

N° 7650⁵

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2020-2021

PROJET DE LOI**portant introduction du recours collectif en droit de la consommation**

* * *

**AVIS COMPLEMENTAIRE DE L'UNION LUXEMBOURGEOISE
DES CONSOMMATEURS**

(14.1.2021)

**Projet de loi portant introduction du recours collectif en
droit de la consommation (Document parlementaire N° 7650)
– Avis complémentaire modifié –**

Le projet de loi se doit d'être conforme aux obligations découlant de la Directive (UE) 2020/1828 du 25 novembre 2020 relative aux actions représentatives publiée le 4 décembre¹. Nous notons que s'il faut un certain nombre d'amendements, rien ne justifierait de retarder les discussions de cette importante initiative législative en arguant que le délai de transposition de la directive est fixé au 25 décembre 2022. Pour rappel, tous nos pays voisins connaissent déjà une législation en la matière qui a montré toute son utilité, notamment en Allemagne concernant le VW Dieselgate.

1. Champ d'application : La directive oblige de supprimer la limitation suivante du champ d'application, à savoir « *le recours collectif est exclu pour les litiges entre les consommateurs et les professionnels dont la surveillance relève de la compétence de la Commission de surveillance du secteur financier ou du Commissariat aux assurances...* » (Art. L. 511-2 (2)). L'Annexe I de la directive énumérant toutes les dispositions visées par l'action représentative inclut toutes les directives et tous les règlements communautaires concernant des services financiers, de paiement, d'investissement, d'assurances (14 textes au total). Le considérant (13) de 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.* »
2. Information et adhésion des consommateurs : Des modifications cruciales découlant de la directive concernent l'information des consommateurs. Selon le projet, « *afin de préserver, dans la mesure du possible, la réputation du professionnel les mesures de publicité, autrement dit l'information des consommateurs, n'intervient que lorsque le jugement est définitif.*²» Pour la directive, « *il est crucial pour le succès d'une action représentative de s'assurer que les consommateurs sont informés à son sujet... 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, y compris la conservation des éléments de preuve nécessaires* » (considérant 58). La loi devra prévoir ainsi que les entités qualifiées, comme l'ULC, fournissent au public des informations sur les actions qu'elles envisagent d'introduire, sur l'état d'avancement de l'action et les résultats obtenus (art. 13.1 de la directive). En plus, « *les Etats membres fixent des règles qui garantissent que les consommateurs concernés par une action représentative en cours visent à obtenir une mesure de réparation reçoivent des informations sur l'action représentative en temps utile et par des moyens appropriés, afin de permettre à ces consommateurs d'exprimer explicitement ou tacitement leur volonté d'être représentés* » (Art. 13.2).

1 JO de l'UE L 409

2 Commentaire des articles page 62

Quant à l'article 9, s'il laisse aux Etats membres le choix de définir comment et à quel stade les consommateurs concernés déclarent leur adhésion ou non à une action en réparation, il faut que ce soit « *dans un délai approprié après l'introduction de l'action représentative* ». Or, selon le projet de loi, le « *liquidateur procède à la réception des demandes d'adhésion ou d'exclusion des consommateurs concernés pendant le délai fixé par le jugement sur la responsabilité.*³ »

Les lois nationales des pays voisins, sauf le Code de la consommation français dont s'inspire le projet de loi, prévoient que les consommateurs se déclarent en début de procédure. L'utilité s'est vérifiée en Allemagne. VW a pu mesurer très tôt le nombre élevé de consommateurs adhérant à la « *Musterklage* » de nos collègues allemands ce qui l'a induit à accepter contre son gré un arrangement à l'amiable.

