



CHAMBRE DES SALARIÉS
LUXEMBOURG



AVIS

Avis III/13/2022

9 février 2022

Code de la consommation – directive « omnibus »

relatif au

Projet de loi portant modification du Code de la consommation aux fins de transposition de la directive (UE) 2019/2161 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2019 modifiant la directive 93/13 CEE du Conseil et les directives 98/6CE, 2005/29/CE et 2011/83/UE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne une meilleure application et une modernisation des règles de l'Union en matière de protection des consommateurs

Projet de loi transposant la directive 2019/2161 en ce qui concerne une meilleure application et une modernisation des règles de l'Union en matière de protection des consommateurs.

1. La directive 2019/2131 a été adoptée pour remédier aux problèmes identifiés dans le cadre du bilan de santé REFIT de la législation communautaire en matière de consommation et de commercialisation, et de l'évaluation de la directive sur les droits des consommateurs : application insuffisante, sensibilisation limitée des consommateurs et des professionnels aux droits des consommateurs, manque de cohérence des obligations d'information et nécessité d'adapter les règles à l'ère numérique.

2. À cette fin, la directive à transposer en droit interne :

1. introduit des critères communs, non exhaustifs et indicatifs, pour l'application des sanctions dans quatre directives relatives à la protection des consommateurs : la directive sur les clauses contractuelles abusives, la directive sur l'indication des prix, la directive sur les pratiques commerciales déloyales et la directive sur les droits des consommateurs ; et
2. modernise les directives relatives à la protection des consommateurs, en particulier la directive sur les pratiques commerciales déloyales et la directive sur les droits des consommateurs, compte tenu du développement continu des outils numériques (notamment les marchés en ligne) et des échanges économiques (notamment les contrats relatifs aux contenus numériques).

3. Les principales modifications apportées au Code de la consommation luxembourgeois telles que proposées dans le projet de loi concernent ainsi la précision et l'harmonisation des sanctions, la spécification de la structure administrative mettant en œuvre la protection des consommateurs et les nouvelles dispositions de fond.

I. Précision et harmonisation des sanctions

4. Afin de faciliter une application plus cohérente des sanctions aux infractions commises au droit de la consommation, qui ont par ailleurs souvent une dimension (intra-)communautaire, la directive européenne introduit de nouveaux critères pour la détermination de ces sanctions dans les quatre directives précitées. Ces critères couvrent notamment l'infraction (par exemple la nature, la gravité, la durée), les mesures d'atténuation/de réparation prises par le vendeur, les gains et les pertes et les sanctions imposées pour la même infraction dans les affaires transfrontalières. Les États membres doivent également prévoir la possibilité d'imposer des amendes par le biais de procédures administratives ou d'engager des procédures judiciaires pour l'imposition d'amendes. Le projet de loi introduit ces éléments dans les sections pertinentes du Code de la Consommation luxembourgeois.

5. Au Luxembourg, le Ministère de la Protection des consommateurs vise également à améliorer la protection des consommateurs et le respect du droit de la consommation par les professionnels en introduisant une nouvelle mesure réglementaire : l'avertissement écrit. L'avertissement écrit existera à côté des sanctions pénales et des pouvoirs d'exécution d'autres autorités en vertu du Code de la Consommation. À plusieurs endroits, le projet de loi introduit l'avertissement écrit dans le cadre d'un processus d'application en trois étapes :

1. Si le Ministre de la Protection des Consommateurs a connaissance du non-respect par un professionnel de règles spécifiques, le ministre peut inviter le professionnel à fournir des explications dans un délai d'au moins 15 jours.
2. Si le professionnel n'a pas fourni d'explications ou si le ministre conclut que le professionnel viole les règles de manière manifeste, sérieuse et grave, le ministre peut envoyer une lettre recommandée au professionnel constatant la violation et demandant la mise en conformité dans un délai raisonnable (avertissement écrit).
3. Si cette violation notifiée se poursuit ou se reproduit, et si elle porte ou pourrait porter atteinte aux intérêts collectifs des consommateurs (au sens de l'article L. 311-1 du Code de la Consommation), le ministre peut demander une injonction (action en cessation) ou une interdiction (action en interdiction).

