SIGNATURE



The group actions reform in France: when simplifying things gets complicated

The reform of group actions is supported by the French National Assembly through the "Bill regarding the legal regime of group actions". While the French National Assembly intends to reform the regime to push for an increase in these actions (1.), the French Senate has expressed its disagreement with the French National Assembly by broadly tempering the Bill during its session on 6 February 2024 (2.).

1. The French National Assembly's determination to make group actions more "accessible"

A Parliamentary Report describing the results of group actions as "disappointing" in light of the number of actions brought and the number of "positive" outcomes (i.e., the company's sentencing) made the reform of group actions necessary for the Members of Parliament who supported it.

This disappointing result would notably be explained by the complexity of the regime, which is why the purpose of the Bill was to improve the accessibility of group actions by rethinking and making the process easier.

To that end, the French National Assembly passed a number of measures, such as the introduction of a single, unified group action procedure to put an end to the plethora of texts in different Codes depending on their scope (French Consumer Code, French Environmental Code, French Public Health Code, etc.). Similarly, the Bill provided for an end to the difference between group actions in terms of compensable losses, so that all types of losses could be compensated. The Bill also provided for a significant extension of legal standing, so that it would no longer be restricted to a limited number of associations. Another measure introduced by this Bill was the creation of a national register to list group actions in France.

The Bill also provided for the introduction of a "civil penalty", an unprecedented innovation in the French legal system. This civil penalty, as envisioned by the French National Assembly, consisted of the payment of a penalty to the French Treasury by the convicted company, which "*may not exceed 3% of the average annual turnover, excluding tax, calculated over the last three financial years prior to that in which the fault was committed*".

This civil penalty, comparable to a fine, came in addition to the payment of damages to the winning claimants in the group action, and its payment could only have been issued at the request of the French Public Prosecutor or the French Government (depending on whether the group action was brought before the Judicial or Administrative Courts) when the fault had been deliberately committed by its perpetrator to obtain an undue gain or undue saving and the failure would have caused damage to several natural persons and legal entities put in a similar situation.

This Bill, passed on 8 March 2023 by the French National Assembly, thus included several key measures, which completely restructured the group action procedure. As is standard practice in the French legislative process, the Bill was then scrutinised by the second House of the French Parliament: the French Senate.



1. The French Senate's divergent opinion

Surprisingly enough (which does not imply it is unfortunate), the French Senate considerably amended the Bill by reneging on several of the attempted innovations brought by the French National Assembly, which were considered too drastic.

Indeed, the French Senator Rapporteur for the Senatorial Committee, responsible for the analysis of this Bill, specified on several occasions that, although the French Senate welcomed the initiative to reform the group action regime, it intended to re-establish a certain balance in this Bill, which was characterised "*by a certain form of established radicalism*".

The French Senate therefore removed or reduced several measures suggested by the French National Assembly, so as to "*steer the lawmaker away from the tightrope he has been treading on until now*", according to the Senator-Rapporteur. The French Senate's position is clear.

This can be explained in particular by the fact that the French Senate does not share the French National Assembly's pessimistic assessment, as it does not consider the group actions system to be a failure, but rather describes its result as "insufficient". The French Senate puts the French National Assembly's observation into perspective on the grounds that the number of group actions can also be explained by the "*necessary appropriation phase*" that comes with the introduction of a new procedure into the French legal system. It also points out that some group actions were successful through amicable settlements.

We can only agree with such an approach. Furthermore, it is surprising to consider a legal mechanism to be disappointing, especially on the grounds that it would not lead to the sentencing of the defendant companies when they simply asserted their rights. Among the amendments passed by the French Senate, there is first and foremost the restriction of the extension of the legal standing brought forward by the French National Assembly. The Bill, as passed by the French Senate, restricted legal standing to associations authorised to bring such actions. The French Senate's reasoning for this choice is that a legal standing with a scope that would be too broad would allow ill-intentioned parties to bring actions into Court, which it wants to prevent.

