

**N° 7650<sup>4</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2020-2021

---

---

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

\* \* \*

**AVIS DE LA CHAMBRE DES SALARIES****sur le projet de loi et sur le projet de règlement grand-ducal  
portant modification de la partie réglementaire du Code de la  
consommation**

(18.11.2020)

Par lettres des 30 juillet 2020 et 31 août 2020, Mme Paulette Lenert, ministre de la Protection des consommateurs a soumis le projet de loi et l'avant-projet de règlement grand-ducal portant introduction en droit luxembourgeois du mécanisme de recours collectifs en droit de la consommation à l'avis de la Chambre des salariés.

\*

**PROJET DE LOI**

Le projet de loi a pour objet l'introduction d'un mécanisme de recours collectif en droit de la consommation luxembourgeois.

L'objectif du recours collectif est de créer un accès efficace à la justice dans l'hypothèse particulière où le manquement d'un professionnel engendre un préjudice de masse à une pluralité de consommateurs. Ainsi, la procédure proposée permet la réparation des préjudices subis par un nombre élevé de consommateurs qui découlent d'un même comportement ou d'une même pratique illicite d'un professionnel.

Le Gouvernement est convaincu que l'introduction du recours collectif contribue à une démocratisation de la justice car elle vise à faciliter l'exercice des droits des consommateurs. En effet, les procédures actuelles créent fréquemment une disproportion rédhibitoire pour les consommateurs entre les coûts de l'action en justice et les sommes en jeu. D'autres éléments font obstacle à la réparation à titre individuel. Peuvent être cités la non-connaissance ou les incertitudes du droit ou des procédures, la réticence psychologique, la faible probabilité d'obtenir réparation, l'expérience antérieure soldée par un échec et la durée parfois excessive de la procédure. Une procédure unique, telle que proposée par le recours collectif, est également avantageuse pour le professionnel défendeur car elle permet d'éviter la multiplication de litiges individuels. La résolution amiable des conflits est encouragée, notamment grâce à un nouveau mécanisme de règlement extrajudiciaire du litige collectif ad hoc spécialement adapté aux préjudices de masse.

Le recours collectif tel que proposé par le projet de loi se décompose en trois phases. Point de départ est un jugement sur la recevabilité du recours collectif, afin d'écarter toute demande fantaisiste ou abusive. Si le tribunal déclare l'action recevable, il procède à l'examen au fond et se prononce selon l'objet de la demande soit sur la responsabilité du professionnel (pour la réparation des préjudices), soit sur la cessation ou l'interdiction du manquement, soit les deux. Tout jugement sur la responsabilité du professionnel servira de « cas test » applicable à tous les autres cas analogues, à savoir pour toutes les personnes placées dans une situation identique ou similaire qui subissent un dommage ayant pour cause commune un manquement d'un même professionnel. Dans une deuxième phase, le projet de loi prévoit la mise en œuvre du jugement sur la responsabilité qui se déroule sous le contrôle d'un liquidateur. Dans une troisième et dernière phase, le liquidateur remet son rapport au juge chargé du contrôle

de la mise en œuvre du jugement sur la responsabilité. Si tous les consommateurs ont été indemnisés, alors il prononce la clôture de l'instance. Sinon, il saisit de nouveau le tribunal d'arrondissement de Luxembourg pour voir statuer sur les demandes d'indemnisation des consommateurs non satisfaites par le professionnel.

**Remarque préliminaire : piste en vue de l'instauration d'un tel mécanisme pour d'autres branches du droit luxembourgeois ?**

*De manière générale, la Chambre des salariés salue vivement la démarche du gouvernement d'instaurer en droit luxembourgeois le concept de recours collectifs.*

*Même si la présente initiative législative se limite au champ d'application du droit de la consommation, l'idée d'une telle démarche devrait donner lieu à des réflexions similaires dans d'autres branches du droit, comme notamment en droit du travail, pour les domaines où une approche semblable est parfaitement envisageable en faveur des syndicats en vue d'assurer la défense des droits de leurs adhérents pour des cas de figure où une multitude de salariés subissent des préjudices du fait d'agissements imputables à leur employeur. Tel est notamment le cas en matière de discriminations, dans le domaine de la protection des données à caractère personnel, partant dans des hypothèses où un régime indistinctement applicable décidé et introduit par l'employeur est susceptible de concerner une multitude voire l'ensemble des salariés, lésés dans leurs droits.*

