

N° 6769¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2014-2015

PROJET DE LOI

portant introduction du règlement extrajudiciaire des litiges de consommation dans le Code de la consommation et modifiant certaines autres dispositions du Code de la consommation

* * *

AVIS DE L'UNION LUXEMBOURGEOISE DES CONSOMMATEURS

(22.1.2015)

L'essentiel du projet de loi porte sur la transposition de la Directive 2013/11/UE relative au règlement extrajudiciaire des litiges de consommation (REL), mais d'autres modifications ponctuelles du Code de la consommation sont proposées, à savoir notamment un renforcement des règles relatives au crédit à la consommation.

*

1. REGLEMENT EXTRAJUDICIAIRE

L'exposé des motifs du projet souligne à juste titre que les entités de REL (REL ci-après) ne sont guère développées dans notre pays sans rappeler le manque de soutien au cours des années passées alors que les Etats membres avaient été invités déjà par deux Recommandations de la Commission à les promouvoir. Il est fait état de l'existence de 9 REL. Nous faisons remarquer que certains organes ne répondent pas aux conditions minimum requises par la directive et le projet de loi.

La directive souligne „*afin qu'elles puissent fonctionner efficacement, les entités de REL devraient disposer de ressources humaines, matérielles et financières suffisantes. Les Etats membres devraient arrêter une formule de financement appropriée des entités de REL sur leur territoire.*¹“ Cette question n'est pas traitée dans le projet ce qui se comprend. L'ULC souhaite cependant que le Gouvernement précise quelles mesures il compte prendre. Il s'agit d'assurer le bon fonctionnement de tous les REL et non seulement du financement du nouveau Médiateur de la consommation.

Compte tenu du nombre fort limité de REL sectoriels imposés par la loi (notamment le Règlement CSSF – Commission de Surveillance du Secteur Financier – n° 13-02 relatif à la résolution extrajudiciaire des réclamations ou encore le Règlement 11/151/ILR médiation des services de communication électroniques) ou mis en place volontairement (notamment les organes collégiaux paritaires créés par l'ULC avec les secteurs de l'assurance, des voyages et du nettoyage à sec), un rôle-clef devrait incomber au Médiateur de la consommation. Le Gouvernement suggère de créer cette structure résiduelle sous forme d'un GIE tripartite (Etat, UEL, ULC), ce qui trouve notre approbation à condition qu'il n'en résulte pas des dépenses nouvelles pour l'ULC non couvertes par l'Etat. L'exposé des motifs ne donne pas de précisions sur le financement, les ressources humaines (y compris le financement d'experts – Art. L.322-8), les moyens logistiques et matériels. Selon le commentaire des articles, les auteurs du projet se sont inspirés de la loi beige du 4 avril 2014.

A cet égard, l'ULC note que le Service belge de médiation pour le consommateur est principalement financé par une subvention à charge du budget général de l'Etat et le ministère de l'économie met à la disposition de ce Service des moyens logistiques et matériels.

La résolution des litiges de consommation s'articule schématiquement comme suit: d'abord recherche d'une solution à l'amiable entre consommateur/professionnel avec chez nous l'appui du Service de

¹ Considérant (46)

réclamation de l'ULC pour nos membres (ou le Centre Européen des Consommateurs/CEC pour les litiges transfrontaliers) – médiation (le REL rapproche les parties pour qu'elles trouvent elles-mêmes un arrangement) – conciliation (le REL propose une solution non contraignante) – arbitrage (le REL impose une solution aux parties) – jugement par un tribunal. Le *champ d'application* du projet de loi ne couvre que *la médiation et la conciliation* (Art. L.311-1 (6)), mais non des REL imposant des solutions. Selon l'art. 2 (4) de la directive lu en relation avec le considérant (20), les Etats membres peuvent effectuer ce choix limitatif. Concernant l'arbitrage, le commentaire du projet renvoie aux Art. 1224 ss. du Nouveau Code de procédure civile. Au cas où un litige de consommation serait soumis à l'arbitrage – ce qui reste possible même si une telle procédure ne sera pas qualifiée de REL –, le consommateur ne bénéficiera pas des règles et garanties particulières (délais, coût ...) établies par la directive, y compris pour l'arbitrage. Le meilleur exemple de la discordance est fourni par le principe de légalité. Selon l'article 11 de la directive, l'arbitrage en matière de litiges de consommation doit respecter les dispositions impératives de protection des consommateurs alors que l'Art. 1240 du Code de procédure civile stipule que „*les arbitres et tiers-arbitres décideront d'après les règles de droit, à moins que le compromis ne leur donne pouvoir de se prononcer comme amiables compositeurs*“.

