



...le projet de loi portant

DIVERSES DISPOSITIONS D'ADAPTATION AU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE

Le projet de loi n° 352 (2024-2025) portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne (Ddadue) a, du fait de sa nature même, un caractère composite. Parmi les 43 articles qu'il contient, **9 ont été délégués au fond à la commission des lois** par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. Ils concernent **la commande publique, la procédure de l'action de groupe et certains titres de séjour**.

Le présent projet de loi apporte en son **article 13 une modification au régime du partenariat d'innovation**, contraire au droit de l'Union européenne à raison d'une modification apportée par la loi de finances pour 2024. Ayant constaté son bienfondé juridique, **la commission l'a accepté sans modification**.

L'**action de groupe** repose en droit français sur sept cadres procéduraux, que le projet de loi, dans sa rédaction initiale, avait pour objet de modifier afin d'en assurer la conformité à la directive « actions représentatives » qui s'impose à la France depuis décembre 2022. **L'Assemblée nationale a toutefois écarté la solution d'une transposition stricte au profit de l'adoption d'un régime unifié de l'action de groupe**. Elle a en conséquence substitué sa version de la proposition de loi relative au régime juridique des actions de groupe, en navette depuis mars 2023, au dispositif de l'article 14 et a supprimé par coordination les articles 15 à 19. **L'article 14 institue donc désormais un régime nouveau, qui soulève de nombreuses difficultés juridiques** déjà identifiées par le Sénat lors de l'examen de cette proposition de loi – et dont l'Assemblée nationale n'a pas tenu compte. **Si la commission a suivi le choix de l'Assemblée nationale de profiter de ce texte pour faire advenir un régime unifié d'action de groupe**, elle n'en a pas moins souhaité **modifier son champ d'application matériel comme personnel** afin de lever les problèmes qu'elle avait déjà soulignés l'année passée.

Les articles 42 et 43 apportent certaines modifications à deux titres de séjour en faveur des travailleurs qualifiés. La commission a **souscrit à celles relatives à la « carte bleue européenne »**, en se saisissant néanmoins **de la marge d'appréciation laissée par le droit de l'Union européenne au législateur**, notamment pour prévenir le dévoiement de ce dispositif. **Elle a accepté sans modification** les dispositions prévoyant des mesures de coordination nécessaires à l'effectivité d'un titre dédié aux **professionnels de la santé**.

En conséquence, la commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter les articles 13, 14, 42 et 43 dans leur rédaction issue de ses travaux, **et de supprimer les articles 15 à 19**.

1. MISE EN CONFORMITÉ DU CHAMP D'APPLICATION DU MARCHÉ DE PARTENARIAT D'INNOVATION

L'article 13 du projet de loi révisé les conditions de recours au partenariat d'innovation afin de les rendre conforme au droit de l'Union européenne. Le partenariat d'innovation, introduit par la directive 2014/24/UE du 26 février 2014, est un marché public visant à inciter les acheteurs publics à **stimuler l'innovation** par leurs achats, en permettant le recours à une **procédure de passation unique** pour les phases de recherche, de développement et d'acquisition de solutions innovantes.

Le champ d'application de ce type de marché est encadré par la directive 2014/25/UE qui limite son recours au cas où l'acheteur ne peut satisfaire son besoin par une solution déjà

existante sur le marché et doit en conséquence se tourner vers l'innovation. L'acceptation européenne de l'innovation, permettant le recours à ce type de marché, est large : sont en effet considérés comme nouveaux les travaux, produits ou services **nouveaux ou sensiblement améliorés**, notamment au regard des procédés de production ou de construction, des méthodes de commercialisation ou des méthodes organisationnelles dans les pratiques, l'organisation du lieu de travail ou les relations extérieures de l'entreprise.

Initialement fidèlement transposée en droit interne à l'article L. 2172-3 du code de la commande publique, cette définition a néanmoins été élargie par la loi de finances pour 2024, dont l'article 44 a qualifié d'innovants tous les travaux, fournitures, ou services proposés par de « **jeunes entreprises innovantes** ».

L'inclusion automatique des jeunes entreprises innovantes dans le champ d'application de l'article L. 2172-3 du code de la commande publique, et la possibilité de retenir leur offre indépendamment du respect des critères d'innovation définis par le droit de l'Union européenne, contreviennent **aux principes d'égalité et de non-discrimination** prévus par la Constitution ainsi que par les traités européens, et pourraient dès lors conduire la France à être condamnée pour manquement au regard du droit de l'Union européenne.