Pour l'ULC, il suffit de modifier l'Art. L. 521-2 (3) du projet de loi à l'instar du droit belge en stipulant que « **le jugement sur la recevabilité devenu définitif est publié** » en supprimant la réserve « *sauf décision contraire du juge* ». Puis, il faudra amender l'Art. L. 521-2 (2) en prévoyant que le jugement de recevabilité fixe « **les mesures de publicité adaptées pour informer les consommateurs et les modalités d'adhésion au groupe** » non seulement en cas d'accord des parties d'entamer un processus de règlement extrajudiciaire, mais aussi en l'absence d'un tel processus. A l'instar du droit allemand, les demandes d'adhésion pourraient être envoyées par les consommateurs concernés au greffé du tribunal d'arrondissement de Luxembourg seul compétent en la matière.

3. **Action en cessation** : Le projet de loi est conforme en prévoyant comme objet du recours collectif soit la cessation ou l'interdiction du manquement du professionnel, soit la réparation des préjudices subis, soit ces deux à la fois (Art. L. 511-3). L'ULC regrette vivement que le Code de la consommation n'ait toujours pas été amendé en accord avec le droit communautaire pour autoriser non seulement des actions en cessation qui n'ont pas pris fin. Le projet de loi N° 7456 portant mise en application du règlement (UE) 2017/2394 modifiant le Code est toujours bloqué à la Chambre bien que l'avis du Conseil d'Etat soit disponible depuis quelque temps. Le projet de loi souligne que « *une action en cessation se termine lorsque le professionnel se conforme aux dispositions légales en cours de procédure judiciaire. Il devient donc de fait impossible de faire interdire une pratique dans ce cas précis. Afin d'arriver à une interdiction et ainsi prévenir toute récidive, il convient donc d'explicitement inclure l'interdiction d'une pratique dans la procédure d'action en cessation.* » Le projet de loi sur le recours collectif anticipe sur l'adoption du projet 7456.
4. **Financement des entités qualifiées** : La directive s'efforce d'accorder le **droit effectif** aux **organisations de consommateurs** d'intenter des actions représentatives (recours collectif) dans l'intérêt collectif des consommateurs sans que les consommateurs concernés supportent des frais sauf éventuellement « *des frais d'inscription d'un montant modique* » (Art. 20.3). Le droit de demander aux adhérents à un recours collectif des frais d'inscription doit être inscrit dans le projet de loi. Il est cependant parfaitement insuffisant de financer des recours collectifs nécessitant un avocat, complexes et normalement de longue haleine (sauf en cas d'accord extrajudiciaire).

La directive stipule que « *les Etats membres prennent des mesures visant à garantir que les frais de procédure liés aux actions représentatives n'empêchent pas les entités qualifiées d'exercer effectivement leur droit... Les mesures peuvent, par exemple, prendre la forme d'un financement public, y compris un soutien structurel aux entités qualifiées...* ».

Aucun soutien financier n'est prévu dans le projet de loi si ce n'est que le budget de l'Etat finance les honoraires des médiateurs en cas de processus volontaire visant un accord extrajudiciaire. Pourtant le Gouvernement souligne « *l'inertie* (des associations de consommateurs en France) *due au manque de moyens matériels et financiers.*⁴ »

Nous réitérons donc notre demande pressante soutenue dans l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics ainsi que celui de la Chambre des Salariés, qu'il faut prévoir la mise en place d'aides étatiques spécialement dédiées au financement de recours collectifs des consommateurs sinon la nouvelle loi restera lettre morte.

3 Commentaire page 61

4 Commentaire page 37

5. Adaptations procédurales

L'une des conditions de recevabilité d'un recours collectif en réparation est que selon le juge « *la cause invoquée constitue un manquement potentiel* » (Art. L.521-1 (1)a). S'il existe préalablement une ordonnance de cessation ou d'interdiction définitive, le manquement n'est plus potentiel mais constaté judiciairement. Le juge de recevabilité doit simplement en prendre acte ce qu'il faudrait clarifier dans le projet de loi.

En présence d'une telle ordonnance, une procédure extrajudiciaire devrait toujours être possible si les parties en conviennent. Mais dans ce cas, l'on ne peut accepter que l'accord « *n'emporte pas reconnaissance de responsabilité du professionnel* » (Art. L.522-16 (3)).

Howald, le 14.1.2021

