

N° 7650¹⁷

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2021-2022

PROJET DE LOI

portant

- 1° introduction du recours collectif en droit de la consommation,
- 2° transposition de la directive (UE) 2020/1828 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2020 relative aux actions représentatives visant à protéger les intérêts collectifs des consommateurs et abrogeant la directive 2009/22/CE, et 3° modification :
 - du Code de la consommation;
 - de la loi modifiée du 11 avril 1983 portant réglementation de la mise sur le marché et de la publicité des médicaments ;
 - de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques ;
 - de la loi modifiée du 27 juillet 1997 sur le contrat d'assurance ;
 - de la loi modifiée du 14 août 2000 relative au commerce électronique ;
 - de la loi modifiée du 24 mai 2011 relative aux services dans le marché intérieur ;
 - de la loi modifiée du 23 décembre 2016 sur les ventes en soldes et sur trottoir et la publicité trompeuse et comparative ;
 - de la loi du 26 juin 2019 relative à certaines modalités d'application et à la sanction du règlement (UE) 2018/302 du Parlement européen et du Conseil du 28 février 2018 visant à contrer le blocage géographique injustifié et d'autres formes de discrimination fondée sur la nationalité, le lieu de résidence ou le lieu d'établissement des clients dans le marché intérieur, et modifiant les règlements (CE) n° 2006/2004 et (UE) 2017/2394 et la directive 2009/22/CE

* * *

AVIS COMPLEMENTAIRE DE L'UNION LUXEMBOURGEOISE DES CONSOMMATEURS

(16.9.2022)

Nous marquons notre accord et soutien à tous ces amendements du Conseil de gouvernement qui renforcent le projet actuel en reprenant notamment certaines dispositions complémentaires laissées à l'appréciation des Etats membres par la directive (UE) 2020/1828. Certains amendements répondent, d'ailleurs, à nos demandes comme la possibilité pour le juge d'autoriser ponctuellement une association non agréée qui a son siège au Luxembourg à introduire une action en cessation ou un recours collectif pour une action particulière, à condition qu'elle remplisse tous les critères d'agrément, en clair la protection des intérêts des consommateurs. Dans nos avis précédents sur le projet de loi, nous soulignons son importance :

« La constitution d'entités qualifiées ad hoc pourrait se révéler fort utile, concernant notamment les nombreux services financiers comme la défense d'actionnaires minoritaires lésés par des décisions d'investissement. Il s'agit de matières très techniques nécessitant un intérêt et suivi particuliers ainsi que des connaissances spécialisées. »

Parmi les amendements proposés, nous saluons tout particulièrement l'obligation imposée au Ministre de la protection des consommateurs de publier sans retard sur son site internet tous les jugements en cessation, en interdiction ou en recours collectif ainsi que tout accord extrajudiciaire afin de faciliter l'accès à l'information des consommateurs et des professionnels en donnant, le cas échéant, aux consommateurs concernés la possibilité d'agir ou de se manifester. Un autre amendement fort apprécié porte sur le processus extrajudiciaire du litige collectif dont la durée maximale est de douze mois, mais le renouvellement après les premiers six mois requiert dorénavant que la demande de prolongation du délai soit motivée et justifiée, par exemple que l'organisation des diverses réunions nécessite un délai supplémentaire.

D'autres améliorations procédurales utiles pour gagner du temps sont proposées comme l'introduction d'une passerelle entre les voies judiciaire et extrajudiciaire en cas de désaccord (scission) entre les consommateurs et le représentant du groupe.

L'objectif est de faciliter l'action des consommateurs ce qui est manifestement le fil conducteur de ces nouveaux amendements. L'ULC met en garde cependant contre tout nouveau retard de l'adoption de cet important projet de loi, le délai de transposition de la directive (adoption et publication de la loi) étant fixé au 25 décembre 2022 au plus tard. Nous attendons avec impatience l'avis du Conseil d'Etat nécessaire au déclenchement de l'examen du projet de loi par la Chambre des députés.