En conséquence, **l'article 13 supprime les dispositions introduites par l'article 44 de la loi de finances pour 2024**, afin de rendre les conditions de recours au partenariat d'innovation conformes au cadre posé par les directives. Au regard des risques juridiques induits par la rédaction actuelle de l'article L. 2172-3, **la commission propose en conséquence d'adopter l'article sans modification.**

2. LA NÉCESSAIRE TRANSPOSITION DE LA DIRECTIVE « ACTIONS REPRÉSENTATIVES », OCCASION D'UNE REFORME PERFECTIBLE DU RÉGIME JURIDIQUE DES ACTIONS DE GROUPE

A. L'ACTION DE GROUPE CONNAÎT UN ÉCLATEMENT ENTRE SEPT RÉGIMES QUI MÉCONNAÎSENT DEPUIS DÉCEMBRE 2022 PLUSIEURS DISPOSITIONS DE LA DIRECTIVE « ACTIONS REPRÉSENTATIVES »

L'action de groupe n'a été introduite que tardivement en droit français, lors de l'adoption de la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 *relative à la consommation*, qui a instauré une procédure spécifique à ce champ du droit. D'autres régimes ont été créés par la suite, d'abord en matière de produits de santé, par la loi n°2016-41 du 26 janvier 2016, puis dans différents domaines, tels que le droit du travail, l'environnement ou les données personnelles, lors de l'établissement d'un régime de droit commun par la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 *de modernisation de la justice du XXI^e siècle*.

Les sept cadres procéduraux de l'action de groupe existants se distinguent par des champs d'application matérielle, des qualités pour agir, des finalités ou des modalités de liquidation des préjudices différents. Un rapport d'information de l'Assemblée nationale *sur le bilan et les perspectives des actions de groupe* adopté en 2020 imputait le bilan « *décevant* » de cette procédure à cette atomisation des régimes. De fait, **seules 35 actions de groupe ont été intentées en dix ans.**

Or, **le droit français de l'action de groupe méconnaît au surplus plusieurs dispositions de la directive du 25 novembre 2020, dite « actions représentatives »**, qui devaient être transposées avant le 25 décembre 2022. Il s'agit par exemple de la nécessité d'instituer une procédure d'action de groupe transfrontière dont la directive définit les modalités, d'attribuer au juge les moyens nécessaires à la prévention des conflits d'intérêts et de développer les dispositifs d'information des justiciables quant aux actions de groupe en cours et à venir.

Une **proposition de loi relative au régime juridique des actions de groupe** avait été déposée à l'Assemblée nationale en décembre 2022 par Laurence Vichnievsky et Philippe Gosselin pour **remédier tant à la complexité du droit français de l'action de groupe, qu'à son incompatibilité avec la directive « actions représentatives »**.

Cette proposition de loi, qui avait ensuite été **largement amendée en première lecture au Sénat** en février 2024, reste encore en navette n'a toujours pas fait l'objet d'une commission mixte paritaire.

B. PLUTÔT QUE DE PROCÉDER À UNE TRANSPOSITION STRICTE, L'ASSEMBLÉE NATIONALE A RÉINTRODUIT SA VERSION DE LA PROPOSITION DE LOI RELATIVE AU RÉGIME JURIDIQUE DES ACTIONS DE GROUPE

Le gouvernement a décidé de procéder à une transposition stricte de la directive, à régimes constants, au lieu de poursuivre la procédure parlementaire de la proposition de loi précitée – et en dépit d'une analyse partagée avec le Sénat au sujet du régime qu'elle vise à introduire. Cette transposition stricte nécessitait la modification des trois codes et deux lois qui contiennent les fondements juridiques actuels des régimes de l'action de groupe.

Les articles 14 à 19 du projet de loi, dans leur rédaction initiale, apportaient donc les modifications exigées par la directive à ces différents cadres procéduraux. L'article 14 modifiait le socle procédural commun, l'article 15, le code de justice administrative, l'article 16, la loi « informatique et libertés », les articles 17 et 18, le code de la consommation et l'article 19, le code de la santé publique.

Or, **l'Assemblée nationale a intégré à l'article 14**, par amendement de son rapporteur pour avis, Philippe Gosselin, **la version de la proposition de loi relative au régime juridique des actions de groupe qu'elle avait adoptée en première lecture**, en la substituant aux dispositions de transposition stricte du gouvernement et sans prendre en considération l'essentiel des difficultés juridiques identifiées par le Sénat. En conséquence, **elle a supprimé les articles 15 à 19 par coordination.**

Cette reprise sans modification majeure de la mouture de la proposition de loi adoptée en mars 2023 par l'Assemblée nationale a pour effet que l'article 14 prévoit désormais un **champ d'application universel** de l'action de groupe et des modalités d'octroi de **l'intérêt à agir excessivement ouvertes**. En outre, il comporte deux dispositifs que le Sénat avait supprimés : **la sanction civile** en cas de faute dolosive ayant entraîné des dommages sériels et **l'attestation sur l'honneur**, que devraient produire les demandeurs lors de l'introduction d'une action de groupe.