Permettre aux parties de se soumettre à des décisions d'*arbitrage constitue un plus* de nature à désengorger la justice comme démontré depuis de nombreuses années notamment par les Centres d'Arbitrage de la Consommation au Portugal. Plus près de nous, nous renvoyons à l'efficacité reconnue de la Commission beige des litiges de voyages qui offre tant la conciliation que l'arbitrage. Son règlement interne relatif à l'arbitrage dispose que les „*articles du Code judiciaire s'appliquent à tout ce qui n'est pas décrit expressément dans le présent règlement*“ . L'ULC demande instamment de ne pas fermer la porte à l'arbitrage en matière de litiges de consommation en laissant la faculté aux REL luxembourgeois d'offrir aussi l'arbitrage en conformité avec les règles particulières de la présente loi tout en respectant les dispositions du Nouveau Code de procédure civile pour le surplus. Vu l'importance des achats transfrontaliers online/off-line des consommateurs résidant au Luxembourg, une attention particulière doit être accordée à la distinction entre „*litige national*“ et „*litige transfrontalier*“ (Art. L.311-1) et les compétences respectives des entités de REL. L'objectif de l'harmonisation communautaire est de traiter les litiges de consommation par un REL du pays d'établissement du professionnel. Les litiges qu'un consommateur luxembourgeois aura avec un professionnel non établi dans notre pays seront donc presque systématiquement soumis à un REL dans un autre pays de l'Union Européenne².

Alors que pour les achats transfrontaliers passifs³, le consommateur peut s'adresser à son propre juge et ses propres lois de protection prévalent (le but étant de mieux protéger la partie plus faible d'un contrat), il en va différemment des REL où c'est l'organe du pays d'établissement du professionnel qui sera saisi et statuera selon les règles de ce pays sauf en matière d'arbitrage où il sera obligé d'appliquer, comme le juge, les règles de conflit de lois⁴.

Si le droit des contrats de la consommation était harmonisé plus complètement qu'il ne l'est actuellement, le fonctionnement „simple, efficace, rapide et peu onéreux“ poursuivi par la directive REL⁵ (appuyé par le Règlement instituant une plateforme en ligne pour les litiges transfrontaliers⁶) serait plus facile à assurer. Autre conséquence de cette répartition des compétences: le Médiateur de la consommation pourrait être saisi plus souvent que prévu compte tenu du nombre de sociétés de commerce électronique établies dans notre pays. Prenons l'exemple de AMAZON. Bien que présentant plusieurs sites nationaux en Europe, la société reste établie au Luxembourg de sorte que, selon la directive et notre loi de transposition, tout litige impliquant p.ex. la plateforme française, italienne ou anglaise, devrait être soumis à une entité de REL au Luxembourg. Pour y échapper, Amazon devra adapter ses conditions générales de vente pour offrir aux consommateurs la même facilité que cette société accorde pour les recours en justice: „*Les présentes Conditions d'utilisation sont soumises au droit luxembourgeois, et l'application de la Convention de Vienne sur les contrats de vente internationale de marchandises est expressément exclue. Vous, comme nous, acceptons de soumettre tous les litiges occasionnés par la relation commerciale existant entre vous et nous à la compétence non exclu-*

2 les pays tiers n'étant pas couverts par la directive ni le Règlement ODR/online dispute resolution

3 le consommateur a acheté à l'étranger suite à des activités de promotion dirigées vers son pays de résidence ou a acheté au Luxembourg auprès d'une entreprise non établie

4 Art. 11 de la directive

5 Considérant (4)

6 Règlement (UE) n° 524/2013

sive des juridictions de la ville de Luxembourg, ce qui signifie que pour l'application des présentes Conditions d'utilisation, vous pouvez intenter une action pour faire valoir vos droits de consommateur, au Luxembourg ou dans le pays de l'Union Européenne dans lequel vous résidez" (www.amazon.fr).

