

N° 7650²⁷

CHAMBRE DES DEPUTES

PROJET DE LOI

portant modification :

- 1. du Code de la consommation ;**
- 2. de la loi modifiée du 11 avril 1983 portant réglementation de la mise sur le marché et de la publicité des spécialités pharmaceutiques et des médicaments préfabriqués ;**
- 3. de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques ;**
- 4. de la loi modifiée du 27 juillet 1997 sur le contrat d'assurance ;**
- 5. de la loi modifiée du 14 août 2000 relative au commerce électronique ;**
- 6. de la loi modifiée du 24 mai 2011 relative aux services dans le marché intérieur ;**
- 7. de la loi modifiée du 23 décembre 2016 sur les ventes en soldes et sur trottoir et la publicité trompeuse et comparative ;**
- 8. 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,**

en vue de la 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

* * *

TROISIEME AVIS COMPLEMENTAIRE COMMUN DE LA CHAMBRE DE COMMERCE ET DE LA CHAMBRE DES METIERS

(18.12.2024)

Les amendements gouvernementaux sous avis ont pour objet de modifier le projet de loi n°7650 portant introduction du recours collectif en droit de la consommation en vue de transposer 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 la « Directive 2020/1828 »).

Les chambres professionnelles avaient avisé dans un avis commun en date du 26 février 2021¹ le projet de loi dans sa version initiale.

Elles avaient également avisé une première salve d'amendements gouvernementaux en date du 27 juin 2022² ainsi qu'une deuxième série d'amendements en date du 20 janvier 2023³.

Les amendements gouvernementaux sous avis opèrent une refonte importante du projet de loi n°7650 et ont principalement pour objet de faire droit aux commentaires et oppositions formelles formulées par le Conseil d'Etat dans son avis du 20 juin 2023.

*

En bref

Les chambres professionnelles se félicitent que les présents amendements gouvernementaux fassent droit à certaines de leurs revendications telles que notamment (i) l'alignement du champ d'application du projet de loi sur celui de la Directive (UE) 2020/1828 ou bien encore (ii) les modifications apportées concernant la qualité pour pouvoir introduire un recours collectif.

Les chambres professionnelles estiment que les amendements gouvernementaux sous avis contribueront ainsi à une meilleure administration de la justice ainsi qu'à un renforcement de la sécurité juridique pour l'ensemble des parties.

Après consultation de leurs ressortissants, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers peuvent approuver les amendements gouvernementaux sous avis.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Pour rappel, dans leurs précédents avis, les chambres professionnelles regrettaient notamment que certaines dispositions du projet de loi aillent au-delà des exigences de la Directive 2020/1828 ou interprètent de manière extensive certains principes y définis.

De manière plus spécifique, les chambres professionnelles :

- (i) déplorait un champ d'application plus vaste que celui de la Directive 2020/1828,
- (ii) demandait que seule une entité qualifiée puisse introduire un recours collectif, à l'exclusion du consommateur représentant d'un groupe, et ce sous peine de réduire à néant les dispositions visant à contrôler les entités qualifiées et éviter les abus,
- (iii) s'opposait à toute publication de décisions judiciaires autres que celles constatant la responsabilité du professionnel et ordonnant des mesures de réparation ou de cessation et demandait dès lors que, en conformité avec la Directive 2020/1828, le jugement définitif sur la recevabilité de l'action ne soit pas soumis à publication, et

1 Avis commun de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers du 26 février 2021

2 Avis complémentaire commun de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers du 27 juin 2022

3 Deuxième avis complémentaire commun de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers du 20 janvier 2023

- (iv) réaffirmaient leur attachement à limiter le préjudice réparable dans le cadre d'un recours collectif au seul préjudice matériel, à l'exclusion des préjudices moraux et corporels, par essence individuels et ne se prêtant pas au mécanisme du recours collectif.
- (v) s'opposaient fermement à la modification des dispositions transitoires opérée par les précédents amendements gouvernementaux, source d'insécurité juridique pour les professionnels. Elles insistaient par conséquent pour le rétablissement de la disposition figurant initialement au projet de loi aux termes de laquelle : « *le recours collectif ne peut être introduit que si la cause des dommages individuels des consommateurs s'est produite après l'entrée en vigueur du présent livre* ».

Les chambres professionnelles relèvent avec satisfaction que les présents amendements gouvernementaux font droit à certaines de ces revendications, améliorant ainsi l'équilibre général du projet de loi sous avis entre la nécessaire préservation des droits des consommateurs et le souci de prémunir les professionnels contre les recours abusifs.

Elles déplorent toutefois que certaines de leurs revendications n'aient pas été reprises.

