

N° 67697

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2015-2016

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 COMPLEMENTAIRE DE L'UNION LUXEMBOURGEOISE
DES CONSOMMATEURS**

(11.11.2015)

Remarque préliminaire: l'ULC défend depuis des années l'idée d'une institutionnalisation du règlement extrajudiciaire des litiges de consommation qui doit soulager la justice en évitant, si possible, des procédures judiciaires longues et coûteuses. Le règlement extrajudiciaire intervient seulement si les parties n'ont pas pu aboutir à un arrangement à l'amiable avec l'aide notamment du service contentieux de l'ULC pour ses membres.

Ceci n'empêche que dans certains cas une médiation, respectivement une conciliation des parties n'est pas possible. Pour ces cas, le service contentieux/juridique de l'ULC peut être saisi, ce dernier confiant le cas échéant la défense des intérêts des consommateurs à un avocat dans le cadre d'une procédure judiciaire à introduire.

Il serait en effet illusoire de s'imaginer que tous les litiges de consommation puissent être arrangés de façon extrajudiciaire.

Quant au texte coordonné du projet de loi proposé par la Commission de l'économie de la Chambre des Députés et transmis au Conseil d'Etat, l'ULC approuve de façon générale la teneur alors que les amendements intervenus au sein de la Commission de l'économie font droit aux demandes formulées par l'ULC, ce plus particulièrement dans un avis juridique émis par l'association des consommateurs lors du dépôt du projet de loi dans sa mouture initiale.

Le projet de loi a pour avantage d'institutionnaliser au Grand-Duché de Luxembourg la Médiation extrajudiciaire pour des litiges de consommation. Le projet de loi fixe un cadre précis et énonce des conditions claires à remplir par les instances de médiation établies au Luxembourg et désirant être inscrites sur une liste des entités dites „qualifiées“ (titre 3, chapitre 1, article L.431-1).

Le chapitre 2 du même titre énonce dans la section 1 les exigences propres aux entités de règlement extrajudiciaire des litiges de consommation. L'ULC note au passage que l'une des ces exigences est la capacité de traiter à la fois des litiges nationaux et des litiges transfrontaliers, et notamment les litiges relevant du règlement (UE) n° 524/2013 relatif au règlement en ligne des litiges de consommation.

Il est normal et souhaitable que les entités de règlement extrajudiciaire des litiges de consommation doivent mettre à la disposition du public, sur leur site Internet, ou sur un support durable sur demande, et par tout autre moyen qu'elles jugent approprié, des informations claires et facilement compréhensibles. Le détail de ces informations est énoncé dans la suite de l'article L.432-3 (1). Cette possibilité pour les consommateurs de porter un litige devant une entité qualifiée facilitera l'accès au service d'un organe de médiation qualifié et répond par ailleurs aux exigences du temps présent.

Quant à la sous-section 2 du chapitre 2 (conditions auxquelles doivent satisfaire une entité qualifiée), celle-ci précise les conditions à remplir par les personnes physiques chargées du règlement extrajudiciaire des litiges, respectivement précise quelles doivent être leurs compétences et insiste sur leur indépendance et leur impartialité.

L'article L.432-5 précise que les personnes en question agissant en tant que médiateur doivent disposer d'une formation spécifique en résolution extrajudiciaire des litiges de consommation. Le programme de ces formations reste à fixer par règlement grand-ducal. La Commission de l'économie a cependant fait droit à une demande de l'ULC en prévoyant à présent que les personnes qui font preuve d'une expérience professionnelle équivalente sont dispensées de la prédite formation. Le texte précise que sera considérée comme expérience professionnelle équivalente une expérience de deux ans minimum dans le domaine du règlement extrajudiciaire ou judiciaire de litiges entre consommateur et professionnel. L'ULC salue expressément cette nouvelle disposition alors qu'elle est de bon sens et de bonne logique. Comment justifier en effet d'obliger des personnes physiques agissant depuis des années au sein d'instances de médiation de devoir suivre une formation spécifique dont le cadre et les détails restent à définir.

L'ULC salue que le projet de loi précise que les personnes physiques en question doivent avoir une compréhension générale du droit. Selon l'ULC les personnes concernées doivent également faire preuve d'une grande compréhension à l'égard des consommateurs qui leur soumettent leurs problèmes et disposer d'un certain don dans le traitement des personnes physiques en présence.

