

N° 7456¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2018-2019

PROJET DE LOI

portant mise en application du règlement (UE) 2017/2394 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2017 sur la coopération entre les autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation en matière de protection des consommateurs et abrogeant le règlement (CE) no 2006/2004 et portant 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 14 août 2000 relative au commerce électronique,
- de la loi modifiée du 24 mai 2011 relative aux services dans le marché intérieur et
- de la loi du 23 décembre 2016 sur les ventes en soldes et sur trottoir et la publicité trompeuse et comparative

* * *

**AVIS DE L'UNION LUXEMBOURGEOISE
DES CONSOMMATEURS**

(4.7.2019)

Le nouveau Règlement communautaire qui sera d'application à partir du 17 janvier 2020, oblige notre législateur à accorder plus de pouvoirs directs aux autorités administratives nationales compétentes, en premier lieu au Ministre de la Protection des consommateurs. Il est proposé dans le projet de loi que « *les autorités compétentes désignées disposent des pouvoirs d'exécution prévus à l'article 9.4. – annexé – du Règlement 2017/2391. Sauf disposition contraire, elles exercent ces pouvoirs directement sous leur autorité.* » L'on pourrait en conclure à tort que la voie judiciaire qui a été privilégiée à ce jour, perdrait en importance. Il n'en est rien, car les principaux pouvoirs de sanction mentionnés aux points a), f), g) et h) nécessiteront toujours le recours au juge. Nouveauté que nous saluons : les autorités administratives pourront saisir directement le tribunal, mettant ainsi un terme à une pratique décrite comme suit dans l'avis du Conseil d'Etat du 2 juin 2009 sur le projet portant introduction d'un Code de la consommation : « *Il est de principe qu'un fonctionnaire, en constatant une infraction à la loi, doit dénoncer celle-ci au procureur d'Etat. Il ne lui appartient dès lors pas de transiger sur une infraction. Si un agent de police constate une infraction, il doit nécessairement dresser procès-verbal et communiquer celui-ci au procureur d'Etat... Le Conseil d'Etat estime que le ministre ne pourra plus agir si le procureur d'Etat a classé le dossier. De même, estime-t-il que le ministre ne pourra plus négocier dès qu'une instruction est ouverte dans le dossier* ». Il en découle que jusqu'à présent, le Ministre de la Protection des consommateurs est pour l'essentiel tributaire de l'action ou de l'inaction du Parquet, à l'exception de l'assignation en matière d'action en cessation. Aujourd'hui les plaintes sont adressées à la Section financière et économique du Parquet, la « législation sur la

protection du consommateur » n'étant qu'une des 19 (!) matières tombant sous sa compétence. Nous ignorons si le moindre usage a été fait de cette voie.

La mise en garde figurant dans l'avis précité du Conseil d'Etat, à savoir « *Si le principe des sanctions administratives est admis, il faudra néanmoins veiller à ce qu'un tel procédé soit prévu dans des limites strictes et que le pouvoir administratif ne se substitue pas au pouvoir judiciaire...* ». est respectée par le projet de loi qui privilégie encore et toujours les autorisations (concernant les pouvoirs d'enquête) et sanctions judiciaires.

Il existe une exception notable, à savoir le nouveau pouvoir de procéder à des achats-test qui pourra être exercé sous la propre autorité du Ministre de la Protection des consommateurs. Nous souscrivons à l'explication fournie par le Gouvernement : « *S'agissant d'un contrôle légitime et qui fait d'ores et déjà partie de certaines enquêtes réalisées au niveau de l'UE, il serait difficile d'envisager une procédure lourde tel l'établissement d'une ordonnance du président du tribunal d'arrondissement compétent...* ». Ces enquêtes européennes coordonnées entre la Commission et les autorités nationales appelées « sweeps » ont abouti à des modifications volontaires de pratiques commerciales déloyales aux dires de la Commission Européenne. A part la publication d'un communiqué de presse, rien de concret ne filtre cependant sur ces investigations.