The French Senate also restricted the extension of the scope of group actions by the French National Assembly, by voting to keep the current scope of group actions in the fields of Health and Employment. The French Senate also postponed the coming into force of the new regime to group actions whose cause of action arose after the coming into force of the law, to avoid putting economic operators who had not anticipated this amendment to the legal framework and its associated risks in a difficult position.

In line with the above, the French Senate also re-introduced several measures that had been removed by the French National Assembly, such as the obligation to send a prior notice to the defendant and the simplified procedure, measures that the French National Assembly had intended to drop.

Furthermore, and this is perhaps the most significant of the amendments passed by the French Senate, the pure and simple cancellation of the civil penalty created by the French National Assembly. The French Senate did not wish to adjust it or make its conditions stricter, but rather to simply cancel it. The French Senate considers that the introduction of this measure was not "*preceded by an in-depth study of its effects and consequences in each of the fields involved*". It also points out that this penalty, which is derived from the punitive damages principle, does not achieve consensus among academics, legal practitioners and economic stakeholders heard by the Senator-Rapporteur. Last but not least, the constitutionality of such a measure raises doubts. The Senator-Rapporteur rightly explains that "*the opportunity to include such a provision in the legislation seemed very questionable to the Committee, which consequently removed it*".

However, the French Senate did not proceed exclusively by censorship and extended some of the measures introduced by the French National Assembly into the Bill. This applies in particular to the jurisdiction of the Courts. The French National Assembly provided that jurisdiction would be given to dedicated Judicial Courts, without further explanations. The French Senate amended this provision to indicate that at least two Courts would have jurisdiction. The French Senate explains that it wants to avoid a situation where only one Parisian Court would have jurisdiction, as it would be counterproductive.

The French Senate also wishes to broaden the scope of the national register created by the French National Assembly to record ongoing group actions. The French Senate provides that the register will also record closed actions, withdrawn actions, as well as approved mediation agreements regarding actions recorded in the register.





LONDON PARIS GIBRALTAR

Lastly, the French Senate intended to "*finalise*" the transposition into French law of the European Directive dated 25 November 2020 on representative actions for the protection of the collective interests of consumers, as it considers that the transposition carried out by the French National Assembly in its Bill was flawed. It is consequently a substantially amended Bill that has been returned to the French National Assembly for a second examination. This is a welcome change, as some of the proposals submitted by the French National Assembly contravened the initial intention of not turning the group action into an action aimed exclusively at pushing companies into exaggerated settlement agreements but instead to allow them to avoid a long and expensive procedure.

However, the French Government has begun the fast-track procedure. Given the disagreement between the two Houses of the French Parliament, it is possible that a Joint Committee composed of 7 Members of Parliament and 7 Senators will be appointed to reach an agreement on the Bill between the Houses.

These successive developments show that simplifying the group action regime is not so simple after all!



Sylvie Gallage-Alwis
Partner

sylvie.gallage-alwis@signaturelitigation.com



Nikita Yahouedeou
Associate

nikita.yahouedeou@signaturelitigation.com



La réforme des actions de groupe : une complexe simplification

La réforme des actions de groupe est portée par l'Assemblée nationale par le biais de la « Proposition de loi relative au régime juridique des actions de groupe ». Alors que l'Assemblée Nationale entend réformer le régime afin de pousser à la multiplication de ces actions (1.), le Sénat, lui a marqué son désaccord avec l'Assemblée nationale en tempérant largement la proposition de loi lors de la séance du 6 février 2024 (2.).

1. La volonté de l'Assemblée nationale de rendre les actions de groupe plus « accessibles »

C'est à la suite d'un rapport parlementaire qualifiant le bilan des actions de groupe de « décevant » au regard du nombre d'actions initiées et du nombre d'entre elles ayant obtenu une issue « positive » (c'est-à-dire, la condamnation de l'entreprise) que la réforme des actions de groupe est apparue nécessaire aux députés la portant.

Ce bilan décevant serait notamment dû à la complexité du régime, raison pour laquelle la Proposition de loi avait donc pour objectif de rendre l'action de groupe plus accessible en repensant et facilitant le mécanisme.