Dans le cadre du présent avis les chambres professionnelles se limiteront à commenter les modifications apportées par les présents amendements gouvernementaux et réitérent pour le surplus l'ensemble des commentaires et observations formulés dans leurs précédents avis qui n'auraient pas été repris par les présents amendements gouvernementaux.

I) Les principales modifications opérées par les amendements sous avis

Les amendements gouvernementaux sous avis opèrent un certain nombre de modifications substantielles au régime de recours collectif initialement prévu, concernant notamment le champ d'application de ce régime (A), la qualité nécessaire pour pouvoir introduire un recours collectif (B) ou l'institution d'une phase de règlement extrajudiciaire des litiges collectifs (C).

A) Un champ d'application enfin aligné sur celui de la Directive 2020/1828

Le projet de loi prévoyait dans sa version initiale qu'un recours collectif pourrait être exercé en cas d'atteinte aux intérêts individuels de plusieurs consommateurs placés dans une situation similaire ou identique subissant un dommage causé par un même professionnel : « *a) ayant pour cause commune un manquement à ses obligations légales, relevant ou non du présent Code, ou contractuelles, à l'exception de préjudices résultant de pratiques anticoncurrentielles; ou b) résultant d'un ou de plusieurs manquements constatés dans le cadre d'une action en cessation.* »

La Directive 2020/1828, quant à elle, impose un champ d'application *a minima* des recours collectifs, limité aux infractions commises par des professionnels aux dispositions du droit de l'Union européenne expressément énumérées dans son annexe I.

Les chambres professionnelles regrettaient dans leurs précédents avis que les auteurs n'aient pas opté pour une transposition à la lettre de la Directive 2020/1828 et qu'ils aient, au contraire, choisi d'introduire un champ d'application plus vaste que celui prévu par la Directive 2020/1828.

Ainsi, le champ d'application initialement prévu du projet de loi n°7650, visant à englober *in fine* tout litige entre un consommateur et un professionnel s'avérait, aux yeux des chambres professionnelles, contraire à la volonté d'harmonisation du droit européen et allait à l'encontre du principe de sécurité juridique et de prévisibilité pour l'ensemble des parties.

Aux termes de l'exposé des motifs, les chambres professionnelles relèvent avec satisfaction que les présents amendements gouvernementaux entendent modifier la portée du champ d'application du projet de loi et aligner désormais celui-ci sur celui de la Directive 2020/1828.

Ainsi, les amendements gouvernementaux sous avis transposent les dispositions de l'article 2, paragraphes 1 et 2 de la Directive (UE) 2020/1828 et introduisent une nouvelle annexe au Code de la consommation qui reprend *in extenso* les actes délégués listés à l'annexe I de la Directive (UE) 2020/1828.

Selon les auteurs, « *Le but des modifications est d'aligner précisément le champ d'application à celui la directive (UE) 2020/1828 : est permise l'introduction d'une action collective suite à une violation commise par un (ou plusieurs) professionnels dans les domaines sectoriels et économiques qui présentent un intérêt collectif pour la protection des consommateurs, notamment les services financiers, l'énergie, les télécommunications, la santé et l'environnement, tels que visés strictement par les*

dispositions du droit de l'Union européenne listées à l'annexe 1 du présent code, y compris par les dispositions dans le droit luxembourgeois qui les ont été transposées. »

Les chambres professionnelles saluent et approuvent l'alignement du champ d'application du présent projet de loi sur celui de la Directive (UE) 2020/1828.

B) Modifications concernant la qualité pour introduire un recours collectif

Le projet de loi sous avis prévoyait dans sa précédente version que, sous réserve de condition de capacité suffisante, pouvait exercer le recours collectif et être représentant du groupe :

- « a) un consommateur qui fait partie du groupe ; b) une entité qualifiée, c'est-à-dire :
- i) toute entité régulatrice sectorielle instituée visée à L. 313-1, paragraphe 3 L. 321-2, lettre f) du présent Code;
 - ii) toute association sans but lucratif agréée au sens de l'article L. 321-3, y compris celles qui représentent des membres de plusieurs États membres, qui remplit les critères mentionnés au paragraphe 2 régulièrement constituée dont l'objet statutaire comporte la défense d'intérêts auxquels il a été porté atteinte;
 - iii) toute association, y compris celles qui représentent des membres de plusieurs États membres, désignée ad hoc par le tribunal compétent désigné à l'article L. 512-1, pour un recours collectif national et particulier, qui remplit les critères d'agrément prévus à l'article L. 321-3;
 - iv) toute entité qualifiée désignée par un État membre de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen inscrite sur la liste mentionnée à l'article L. 321-3, paragraphe 3, alinéa 2. »

L'une des innovations du projet de loi n°7530 par rapport aux modèles belges et français, dont il s'inspire, était l'inclusion de la possibilité pour le consommateur d'initier la procédure de recours collectif et d'être représentant du groupe.

