

N° 7650²¹

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

* * *

AVIS DE LA COMMISSION NATIONALE POUR LA PROTECTION DES DONNEES

(5.5.2023)

1. Conformément à l'article 57.1.c) du règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) (ci-après le « RGPD »), auquel se réfère l'article 7 de la loi du 1^{er} août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données, la Commission nationale pour la protection des données (ci-après désignée la « Commission nationale » ou la « CNPD ») « *conseille, conformément au droit de l'État membre, le parlement national, le gouvernement et d'autres institutions et organismes au sujet des mesures législatives et administratives relatives à la protection des droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement* ».

L'article 36.4 du RGPD dispose que « *[l]es États membres consultent l'autorité de contrôle dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement.* »

2. La Commission nationale n'ayant jusqu'à présent pas avisé le projet de loi n°7650 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 (ci-après le « projet de loi »), elle fut néanmoins invitée par Madame la Ministre de la Protection des consommateurs en date du 4 janvier 2022 à se prononcer au sujet des amendements gouvernementaux approuvés par le Conseil de Gouvernement dans sa séance du 15 décembre 2021 (ci-après les « amendements gouvernementaux de décembre ») et en date du 8 septembre 2022 des amendements gouvernementaux approuvés par le Conseil de Gouvernement dans sa séance du 2 septembre 2022 (ci-après les « amendements gouvernementaux de septembre »).

3. La CNPD comprend que les amendements gouvernementaux de décembre ont pour objet principal d'introduire dans le projet de loi des dispositions transposant la directive 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 ») qui n'étaient pas contenues dans le projet de loi initial. La CNPD comprend également que les amendements gouvernementaux de septembre visent à améliorer la lisibilité et l'intelligibilité, et à compléter le projet de loi afin de renforcer la cohérence du Code de la consommation.

4. La CNPD comprend encore que le projet de loi tel qu'amendé n'aura pas d'impact direct sur le droit applicable en matière de protection des données, mais confère plutôt à une catégorie spécifique de personnes concernées, en particulier les consommateurs, un droit de recours supplémentaire, à savoir le recours collectif en matière de droit de la consommation. Il introduit par ailleurs certains pouvoirs d'action à la CNPD, notamment le droit d'intenter des actions en cessation ou en interdiction, des actions en réparation en matière de protection des intérêts collectifs des consommateurs ainsi que la possibilité pour la CNPD d'intenter une action en suppression d'une ou de plusieurs clauses abusives.

**I) Quant à l'action en cessation ou en interdiction
du manquement en matière de protection des données**

**1. Quant à la possibilité de la CNPD de saisir le tribunal
d'arrondissement siégeant en matière commerciale pour
demander la cessation ou l'interdiction du manquement en
matière de protection des données**

5. La CNPD constate que le projet de loi amendé entend lui conférer une action en cessation ou en interdiction du manquement en matière de protection des données et portant atteinte aux intérêts des consommateurs au titre de l'article 2, point VI, du projet de loi amendé. D'après la compréhension de la CNPD, il s'agit à la fois d'une action en cessation ou en interdiction dite « classique » qui pourrait ne concerner qu'un seul consommateur, et d'une action en cessation ou en interdiction en recours collectif tendant à agir dans l'intérêt collectif des consommateurs.

6. A titre liminaire il convient de soulever une erreur matérielle en ce qui concerne la dénomination de la Commission nationale dans le nouvel article L-321-4. En effet, la disposition devrait se lire comme suit « Commission nationale *pour* la protection des données » et non « Commission nationale *de* protection des données ».

7. Ainsi, le projet de loi sous avis entend ouvrir à la Commission nationale la possibilité de saisir le tribunal d'arrondissement siégeant en matière commerciale pour demander la cessation ou l'interdiction du manquement qui, dans le secteur d'activité de la CNPD, représenterait un traitement non conforme à la législation applicable en matière de protection des données, et qui léserait potentiellement les intérêts individuels ou collectifs des consommateurs.

8. Bien que la CNPD dispose elle-même de pouvoirs similaires conformément à l'article 12 de la loi du 1^{er} août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données et à l'article 58.2.e) (ordonner au responsable du traitement à se conformer, le cas échéant endéans un certain délai), f) (interdiction temporaire ou définitive) et g) (limitation du traitement) du RGPD, elle salue le pouvoir supplémentaire pour agir contre une violation des règles en matière de protection des données devant le tribunal d'arrondissement siégeant en matière commerciale. Par ailleurs, ce pouvoir s'inscrit dans l'obligation qu'impose le RGPD au titre de l'article 58.5¹ en ce que l'autorité de contrôle, en l'occurrence la CNPD, peut porter toute violation du RGPD à l'attention des autorités judiciaires.

9. Elle regrette néanmoins que cette possibilité est limitée à l'action en cessation ou en interdiction en matière de droit à la consommation, et qu'elle ne dispose pas de moyens plus généraux pour porter toute violation du RGPD à l'attention des autorités judiciaires tel qu'elle a déjà pu le soulever dans ses avis².

10. La CNPD se demande encore s'il n'est pas nécessaire, d'un point de vue légistique, de modifier la loi organique du 1^{er} août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données, afin de refléter ce nouveau pouvoir.

¹ « Chaque État membre prévoit, par la loi, que son autorité de contrôle a le pouvoir de porter toute violation du présent règlement à l'attention des autorités judiciaires et, le cas échéant, d'ester en justice d'une manière ou d'une autre, en vue de faire appliquer les dispositions du présent règlement ».

² Voir en ce sens l'avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°7184, Délibération n°1050/2017 du 28 décembre 2017, doc. parl. 7184/03, p. 6 et suivants.