Concernant les règles proposées pour le fonctionnement et la reconnaissance comme REL qualifié figurant sur la liste tenu par le Ministre de l'économie, l'ULC soumet les commentaires et recommandations suivantes en rappelant que la directive permet aux Etats membres de maintenir ou d'introduire des règles qui vont au-delà de celles établies par la directive⁷:

- *Compétence en cas de litige transfrontalier*: Comme indiqué, la directive est conçue de sorte que le professionnel relève d'un REL dans son pays d'établissement et le professionnel est obligé d'en informer le consommateur. Le commentaire des articles souligne cependant que „ne sont pas exclus les cas de figure d'un professionnel établi à l'étranger qui serait d'accord à se soumettre à une entité luxembourgeoise de REL si le consommateur réside au Luxembourg. Les entités qualifiées sont libres d'accepter de tels litiges“. En matière de justice, il a été reconnu que son accès est facilité en rendant compétent le propre juge national du consommateur dans un maximum de cas⁸.

La même préoccupation d'accroître la confiance des consommateurs quant aux achats transfrontaliers en amenant les entreprises à accepter les REL du pays de résidence du consommateur au lieu de ceux de leur pays d'établissement, devrait prévaloir. Malheureusement, tant la directive que le projet de loi, notamment les Art. L.312-2 et 312-3 relatifs au rôle d'assistance du CEC, restent muets à cet égard. Nous demandons d'intégrer le commentaire susvisé du projet dans le corpus de la loi.

- *Obligation de contacter le professionnel avant de recourir à un REL*: Le commentaire de l'Art. L.322-6 précise à juste titre que „il convient d'éviter que les entités de REL ne soient submergées de réclamations sans que le demandeur n'ait tenté directement auprès de l'autre partie de dénouer la situation conflictuelle“ en se référant à un „recours obligatoire au professionnel avant la saisine du REL“. Cette obligation de recherche d'un arrangement à l'amiable avec le professionnel avec p.ex. l'aide de l'ULC et/ou du CEC, résulte insuffisamment du texte (Art. L. 322-6 (2) pour le Médiateur de la consommation et L.332-2 (1) pour les autres REL), car il est dit simplement que le traitement „peut“ être refusé si „le demandeur n'a pas tenté de contacter l'autre partie“. En plus, aucune indication n'est donnée sur le délai d'attente d'une réponse du professionnel. A titre d'orientation, le Règlement CSSF n°13-02 précise „le réclamant n'a pas obtenu de réponse ou de réponse satisfaisante dans le délai d'un mois à partir de l'envoi de la réclamation“ au professionnel.
- *Coût de la résolution extrajudiciaire*: Il est proposé qu'une contribution modique de 25 euros soit supportée par le demandeur ayant recours au Médiateur de la consommation. L'ULC approuve cette proposition mais se demande pourquoi il faudra la concrétiser par voie de règlement grand-ducal. Pourquoi ne pas fixer ce coût comme les autres modalités de fonctionnement dans les statuts du GIE Médiateur de la consommation? Ou bien faut-il partir de l'idée que toutes les modalités du Médiateur devront être approuvées par règlement grand-ducal? Concernant les autres REL, le projet reprend sans autre précision les termes de la directive, à savoir la „procédure est gratuite ou disponible à un coût modique pour les consommateurs“ (Art. L.332-13). Il incombera donc au Ministre de l'économie de décider au cas par cas si un REL doit être accepté comme entité qualifiée. L'absence de lignes directrices sur les coûts risque de soulever des controverses. Ainsi le Centre de Médiation Civile et Commerciale (CMCC) précise „les honoraires du médiateur sont facturés d'après un taux horaire fixé d'un commun accord entre le médiateur et les parties. Par ailleurs, le CMCC peut facturer des frais de dossier“. Cela ne semble guère en accord avec la future loi. Quant aux frais d'experts, aucune indication sur la répartition de ces coûts n'est apportée ni pour le Médiateur de la consommation ni pour les autres REL.
- *Fondement des solutions proposées par les REL* (Art. L.332-3 (1) i) et L.332-12 (1) iii): Les auteurs du projet „n'imposent pas le principe de légalité aux entités qui ne font que rapprocher les parties pour qu'elles trouvent elles-mêmes une solution (médiation) ou proposer une solution sans effet contraignant“. Il est vrai que la directive n'impose le respect du principe de légalité qu'aux seules REL imposant une décision (arbitrage). Il s'agit d'une régression regrettable par rapport à la Recommandation 98/257/CE⁹ concernant les principes applicables sans distinction à toutes les entités de REL qu'elles proposent ou imposent une solution. Celle-ci mettait en exergue l'importance du

7 Article 2 (3)

8 cf. jurisprudence de la CJUE, concernant le Règlement (CE) n° 44/2001

9 JOCE L. 115 du 17.4.1998

principe de légalité: „La décision de l'organe ne peut avoir pour résultat de priver le consommateur de la protection que lui assurent les dispositions impératives de la loi de l'Etat sur le territoire duquel l'organe est établi.