*La Chambre des salariés sollicite ainsi une telle initiative législative pour les autres domaines du droit et plus particulièrement en droit du travail au profit des salariés et des organisations représentatives de salariés.*

**Prise de position de la Chambre des salariés sur l'introduction du recours collectif en droit de la consommation**

*Au vu des présents textes législatif et réglementaire soumis pour avis, la Chambre des salariés accueille favorablement l'introduction d'un mécanisme de recours collectif en droit de la consommation luxembourgeois, nécessaire pour combler le vide juridique sur le plan procédural.*

*En effet, l'action en cessation, exercée certes dans l'intérêt collectif puisque la suppression d'agissement illicite bénéficie à l'ensemble des consommateurs, et non pas à un consommateur pris isolément, ne permet néanmoins pas l'indemnisation des consommateurs victimes des pratiques illicites.*

*Par rapport au présent projet de loi portant introduction en droit de la consommation de la procédure de recours collectifs, notre Chambre professionnelle soulève cependant un certain nombre de remarques et d'interrogations :*

**Droit à l'information du public et jugement sur la recevabilité**

*Pour ne pas constituer un mécanisme voué d'emblée à l'échec, la nouvelle procédure des recours collectifs devra, selon l'avis de la Chambre des salariés, être entièrement transparente et ce dès le début du lancement de la procédure, ce qui aurait l'avantage dissuasif préventif face à des professionnels peu sérieux.*

*Afin d'éviter des recours fantaisistes ou abusifs, il serait envisageable de prévoir un mécanisme explicite de sanctions dissuasives pour freiner et éviter des initiatives abusives lancées par des consommateurs malveillants.*

*En effet, comme le préconise également l'Union luxembourgeoise des consommateurs (ULC) il importe, à l'instar des dispositions de la future directive européenne, d'assurer que les consommateurs soient utilement informés de l'introduction d'une procédure collective, cette information constituant la clé du succès de l'action.*

*Certes, il convient d'essayer de concilier les divers intérêts en jeu, mais de l'avis de la Chambre des salariés, la défense des intérêts de la partie faible au contrat, à savoir de ceux des consommateurs devrait primer sur les considérations de vouloir préserver la réputation du professionnel.*

*La CSL accueille ainsi favorablement la disposition du présent projet de loi en vertu de laquelle, à un stade précoce de la procédure, le jugement sur la recevabilité du recours est publié, sauf déci-*

sion contraire du Juge. En tout cas, dans l'hypothèse où les parties au litige consentent au recours à la procédure amiable du règlement extrajudiciaire du litige, le jugement de recevabilité est publié et les consommateurs lésés sont invités à déclarer leur adhésion au recours collectif.

En tout état de cause, notre chambre professionnelle espère qu'en pratique l'exception ne deviendra pas la règle.

Or, au-delà de ce cas de figure où un arrangement à l'amiable est envisagé, lorsque l'on se trouve dans le contexte contentieux, est préconisée par le texte actuel du présent projet de loi l'approche que cette publicité de l'instance et partant l'information et les déclarations d'adhésion des consommateurs n'interviennent que lorsque le jugement (au fond) est devenu définitif par l'épuisement de toutes les voies de recours, ce qui risque d'enlever au système une grande partie de son effectivité et utilité.

La Chambre des salariés se rallie aux développements de l'Union luxembourgeoise des consommateurs (ULC) relatifs au risque d'incompatibilité du dispositif légal luxembourgeois avec les termes de la future directive européenne, en vertu de laquelle les Etats seront obligés de prévoir des règles permettant aux entités qualifiées d'informer le public tout au long du recours.

Une information des consommateurs et partant une publicité conséquente de la procédure de recours collectif introduite s'impose dès lors à un stade précoce (au moment de l'introduction de l'instance, mais au plus tard au moment du jugement relatif à la recevabilité de l'action) et ce nonobstant la voie empruntée, que l'instance au fond s'opère par un règlement extrajudiciaire de résolution du litige ou au contraire suive la voie contentieuse menant à un jugement au fond quant à la responsabilité du professionnel.

