

N° 7650¹⁰

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) 2020/1818 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

* * *

TROISIEME AVIS COMPLEMENTAIRE DE L'UNION LUXEMBOURGEOISE DES CONSOMMATEURS

(2.2.2022)

1. CONSIDERATIONS GENERALES

1.1. Calendrier : Le projet de loi a été déposé le 14 août 2020 et a donné lieu à un échange avec le Ministre le 1 octobre 2020. Lors de sa présentation, Madame la Ministre a souligné que « *le projet de loi déposé respecte les grands principes prévus par la proposition de directive* ». En conclusion de cette réunion, « *Monsieur le Président retient que des amendements gouvernementaux seront apportés au projet de loi 7650, une fois ladite directive publiée. C'est donc au plus tôt dans plusieurs mois que la commission reviendra sur ce dossier.* » Plus rien ne s'est passé malgré des appels pressants notamment de l'ULC d'entamer sans attendre les discussions parlementaires sur le modèle proposé. Lors d'une réunion du 2 décembre 2021, le groupe politique CSV « *renvoyant au délai de transposition de ladite directive (adoption et publication au plus tard le 25 décembre 2022) à intégrer dans le projet de loi 7650, met en garde devant le risque d'une pression de temps croissante, nuisible à la sérénité du travail parlementaire dans un dossier d'une telle importance.* » Nous regrettons la lenteur des travaux parlementaires qui donne satisfaction aux chambres professionnelles (« L'urgence n'est pas de mise », communiqué du 10.3.2021).

1.2. Modèle de recours collectif en réparation : Les auteurs du projet ont repris la structure générale de la législation française. Ce modèle présentant toutefois certaines faiblesses, le modèle belge a servi d'inspiration pour assurer une action plus efficace. Dans nos trois avis déjà adoptés, nous soulignons que le projet a tiré les bons enseignements de ces expériences voisines, qu'il est équilibré et soucieux de favoriser le règlement extrajudiciaire. Une expertise juridique comparative effectuée pour l'association allemande des consommateurs confirme le bien-fondé du modèle proposé pour notre pays.¹

Le projet ne respectait cependant pas certaines obligations cruciales découlant de la proposition de directive, concernant plus précisément le champ d'application (notamment l'inclusion de tous les services financiers) et l'information des consommateurs sans attendre le prononcé du jugement définitif sur la responsabilité du professionnel. Les amendements déposés y remédient. Autre volet déterminant pour que la future loi ne reste pas lettre morte : le financement des entités qualifiées. L'ULC note avec satisfaction dans l'exposé des motifs du projet 7650/09 que « *le financement mérite une étude approfondie en collaboration avec d'autres ministères et fait l'objet d'un projet parallèle.* »

*

2. CONSIDERATIONS DETAILLEES

En conclusion de la réunion susvisée du 2 décembre 2021, le Président rassure « *qu'à l'aide d'une bonne préparation de ce dossier de la part du Ministère, ... il devrait être possible d'avancer dans les délais* ». La disponibilité du Ministère a permis à l'ULC d'obtenir nombre d'éclaircissements sur l'interprétation de l'une ou l'autre disposition, notamment sur la procédure et l'intérêt pratique de l'action en cessation ou en interdiction hors recours collectif (amendements de l'Art. L.320 du Code de la consommation) et d'une telle action en relation avec un recours collectif, notamment en vue d'une action en réparation. Cet échange nous permet de limiter dans ce quatrième avis nos observations à des questions-clé pour les organisations de consommateurs. L'ULC suit de près l'usage des recours collectifs en place dans les pays voisins (Allemagne, Belgique, France) ou de même tradition juridique (notamment en Italie). Nous avons participé activement à l'élaboration de la directive (UE) 2020/1828 et pu répondre aux objections de fond des milieux professionnels, notamment sur le « *forum shopping* ». ² Nous sommes ainsi en mesure d'apprécier la portée juridique et l'intérêt pratique recherché par le projet de loi, notamment d'accroître l'attractivité du recours au règlement extrajudiciaire du litige collectif. Les procès judiciaires dans ce domaine sont, en effet, longs et coûteux. L'exposé des motifs

1 Gutachten « Die Umsetzung der neuen EU-Verbandsklagenrichtlinie » 4. Februar 2021 Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv)

2 Le **forum shopping** est la pratique consistant à choisir la juridiction la plus favorable où l'action pourrait être portée, donc dans le pays où les règles sont les moins strictes

souligne que « *le projet de loi amendé continue de privilégier le droit positif afin de respecter la tradition juridique luxembourgeoise* ». En clair, obtenir un jugement définitif en réparation et son exécution par le liquidateur prévu, restera un parcours long plein d'embûches. Les expériences française et belge en attestent.

