que pour le bénéficiaire de la carte bleue, du conjoint ou de l'enfant majeur, la délivrance d'une carte de résident de longue durée est subordonnée au respect des **conditions d'intégration républicaine** prévues à l'article L. 413-7 du CESEDA (l'intégration républicaine de l'étranger étant « *appréciée en particulier au regard et de sa connaissance de la langue française qui doit être au moins égale à un niveau défini par décret en Conseil d'État* », et à la suite d'un avis du maire de la commune de résidence de l'étranger).

Comme les autres titres de séjour, le titre de séjour portant la mention « talent – carte bleue européenne » **peut être retiré** par une décision motivée si l'étranger cesse de remplir l'une des conditions exigées pour la délivrance de la carte, fait obstacle aux contrôles ou ne défère pas aux convocations (article L. 432-5 du CESEDA)

La Commission européenne a estimé que **cette directive n'a pas atteint l'ensemble de ses objectifs**, notamment du fait que l'UE n'est pas suffisamment attractive pour les travailleurs hautement qualifiés par comparaison à l'échelle internationale.

La directive (UE) 2021/1883 du Parlement européen et du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié adoptée le 20 octobre 2021, a dès lors remplacé la directive 2009/50/CE. Elle a **refondu le système de carte bleue européenne** en prévoyant des **critères d'admission et de mobilité plus souples au sein de l'UE**.

Cette directive devait être transposée au plus tard le 18 novembre 2023 (selon son article 31). Par une communication du 25 janvier 2024, la Commission européenne a annoncé une **mise en demeure de la France** pour défaut de transposition.

Le droit interne doit être modifié sur plusieurs points pour être mis en conformité avec la nouvelle directive.

En premier lieu, la durée minimale du contrat de travail dans l'État membre nécessaire pour formuler la demande de carte bleue européenne doit être réduite, d'une durée d'un an à une durée de six mois (article 5, paragraphe 1, de la directive).

En deuxième lieu, la durée d'expérience comparable à un diplôme sanctionnant trois années d'études supérieures doit être abaissée (elle passe de cinq à trois ans) pour les managers et les spécialistes des technologies de l'information et de la communication ⁽¹⁾ (article 2, paragraphe 9, de la directive).

En troisième lieu, la durée de la carte bleue européenne doit être ajustée. Le droit interne n'est pas en adéquation avec l'article 9, paragraphe 2, de la nouvelle directive en ce qui concerne la durée de la carte bleue européenne (pas plus qu'avec l'article 7 de la directive de 2009 sur ce point). Cet article prévoit que la durée de la carte bleue européenne est celle du contrat de travail, dans la limite de quatre ans. Toutefois, si la durée du contrat est inférieure à vingt-quatre mois, la durée de la carte doit être supérieure de trois mois à celle du contrat (dans la limite de vingt-quatre mois).

En quatrième lieu, la durée de séjour légal dans un État membre exigée avant de pouvoir occuper un emploi hautement qualifié dans un autre État membre (en l'occurrence, en France) est abaissée de dix-huit à douze mois. À partir de la deuxième mobilité dans un État membre, cette durée est réduite à six mois (article 21, paragraphe 11 de la directive).

En cinquième lieu, les conditions d'obtention de la carte de résident de longue durée – UE sont assouplies : elle peut être octroyée à l'étranger titulaire d'une carte de séjour pluriannuelle portant la mention « talent - carte bleue européenne » depuis deux ans et ayant séjourné régulièrement en France ou dans un

(1) Ces professions sont visées à l'annexe 1 de la directive : il s'agit des « Managers, technologies de l'information et des communications » et « Spécialistes des technologies de l'information et des communications », respectivement groupe 133 et groupe 25 dans la classification internationale type des professions (CITP-08).

autre État membre de l'UE avant cette période pendant trois années sous couvert de plusieurs titres (pas seulement la carte de séjour portant la mention « carte bleue européenne »).

En sixième lieu, le calcul de la durée de résidence exigée pour les membres des familles des détenteurs d'une carte bleue européenne qui souhaitent obtenir un titre de séjour autonome **doit intégrer le cumul des séjours effectués dans différents États membres** (cette modalité de calcul était optionnelle en application de l'article 15, paragraphe 7, de la directive 2009/50/CE, et revêt désormais un caractère obligatoire aux termes de l'article 17, paragraphe 7, de la directive 2021/1883).