Ce point ne rencontrait pas l'approbation des chambres professionnelles. En effet, aux yeux des chambres professionnelles, réserver la faculté d'introduire un recours collectif aux seules associations représentatives ou aux entités régulatrices constituait une plus grande garantie pour les professionnels contre les procédures intempestives, voire abusives.

Ces entités permettaient notamment de jouer un rôle de premier filtre afin d'éviter que les tribunaux ne soient encombrés de procédures fantaisistes. Ces entités pouvaient en outre participer en amont à une tentative de médiation ou de conciliation avec les professionnels pour tenter de trouver une solution d'indemnisation des consommateurs, satisfaisante pour tous.

Les chambres professionnelles proposaient dès lors dans leurs avis précédents de réserver la possibilité d'introduire un recours collectif uniquement à :

- (i) toute association agréée au sens de l'article L. 313-1, paragraphe 1 du Code de la consommation ;
- (ii) toute entité régulatrice sectorielle instituée ; et
- (iii) toute entité qualifiée désignée par un État membre de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen pour agir en représentation qui est une entité à but non lucratif et dont l'objet statutaire comporte la défense d'intérêts auxquels il a été porté atteinte.

Les chambres professionnelles relèvent avec satisfaction que les amendements gouvernementaux sous avis entendent désormais limiter les dispositions nationales à la portée de la Directive (UE) 2020/1828 et supprimer toute référence à la catégorie du consommateur individuel dans les personnes ayant qualité pour introduire un recours collectif.

Les chambres professionnelles apprécient également de manière positive que les amendements gouvernementaux sous avis ne fassent plus usage de la possibilité offerte aux États membres par la Directive (UE) 2020/1828 de conférer qualité pour agir à des associations non agréées désignées ad hoc par le tribunal compétent, ceci notamment dans le but de ne pas allonger les délais de procédure judiciaire au stade de la recevabilité.

Ainsi, les amendements gouvernementaux sous avis prévoient désormais que « *Les entités qualifiées suivantes peuvent exercer le recours collectif et être représentant du groupe :*

- i) toute entité régulatrice sectorielle instituée visée à L. 321-2 lettre d) du présent Code;
- ii) toute association qu'elle représente des membres d'un ou de plusieurs Etats membres, agréée au sens de l'article L. 321-3,
- iii) toute entité qualifiée désignée par un État membre de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen inscrite sur la liste mentionnée à l'article L. 321-3, paragraphe 3, alinéa 2. ».

Les chambres professionnelles saluent cette modification qui va dans le sens d'une meilleure administration de la justice et d'une plus grande sécurité juridique pour l'ensemble des parties.

C) Suppression du volet relatif au règlement extrajudiciaire du litige collectif

Le projet de loi n°7650 prévoyait dans ses versions précédentes une innovation majeure par rapport aux systèmes de recours collectifs existants dans d'autres pays, consistant en l'introduction d'une phase de règlement extra-judiciaire du litige.

Si le recours collectif était déclaré recevable par le tribunal, le projet de loi prévoyait ainsi que la procédure entrait dans une seconde phase offrant une opportunité aux parties de procéder au règlement extra-judiciaire de leur litige.

A cette fin, et après le jugement sur la recevabilité, le projet de loi rendait obligatoire la tenue entre les parties d'une réunion d'information sur le processus de règlement extrajudiciaire du litige collectif. Les parties, ou le juge à défaut d'accord entre parties, choisissaient un médiateur inscrit sur la liste des médiateurs agréés en matière de recours collectif établie par le ministère ayant la protection des consommateurs dans ses attributions afin de tenir cette réunion.

A la suite de cette réunion, les parties étaient libres de décider ou non si elles acceptaient d'entamer un processus de règlement extra-judiciaire de leur litige.

En cas d'accord, les parties désignaient, d'un commun accord, le médiateur et elles disposaient ensuite d'un délai de six mois, renouvelable, pour parvenir à un accord.

A défaut d'accord ou à défaut de volonté des parties d'entamer un processus de règlement extrajudiciaire, le deuxième volet judiciaire de la procédure de recours collectif, consacré à l'analyse du bien-fondé du recours, commençait alors.

Si les chambres professionnelles sont profondément convaincues de l'intérêt des modes de résolutions extra-judiciaires des litiges, comme en témoigne notamment leur engagement commun dans le fonctionnement du Centre de Médiation Civile et Commerciale, elles redoutaient que, le processus de médiation étant engagé après publication du jugement sur la recevabilité du recours, cela n'aboutisse au fait que les entreprises se sentent finalement contraintes de trouver un accord quand bien même leur responsabilité ne serait pas engagée au fond.