Au-delà, **l'Assemblée nationale a écarté les différents apports du Sénat**, qu'il s'agisse de l'extension de la procédure de mise en demeure préalable, de dispositions spécifiques à la prévention des conflits d'intérêts, de la procédure d'action de groupe simplifiée ou des conditions d'entrée en vigueur du texte.

Le régime de l'action de groupe adopté par l'Assemblée nationale a toutefois fait l'objet de **certaines modifications rédactionnelles et de transposition** de la directive « actions représentatives ». Il a ainsi été prévu, conformément à ce qu'exige la directive, que le juge puisse rejeter une action manifestement infondée dès l'introduction de l'instance.

De la même manière, les définitions des actions de groupe en cessation du manquement et en réparation des préjudices ont été modifiées pour **assurer la bonne transposition de la directive.**

C. LE RÉGIME JURIDIQUE ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE SOULÈVE PLUSIEURS DIFFICULTÉS JURIDIQUES AUXQUELLES LA COMMISSION A REMÉDIÉ

Si la commission n'a pas souhaité revenir à la version initiale des articles 14 à 19, compte tenu des travaux parlementaires consacrés au régime juridique des actions de groupe, **elle a toutefois regretté que l'Assemblée nationale n'ait pas remédié aux difficultés juridiques identifiées par le Sénat** lors de l'examen de la proposition de loi précitée.

L'universalisation du champ matériel de l'action de groupe connaît en effet deux limites principales, qui tiennent à l'élargissement des acteurs économiques soumis au **risque réputationnel significatif** qu'entraîne l'engagement d'une action de groupe et à l'instrumentalisation vraisemblable de cette procédure, qui **détournerait les justiciables, à leur détriment, des voies de droit commun.** La commission a donc maintenu le champ

actuel de l'action de groupe en matière de droit du travail et de la santé. **Les modalités d'octroi de la qualité pour agir ont également été restreintes** pour garantir la crédibilité, la fiabilité et la probité des personnes morales susceptibles d'intenter une action de groupe.

La commission a par ailleurs **restauré les dispositifs** qu'elle juge utiles à l'amélioration du régime de l'action de groupe, que sont la procédure de **mise en demeure préalable** ou la procédure d'**action de groupe simplifiée**.

Certaines dispositions ont toutefois été écartées par la commission. Il s'agit notamment de **la sanction civile**, qui ne paraît conforme ni au principe de proportionnalité des peines, ni au principe de légalité des délits et des peines, ni encore à la logique compensatrice du droit de la responsabilité civile.

L'attestation sur l'honneur a également été supprimée, car elle risque de générer un contentieux dilatoire et constitue une surtransposition, voire une violation de la directive.

Le caractère en principe exécutoire à titre provisoire du jugement sur la responsabilité a été remplacé par un mécanisme de consignation des sommes dues par le défendeur, pour éviter une complexification de la procédure préjudiciaire à l'intérêt des parties.

Enfin, **la commission a œuvré à l'identification d'un consensus avec l'Assemblée nationale.** Plusieurs modifications apportées au texte par l'Assemblée ont ainsi été entérinées. La commission a par exemple repris la mise à la disposition du public de la liste des associations agréées, la possibilité laissée au juge de rejeter dès l'introduction de l'instance une action manifestement infondée et les modifications apportées aux définitions des actions de groupe en cessation du manquement et en réparation des préjudices – qui toutes permettent d'assurer la bonne transposition de la directive.

La commission a enfin conservé la version du registre public des actions de groupe issue des travaux de l'Assemblée nationale, en précisant toutefois qu'il serait élaboré dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'État, compte tenu des inquiétudes exprimées à ce sujet par la direction des affaires civiles et du sceau.

La commission propose en conséquence d'adopter l'article 14 ainsi modifié et d'entériner la suppression des articles 15 à 19.

