

Numéro du rôle : 5035
Arrêt n° 147/2011 du 5 octobre 2011

A R R E T

---

*En cause* : le recours en annulation des articles 10, alinéa 1er, et 138, 1°, de la loi du 6 avril 2010 relative aux pratiques du marché et à la protection du consommateur, introduit par l'ASBL « Vlaams Komitee voor Brussel ».

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Bossuyt et R. Henneuse, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul et F. Daoût, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Bossuyt,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*   \*

## I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 5 octobre 2010 et parvenue au greffe le 6 octobre 2010, un recours en annulation des articles 10, alinéa 1er, et 138, 1°, de la loi du 6 avril 2010 relative aux pratiques du marché et à la protection du consommateur (publiée au *Moniteur belge* du 12 avril 2010) a été introduit par l'ASBL « Vlaams Komitee voor Brussel », dont le siège social est établi à 1000 Bruxelles, rue de la Presse 20.

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire, la partie requérante a introduit un mémoire en réponse et le Conseil des ministres a également introduit un mémoire en réplique.

A l'audience publique du 13 septembre 2011 :

- ont comparu :
  - . Me J. Flo, avocat au barreau de Bruxelles, pour la partie requérante;
  - . Me J. Vanpraet, avocat au barreau de Courtrai, *loco* Me H. De Bauw, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs E. De Groot et F. Daoût ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

## II. *En droit*

- A -

A.1.1. La partie requérante, l'ASBL « Vlaams Komitee voor Brussel », démontre tout d'abord qu'elle a intérêt au recours en annulation qu'elle a introduit. Elle est une association sans but lucratif qui défend et promeut depuis de nombreuses années la vie flamande dans la Région de Bruxelles-Capitale. Selon elle, les dispositions attaquées affectent les droits dont jouissent les Flamands et les néerlandophones à Bruxelles. En effet, avant l'entrée en vigueur des dispositions attaquées, il était incontestablement établi que, dans la région légalement bilingue de Bruxelles-Capitale, les étiquettes, les certificats de garantie et les modes d'emploi devaient être rédigés en néerlandais et en français, alors qu'avec la nouvelle loi, ce point peut à tout le moins être discuté.

A.1.2. Dans un moyen unique, la partie requérante soutient que les articles 10, alinéa 1er, et 138, 1°, de la loi attaquée du 6 avril 2010 violent les articles 10 et 11 de la Constitution, pris isolément ou combinés avec l'article 4 de la Constitution, au motif que deux catégories comparables de personnes sont traitées différemment sans qu'existe une justification objective et raisonnable pour cette différence.

Elle observe, dans la première branche du moyen, qu'au sein de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, une différence de traitement injustifiée est instaurée entre les consommateurs néerlandophones et francophones. Du fait que le législateur utilise les critères de « consommateur moyen » et de « langue compréhensible », il existe un risque réel que les entreprises et les juges estimeront que l'utilisation du français (et/ou de l'anglais) suffit à Bruxelles pour les étiquettes, les modes d'emploi et les certificats de garantie, ce qui aura pour effet que le consommateur néerlandophone qui ne maîtrise pas le français ou l'anglais sera traité différemment du consommateur francophone qui ne maîtrise lui aussi que sa langue maternelle. Selon la partie requérante, aucune justification n'existe pour ce traitement distinct, car le législateur a seulement abandonné le régime antérieur parce qu'il a estimé, à tort, qu'il s'agissait d'une obligation européenne. Conformément à la jurisprudence de la Cour, de l'article 4 de la Constitution découle l'obligation pour l'autorité de donner priorité au bilinguisme de la région de Bruxelles-Capitale. En outre, il faut tenir compte des conséquences des dispositions attaquées, parce qu'elles risquent de créer, pour les consommateurs néerlandophones qui ne maîtrisent pas le français ou l'anglais, une situation dans laquelle ils ne comprennent pas comment ils doivent utiliser certains produits.

Dans la seconde branche du moyen, la partie requérante soutient qu'une différence de traitement est également instaurée entre, d'une part, les entreprises actives dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale qui mettent sur le marché des étiquettes, des certificats de garantie et des modes d'emploi, au sens de la loi sur les pratiques du marché, et, d'autre part, les entreprises qui sont établies dans la même région et qui y rédigent des actes et documents prescrits par les lois et règlements. Alors que, conformément à l'article 52, § 1er, des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative, la seconde catégorie d'entreprises est tenue d'utiliser, pour les documents visés, tant le néerlandais que le français dans la région de Bruxelles-Capitale, ce n'est désormais pas le cas pour la première catégorie d'entreprises, s'il est constaté qu'à Bruxelles, le français ou l'anglais est une langue compréhensible pour le « consommateur moyen ».

A.2.1. Le Conseil des ministres considère que le recours en annulation est partiellement irrecevable, faute de griefs. Le recours est également dirigé contre l'article 138, 1<sup>o</sup>, de la loi du 6 avril 2010 relative aux pratiques du marché et à la protection du consommateur (ci-après : « LPMPC »), lequel abroge toutefois intégralement la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur (ci-après : « LPCC »). Or, la partie requérante n'a développé aucun moyen dirigé contre l'abrogation de cette loi dans son ensemble, de sorte que le recours n'est recevable que dans la mesure où il vise l'abrogation de l'article 13, alinéa 1er, de la LPCC.

