

N° 7650²⁰

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 COMMUN DE LA CHAMBRE DE COMMERCE ET DE LA CHAMBRE DES METIERS

(20.1.2023)

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 2021 le projet de loi dans sa version initiale¹.

Elles avaient également avisé une première salve d'amendements gouvernementaux en date du 27 juin 2022².

*

REMARQUE PRELIMINAIRE

A titre préliminaire, les chambres professionnelles renvoient à leurs deux avis communs précédents et souhaitent réitérer l'ensemble des commentaires et objections formulés dans ceux-ci.

Ainsi, les chambres professionnelles regrettent toujours 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) déplorent un champ d'application toujours plus vaste que celui de la Directive 2020/1828,
- (ii) demandent 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'opposent à toute publication de décisions judiciaires autres que celles constatant la responsabilité du professionnel et ordonnant des mesures de réparation ou de cessation et demandent 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
- (iv) réaffirment 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.

Finalement, les chambres professionnelles s'opposent toujours fermement à la modification des dispositions transitoires opérée par les précédents amendements gouvernementaux, source d'insécurité juridique pour les professionnels. Elles insistent 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* ».

Pour le surplus, les chambres professionnelles entendent se limiter dans le cadre du présent avis au seul commentaire des modifications apportées par les amendements sous avis.

Les présents amendements gouvernementaux concernent principalement six points visant à apporter des modifications au texte actuel du projet de loi n°7650.

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

I) L'absence de financement étatique des recours collectifs

Les amendements gouvernementaux en date du 26 janvier 2022 n'avaient pas procédé à la transposition de l'article 20 de la Directive (UE) 2020/1828 qui prévoit que « *Les États 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 de demander les mesures visées à l'article 7.* ».

Aux termes de l'exposé des motifs des présents amendements gouvernementaux, il a été décidé, après analyse, de ne pas mettre en place de dispositif spécifique de financement étatique des recours collectifs et donc de ne pas ajouter des dispositions spécifiques en considérant en particulier que l'accès à la justice est gratuit au Luxembourg et que les frais d'actes de procédures tels que des assignations et significations sont relativement peu élevés.

Les chambres professionnelles partagent l'opinion des auteurs selon laquelle « *des mesures positives de financement des recours collectifs ne sont pas nécessaires en vue de la transposition de cet article* ».

II) Introduction de nouveaux titulaires de l'action

Les présents amendements gouvernementaux introduisent plusieurs modifications concernant les entités pouvant introduire une action en cessation, en interdiction ou un recours collectif.

1) L'association désignée *ad hoc*

Les amendements gouvernementaux sous avis prévoient l'ajout d'une nouvelle catégorie de titulaires de l'action : l'association désignée *ad hoc*, qui pourra intenter une action en cessation, en interdiction ou un recours collectif.

Aux termes des commentaires des amendements, cette disposition transpose l'article 4, paragraphe 6 de la Directive (UE) 2020/1828 qui prévoit la faculté pour les États membres de désigner sur une base *ad hoc* une entité qualifiée : « *Les États membres peuvent désigner une entité en tant qu'entité qualifiée sur une base ad hoc aux fins de l'introduction d'une action représentative nationale particulière, à la demande de cette entité, si elle satisfait aux critères pour être désignée en tant qu'entité qualifiée prévus par le droit national.* »

En pratique, il est prévu que le juge luxembourgeois compétent pourra donc autoriser ponctuellement une association non agréée à introduire une action en cessation ou un recours collectif pour une action particulière, à condition qu'elle remplisse tous les critères d'agrément³.

Les chambres professionnelles avouent ne pas comprendre l'utilité de l'introduction d'un tel mécanisme venant finalement empiéter sur la procédure d'agrément d'ores et déjà prévue par le présent projet de loi.

En effet, dans la mesure où l'association désignée *ad hoc* en question devra remplir les mêmes conditions que celles requises pour pouvoir bénéficier d'un agrément, on comprend difficilement pourquoi ladite association ne solliciterait pas plutôt un agrément, ne fut-ce que pour introduire une seule action.

In fine cette nouvelle possibilité pour le juge, en parallèle de la compétence initialement conférée au ministère ayant la protection des consommateurs dans ses attributions, d'évaluer et apprécier si une association remplit les critères d'agrément ne risque ni plus ni moins que de conduire à une complexification inutile des procédures et à une insécurité juridique avec de possibles appréciations différentes des critères entre les autorités judiciaires et le ministère.