Pour le traitement de tous les *litiges de consommation ne tombant pas sous la compétence d'un organe de médiation qualifié* notifié à la Commission européenne par l'intermédiaire du Ministère de l'Economie au vu de l'article L.431-1 paragraphe 2, le projet de loi instaure le Médiateur de la consommation, dont la dénomination complète et „Service national du médiateur de la consommation“, désigné pour plus de facilité „Médiateur de la consommation“.

Il est défini comme un point de contact et un service pour le règlement extrajudiciaire des litiges de consommation.

Au départ, le Ministère de Economie avait contacté l'ULC afin de sonder les possibilités de constituer un groupement d'intérêt économique, ensemble avec l'Etat et l'Union des Entreprises Luxembourgeoises (UEL), afin de lui confier les tâches revenant au médiateur de la consommation. Cette forme n'a finalement pas été retenue pour des raisons budgétaires et le projet de loi actuel prévoit que l'entité dite résiduelle de règlement extrajudiciaire des litiges de consommation aura la structure d'un service à financer par l'Etat. Dans ce contexte, l'ULC partage l'avis du Conseil d'Etat qui note que les critères d'indépendance, d'impartialité, etc, ne sont pas à considérer comme une évidence, mais qu'il faut les inscrire dans le corps même de la loi. La Commission de l'économie a fait droit à cette exigence du Conseil d'Etat en fixant des critères précis. Le Service national de la Médiation pour les litiges de consommation fonctionnera donc sous la tutelle du Ministre ayant l'économie dans ses attributions, mais agira toutefois en toute neutralité. Cette structure s'inspire d'ailleurs du médiateur santé déjà en fonction. Il est naturel par ailleurs que les frais de fonctionnement seront à charge de l'Etat qui mettra également à disposition les locaux nécessaires. A noter que le personnel sera constitué de fonctionnaires ou employés de l'Etat.

Le titre 2 du projet de loi précise dans ses chapitres 1 et 2 les missions et les compétences du Médiateur de la consommation et ce en détail. L'article L.342-6 précise notamment que le Médiateur de la consommation a le droit de demander à chacune des parties des documents ou informations pertinentes relatives à une demande ayant trait à un litige de consommation pour lequel aucune autre entité qualifiée n'est compétente, telle que visée à l'article L.422-5. Il est évident que le Médiateur doit disposer de tous les documents et information utiles afin de pouvoir commencer sa mission de médiation, respectivement de conciliation. Dans ce contexte, l'ULC approuve expressément que le Médiateur puisse également agir en conciliation, c'est-à-dire proposer une solution aux parties présentes au litige.

Toutefois, les parties ne sont pas tenues d'accepter la solution proposée en conciliation, mais sont au contraire libres de se retirer de la procédure de médiation à tout moment. Aussi, le nouvel article L.432-3, paragraphe 1, précise que la procédure de résolution extrajudiciaire des litiges repose sur une base purement volontaire, la mise à disposition d'une information sur le caractère exécutoire de la décision de règlement extrajudiciaire des litiges devient dès lors dénuée de sens et a été enlevé du projet de loi. En effet, seulement un jugement peut avoir force exécutoire et non pas une décision d'une entité de résolution extrajudiciaire des litiges. Cependant la commission de l'économie rappelle justement que le Nouveau Code de procédure civile prévoit en matière de médiation civile et commerciale la possibilité de l'homologation judiciaire des accords obtenus et qu'il devrait aussi en être ainsi pour les accords de médiation/conciliation relatifs aux litiges de consommation.

L'ULC approuve que le nouvel article L.432-15, paragraphe 3, précise que dans un souci de sécurité juridique, les personnes physiques en charge du règlement extrajudiciaire des litiges ne peuvent être appelées comme témoins dans une procédure judiciaire relative aux faits dont elles ont eu connaissance au cours de la procédure de règlement extrajudiciaire de litiges.

Il est normal également que l'article 458 du Code pénal s'applique à l'entité ainsi qu'à toute personne participant à l'administration de la procédure de règlement extrajudiciaire des litiges.

Finalement, l'article L.422-7 a été modifié par rapport au texte initial et prévoit à présent que le recours au Médiateur de la consommation est gratuit. La Commission de l'économie a retenu cette modification alors qu'au vu de l'avis du Conseil d'Etat, les critères concernant la fixation d'un tarif à coût modique sont absents. L'ULC partage ce point de vue.