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article procède aux modifications législatives qui résultent de la transposition de la directive 2021/1883. Il :

– **ajuste la durée de la carte bleue européenne**. La durée de la carte bleue européenne reste celle du contrat de travail, dans la limite de quatre ans. Toutefois, il est en outre prévu, comme dans la directive, que si la durée du contrat est inférieure à vingt-quatre mois, la durée de la carte est supérieure de trois mois à celle du contrat, dans la limite de vingt-quatre mois (**1°** du présent article) ;

– **abaisse d'un an (droit existant) à six mois (droit proposé) la durée minimale du contrat de travail** exigée pour pouvoir solliciter une carte bleue européenne (**a du 2°** du présent article) ;

– **assouplit la condition de durée d'expérience d'un niveau comparable à un diplôme sanctionnant trois années d'études supérieures** en prévoyant comme alternative à une expérience professionnelle de cinq ans, une « *expérience professionnelle pertinente au cours des sept années précédant la demande [...] dans des conditions tenant notamment à la profession concernée* » (même **a du 2°**) ;

– **abaisse la durée de séjour légal dans un État membre sous couvert d'une carte bleue européenne** exigée avant de pouvoir occuper un emploi hautement qualifié en France, de dix-huit mois à douze mois. Il est en outre prévu, comme dans la directive, qu'à partir de la deuxième mobilité dans un État membre, cette durée est réduite à six mois (**b du 2°** du présent article) ;

– **transpose deux dispositions de la directive (c du 2°) qui portent sur la possibilité de refuser la demande de délivrance ou de renouvellement de la carte de séjour pluriannuelle portant la mention « talent – carte bleue européenne »**. La première (transposition de l'option ouverte à l'article 7, paragraphe 1, de la directive qui énumère les motifs de rejet de la carte bleue européenne) prévoit qu'elle **est refusée** lorsque l'entreprise de l'employeur a été créée ou opère « *dans le but principal de faciliter l'entrée de ressortissants de pays*

tiers ». **La seconde** (il s'agit de l'une des **options** ouvertes par le paragraphe 2 de l'article 7 de la directive) prévoit qu'elle **peut être refusée** « *lorsque l'entreprise de l'employeur a manqué à ses obligations légales en matière de sécurité sociale, de fiscalité, des droits des travailleurs ou des conditions de travail ou lorsque l'employeur a fait l'objet d'une condamnation pénale pour le motif de travail illégal* »

– **assouplit les conditions d'obtention de la carte de résident de longue durée – UE (3° du présent article)**. Il est ainsi prévu qu'elle peut être octroyée à l'étranger titulaire d'une carte de séjour pluriannuelle portant la mention « talent - carte bleue européenne » depuis deux ans et ayant séjourné régulièrement en France ou dans un autre État membre de l'UE avant cette période pendant trois années sous couvert de :

– la carte de séjour portant la mention « carte bleue européenne », comme dans le droit existant (**a du 3°**) ;

– la carte de séjour nationale accordée pour l'exercice d'un emploi hautement qualifié (**b du 3°**) ;

– la carte de séjour portant la mention « chercheur » (**c du 3°**) ;

– les cartes de séjour octroyées aux bénéficiaires d'une protection internationale, c'est-à-dire la reconnaissance de la qualité de réfugié ou la protection subsidiaire (**d du 3°**).

– **intègre** dans le calcul des cinq années de résidence exigée pour les membres des familles des détenteurs d'une carte bleue européenne qui souhaitent obtenir un renouvellement de plein droit de leur carte de séjour, **le cumul des séjours effectués dans différents États membres** (conformément à l'article 17, paragraphe 7, de la directive 2021/1883). En outre, le présent article transpose l'option ouverte par ce même paragraphe de la directive en application de laquelle les États membres peuvent exiger du demandeur qu'il ait résidé légalement et de manière ininterrompue sur leur territoire (en l'occurrence, le territoire français) les deux années qui précèdent la demande (**4° du présent article**). Selon l'étude d'impact, il s'agit ainsi « *de s'assurer d'un ancrage le plus stable possible du membre de famille sur le territoire national avant la demande de titre autonome* ». Le retrait ne peut intervenir en ce cas si les conditions initiales (liées à la relation entretenue avec l'accueillant bénéficiaire de la carte bleue européenne) ne sont plus remplies (puisqu'il s'agit dès lors d'un titre de séjour « autonome »).

L'étude d'impact précise qu'un décret en Conseil d'État et un arrêté seront pris par le ministre chargé de l'immigration pour mettre en conformité la partie réglementaire du CESEDA avec ces nouvelles dispositions.