Afin de limiter ce risque, les chambres professionnelles estimaient que la réunion obligatoire d'information sur le processus de règlement extra-judiciaire du litige collectif devait être fixée en amont, et plus précisément dans la période se situant après la date de l'introduction d'un recours collectif et avant celle du prononcé du jugement sur la recevabilité.

Aux termes de l'exposé des motifs des présents amendements gouvernementaux, « *Il est maintenant considéré opportun de supprimer cette procédure sans laquelle il est certes toujours loisible aux parties de régler leur différend à l'amiable* ».

Cette suppression ne signifie pas que les parties ne pourront pas recourir à une procédure de médiation dans le cadre de leur recours collectif conformément au droit commun, mais seulement qu'il n'y aura plus de réunion d'information obligatoire tel qu'initialement prévu.

Si les chambres professionnelles peuvent comprendre les arguments et raisons à la base de cette suppression, elles restent convaincues de l'intérêt des modes alternatifs de résolution des litiges et ce plus particulièrement concernant les recours collectifs en droit de la consommation. A ce titre, elles saluent le maintien du Chapitre 2 du titre 2 du présent projet de loi relatif à la Médiation en matière de recours collectif.

Aux yeux des chambres professionnelles, le recours accru à la médiation, comme le recours à tous les autres modes alternatifs de résolution des litiges, devrait se développer davantage, ce qui suppose que l'ensemble des acteurs, non seulement les parties, mais également les avocats et les magistrats soient parfaitement convaincus des avantages et intérêts de ces procédures.

Les chambres professionnelles poursuivent leurs efforts en ce sens, et elles demandent que les actions d'information et de sensibilisation en faveur des modes alternatifs de résolution des litiges soient également poursuivies par les autorités compétentes.

II) Les autres modifications ponctuelles

Parallèlement aux modifications majeures énumérées au point I) du présent avis, les amendements gouvernementaux sous avis procèdent également à quelques modifications mineures du système de recours collectif envisagé par le projet de loi n°7530.

A) Introduction de mentions obligatoires dans le jugement sur la responsabilité

Aux fins de lisibilité et de sécurité juridique, les amendements gouvernementaux sous avis insèrent un nouvel article L. 524-8 au sein du Code de la consommation regroupant toutes les mentions obligatoires du jugement sur la responsabilité.

Il est ainsi prévu que « le jugement sur la responsabilité prévu aux articles L. 524-1 à L. 524-7 comporte les mentions suivantes :

- la mention de la responsabilité du professionnel, la définition du groupe, l'identification des préjudices, les modalités et mesures de réparation et le système d'option applicable prévus à l'article L. 524-1;
- la désignation du liquidateur et, le cas échéant, la détermination de ses démarches et missions, prévues à l'article L. 524-2;
- les mesures d'information des consommateurs ainsi que leur délai de mise en œuvre prévu à l'article L. 524-3;
- le délai et les modalités d'exercice du droit d'option prévus à l'article L. 524-4;
- le délai d'indemnisation prévu à l'article L. 524-5;
- la date du jugement sur les contestations prévu à l'article L. 524-6;
- le délai d'appel prévu à l'article L. 524-7. ».

Si les chambres professionnelles peuvent comprendre la volonté de lister dans un texte de loi les mentions obligatoires d'un jugement, elles s'interrogent néanmoins sur les conséquences, d'un point de vue procédural, d'une éventuelle omission au sein du jugement de l'une ou l'autre de ces mentions.

Dans un souci de clarification et de sécurité juridique, elles auraient souhaité que les commentaires des amendements abordent ce point.

B) Suppression de la procédure simplifiée

Le projet de loi prévoyait initialement l'introduction d'une procédure simplifiée lorsque le litige présentait certaines caractéristiques.

Le recours à cette procédure simplifiée pouvait avoir lieu (i) lorsque l'identité et le nombre des consommateurs lésés étaient connus et (ii) lorsque ces consommateurs avaient 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 déterminée.

Dans le cadre de la procédure simplifiée, le tribunal, après avoir statué sur la responsabilité du professionnel, devait déterminer le montant de l'indemnisation pour l'ensemble des consommateurs concernés, fixer le délai d'exécution du jugement, et déterminer le délai et les modalités d'information, d'adhésion ou d'exclusion du groupe et d'indemnisation des consommateurs concernés.

Les amendements gouvernementaux sous avis entendent supprimer cette procédure simplifiée en raison notamment du fait que cette procédure, inspirée du système français, n'avait pas démontré son utilité et a depuis été abrogée par le législateur français.

Les chambres professionnelles approuvent cette suppression dans la mesure où cet outil n'a pas semblé constituer une réelle plus-value concernant le régime des recours collectifs en France.

Après consultation de leurs ressortissants, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers peuvent approuver les amendements gouvernementaux sous avis.