Concernant les nouveaux pouvoirs d'exécution mis en oeuvre par les autorités compétentes sous leur propre autorité, ils portent sur les points b), c), d) et e) du Règlement. Concernant les engagements volontaires d'entreprises en situation d'infraction au droit de la consommation, nous partageons la mise en garde exprimée en son temps par le Conseil d'Etat : « *il faudrait tenir compte des intérêts de la victime lorsque le ministre veut procéder à une transaction. Une transaction ne sera, de l'avis du Conseil d'Etat, envisageable que si – et seulement si – parallèlement il est tenu compte de la réparation du préjudice subi par le consommateur.* »

Le projet prévoit que l'autorité compétente a « *le pouvoir d'ordonner par écrit la cessation des infractions couvertes par le présent règlement* » (point e). Il n'est pas précisé sous quelle forme cette injonction ('ordonner') sera prise. Aucune sanction n'est prévue non plus ce qui nous amène à conclure qu'en cas de non-respect, l'autorité administrative devra porter l'affaire devant le juge sur base du point h) de l'art. 9.4. du Règlement. En clair, aucune sanction administrative comme stipulée à l'Art. L. 226-41 (2) du Code de la consommation (CSSF/crédit immobilier) n'est proposée.

Le montant des amendes prononcées par le tribunal sur base du point h) n'est pas précisé et dépendra des sanctions prévues pour différentes infractions au Code de la consommation. Pour rappel, le niveau des amendes luxembourgeoises a été contesté comme étant trop bas par la Commission Européenne. La directive modifiant les directives 93/13, 98/6, 2005/29 et 2011/83 (dite 'omnibus') en voie d'adoption finale, harmonisera un minimum les amendes à imposer lors d'actions coordonnées prises sur base du Règlement 2017/2394.

L'une des réformes les plus incisives proposées par le projet de loi a trait à *l'action en cessation*. Non seulement la célérité au niveau de l'appel d'un référé est réintroduite, mais l'action en cessation pourra porter, et surtout se poursuivre, si l'infraction a cessé. La jurisprudence actuelle selon laquelle l'action en cessation a un caractère purement préventif (« *Si la clause litigieuse a existé au moment de l'introduction de l'action en cessation mais cesse d'exister pour ne plus être proposée aux consommateurs, ladite action en cessation, en raison du caractère purement préventif de la protection de l'intérêt collectif des consommateurs, devient sans objet* »¹) ne se justifiera plus grâce au nouveau Règlement communautaire. L'ULC s'est heurtée à des cas où le défendeur changeait ses pratiques *en cours de procédure* en empêchant ainsi l'obtention d'un jugement – donc aucune base pour solliciter des mesures de réparation.

Le projet de loi passe sous silence l'article 27 concernant les *Alertes externes*. Il y est stipulé que chaque Etat membre « *confère à des organismes désignés, des centres européens des consommateurs, des organisations et associations de consommateurs et, le cas échéant, des associations de professionnels qui possèdent l'expertise nécessaire, le pouvoir de lancer une alerte à l'attention des autorités compétentes des Etats membres concernés et de la Commission sur les infractions présumées...* » et que ces entités seront notifiées à la Commission.

¹ Parquet général Luxembourg du 24.11.2011 ULC c/ Nezambadi.

Comme association représentative des consommateurs reconnue dans le Code de la consommation, l'ULC sollicite d'être nommée et de pouvoir exercer ce rôle d'alerte non seulement au niveau luxembourgeois, mais auprès d'autres autorités nationales et de la Commission Européenne.

L'ULC regrette que l'amendement du Parlement Européen selon lequel les plaignants auraient eu le droit d'être informés sur les suites réservées à leurs soumissions, n'ait pas été retenu. Dans un souci de transparence et de bonne coopération, nous demandons que la loi luxembourgeoise accorde ce droit d'être informés aux plaignants tout en respectant la confidentialité des instructions.

En conclusion, nous attirons l'attention sur le fait que de plus en plus de pays ont regroupé avec succès le 'enforcement' en matière de concurrence et de protection des consommateurs. Dans son avis concernant le projet de loi relatif au blocage géographique (document parlementaire N° 7366³), le Conseil de la Concurrence souligne qu'il « *est d'avis que le gouvernement devrait engager une réflexion concernant le regroupement des compétences relatives à la mise en œuvre des règles de concurrence et de la consommation au sein d'une même institution, à l'instar de nombreux autres Etats membres de l'UE. En effet, une telle consolidation contribuerait à améliorer davantage la protection du consommateur en permettant l'action administrative inspirée des compétences déjà dévolues au Conseil de la concurrence, soumise au contrôle juridictionnel* ».

Howald, le 4.7.2019