Nos observations se limitent au Livre 5-Recours collectif, l'introduction d'actions collectives en réparation constituant la réforme fondamentale, longtemps promise par nos gouvernements, que la directive (UE) 2020/1828 impose finalement.

2.1. Champ d'application du recours collectif (Art. L.511-2) : Grâce à la directive, les services financiers, l'énergie, les télécommunications, la santé et l'environnement peuvent donner lieu à des actions collectives. Les amendements reprennent in extenso les 66 actes listés à l'Annexe I de la directive. Le service financier est défini par l'Art. L. 222-1 (8) du Code de la consommation comme « *tout service ayant trait à la banque, au crédit, à l'assurance, aux retraites individuelles, aux investissements et aux paiements* ». C'est donc très étendu. La directive précise « *comme il existe une demande accrue de services financiers et de services d'investissement de la part des consommateurs, il est important d'améliorer l'application du droit de la consommation dans ces domaines* » (considérant (13)).

2.2. Qualité pour agir (Art. L.511-4 (1)) : Nous renvoyons à notre avis N° 7655 (1) du 3.11.2020. Les amendements n'utilisent pas l'option laissée par l'Art. 4.6 de la directive : « *Les Etats membres peuvent désigner en tant qu'entité qualifiée sur une base ad hoc aux fins de l'introduction d'une action représentative nationale particulière...* ». 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.

2.3. Informations fournies par les entités qualifiées (Art. L. 511-4 (8)) : L'information du public est cruciale « *afin de permettre aux consommateurs de décider en connaissance de cause s'ils veulent participer à une action représentative et prendre les mesures nécessaires en temps utile* » (directive considérant (58)). Nous renvoyons à nos avis antérieurs N°7650 (1) et N° 7650 (5). Le commentaire des auteurs de l'amendement précise que ce nouveau paragraphe « *assure que le public soit informé dès le début des recours collectifs pour ainsi permettre aux consommateurs de se manifester et d'obtenir réparation de leur préjudice* ». La manifestation de consommateurs concernés par le recours envisagé auprès de l'entité qualifiée, sera nécessaire pour répondre aux exigences procédurales, à savoir indiquer dans l'assignation des « *cas individuels exemplaires* » (Art. L.512-2 (1)) et montrer qu'une « *pluralité de consommateurs est concernée* » (Art. L. 521-1(c)).

2.4. Recours par plusieurs entités qualifiées de différents Etats membres (Art. L.512-2 (3)) : Le commentaire indique que « *a priori, rien n'empêche l'existence de plusieurs recours collectifs introduits par différents demandeurs, qui sont ensuite consolidés dans une seule action avec désignation d'un seul représentant. En cas de difficulté, une solution pragmatique pourrait être d'ériger le lieu de résidence en critère pour définir les groupes, et chaque groupe 'national' pourra être pourvu de son propre représentant.* » Nous touchons ici au nœud du problème des recours transfrontaliers réunissant des entités de différents pays dont les consommateurs ont été lésés par une même entreprise. Si celle-ci est établie dans notre pays, ces actions multiples seront en principe de la compétence du tribunal d'arrondissement de Luxembourg (Art. L.512-1). Malgré l'harmonisation communautaire en matière de droit des consommateurs, les lois nationales applicables notamment en matière de modes de réparation et de preuve des préjudices encourus, divergent parfois considérablement. Il nous paraît donc difficile voire impossible de désigner un seul représentant comme suggéré dans le commentaire.

2.5. Information des consommateurs concernés concernant le jugement de recevabilité/d'irrecevabilité (Art. L.521-2 (2)) : Si les consommateurs lésés sont connus (procédure simplifiée Art. L.524-10), l'information par l'entité qualifiée ou le professionnel, selon le cas, sur base des modalités et délais fixés par le tribunal, pourra être ciblée. Quid cependant des autres recours où les « *consommateurs concernés* » n'ont pas encore été identifiés avant qu'ils soient invités à manifester leur adhésion ou exclusion concernant *primo* un recours extrajudiciaire et *secundo* un jugement en réparation ?