Dans un souci de transparence et afin de garantir une réelle protection des consommateurs, notre Chambre demande ainsi que ce droit à l'information des consommateurs quant à l'existence d'un recours collectif soit explicitement consacré par la future loi luxembourgeoise dès le lancement dudit recours, peu importe la voie empruntée, que le litige soit toisé par un règlement extrajudiciaire du litige ou résolu par le juge selon la procédure contentieuse.

Cette publicité doit ainsi être garantie au plus tard au moment du jugement sur la recevabilité étant donné que « par l'élaboration de conditions de recevabilité spécifiques au recours collectif sera assurée une sécurité juridique pour le professionnel puisque les éventuelles actions fantaisistes ou abusives pourront être éliminées à un stade précoce de la procédure judiciaire ».

De l'avis de la CSL, un veto du Juge contre la publication dudit jugement de recevabilité devient ainsi superfétatoire.

### Règlement extrajudiciaire des litiges

Tout en saluant que le règlement extrajudiciaire des litiges est encouragé et érigé par le projet de loi en une possible solution alternative des litiges collectifs de consommation, la CSL s'interroge néanmoins sur le sort des démarches et procédures, lorsque le processus du règlement extrajudiciaire des litiges n'est pas concluant. La même question se pose lorsque deux ou plusieurs consommateurs se retirent en cours de route de la procédure de règlement extrajudiciaire des litiges.

En cas d'échec de la procédure de règlement extrajudiciaire des litiges, dans l'hypothèse où l'on ne parvient pas à la conclusion d'un accord (à homologuer par le juge), y a-t-il lieu de considérer que l'affaire/le recours retombe automatiquement dans la procédure contentieuse, et plus particulièrement ne soit porté(e) d'office devant le juge du fond qui se prononcera sur la responsabilité du professionnel et sur l'indemnisation des consommateurs ?

Le projet de loi devrait explicitement prévoir cette hypothèse et faire état de la relève automatique par la procédure contentieuse et la continuation de l'affaire devant le Tribunal d'Arrondissement en cas d'échec de la procédure de règlement extrajudiciaire du litige.

De même, si plusieurs consommateurs décidaient en cours de route de se désister de l'instance REL, ils devraient, le volet de la recevabilité de leur demande étant d'ores et déjà toisé, pouvoir s'adresser directement au juge du fond en vue d'obtenir un jugement sur la responsabilité du professionnel et sur l'indemnisation de leurs préjudices.

La CSL note que telle devrait d'ores et déjà être, du moins implicitement, la volonté des auteurs du projet, vu que le texte de la future loi prévoit la suspension de l'affaire contentieuse en cas de mise en oeuvre du règlement extrajudiciaire et le commentaire des articles le mentionne même

*textuellement, de sorte qu'il suffit, au regard de la prévisibilité de la disposition légale et pour assurer la sécurité juridique en général de l'intégrer explicitement dans le corps même du texte de loi.*

*Concernant l'exécution de l'accord trouvé dans le cadre de la procédure de règlement extrajudiciaire du litige, le projet de loi reste muet quant aux modalités optionnelles de cette mise en oeuvre. Quitte à laisser le choix aux parties de déterminer elles-mêmes les modalités de l'exécution de leur accord, respectivement leur permettre de soumettre ledit accord, ayant du fait de l'homologation judiciaire obtenu force exécutoire, aux voies d'exécution de droit commun, notre Chambre professionnelle préconiserait la consécration légale d'un parallélisme avec la procédure contentieuse, confiant l'exécution de l'accord REL aux soins et compétences d'un liquidateur à nommer par le juge procédant à l'homologation de l'accord. Une disposition en ce sens devrait être rajoutée au texte de la future loi.*

### Liquidateur

*Quant à la personne du liquidateur, la CSL regrette que le projet de loi ne comporte aucune indication ou exigence quant à ses qualifications ou compétences requises, ni des garde-fous concernant son impartialité ou son honorabilité.*

### Question du (pré)financement

*La CSL soutient l'argumentation de l'ULC concernant la mise en place d'aides publiques incluant le cas échéant un soutien structurel spécialement dédié(e)s au (pré)-financement des recours collectifs intentés notamment par les entités qualifiées, respectivement par les associations sans but lucratif pour le compte des consommateurs concernés.*

\*

## AVANT-PROJET DE REGLEMENT GRAND-DUCAL

L'avant-projet de règlement grand-ducal précise certaines modalités d'application du recours collectif à introduire par l'adoption du projet de loi.