S'agissant de litiges transfrontaliers, la décision de l'organe ne peut avoir pour résultat de priver le consommateur de la protection que lui assurent les dispositions impératives de la loi de l'Etat membre dans lequel le consommateur a sa résidence habituelle, dans les cas prévus par la Convention de Rome“ (remplacée par le Règlement (CE) n° 593/2008). Les organes collégiaux de REL auxquels participe l'ULC précisent dans leurs règles de fonctionnement que les décisions se prennent sur base du droit et de l'équité. Le commentaire du projet de loi s'y rallie en concluant que „rechercher une solution sur base de la législation, tout en pouvant l'adapter aux besoins de la recherche d'une solution équitable est dans l'intérêt du consommateur“. L'ULC demande que cette précision essentielle de l'enchaînement législation/équité soit ajoutée à l'Art. L.332-3 (1) i).

- Concernant les autres dispositions proposées en matière de REL, l'ULC marque son approbation.

*

2. RENFORCEMENT DES REGLES RELATIVES AU CREDIT A LA CONSOMMATION

Nous nous félicitons des Art. L.224-5 et L.224-6 qui reprennent avec retard des recommandations formulées par l'ULC dans son avis sur le projet de loi n° 5881 portant introduction d'un Code de la consommation. Le commentaire des articles fait état „d'abus de la part de certains acteurs du secteur“ en matière de publicités et du besoin d'encadrement du devoir d'information incombant au prêteur accordant des crédits sur le lieu de vente des biens de consommation. Nous avons alerté le législateur dès mai 2010: „L'ULC met en garde contre cette vue quelque peu idyllique de notre marché du crédit en rappelant les nombreux problèmes rencontrés par les consommateurs luxembourgeois avec des intermédiaires étrangers travaillant par „petites annonces“ ainsi qu'avec des fournisseurs nationaux (notamment des concessionnaires de voitures) opérant avec l'aide d'intermédiaires de crédit étrangers. Chez nous aussi, l'obtention du crédit ne doit plus être examiné sous l'angle du banquier respectable, bien établi à qui l'on ne doit imposer de nouvelles charges excessives. Il en est de même des nouvelles formes de crédit qui dépassent les frontières ...“.

L'ULC se demande néanmoins si l'abrogation de l'interdiction de la mention „crédit gratuit“ ne risque pas de donner lieu à de nouveaux abus et tromperies du consommateur. Le commentaire explique que la pratique a montré qu'il existe des crédits où le consommateur paie au final uniquement le total du crédit sans frais ou intérêts. En fait, il s'agit donc simplement de l'échelonnement dans le temps du paiement du prix d'acquisition d'un bien. Nous demandons instamment de maintenir l'actuel point b) de l'Art. L.224-5 en précisant que cette interdiction de la mention „crédit gratuit“ ne s'applique pas si le consommateur paie effectivement au final uniquement le prix d'achat sans frais ou intérêts.

*

3. COMPETENCES DES MINISTERES

Le projet confirme que pour l'essentiel la compétence pour l'application du Code de la consommation relève du Ministre ayant la protection des consommateurs dans ses attributions. Ainsi ce dernier désigne les agents ayant la qualité d'officier de police judiciaire pour les besoins de l'application du Code de la consommation (cf. notamment Art. L.411-7) et est l'autorité responsable dans le cadre de l'application transfrontalière du droit de la consommation promue par le Règlement (CE) 2006/2004 (cf. Art. L.411-3). Nous faisons remarquer que la nouvelle Commission Européenne met plus que jamais l'accent sur un „enforcement“ efficace et mieux coordonné du droit de la consommation tant au plan national qu'au niveau transfrontalier.

A ce jour, le Ministre ayant la protection des consommateurs dans ses attributions se limite à un rôle de coordination au sein du Gouvernement, conformément à l'accord gouvernemental, mais ne dispose aucunement des ressources nécessaires ni de l'expérience pour assurer la bonne application du Code de la consommation au plan national et au sein du Marché unique. L'essentiel des tâches de surveillance et d'application du Code incombera donc, comme par le passé, aux services du Ministre de l'économie.

Howald, le 22.1.2015