

N° 7650¹⁹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

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

* * *

DEUXIEME AVIS COMPLEMENTAIRE DE LA CHAMBRE DES SALARIES

(20.10.2022)

Par lettre du 8 septembre 2022, Mme Paulette Lenert, ministre de la Protection des consommateurs a soumis une seconde série d'amendements gouvernementaux au projet de loi portant introduction en droit luxembourgeois du mécanisme de recours collectifs en droit de la consommation à l'avis de la Chambre des salariés.

1. Les nouveaux amendements gouvernementaux modifient le projet de loi n° 7650 portant introduction d'un mécanisme de recours collectif en droit de la consommation luxembourgeois en vue d'apporter certaines modifications au projet amendé afin, d'une part, d'en améliorer la lisibilité et l'intelligibilité et, d'autre part, de le compléter sur certains points en vue de renforcer la cohérence d'ensemble du code.

2. Les présents amendements gouvernementaux procèdent notamment en ce qui concerne le Livre 5 relatif au recours collectif à des modifications de fond et de forme en reprenant certaines dispositions laissées au choix des Etats membres par la directive 2020/1828.

Peut dans ce contexte être citée l'option désormais retenue pour le juge d'autoriser ponctuellement une association non agréée sur une base *ad hoc* aux fins de l'introduction d'une action représentative particulière. Notre Chambre professionnelle se réjouit de ce choix, dès lors que dans son avis antérieur elle rejoignait l'ULC, qui estimait que la constitution d'entités qualifiées *ad hoc* pourrait se révéler fort utile, concernant notamment les nombreux services financiers, relevant de matières très techniques et nécessitant un intérêt et un suivi particuliers ainsi que des connaissances spécialisées.

3. Les amendements tiennent encore compte de la problématique évoquée dans l'avis antérieur de la CSL consistant à soulever la difficulté, voire l'impossibilité de désigner un seul représentant concernant les litiges transfrontaliers lorsque le recours collectif peut être intenté devant le Tribunal de Luxembourg par plusieurs entités qualifiées de différents Etats membres. Au vu des situations diverses et variées et plus ou moins complexes, l'idée du représentant unique du groupe est abandonnée et désormais chaque demandeur devient automatiquement représentant du groupe pour lequel il introduit l'action.

4. Parmi les amendements projetés figurent, à la satisfaction de la CSL, plusieurs autres améliorations destinées à faciliter l'action des consommateurs.

A cet égard, il convient surtout de citer la création d'une passerelle entre la voie contentieuse et la voie extrajudiciaire (dans un sens comme dans l'autre) permettant au juge de désigner un nouveau représentant pour permettre aux consommateurs insatisfaits de la voie choisie de poursuivre leur action par un changement de voie sans avoir à recommencer toute la procédure (assignation, jugement relatif à la recevabilité). La désignation d'un nouveau représentant marque le début d'une nouvelle action, distincte et indépendante de la première action dont les consommateurs se sont détachés.

Dans le même ordre d'idées est à accueillir la nouveauté en vertu de laquelle seront publiées intégralement et de manière anonymisée sur le site du ministère ayant la Protection des consommateurs dans ses attributions toutes les étapes déterminantes du processus, à savoir le jugement de recevabilité ou d'irrecevabilité, l'accord homologué, le jugement de responsabilité ou de rejet ainsi que le jugement en cessation et en interdiction. Cette mesure est destinée à faciliter l'accès du consommateur à l'information et de lui permettre le cas échéant de se manifester et de pouvoir bénéficier d'une mesure de réparation.

Est également à saluer l'amendement qui encadre la possibilité pour les parties de demander un délai supplémentaire pour achever le processus extrajudiciaire du litige collectif. Le renouvellement peut être accordé une seule fois pour une durée de 6 mois portant la durée maximale du processus à 12 mois. Dorénavant est rajoutée une condition au renouvellement du délai initial du processus en imposant aux parties de motiver leur demande de prolongation du délai et de le justifier. Ce rajout contribue à éviter un retard injustifié pour une éventuelle reprise de la procédure judiciaire en cas d'échec du processus extrajudiciaire.

5. Le volet relatif au financement du recours collectif avait, sur base du texte proposé le 26 janvier 2022 (première série d'amendements au projet initial), été réservé pour mériter une étude approfondie en collaboration avec d'autres ministères avant de faire l'objet d'un projet parallèle.

Or, le texte actuel constate que des mesures positives de financement du recours collectif ne sont pas nécessaires alors que les résultats de l'étude arrivent à la conclusion qu'il n'existe pas d'empêchement pour le titulaire de l'action à l'introduction d'un recours collectif.

La Chambre des salariés soutient à cet égard les préoccupations de l'Union luxembourgeoise des consommateurs (ULC) émises dans son avis du 16 septembre 2022.

En effet, il est illusoire de penser qu'un recours collectif en matière de consommation puisse être intenté et plaidé sans l'assistance d'un avocat. Mais ce sont surtout les frais d'experts, qui risquent de se révéler être substantiels et dont les coûts doivent être du moins avancés par le demandeur de l'action. Ces frais risquent de constituer un obstacle à l'action. Même le possible recours au financement par un tiers risque de se limiter au volet contentieux, au détriment de la voie amiable.

La voie extrajudiciaire est encore potentiellement défavorisée, faute de dispositions par analogie à la procédure judiciaire qui soumet l'indemnisation des consommateurs au contrôle d'un liquidateur, dont les émoluments sont à charge de la partie qui succombe au litige. Tel n'est pas le cas pour l'accord extrajudiciaire, où le médiateur intervient seulement jusqu'à la conclusion de l'accord, ce que laisse en suspens la mise en œuvre d'un tel accord amiable, notamment la vérification des demandes individuelles de réparation. En effet, il est prévu qu'il appartient aux parties de se concerter quant aux engagements précis pris par chacune des parties, dont également les modalités d'exécution de l'accord afin de permettre sa mise en œuvre après l'homologation.

Déjà dans son avis relatif au projet de loi initial notre Chambre professionnelle s'est posé la question de savoir si, dans l'hypothèse d'un règlement extrajudiciaire du litige collectif, la prise en charge par le budget de l'Etat des frais du médiateur/conciliateur pouvait s'étendre également à la mise en œuvre par celui-ci de l'accord à l'amiable trouvé entre parties ou s'il était envisageable de conférer cette mission à un liquidateur, qui serait en charge après l'homologation judiciaire de l'accord de son exécution aux frais du professionnel concerné.

6. A part le cautionnement potentiel du mécanisme extrajudiciaire lié au financement de sa mise en œuvre, la Chambre des salariés salue l'ensemble des efforts supplémentaires visant à faciliter l'action des consommateurs issus du présent projet, tout en espérant l'aboutissement de la procédure législative permettant la transposition de la directive prévue pour le 25 décembre 2022.

*

La Chambre des salariés approuve les présents amendements gouvernementaux au projet de loi sous rubrique.

Luxembourg, le 20 octobre 2022

Pour la Chambre des salariés,

Le Directeur,
Sylvain HOFFMANN

La Présidente,
Nora BACK