II. Spécification de la structure administrative chargée de la protection des consommateurs

6. Le projet de loi prévoit la création d'un nouveau service au sein du Ministère de la Protection des Consommateurs, suivant l'évolution du droit de la consommation et des pouvoirs de sanction administrative dudit Ministère. Le service sera chargé de la mise en œuvre du droit de la consommation et sa mission générale sera de veiller à ce que les professionnels respectent les droits prévus par le Code de la Consommation et les autres lois protégeant les intérêts des consommateurs, lorsque l'action ou l'omission peut ou pourrait porter atteinte aux intérêts collectifs des consommateurs résidant au Luxembourg, lorsque le professionnel est établi au Luxembourg ou lorsque les preuves ou les actifs concernant l'action ou l'omission sont situés au Luxembourg.

7. Notre Chambre professionnelle se rallie aux constats et critiques avancés par l'Union luxembourgeoise des consommateurs (ULC) concernant la création d'une structure ad hoc susceptible d'être à terme institutionnalisée de sorte à recouvrir une certaine indépendance.

8. En effet, l'ULC se réfère à l'exposé des motifs du projet de loi en vertu duquel il est proposé de créer dans une première phase un service habilité à faire des contrôles du marché et qui conseillera le Ministre de la Consommation dans la prononciation de sanctions administratives. Les auteurs du projet mettent en perspective que dans un second temps ce service pourrait être transformé en une structure indépendante voire même être regroupé avec une autre structure.

9. Or, force est de constater que cette volonté politique ambitieuse ne marque guère de progrès par rapport à la situation actuellement en vigueur.

10. En effet, si la proposition peut être accueillie favorablement tel que le soulève également l'Union luxembourgeoise des consommateurs (ULC), il est toutefois à déplorer que la dotation en personnel du service soit "*réduite au strict minimum*".

11. L'intégration exacte du nouveau service dans l'administration du Ministère de la Protection des Consommateurs n'est pas non plus bien spécifiée et pourrait bénéficier d'une clarification supplémentaire.

12. Un autre point ouvert est l'étendue exacte des pouvoirs de ce service, ainsi que la formation ou l'expérience requise pour ses membres.

13. En outre, la mesure proposée pourrait bénéficier d'une plus grande clarté, notamment en ce qui concerne les conséquences si le professionnel ne se conforme pas à la mesure.

14. En effet, comme le soulève l'ULC, il convient en effet d'accorder au Ministre de la Protection des Consommateurs de véritables pouvoirs de sanction, lui permettant de faire efficacement face surtout aux défis issus de l'économie digitale multinationale.

15. Persistent encore des points d'interrogation sur la question de savoir comment le service traitera les questions de consommation pour lesquelles une expertise en matière de droit de la concurrence est nécessaire (par exemple la tarification et la structure du marché). A cet égard, notre Chambre professionnelle se rallie avec l'ULC à la position du Conseil de la concurrence en vue d'un 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 la réalité existant déjà dans d'autres Etats membres de l'Union européenne.

III. Amélioration et modernisation des droits des consommateurs

16. Enfin, le projet de loi transpose les dispositions matérielles de la directive sur l'information des consommateurs visant à améliorer et à moderniser les droits des consommateurs dans les quatre directives à la lumière de l'évolution des marchés numériques, en particulier des marchés en ligne.

17. La section générale de l'information du consommateur (Titre 1 du Livre 1^{er} du Code de la Consommation) est mise à jour avec diverses obligations, notamment :

1. un régime d'information détaillé concernant les réductions de prix, avec l'exigence clé que le prix antérieur affiché soit le prix le plus bas appliqué pendant une période d'au moins 30 jours avant la réduction de prix, sauf si le produit est sur le marché depuis moins de 30 jours,
2. de nouvelles obligations d'information précontractuelle couvrant :
 - a. le vendeur,
 - b. la personnalisation du prix,
 - c. des informations générales sur les principaux paramètres de classement de la fonction de recherche sur la plateforme (et leur ordre d'importance),
 - d. le tiers vendeur (sur une plateforme).

18. La section sur les pratiques commerciales déloyales (Titre 2 du Livre 1^{er} du Code de la Consommation) est mise à jour avec notamment:

1. la description des informations considérées comme importantes dans le cadre des omissions trompeuses, à savoir :
 - a. le fait que le tiers vendeur sur une plateforme soit un professionnel ou non,
 - b. des informations générales sur les principaux paramètres (et leur ordre d'importance) qui déterminent le classement des produits affichés à l'aide de la fonction de recherche de la plateforme,
 - c. les informations nécessaires pour établir que les consommateurs qui publient des avis sur les produits sur les plateformes ont effectivement acheté ces produits.
2. les descriptions des pratiques commerciales qui sont considérées comme trompeuses en toutes circonstances, en particulier :
 - a. la revente de billets pour des événements si le professionnel les a obtenus en utilisant des moyens automatisés pour contourner les règles applicables à l'achat des billets,
 - b. déclarer que les critiques d'un produit sont soumises par des consommateurs qui ont effectivement utilisé ou acheté le produit sans prendre de mesures raisonnables et proportionnées pour vérifier qu'elles proviennent de tels consommateurs,
 - c. soumettre ou mandater une autre personne morale ou physique pour soumettre de faux avis ou de fausses approbations de consommateurs, ou présenter de manière inexacte des avis de consommateurs ou des approbations sociales, afin de promouvoir des produits,
 - d. fournir des résultats de recherche en réponse à une requête de recherche en ligne d'un consommateur sans divulguer clairement toute publicité payante ou tout paiement visant spécifiquement à obtenir un meilleur classement des produits dans les résultats de recherche.

19. Le projet de loi transpose pour l'essentiel la directive sur l'harmonisation des prix sans exercer les options de surréglementation offertes aux États membres. Les seules options exercées sont celles prévues dans le cadre du régime des réductions de prix de la directive sur l'harmonisation des prix à l'importation, à l'exception de l'option couvrant les biens susceptibles de se détériorer ou de se périmenter rapidement. Les principales raisons invoquées pour ne pas exercer les autres options sont l'égalité de traitement des modalités de vente, les dispositions existantes, le souci d'éviter une dilution des droits d'information des consommateurs et l'adoption précipitée de règles dans un domaine où les règles se chevauchent.

20. La CSL rejoint les remarques formulées par l'ULC concernant les obligations d'information imposées aux fournisseurs de produits sur les marchés en ligne tant en relation avec les pratiques commerciales que celles ayant trait aux droits contractuels des consommateurs.

21. En effet, la transposition de la nouvelle directive concernant les obligations d'information s'opère sans recours aux options de renforcement du dispositif législatif national. Il n'est ainsi pas prévu que les plateformes doivent assumer une quelconque responsabilité contractuelle concernant les biens ou services vendus par des tiers sur leurs sites en ligne. Notre Chambre professionnelle déplore que la sanction de nullité relative prévue par le Code actuel ne puisse partant pas être invoquée à leur égard.

22. Il en va autrement concernant la disposition transposée de la directive Omnibus consistant à obliger les Etats membres de prévoir une panoplie de remèdes à la disposition des consommateurs lésés par la pratique commerciale déloyale d'un professionnel peu importe qu'il ait conclu un contrat avec le consommateur. Les plateformes et intervenants intermédiaires sont ainsi également visés par la nouvelle disposition nationale en vertu de laquelle « ...le consommateur, victime d'une pratique commerciale déloyale...peut notamment exercer tout recours visant à l'obtention de la réparation des dommages subis et à une réduction du prix ou la fin du contrat dans les conditions prévues par la loi ». Le commentaire de l'article en cause précise que « le consommateur doit remplir les conditions nécessaires, notamment de preuve afin d'obtenir le prononcé de ces remèdes ». Or, le système probatoire prévu par le droit commun reste figé par les règles strictes du Code civil. Afin de parvenir à une bonne mise en œuvre des principes préconisés par la directive Omnibus consistant à promouvoir « une indemnisation ...d'une manière proportionnée et efficace » au profit du consommateur, il importe, aux yeux de notre chambre professionnelle et ce notamment sur base des pistes détaillées par l'ULC issues des droits et pratiques étrangers, de saisir l'opportunité en vue de reconsidérer au Luxembourg le régime de preuve en la matière, conférant au consommateur luxembourgeois un assouplissement des systèmes et moyens probatoires, permettant ainsi une mise en œuvre effective de ses droits.

23. De manière générale, la CSL espère pouvoir compter à l'avenir sur une volonté politique plus protectrice en faveur des consommateurs lorsque les textes européens permettent un tel choix aux autorités nationales.

24. Le délai de transposition de la Directive Omnibus a expiré le 28 novembre 2021 et les mesures nationales de transposition devraient s'appliquer à partir du 28 mai 2022.

La CSL approuve le présent projet de loi sous réserve de la prise en considération des remarques proposées.

Luxembourg, le 9 février 2022

Pour la Chambre des salariés,



Sylvain HOFFMANN
Directeur



Nora BACK
Présidente

L'avis a été adopté à l'unanimité.