Il n'est également pas à exclure que cette « *double voie* » mise en place pour pouvoir bénéficier de l'agrément ne conduise à une sorte de « *forum shopping* » en fonction des appréciations respectives des critères par les autorités judiciaires ou le ministère ou que des associations s'étend vu refuser l'agrément par une première autorité compétente n'introduisent une nouvelle demande devant la seconde.

³ Articles L 321-2 et L 511-4 projetés du Code de la consommation

Par conséquent, dans un souci de simplification, de cohérence et de sécurité juridique, les chambres professionnelles sollicitent le retrait de la possibilité pour une association *ad hoc* désignée par les autorités judiciaires d'introduire une action en cessation ou un recours collectif.

2) Modification de la liste des entités régulatrices sectorielles

Les amendements gouvernementaux sous avis modifient et complètent également la liste des entités régulatrices sectorielles pouvant introduire une action en cessation ou un recours collectif.

Trois nouvelles entités sont ainsi ajoutées à cette liste des entités régulatrices sectorielles : l'ILNAS⁴, l'ALVA⁵ et la Direction de la Santé.

La Communauté des transports est quant à elle retirée de cette liste consécutivement à un changement dans sa compétence en vertu de la législation européenne en matière de droit des voyageurs.

Enfin, les présents amendements gouvernementaux prévoient que pourront désormais intenter une action en cessation ou en interdiction classique (mais pas de recours collectif) tout ministre ou tout ordre professionnel ayant intérêt à agir.

Les articles L 313-1, paragraphe 4 et L 320-1 projetés du Code de la consommation prévoyaient déjà qu'une action en cessation ou en interdiction pourrait être intentée par le Ministre ayant la Protection des consommateurs dans ses attributions et le Ministre ayant la Santé dans ses attributions. Les présents amendements étendent donc la possibilité de pouvoir introduire une telle action en cessation ou en interdiction à tout autre ministre ayant intérêt à agir.

Les présents amendements introduisent également la possibilité désormais pour « *tout ordre professionnel justifiant d'un intérêt à agir* » d'intenter une action en cessation ou en interdiction.

Ces modifications dans leur ensemble n'appellent pas de commentaires de la part des chambres professionnelles.

III) Uniformisation des juridictions compétentes et de la procédure applicable

Les amendements gouvernementaux sous avis modifient l'article L 521-1 projeté du Code de la consommation relatif à la juridiction compétente pour connaître d'un recours collectif.

Alors qu'initialement la compétence pour connaître des recours collectifs était conférée au juge civil, les présents amendements entendent modifier ceci et conférer compétence au juge commercial.

Cette modification intervient dans un souci d'harmonisation des compétences alors que les juridictions commerciales sont d'ores et déjà compétentes pour les actions en cessation et en interdiction.

Les chambres professionnelles n'ont pas de commentaires en rapport avec la modification proposée.

IV) Suppression du critère d'efficience comme condition de recevabilité du recours collectif

L'article L 521-1 projeté du Code de la consommation régit les conditions de recevabilité d'un recours collectif.

Parmi les 5 conditions initialement prévues, figurait l'exigence que « *le recours collectif est plus efficace qu'une action de droit commun* »⁶.

4 L'Institut luxembourgeois de la normalisation, de l'accréditation, de la sécurité et qualité des produits et services (ILNAS)

5 L'administration luxembourgeoise vétérinaire et alimentaire (ALVA)

6 L'article L521-1 projeté prévoit actuellement : « *Le recours collectif est recevable lorsqu'il est satisfait à chacune des conditions suivantes:*

- a. *la cause invoquée, au sens de l'article L. 511-2, constitue un manquement potentiel du professionnel à ses obligations légales, relevant ou non du présent Code, ou contractuelles;*
- b. *l'action est introduite par un demandeur qui a qualité pour agir conformément à l'article L. 511-4;*
- c. *une pluralité de consommateurs est concernée;*
- d. *le recours collectif est plus efficace qu'une action de droit commun;*
- e. *le demandeur n'est pas exposé à un conflit d'intérêts. »*

Les présents amendements gouvernementaux entendent supprimer ce critère de l'efficacité comme condition de recevabilité du recours collectif.