Notre pays montre la voie, grâce notamment à son modèle élaboré et gratuit de règlement extrajudiciaire du recours collectif en réparation qui a suscité déjà l'intérêt en-dehors de nos frontières..

*

FINANCEMENT DU RECOURS COLLECTIF

Les amendements au projet de loi 7650 adoptés par le Gouvernement en date du 2 septembre 2022 incluent dans l'exposé des motifs un Point préliminaire sur le financement du recours collectif.

Suite à une étude approfondie relative à un projet parallèle concernant le financement tel qu'annoncé antérieurement, « *il a été conclu qu'à ce stade des mesures positives de financement du recours collectif ne sont pas nécessaires en vue de la transposition de la directive ...il est jugé qu'en l'état actuel, il n'existe pas d'empêchement pour le titulaire de l'action à l'introduction d'un recours collectif.* »

Les explications fournies soulignent à juste titre que « *les frais d'experts risquent d'être plus coûteux* » mais devront être pris en charge par la partie qui succombe. Par ailleurs, « *les honoraires des avocats, qui sont des frais irrépétibles, sont à charge de chaque partie sous réserve de mettre ces frais partiellement ou intégralement à charge de la partie qui succombe, si l'équité l'exige.* » Il est souligné que suite aux nouveaux amendements, le « *demandeur peut intenter un recours collectif sans pour autant être obligé à mandater un avocat.* »

« *Il est toujours possible de recourir au financement par un tiers* ».

« *La gratuité pour les parties du recours au règlement extrajudiciaire du litige collectif est enfin une mesure positive vu que ces frais sont pris en charge par le budget de l'Etat afin d'être indemnisés sans frais et de manière rapide* ».

Selon le projet de loi, le demandeur peut introduire un recours collectif sans être obligé de baser l'action sur un nombre minimum fixé de consommateurs intéressés et sans devoir vérifier le bien-fondé des prétentions individuelles. En comparaison de certaines législations nationales existantes en Europe, les charges et frais incombant au demandeur pour que l'action soit recevable sont donc réduits. Il reste donc essentiellement les frais d'avocats car il est illusoire, sauf exception, de pouvoir intenter et plaider un recours collectif en se passant de l'assistance d'un avocat.

Quant aux frais d'expertise qui peuvent être nécessaires et coûteux selon la nature de l'affaire, il incombe donc au demandeur de les préfinancer. Ces coûts risquent, selon les cas, d'empêcher l'introduction d'un recours collectif, faut-il le rappeler dans l'intérêt général, non seulement dans l'intérêt p.ex. des membres de l'ULC. Pour y remédier faudrait-il mettre en place un Fonds d'aide pouvant accorder l'aide financière nécessaire pour défrayer les dépenses encourues à l'instar du modèle du Québec (ci-joint) qui était à l'étude lors des travaux préparatoires du projet de loi.

Concernant le financement par un tiers, par exemple par un fonds d'investissement ou une société de gestion d'actifs, de tels financements n'intéressent des « *litigation funders* » que si les sommes en jeu et donc aussi le nombre de consommateurs concernés sont élevés. Dans notre pays, nous n'avons aucune expérience en la matière et rares seront les affaires suffisamment « juteuses » portées devant notre tribunal compétent pour intéresser des financiers-tiers, sauf des recours collectifs communs introduits p.ex. par des associations de consommateurs de plusieurs pays européens. Le recours à de tels financiers peut empêcher, d'ailleurs, le règlement à l'amiable. Ainsi l'accord de nos collègues allemands VZBV avec VW Group dans le Dieselgate ne profitait qu'aux consommateurs n'ayant pas adhéré à une action impliquant un « *litigation funder* ».

Concernant la gratuité du recours au règlement extrajudiciaire, l'ULC a déjà salué son importance et son caractère de « modèle » comme précédent pour la transposition de la directive (UE) dans les autres Etats membres.

Nous attirons cependant l'attention sur une faille dans le projet qui en fonction du nombre de personnes lésées et de la nature du litige, surtout s'il s'agit d'un cas transfrontalier, pourrait remettre en question la recherche d'accords à l'amiable, si les charges et frais relatifs à la mise en œuvre doivent être supportés par les entités qualifiées.