2. Quant à la possibilité d'autres personnes ou entités de saisir le juge compétent afin d'obtenir la cessation ou l'interdiction du manquement en matière de protection des données

11. Tel que déjà soulevé dans ses avis³, la CNPD voit d'un œil favorable la possibilité pour d'autres personnes ou entités de saisir collectivement les autorités judiciaires afin d'obtenir la cessation ou l'interdiction du manquement en matière de protection des données.

12. En ce qui concerne cependant les « entités qualifiées », il y a lieu de rappeler la position du Contrôleur européen de la protection des données (ci-après le « CEPD »), exprimée au sujet du paquet législatif « *Une nouvelle donne pour les consommateurs* » parmi lequel figurait la directive. Le CEPD avait notamment soulevé que « *dans la mesure où les questions relatives à la protection des données à caractère personnel relèveraient du champ d'application de l'action collective en vertu de la proposition, le CEPD estime que les « entités qualifiées » qui seront en mesure d'intenter les actions représentatives dans ce domaine au titre de la proposition devraient être soumises aux mêmes conditions que celles énoncées à l'article 80 du RGPD* »⁴. La CNPD se rallie à cette position car les dispositions en question, à savoir l'article L.321-3 du projet de loi sous avis tel qu'amendé et l'article 80 du RGPD, ne prévoient pas les mêmes critères pour déterminer une entité comme qualifiée pour exercer un recours collectif. Se posent dès lors des questions quant à l'interaction entre l'article L.321-3 du projet de loi sous avis tel qu'amendé et l'article 80 du RGPD.

3. Quant à la possibilité pour la CNPD d'intenter une action en suppression d'une ou de plusieurs clauses abusives

13. La CNPD salue l'introduction par l'article 2, point VI, en particulier le nouvel article L.322-3, paragraphe 2, du projet de loi amendé de la possibilité pour la CNPD d'intenter une action en suppression d'une ou plusieurs clauses abusives devant le tribunal d'arrondissement siégeant en matière commerciale.

4. Quant aux interactions entre les différents acteurs impliqués

14. Le projet de loi soulève encore d'importantes questions de nature procédurale, en particulier en ce qui concerne l'interaction entre le tribunal d'arrondissement siégeant en matière commerciale et la CNPD.

15. Quid en effet de l'hypothèse où un recours collectif serait lancé devant le tribunal, et qu'un ou plusieurs consommateurs individuels introduisent parallèlement une réclamation auprès de la CNPD, ou que la CNPD décide d'ouvrir une enquête de sa propre initiative ? Comment le tribunal et la CNPD obtiennent-ils connaissance mutuellement des recours respectifs ? Est-ce qu'il faudrait prévoir une suspension de la procédure devant la CNPD tant que le tribunal ne s'est pas prononcé ? Quid de la valeur de la décision de la CNPD, surtout au cas où le tribunal déciderait autrement que la CNPD quant à la violation du RGPD ?

16. Deuxièmement, la CNPD s'interroge sur la situation où le tribunal d'arrondissement siégeant en matière commerciale serait amené à traiter une affaire d'action en cessation ou en interdiction et que pour un des consommateurs, la CNPD aurait déjà pris position. Quelle serait la valeur probante d'une décision de la CNPD ?

17. De plus, la CNPD se demande si cela n'entraînerait pas une certaine incohérence au sein du pouvoir judiciaire. Les décisions de la CNPD sont soumises au contrôle du juge administratif. Or, si le projet de loi introduit un rôle pour le tribunal d'arrondissement siégeant en matière commerciale, deux ordres juridictionnels indépendants l'un de l'autre seront impliqués. La CNPD se demande dès

³ Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°7818, Délibération n°30/AV25/2021 du 1^{er} octobre 2021, doc. parl. 7818/10, p. 7 et suivants.

⁴ Voir Avis 8/2018 du CEPD sur le paquet législatif « *Une nouvelle donne pour les consommateurs* », point 63.

lors comment une application uniforme de la législation en matière de protection des données peut être garantie. Comment les décisions de la CNPD, du juge administratif et du tribunal d'arrondissement siégeant en matière commerciale s'articulent entre eux ?

**II) Quant à l'action en réparation du manquement
en matière de protection des données et portant atteinte
aux intérêts collectifs des consommateurs**

18. Le projet de loi entend introduire la possibilité pour la CNPD d'intenter une action en réparation pour un groupe de consommateurs devant le tribunal d'arrondissement siégeant en matière commerciale parce qu'ils ont potentiellement subi un préjudice suite à un manquement en matière de protection des données et qui porte atteinte aux intérêts collectifs des consommateurs.

19. Si la CNPD ne s'oppose pas fondamentalement contre le moyen d'action que le projet de loi sous avis entend lui attribuer, elle se demande néanmoins si le principe de neutralité de l'Etat⁵ évoqué par les auteurs ne jouerait pas également à son égard. En effet, les auteurs du projet de loi amendé expliquent que le recours collectif tendant à la réparation du préjudice subi vise la défense d'intérêts individuels⁶. Dans ce contexte, les auteurs soulèvent le principe de neutralité de l'Etat qui devrait interdire à certaines entités d'intenter un recours collectif visant la réparation du préjudice subi parce qu'elles ne devraient pas agir pour les intérêts individuels des personnes lésées. En tant qu'établissement public, la CNPD se demande dès lors si le principe de neutralité ne s'oppose pas à ce qu'elle puisse intenter un tel recours.

Ainsi adopté à Belvaux en date du 5 mai 2023.

La Commission nationale pour la protection des données

Tine A. LARSEN
Présidente

Thierry LALLEMANG
Commissaire

Marc LEMMER
Commissaire

Alain HERRMANN
Commissaire

⁵ Doc. parl. 7650/15, p. 14 et 15.

⁶ *Idem*.

