

N° 5699²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2006-2007

PROJET DE LOI**relative à la recherche et à la sanction des violations
des droits des consommateurs**

* * *

AVIS DE L'UNION LUXEMBOURGEOISE DES CONSOMMATEURS

(2.4.2007)

Le présent projet de loi introduit les mesures d'accompagnement indispensables à la bonne application du Règlement (CE) No 2006/2004¹ concernant la coopération transfrontalière entre les autorités nationales responsables des lois de transposition de quinze directives actuelles relatives à la protection juridique et économique du consommateur. Ce Règlement s'impose de plein droit et doit mieux empêcher que les intérêts *collectifs* des consommateurs soient lésés par des professionnels agissant illégalement à partir d'un autre Etat membre. Il s'agit d'un instrument fondamental pour accroître la confiance des consommateurs vis-à-vis du marché unique, mais encore faudra-t-il que la pratique confirme les grandes promesses.² Pour que cette confiance augmente, il faut que chaque pays veille effectivement que les firmes ou individus opérant à partir de son territoire se comportent loyalement non seulement vis-à-vis des propres consommateurs, mais de ceux des autres pays. Le principe de base („*les autorités compétentes remplissent leurs obligations au titre du présent règlement comme si elles agissaient dans l'intérêt des consommateurs de leur pays*“) doit devenir une réalité. Pour qu'il en soit ainsi, il faut que la disposition-clef, à savoir „*à la demande de l'autorité requérante, l'autorité requise prend toutes les mesures d'exécution nécessaires pour faire cesser ou interdire sans retard l'infraction intracommunautaire*“³ donne des résultats probants. Le soutien des autorités s'avère indispensable dans tous les cas où les actions directes des consommateurs lésés et de leurs organisations auprès d'instances d'autres Etats membres, n'aboutissent pas. Compter exclusivement sur des actions en cessation transfrontalières permises par la directive 98/27/CE – seule l'ULC est habilitée sur base de la loi de transposition⁴ – est nettement insuffisant comme le montre l'expérience. A ce jour, une seule action intentée en plus par une autorité nationale (Office of Fair Trading, Royaume-Uni) devant les tribunaux belges, est connue.

1. Champ d'application: L'ULC se félicite que le projet de loi couvre non seulement les infractions intracommunautaires, mais aussi tout acte ou omission qui porte ou est susceptible de porter atteinte aux consommateurs résidant au Luxembourg. Des pouvoirs accrus contre des agissements purement nationaux sont donc prévus comme une suite logique de pouvoirs publics similaires imposés par le Règlement pour les infractions intracommunautaires. Les auteurs du projet évitent ainsi toute discrimination à rebours défavorable aux consommateurs luxembourgeois victimes d'une infraction nationale. La poursuite inégale des infractions intracommunautaires et nationales risquerait de soulever des objections constitutionnelles, et serait contraire aux objectifs du Règlement communautaire („*L'efficacité avec laquelle les infractions sont poursuivies au niveau national devrait garantir l'absence de discrimination entre transactions nationales et intracommunautaires*“⁵). Le projet permet aussi aux autorités nationales habilitées d'intenter elles-mêmes des actions en cessation (*infra*) contre des agissements particulièrement graves sur notre territoire de la part de firmes étran-

1 JO L 364 du 9.12.2004

2 voir tonalité du communiqué de presse IP/07/353 de la Commission du 27 février 2007

3 Article 8 (1) du Règlement

4 Loi du 19 décembre 2003 (Mémorial A-No 189 du 31 décembre 2003)

5 Considérant (5)

gères non établies au Luxembourg. L'ULC s'étonne que l'exposé des motifs passe sous silence l'extension du champ d'application qui est fondamentale pour les consommateurs.

2. Changement substantiel de l'application du droit de la consommation: Les auteurs du projet soulignent à juste titre que le Règlement oblige quasiment le législateur à glisser du droit civil à l'administratif voire au pénal (mais, il est proposé que ce soit sous strict contrôle judiciaire) et qu'il s'agit d'un tournant radical dans l'application du droit de la consommation au Luxembourg. De fait, le respect des intérêts collectifs du droit de la consommation, objet du présent Règlement, repose essentiellement sur les actions en cessation que peuvent introduire l'ULC au titre de la directive 98/27/CE et de manière très restreinte d'autres personnes, notamment des groupements professionnels. Leur efficacité limitée a été reconnue dans le passé par le Gouvernement: „... *l'action en cessation est assurément la solution la plus rapide et la moins onéreuse pour un commerçant et dans une moindre mesure pour un consommateur susceptible d'être lésé par des actes contraires aux dispositions de la présente loi; il faut cependant constater que ni l'un, ni l'autre, ni leur organisation respective n'ont usé fréquemment de cette procédure aujourd'hui institutionnalisée au niveau communautaire.*“⁶

Lors des consultations préparatoires, l'ULC a souligné que l'option laissée par le Règlement de charger un organisme désigné, en l'occurrence l'ULC, „*de faire cesser ou interdire l'infraction intracommunautaire au nom de l'autorité requise*“⁷ ne peut être retenue compte tenu notamment que l'ULC ne peut intervenir au nom de l'Etat et n'a pas les moyens pour agir dans l'intérêt des consommateurs d'autres Etats membres lésés par un individu ou une firme établi au Luxembourg. Faut-il rappeler que l'aide financière que l'Etat accorde à l'ULC, vient d'être réduite.