Critiques:

L'ULC constate qu'au vœu de l'article L.422-8 du projet de loi, le Médiateur de la consommation est habilité à proposer lui-même une solution après avoir entendu les parties et éventuellement de tierces personnes, en vue de recueillir tous les renseignements dont il a besoin. Toutefois, la Commission de l'économie a écarté expressément la possibilité que le Médiateur ait recours à des experts externes. Il s'agit d'un choix qui peut paraître compréhensible d'un point de vue budgétaire. Toutefois, l'ULC souligne que plus de 20% des dossiers traités par son département juridique relèvent du domaine de la construction. Lors du traitement de ces litiges, l'ULC dépêche un inspecteur technique sur place afin que les gestionnaires du service puissent par la suite avoir une image claire des malfaçons ou irrégularités invoquées par le consommateur face à un professionnel de la branche. L'ULC estime que le Médiateur ne sera pas à même de résoudre, dans le secteur du bâtiment du moins, une bonne partie des litiges lui soumis dans le cadre de la procédure de médiation. A noter également que précisément dans le domaine de la construction, aucun autre organe de médiation composé paritairement n'existe, toutefois, il est rassurant de savoir que les consommateurs ayant un litige dans le secteur de la construction pourront toujours s'adresser au département contentieux de l'ULC.

D'autre part, l'ULC émet des critiques sérieuses envers le contenu de l'article 412-3. En effet, le Centre Européen des Consommateurs Luxembourg est chargé de servir de point de contact pour apporter son aide pour le règlement des litiges portant sur les demandes introduites via la plateforme de règlement en ligne des litiges de consommation, opérée par la Commission européenne, **au vu de l'article 7 du règlement relatif au règlement en ligne des litiges de consommation**. La Commission de l'économie a toutefois ajouté dans la dernière version du texte la phrase suivante: „il (le CEC) assume ses fonctions même dans le cas de litiges dans lesquels les parties résident habituellement dans le Grand-Duché de Luxembourg“.

Il est vrai que l'article 7 du règlement RLL précise que les Etats membres sont autorisés à confier au CEC national également le traitement des litiges nationaux introduits par la plateforme RLL.

Toutefois, le paragraphe 4 dudit article précise expressément que les „Etats membres peuvent décider compte tenu des circonstances nationales, que le point de contact pour le RLL assume une ou plusieurs des fonctions énumérées au paragraphe 2 dans le cas de litiges dans lesquels les parties résident habituellement dans le même Etat membre. L'ULC se demande quelles sont ces circonstances nationales alors qu'elles ne sont nullement identifiées ni dans l'article 412-3, ni dans le commentaire de la Commission de l'économie s'y rapportant.

Il faut savoir par ailleurs que c'est bien l'ULC, association représentative des consommateurs au Luxembourg, qui actuellement est en charge du traitement des litiges nationaux et ce en accord avec le CEC qui lui s'occupe des litiges transfrontaliers. L'ULC est fondatrice avec l'Etat du G.I.E CEC et le cofinance. L'ULC lui a confié avec l'Etat le traitement des dossiers transfrontaliers, tout en réservant le traitement des litiges nationaux à l'ULC. Concernant les litiges nationaux, il n'existe aucune justification ni nécessité de conférer au CEC un rôle d'assistance et d'information des consommateurs saisissant une instance luxembourgeoise de REL qualifiée voire le Service national de la Médiation.

Devant ces faits, la décision de la Commission de l'économie paraît incompréhensible.

Quant aux modifications apportées au livre 2 du Code de la consommation ayant trait plus particulièrement au crédit à la consommation, et visant les types de publicité interdits ainsi que la manière dont les informations précontractuelles y relatives doivent être fournies lorsque le crédit est proposé sur le lieu de vente ainsi que l'obligation pour le prêteur de déterminer si le contrat de crédit proposé

est adapté aux besoins de l'emprunteur et à sa situation financière, celles-ci sont entièrement approuvées par l'ULC. Beaucoup dépendra cependant des moyens de contrôle du Ministère de l'Economie et de leur usage effectif.

Il s'agit en effet d'évaluer la solvabilité du demandeur de crédit.

L'ULC espère par ailleurs que ces nouvelles dispositions permettront si nécessaire d'engager la responsabilité juridique de l'emprunteur à la lumière de la jurisprudence de la Cour de Justice de l'UE qui a opportunément précisé les obligations de preuve incombant aux prêteurs concernant l'octroi de „prêts responsables“ (cf. notamment arrêt C-449/13).

Howald, le 11.11.2015