En cas d'accord à l'amiable, l'entreprise ne reconnaît pas sa responsabilité / culpabilité. En contrepartie, et compte tenu de ses moyens, l'entreprise devrait assumer d'office à ses propres frais le rôle qui est dévolu au liquidateur en cas de jugement déclarant l'entreprise responsable.

Or, selon l'exposé des motifs, « *l'accord extrajudiciaire doit mentionner les engagements précis pris par chacune des parties. Cela s'entend aussi des modalités d'exécution de l'accord afin de permettre sa mise en œuvre après homologation.* » Le médiateur ne s'occupe donc pas de l'exécution de l'accord qui inclut la vérification des droits des consommateurs adhérents à l'accord.

A l'instar de l' Art. L.524-17 (2) « *L'indemnisation des consommateurs concernés s'effectue sous le contrôle du liquidateur* », l'ULC sollicite une disposition équivalente pour le médiateur.

L'ULC fait remarquer aussi que selon le projet « *lorsque la demande est recevable le tribunal fixe ...les modalités d'adhésion au groupe qui seront mises en œuvre si les parties décident d'entamer un processus de règlement extrajudiciaire du litige* » (Art. L. 521-2 (5)). Il incombe donc au juge de préciser ces mesures, mais il serait fort utile (notamment pour limiter les frais de gestion du demandeur) que les consommateurs intéressés envoient directement leur adhésion au médiateur choisi.

Howald, le 16.9.2022

ANNEXE :

MODELE DU QUEBEC

(8.7.2018)

Mandat

Le Fonds d'aide est l'organisme qui a pour fonction d'apporter l'aide financière aux personnes qui désirent intenter un recours collectif ainsi que de diffuser des informations relatives à l'exercice d'un tel recours.

Aide financière

Pour obtenir de l'aide du Fonds, vous devez présenter une demande écrite. Dans cette demande, vous expliquez la nature de votre recours et démontrez la nécessité d'une aide financière. Vous pouvez vous procurer des modèles de demande d'aide aux bureaux du Fonds et sur notre site.

Vous pouvez présenter votre demande d'aide au Fonds dès le début, avant même d'avoir entrepris votre procédure en recours collectif.

Après réception de votre demande, le Fonds vous convoque de même que votre avocat pour vous permettre de l'expliquer davantage.

Dans tous les cas, le Fonds rend une décision écrite, laquelle vous est transmise par courrier.

Si le Fonds accepte votre demande, il peut vous accorder l'aide financière nécessaire pour défrayer les dépenses encourues par votre recours. Il peut entre autres payer:

- les honoraires de votre avocat;
- les frais d'expertise;
- les avis dans les journaux;
- les frais de cour; et
- les autres dépenses nécessaires à l'exercice de votre recours.

Si le Fonds vous refuse l'aide, vous pouvez en appeler de sa décision dans les trente jours qui suivent, Vous pouvez, comme dans tout autre cas, procéder directement auprès du tribunal sans avoir obtenu l'aide du Fonds.

Membres

Le Fonds d'aide aux actions collectives est une personne de droit public. Il est administré par trois (3) personnes, nommées par le gouvernement après consultation du Barreau du Québec et de la Commission des services juridiques.

Conseil d'administration

Les administrateurs exercent leurs fonctions à temps partiel et ne sont présents au Fonds d'aide que lors des assemblées du Conseil d'administration qui se tiennent, généralement, pendant deux (2) jours par mois.

Me Jacques Parent, c.r., Président

Me Anne Turgeon, Administratrice

Me Delpha Bélanger, Administrateur

Permanence

Le personnel permanent du Fonds d'aide aux actions collectives est composé de quatre (4) employés permanents et de deux (2) employés occasionnels.

Me Frikla Belogbi, Secrétaire et conseillère juridique

Me Beatriz Carou, Avocate

Me Frédéric Houle, Avocat

M. Robert Bélanger, Technicienne en administration

Mme Lillian Silva, Technicien en administration

Mme Nataliya Babich, Agente de secrétariat