Pour ce faire, l'Assemblée nationale a adopté différentes mesures telles que la création d'une procédure de l'action de groupe unique et unifiée afin de mettre fin à la multiplicité des textes présents dans différents codes selon leur champ d'application (code de la consommation, code de l'environnement, code de la santé publique…). De même, la proposition de loi prévoyait de mettre fin à la différence relative aux préjudices indemnisables entre les actions de groupe afin de rendre tous les types de préjudices indemnisables. La proposition prévoyait également de considérablement élargir la qualité à agir afin qu'elle ne soit plus réservée à un nombre limité d'associations. Une autre mesure introduite par la Proposition de loi était la création d'un registre national visant à recenser les actions de groupe en France.

Aussi, la proposition de loi prévoyait, et c'est là une innovation dans le paysage juridique français, l'introduction d'une « sanction civile ». Cette sanction civile telle qu'imaginée par l'Assemblée nationale consistait au paiement d'une somme au Trésor public par l'entreprise condamnée qui « *ne peut être supérieure à 3 % du chiffre d'affaires moyen annuel, hors taxes, calculé sur les trois derniers exercices clos antérieurs à celui au cours duquel la faute a été commise* ».

Cette sanction civile, assimilable à une amende, s'ajoutait au paiement de dommages-intérêts aux demandeurs à l'action de groupe qui auraient obtenu gain de cause et son paiement n'aurait pu être ordonné que sur demande du Ministère Public ou du Gouvernement (selon que l'action de groupe se déroule devant les juridictions civiles ou administratives) lorsque la faute aurait délibérément été commise par son auteur en vue d'obtenir un gain ou une économie indue et que le manquement aurait causé un dommage à plusieurs personnes physiques et morales placées dans une situation similaire.

Cette proposition de loi, adoptée le 8 mars 2023 par l'Assemblée nationale, comportait donc plusieurs mesures fortes redessinant complètement l'action de groupe. Comme le veut le processus législatif français, le texte a ensuite été analysé par la seconde chambre du Parlement, le Sénat.



2. La divergence d'opinion du Sénat

De manière assez surprenante (ce qui n'est pas synonyme de malheureuse), le Sénat a considérablement modifié la proposition de loi en revenant sur plusieurs des tentatives d'innovations introduites par l'Assemblée nationale, jugées trop radicales.

En effet, le Sénateur Rapporteur de la Commission sénatoriale en charge de l'analyse de cette proposition de loi a précisé à plusieurs reprises que bien que le Sénat accueille favorablement l'initiative d'une réforme du régime de l'action de groupe, il comptait réinstaurer un certain équilibre dans cette proposition de loi caractérisée « *par une certaine forme de radicalité assumée* ».

Le Sénat a donc supprimé ou atténué plusieurs des mesures suggérées par l'Assemblée nationale, afin de « faire dévier le législateur du chemin de crête qu'il s'est employé à arpenter jusqu'à présent », selon les mots du Sénateur Rapporteur. La position sénatoriale est claire.

Ceci s'explique notamment par le fait que le Sénat ne partage pas le bilan pessimiste que dresse l'Assemblée nationale puisqu'il ne considère pas que le mécanisme des actions de groupe est un échec mais qualifie plutôt le bilan d'« insuffisant ». Le Sénat relativise le constat de l'Assemblée Nationale aux motifs notamment que le nombre d'actions de groupe s'explique également par *« la nécessaire phase d'appropriation »* propre à l'introduction d'une nouvelle procédure dans le paysage juridique. Il souligne également que certaines actions de groupe ont prospéré par le biais d'accords amiables.

On ne peut que valider une telle approche. Par ailleurs, il est étonnant de juger un mécanisme juridique comme étant décevant notamment au motif qu'il n'entrainerait pas la condamnation des entreprises défenderesses alors qu'elles n'ont fait que valoir leurs droits.

Parmi les amendements adoptés par le Sénat, il y a tout d'abord la restriction de l'extension de la qualité à agir portée par l'Assemblée nationale. En effet, la proposition de loi telle qu'adoptée par le Sénat restreint la qualité à agir à des associations qui seraient agréées à cette fin. Le Sénat motive ce choix par le fait qu'une qualité à agir trop large permettrait à des acteurs malveillants d'introduire des actions, ce qu'elle souhaite éviter.