3. TITRES DE SÉJOUR EN FAVEUR DES TRAVAILLEURS QUALIFIÉS : DES DISPOSITIFS À PROMOUVOIR ET À ENCADRER

A. CARTE DE SÉJOUR PLURIANNUELLE « TALENT – CARTE BLEUE EUROPÉENNE » : UNE TRANSPOSITION LAISSANT PEU DE MARGE, UN ÉQUILIBRE À ASSURER

L'article 42 apporte les modifications rendues nécessaires par la directive (UE) 2021/1883 du 20 octobre 2021 aux dispositions du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) relatives à la carte de séjour pluriannuelle portant la mention « talent – carte bleue européenne » et aux titres qui lui sont liés.

Par une communication du 25 janvier 2024, **la Commission européenne a mis en demeure la France pour défaut de transposition**, la directive devant être transposée, en vertu de son article 31, au plus tard le 18 novembre 2023.

La directive procède à une **refonte du régime de la carte bleue européenne**, dispositif à destination des travailleurs hautement qualifiés qui avait été institué par la directive 2009/50/CE du 25 mai 2009.

Partant du constat d'un recours encore limité à ce dispositif, **la directive tend à assouplir les conditions de sa délivrance et de la mobilité de ses titulaires dans l'Union européenne**, ainsi que les conditions d'accès à la carte de résident de longue durée et aux titres de séjour prévus pour les membres de la famille des titulaires d'une carte bleue européenne.

Les dispositions de la directive étant pour la plupart très précises, elles ne laissent qu'une marge de manœuvre très limitée au législateur. La commission a néanmoins souhaité se saisir de cette marge pour prévenir toute dénaturation de ce dispositif.

Considérant qu'un seuil de rémunération trop faible risquerait de détourner le dispositif de sa vocation, à savoir l'accueil des travailleurs hautement qualifiés, elle a adopté un amendement prévoyant que le **seuil salarial**, fixé par décret en Conseil d'État, **ne peut être inférieur à 1,5 fois le salaire annuel brut moyen.**

Afin de lutter contre les éventuels abus, elle a adopté un amendement transposant une clause optionnelle de la directive, qui permet de **retirer le titre de séjour en cas de manquement de l'employeur à ses obligations légales**, notamment en matière fiscale ou sociale.

Elle a également adopté un amendement précisant que, conformément à l'article 18 de la directive (UE) 2021/1883, la condition de résidence exigée pour la délivrance de la carte de résident « longue durée UE » – cinq années dans un État membre de l'UE, dont les deux dernières en France – s'entend d'une résidence ininterrompue.

B. DONNER SON PLEIN EFFET À LA CARTE DE SÉJOUR PLURIANNUELLE « TALENT – PROFESSION MÉDICALE ET DE LA PHARMACIE »

L'article 43, introduit par l'Assemblée nationale, prévoit des **mesures de coordination relatives à la carte de séjour pluriannuelle « talent – profession médicale et de la pharmacie »**. Créé par l'article 31 de la loi du 26 janvier 2024, ce titre de séjour a pour objet de renforcer l'attractivité de la France à l'égard des médecins, sage-femmes, chirurgiens-dentistes et pharmaciens, notamment en favorisant l'installation des membres de leur famille.

Or, faute des dispositions de coordination nécessaires dans le CESEDA, les titulaires ce titre ne peuvent, en l'état du droit, bénéficier de certaines mesures prévues pour les titres de séjour du dispositif « Talent », à l'instar de la délivrance en première admission au séjour (art. L. 421-7) ou de l'accès des membres de la famille à la carte de séjour pluriannuelle « talent (famille) » (art. L. 421-22).

Compte tenu de la nécessité de procéder aux coordinations nécessaires, et de donner ainsi son plein effet à la volonté du législateur, **la commission propose d'adopter l'article 43 sans modification.**

La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter les articles 13, 14, 42 et 43 dans leur rédaction issue de ses travaux et de supprimer les articles 15 à 19.

Le texte sera examiné en séance publique le lundi 10 mars 2025.

POUR EN SAVOIR +

- Rapport fait au nom de la commission des lois sur la proposition de loi *relative au régime juridique des actions de groupe*, par Christophe-André Frassa, sénateur, adopté le 24 janvier 2024 ;
- Étude d'impact du projet de loi, 30 octobre 2024, NOR : ECOM2415026L/Bleue-1 ;
- Avis du Conseil d'État, n° 406517, sur une proposition de loi *relative au régime juridique des actions de groupe*, séance du 9 février 2023.



**Muriel
Jourda**

Président de la
commission

Sénateur
(Les Républicains)
du Morbihan



**Christophe-André
Frassa**

Rapporteur

Sénateur
(Les Républicains)
des Français
établis hors de
France (série 2)

[Commission des lois](#)

Téléphone : 01.42.34.23.37

[Consulter le dossier législatif](#)