2.6. Règlement extrajudiciaire/ Organisation de la réunion d'information (Art. L.522-3) et processus (Art. L.522-13) : Faudra-t-il préciser dans la loi que ces réunions peuvent se tenir en ligne d'autant

plus si les entités qualifiées résident dans d'autres Etats membres et au vu d'aléas comme la pandémie actuelle ?

2.7. Règlement extrajudiciaire/mise en œuvre (Art.L.522-17) : Les honoraires des médiateurs sont pris en charge par le budget de l'Etat (Art.L.522-9) ce qui augmente l'attractivité de ces règlements et constitue l'une des originalités remarquables du modèle luxembourgeois. La mise en œuvre de l'accord, notamment la vérification des demandes individuelles de réparation, ne relève plus des médiateurs. Concernant le jugement en réparation, toute cette exécution qui peut être lourde en fonction du nombre de consommateurs nationaux/étrangers et de l'objet du litige, incombe à un liquidateur nommé par le tribunal et payé par le professionnel condamné.

Concernant l'accord extrajudiciaire, tout dépendra des « *engagements précis pris par chacune des parties* » (Art. L. 522-15 (2)c). L'aide financière accordée aux entités qualifiées qui fait l'objet d'un projet parallèle, devrait répondre à nos craintes qu'une charge lourde et coûteuse pourrait être une surprise désagréable en matière de recours extrajudiciaire.

2.8. Action en cessation ou en interdiction d'une pratique (Art. L.523-1, L.524-8, L. 524-9) : Le commentaire précise que « *les consommateurs auront des droits identiques en matière de protection quant à l'action en cessation ou en interdiction, que celle-ci ait lieu avant ou après l'introduction d'un recours collectif* ». Il n'empêche que la procédure est différente. Une action sur base de l'Art. L.320 est introduite selon la procédure applicable en matière de référé avec le juge statuant comme juge du fond. L'appel est introduit dans les quinze jours à partir de la signification de la décision. Cette procédure n'est pas de mise pour une action en cessation ou en interdiction relative au recours collectif. « *Les demandes sont traitées avec la diligence requise* » et le « *jugement est toujours susceptible d'appel* » (Art. L.523-1(2) et (3)). Concrètement, pour intenter un recours collectif en réparation, il n'est pas nécessaire d'intenter préalablement une action en cessation ou en interdiction. Un tel jugement facilite cependant l'obtention d'un jugement de recevabilité pour le recours en réparation (Art. L.521-1 (1)a).

2.9. Jugement en responsabilité / Adhésion ou exclusion des consommateurs (Art. L. 524-1 (6), L. 524-4, L. 524-15, L. 524-16) : La directive laisse le soin aux Etats membres de décider à quel stade les consommateurs individuels concernés expriment explicitement ou tacitement leur volonté d'être représentés ou non par l'entité qualifiée (Art. 9.2). Le modèle luxembourgeois propose d'attendre le jugement définitif avant d'informer le public et d'inviter les consommateurs concernés à adhérer ou s'exclure de l'action en s'adressant directement au liquidateur désigné par le tribunal. Il incombe au professionnel condamné de supporter les frais du liquidateur. Initialement l'ULC avait plaidé pour que les consommateurs se déclarent en début de procédure comme c'est le cas actuellement en droit allemand, belge ou encore italien (avis N° 7650(1)). Nous avons changé d'avis notamment à la lecture de l'expertise comparative de nos collègues allemands dont voici une des conclusions :

« Die Verbraucher erklären erst nach dem Erlass eines Abhilfeurteils und damit in Kenntnis des Verfahrensergebnisses ihr Opt-in zum Verfahren. Die Betroffenen können damit den Ausgang des Verbandsklageverfahrens, welches bereits verjährungshemmende Wirkung hat, abwarten, bevor sie sich anmelden. Im anschließenden Vollzugsverfahren wird infolge einer Anmeldung zum Klageregister und unter Regie des Treuhänders, der auf eine Überwindung von Zweifels- und Streitfällen hinwirkt, die Leistungsberechtigung des einzelnen Verbrauchers festgestellt. Der Vollzug liegt primär in den Händen eines unabhängigen Treuhänders und kommt möglichst ohne weitere gerichtliche Feststellungen und Zwangsvollstreckung aus. »

Howald, le 2 février 2022