Le Sénat a également restreint l'extension du champ des actions de groupe opéré par l'Assemblée nationale, en votant le maintien actuel des champs d'application actuels des actions de groupe dans les domaines de la santé et du travail. Le Sénat a aussi repoussé l'entrée en vigueur du nouveau régime aux actions de groupe dont le fait générateur est postérieur à l'entrée en vigueur de la loi, ceci pour éviter une mise en difficulté d'opérateurs économiques qui n'auraient pas anticipé cette modification du cadre juridique et ses risques.

Toujours dans ce sens, le Sénat a également rétabli plusieurs mesures supprimées par l'Assemblée nationale telle que la mise en demeure préalable du défendeur et la procédure simplifiée, mesures que l'Assemblée nationale comptait faire disparaître.

Aussi, et c'est peut-être le plus significatif des amendements votés par le Sénat, il s'agit de la suppression pure et simple de la sanction civile créée par l'Assemblée nationale. Le Sénat n'a pas souhaité l'aménager ou en durcir les conditions mais bien, tout simplement, la supprimer. En effet, le Sénat estime notamment que l'introduction de cette mesure n'a pas été « *précédée d'une évaluation approfondie de ses effets et de ses conséquences dans chacun des domaines concernés* ». Il soulève par ailleurs que cette sanction dérivée du modèle des dommages-intérêts punitifs ne fait pas consensus dans la doctrine, les praticiens du droit et les acteurs économiques entendus par le Sénateur Rapporteur. Enfin, un doute sur la constitutionnalité d'une telle mesure existe. Le Sénateur Rapporteur explique, à juste titre, que « *l'opportunité d'insérer une telle disposition dans la loi a paru très douteuse à la commission, qui l'a en conséquence supprimée* ».

Le Sénat n'a toutefois pas procédé par voie de censure exclusivement et a élargi certaines des mesures introduites par l'Assemblée nationale dans la proposition de loi. C'est le cas notamment de la compétence des Tribunaux. En effet, l'Assemblée nationale prévoyait que compétence serait donnée à des tribunaux judiciaires spécialisés, sans plus de précision. Le Sénat amende cette disposition pour préciser qu'au moins deux tribunaux judiciaires seront compétents. Le Sénat explique qu'il veut éviter que seule une unique juridiction parisienne ne soit compétente, ce qui serait contre-productif.

Aussi, le Sénat souhaite élargir le champ du registre national créé par l'Assemblée nationale afin de recenser les actions de groupe en cours. Le Sénat prévoit que le registre recensera également les actions clôturées, ayant fait l'objet d'un désistement ainsi que les accords de médiation homologués relatifs aux actions recensées dans le registre.





LONDON PARIS GIBRALTAR

Enfin, le Sénat a entendu « parachever » la transposition de la Directive européenne du 25 novembre 2020 relative aux actions représentatives visant à protéger les intérêts collectifs des consommateurs car il estime que la transposition opérée par l'Assemblée nationale dans sa proposition de loi était imparfaite.

C'est donc un texte profondément modifié qui est renvoyé à l'Assemblée nationale pour une seconde lecture. Une telle transformation est la bienvenue car les propositions faites par l'Assemblée nationale contrevenaient pour certaines à la volonté initialement affichée de ne pas faire de l'action de groupe une action visant exclusivement à pousser les entreprises à des accords transactionnels aux montants exagérés mais destinés à s'extraire d'une procédure longue et couteuse.

Toutefois, la procédure accélérée avait été initiée par le Gouvernement. Au regard du désaccord entre les deux chambres du Parlement, il est possible qu'une commission mixte paritaire composée de 7 députés et 7 sénateurs soit saisie pour parvenir à une entente sur le texte entre les chambres.

Ces évolutions successives démontrent que la simplification du régime de l'action de groupe n'est donc finalement… pas si simple !



Sylvie Gallage-Alwis
Avocate associée

sylvie.gallage-alwis@signaturelitigation.com



Nikita Yahouedeou
Avocate collaboratrice

nikita.yahouedeou@signaturelitigation.com