Sont concernées les dispositions relatives au règlement extrajudiciaire du litige collectif, qui mettent à la disposition des parties une alternative volontaire à la procédure judiciaire, permettant le recours interchangeable aux modes alternatifs de résolution des conflits, à savoir la médiation et la conciliation. D'après les auteurs du projet, est mis en place un système autonome, c'est-à-dire un processus extrajudiciaire dont les dispositions sont exclusivement ancrées dans la future loi précitée, et conçu pour s'appuyer sur les expériences vécues dans le domaine de la médiation conventionnelle, de la médiation judiciaire et du règlement extrajudiciaire des litiges de consommation tout en tenant compte des spécificités et des complexités de la matière du recours collectif.

Ensuite sont prévues par l'avant-projet de règlement grand-ducal les dispositions relatives aux émoluments des liquidateurs amenés à intervenir lors de la mise en œuvre du jugement sur la responsabilité. Désigné par le tribunal d'arrondissement de Luxembourg lors du jugement sur la responsabilité, le liquidateur a pour rôle de contrôler et faciliter les phases successives de la mise en œuvre du jugement, autrement dit la publicité du jugement (information des consommateurs), l'adhésion des consommateurs au groupe ou leur exclusion du groupe, et enfin l'indemnisation des consommateurs. Les missions du liquidateur sont définies par le tribunal et exercées sous le contrôle du juge chargé du contrôle de la mise en œuvre du jugement sur la responsabilité, également désigné par le tribunal.

*Comme le soulève d'ailleurs aussi l'Union des consommateurs (ULC), se pose pour la Chambre des salariés 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 s'étend également à la mise en œuvre par celui-ci de l'accord à l'amiable trouvé entre parties ou s'il convient de conférer cette mission au liquidateur, qui se chargera après l'homologation judiciaire de l'accord de son exécution aux frais du professionnel concerné.*

*Partant de la prémisse que chaque consommateur est libre de choisir le médiateur/conciliateur appelé à négocier un accord au litige, le médiateur de la Consommation devrait être la première adresse, vu ses compétences et expériences dans les domaines spécifiques des litiges individuels de la consommation et de la procédure de résolution extrajudiciaire de ces différends.*

*Dans ce contexte, la CSL se rallie aux développements de l'Union luxembourgeoise des consommateurs (ULC) pour revendiquer la consécration explicite de l'intervention, voire de l'agrément automatique au bénéfice du médiateur de la Consommation en matière de recours collectifs de consommation.*

*Par ailleurs, il importe de prévoir le meilleur encadrement possible des missions au profit de tout intervenant agréé dans le cadre de la procédure des recours collectifs et ce sur base de davantage de formations adéquates, axées sur les compétences requises dans les matières spécialisées du droit de la consommation et plus particulièrement celles ayant trait au règlement extrajudiciaire des litiges de consommation.*

*Concernant le plafonnement maximal des émoluments du liquidateur, la CSL rejoint la crainte de l'ULC relative à la motivation du liquidateur en cas d'opérations complexes d'exécution du jugement Intervenu.*

\*

*Sous réserve de la prise en considération des remarques formulées dans le présent avis, dont surtout celle ayant trait à la demande d'initiative législative en faveur d'une procédure de recours collectif en droit du travail au profit des salariés et des organisations représentatives des salariés, la Chambre des salariés approuve les projets de loi et d'avant-projet de règlement grand-ducal sous rubrique.*

Luxembourg, le 18 novembre 2020

*Pour la Chambre des salariés,*

*Le Directeur,*  
Sylvain HOFFMANN

*La Présidente,*  
Nora BACK