Aux termes des commentaires des amendements sous avis, cette suppression est motivée par la nécessité de mieux considérer l'avis du demandeur quant aux actions qu'il souhaite intenter, ainsi que par la difficulté de l'appréciation *ex-ante* de l'efficacité d'une procédure.

Les chambres professionnelles désapprouvent fortement la suppression de ce critère de recevabilité du recours collectif qui garantissait une gestion optimale des procédures en permettant au juge d'apprécier si l'option choisie était la plus appropriée en termes d'efficacité, de coûts et de rapidité.

Ce critère de recevabilité permettait en effet aux yeux des chambres professionnelles d'assurer une bonne administration de la justice en préservant les entreprises contre les recours abusifs ou fantaisistes ainsi qu'en protégeant les consommateurs en leur évitant de s'engager dans une procédure qui ne serait pas la plus adaptée à leur situation.

En outre, les chambres professionnelles rappellent que le système belge de recours collectif, dont le présent projet s'inspire, connaît toujours ce critère d'efficacité⁷ comme condition de recevabilité du recours collectif. Ainsi, les jurisprudences belges sur cette question auraient pu utilement fournir des indications aux magistrats nationaux dans l'appréciation de cette condition.

Les chambres professionnelles sollicitent dès lors la réintroduction du critère d'efficacité du recours collectif comme condition de recevabilité.

V) Suppression du représentant unique du groupe

L'article L 521-2 projeté du Code de la consommation prévoit en l'état actuel que le juge désigne lors du jugement sur la recevabilité du recours collectif un seul représentant du groupe.

Cette disposition avait pour but de permettre au juge de désigner un seul chef de file parmi les demandeurs lorsque plusieurs recours collectifs étaient intentés et concernaient le même manquement, les mêmes préjudices, contre le même professionnel et pour un même groupe de consommateurs.

Les présents amendements gouvernementaux entendent supprimer cette disposition et introduire en lieu et place une mesure disposant que tout demandeur devient représentant du groupe pour lequel il introduit un recours collectif.

Les chambres professionnelles avouent s'interroger si la multiplication des représentants ne va pas contribuer *in fine* à complexifier les procédures et renvoient à leurs commentaires au point VI) du présent avis.

VI) Instauration de la possibilité de « scinder » l'action

Finalement, les amendements gouvernementaux sous avis entendent ajouter un nouvel article L 530-2 au sein du Code de la consommation.

Cette nouvelle disposition entend régir l'hypothèse d'un désaccord entre un ou plusieurs consommateurs sur les suites à donner à la procédure, dans l'hypothèse où certains souhaiteraient poursuivre la procédure judiciaire et où d'autres voudraient s'engager dans un processus de règlement extrajudiciaire du litige collectif.

En pareille hypothèse, le tribunal pourra alors désigner un nouveau représentant du groupe pour que les consommateurs insatisfaits de la voie (judiciaire ou extrajudiciaire) choisie puissent poursuivre la voie de leur choix sans avoir à recommencer toute la procédure (assignation et jugement sur la recevabilité).

La procédure reprendra au moment où elle s'était arrêtée, mais il s'agira d'une nouvelle action, autonome de l'action initiale.

Ainsi, l'accès à la justice sera simplifié pour les consommateurs insatisfaits à l'égard de la voie choisie.

Les chambres professionnelles n'ont pas de commentaires en rapport avec la modification proposée mais soulignent cependant à nouveau la nécessité de ne pas complexifier davantage les procédures par

⁷ Article XVII. 36 du Code de droit économique

la démultiplication des représentants de groupe qui plus est dans l'hypothèse où la procédure serait scindée.

Une telle complexification rejoint par ailleurs les commentaires des chambres professionnelles relatifs à la suppression inopportune du critère d'efficacité comme condition de recevabilité du recours collectif, alors qu'il apparaît essentiel de s'assurer que les procédures de recours collectifs représenteront un réel gain en termes de coûts et de rapidité tant pour les consommateurs que pour les entreprises.

*

Après consultation de leurs ressortissants, la Chambre de Commerce et la Chambre Métiers peuvent approuver les amendements gouvernementaux sous avis sous réserve de la prise en considération de leurs observations.