3. Pouvoirs reconnus aux autorités, notamment au Ministre chargé de la protection des consommateurs: L'article 4 (6) du Règlement force le législateur à renforcer considérablement les pouvoirs qui sont actuellement dévolus aux autorités administratives. La primauté du droit communautaire sur le droit national, y compris constitutionnel, permet finalement à notre pays de s'aligner sur des moyens de contrôle et de coercition que la France et la Belgique, pays voisins de même tradition juridique, connaissent depuis longtemps. L'ULC note cependant avec surprise que les pouvoirs d'enquête préliminaire (demandes de renseignement notamment) qui devraient utilement précéder les interventions coercitives résultant de l'article 8 du projet et qui figuraient dans un avant-projet, ont disparu. De telles interventions plus souples, de droit administratif plutôt que pénal, constituent un chaînon manquant du projet actuel. Elles devraient inciter les autorités compétentes à agir rapidement sans devoir se soucier immédiatement de la lourdeur d'ordre pénal résultant de l'article 8. L'ULC craint en effet que les pouvoirs d'investigation modelés sur le droit pénal signifient qu'en pratique peu d'usage en sera fait, compte tenu des contraintes procédurales qui constituent autant de lourdeurs d'action. Si tel est le cas, il faut s'attendre que nos autorités resteront réticentes d'intervenir auprès de professionnels établis au Luxembourg ce qui priverait le Règlement (CE) de l'effet utile recherché.

L'autre grande nouveauté est de droit civil et concerne le droit d'intenter des actions en cessation reconnu au Ministre ayant la protection des consommateurs dans ses attributions ainsi qu'à la Commission de surveillance du secteur financier, au Commissariat aux Assurances et au Ministre ayant la santé dans ses attributions (article 9). Ce droit est déjà consacré en Belgique et en France. Dans ce dernier pays, un projet de loi en faveur des consommateurs (en discussion) confirme voire élargit ces pouvoirs en stipulant que „*l'autorité administrative chargée de la concurrence et de la consommation et le ministère public peuvent demander à la juridiction saisie d'ordonner, le cas échéant sous astreinte, la cessation des pratiques mentionnées ...*“ et „*peuvent aussi demander le prononcé d'une amende civile ...*“. L'ULC se félicite de ce nouvel instrument juridique comme complément à l'action en cessation qui lui est reconnue (et à celle limitée accordée à d'autres personnes), mais ne se fait pas trop d'illusion sur son usage fréquent. L'expérience belge montre notamment le peu de recours à ce droit d'action en cessation au nom du Ministre. Il n'empêche que ce droit renforce l'arsenal juridique disponible et pourrait montrer toute son utilité notamment vis-à-vis d'agissements graves en provenance de l'étranger tels que des loteries ou concours trompeurs, des appels de fonds ou d'investissements douteux ou encore des crédits fallacieux.⁸ D'ailleurs, le

6 Exposé des motifs de la loi relative à la concurrence déloyale du 30 juillet 2002

7 Article 8 (3) du Règlement

8 Exemples réels gravement nuisibles aux consommateurs dont l'ULC a eu à traiter

commerce luxembourgeois devrait partager notre souci, à en juger par son appel passé de prendre des mesures efficaces pour enrayer le phénomène des „heureux gagnants“ lié à des ventes par correspondance d'origine étrangère⁹.

4. Bureau de liaison unique: L'ULC se félicite de la mise en place d'un bureau de liaison unique assuré par le Ministre chargé de la protection des consommateurs (article 1). Cette décision nous paraît conforme, *mutatis mutandis*, à la réflexion fondamentale du Conseil d'Etat dans son avis du 13 mai 1997 sur le projet de loi relative à la sécurité générale des produits: „*Il n'est pas non plus sans intérêt de noter que la protection du consommateur en droit communautaire s'oriente à titre majeur d'après des principes de libre circulation, de libre concurrence et du rapprochement progressif des politiques économiques nationales. La protection du consommateur, en tant qu'elle participe à l'intégration économique, implique une indispensable conciliation des intérêts des consommateurs avec ceux d'entités relevant d'autres politiques, telle la politique économique. Dans cette optique, il peut donc paraître justifié de confier le contrôle de la politique globale de sécurité des produits au ministre de l'Economie ...*“

Ce bureau de liaison unique n'a pas seulement pour mission de coordonner l'action des différentes autorités au plan national et à l'égard des autres autorités nationales, mais est appelé à devenir l'interlocuteur unique vis-à-vis du monde extérieur, notamment des consommateurs. Le rôle des associations de consommateurs dans la bonne application du Règlement (CE) est mis en exergue¹⁰. La „réclamation d'un consommateur“ est expressément définie à l'article 3 (j) du Règlement et l'article 16 (b) se réfère au besoin de collecte et de classement des réclamations de consommateurs. Malheureusement, le projet passe totalement sous silence ces aspects qui méritent pourtant d'être clarifiés pour que le Règlement produise son effet utile. Par conséquent, l'ULC demande que les droits des plaignants vis-à-vis du bureau de liaison unique soient précisés, notamment les délais de réponse et l'information sur les suites réservées à des plaintes ou d'autres informations suffisamment étayées.

Howald, le 2 avril 2007

⁹ voir notamment document parlementaire No 3006 du 23.10.1986 relatif au projet de loi ayant pour objet de réglementer la concurrence déloyale et certaines pratiques du commerce (page 17)

¹⁰ Considérant (14), article 17