A.2.2. Le Conseil des ministres observe ensuite qu'en ce qui concerne la première branche, tant les catégories de personnes à comparer que la manière dont ces catégories sont traitées reposent sur de simples hypothèses. Le mode conditionnel utilisé par la partie requérante pour décrire la discrimination alléguée confirme cette thèse. Partant, le moyen est irrecevable.

En outre, dans ses deux branches, le moyen est non fondé, dans la mesure où la différence de traitement ne se produit pas, et ne découle en tout cas pas de l'article 10, alinéa 1er, attaqué de la LPMPC. En effet, le législateur a expressément indiqué que pour établir ce qu'est « la langue compréhensible », il convient de tenir compte de la région linguistique dans laquelle les produits ou les services sont proposés au consommateur. En ce qui concerne spécifiquement la région bilingue de Bruxelles-Capitale, il doit s'agir d'une langue compréhensible tant pour le consommateur néerlandophone que pour le consommateur francophone. L'article 10, alinéa 1er, de la LPMPC n'instaure par conséquent aucune discrimination entre les consommateurs néerlandophones et francophones, étant donné que dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, le néerlandais et le français devront toujours être utilisés pour l'étiquetage, les modes d'emploi et les certificats de garantie obligatoires, à moins que ces informations puissent être communiquées d'une autre manière, compréhensible tant pour le consommateur néerlandophone que francophone. Dans ce dernier cas, pour apprécier le caractère compréhensible de l'information, c'est le critère du « consommateur raisonnablement informé, attentif et prudent » (« le consommateur moyen ») qui devrait être pris en compte.

A.2.3. En ce qui concerne la première branche du moyen unique, le Conseil des ministres observe qu'eu égard à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (arrêt du 3 juin 1999, C-33/97, *Colim*), le législateur belge était contraint de remplacer l'emploi obligatoire de la « langue ou [des] langues de la zone linguistique » par l'obligation d'utiliser « une langue compréhensible pour le consommateur moyen ». A la différence de ce qu'affirme la partie requérante, la directive 2000/13/CE du 20 mars 2000 ne change rien aux règles établies par la Cour de justice. La directive précitée n'a qu'une portée très limitée, à savoir qu'elle ne s'applique qu'à l'étiquetage de denrées alimentaires, tandis que l'article 10, alinéa 1er, de la LPMPC concerne l'étiquetage prescrit de manière impérative, les modes d'emploi et les certificats de garantie de tous les biens. En

outre, l'article 16, paragraphe 1, de la directive précitée dispose que les mentions doivent figurer dans une langue compréhensible pour le consommateur. En ajoutant les termes « dans le respect des règles du traité » à l'article 16, § 2, de la directive précitée, le législateur européen veut dire que, lorsqu'un Etat membre impose pour l'étiquetage l'obligation d'utiliser au moins une ou plusieurs langues officielles de la Communauté, il ne peut le faire que dans la mesure où les règles en matière de libre circulation des biens sont respectées à cet égard. Concrètement, cela signifie qu'un Etat membre ne peut imposer une telle obligation que lorsque, dans les circonstances concrètes de la situation, il n'existe pas d'autre possibilité pour informer le consommateur de manière compréhensible. Le texte de l'article 10, alinéa 1er, de la LPMPC est parfaitement conforme à cela : il oblige l'entreprise concernée à utiliser une langue compréhensible par le consommateur. Si ceci ne peut se faire autrement qu'en utilisant la langue ou les langues de la région linguistique dans laquelle le bien ou le service est commercialisé, l'entreprise sera alors obligée d'utiliser cette langue ou ces langues.

Le Conseil des ministres soutient également que le membre de phrase « le consommateur moyen » n'a nullement la signification que lui prête la partie requérante. En effet, il s'agit du consommateur moyen au sein du groupe linguistique de la région linguistique; par conséquent, cela signifie que l'étiquetage obligatoire, les modes d'emploi et les certificats de garantie doivent être rédigés dans une langue compréhensible tant pour le consommateur moyen néerlandophone que pour le consommateur moyen francophone. L'ajout du terme « moyen » au terme « consommateur » était nécessaire pour satisfaire à la directive 2005/29/CE. La communication d'informations et de données essentielles d'une manière incompréhensible pour le consommateur moyen constitue une pratique commerciale que le législateur national doit interdire en vertu de l'article 19, combiné à l'article 5, de cette directive.

A.2.4. En ce qui concerne la seconde branche du moyen unique, le Conseil des ministres considère que la différence de traitement, telle qu'elle a été soulevée par la partie requérante, est inexistante ou, tout au moins, ne découle pas de l'article 10, alinéa 1er, attaqué, de la LPMPC. En effet, toutes les entreprises établies dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale sont traitées de la même manière, d'une part, en ce qui concerne la langue qu'elles doivent prendre en considération pour les actes et les documents visés à l'article 52, § 1er, des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative et, d'autre part, en ce qui concerne les règles qu'elles doivent respecter pour l'étiquetage obligatoire, les modes d'emploi et les certificats de garantie.

Quant au fond, le Conseil des ministres soutient que la situation qui est réglée par l'article 10, alinéa 1er, attaqué, est essentiellement différente de celle que règle l'article 52, § 1er, précité. Les documents visés par les législations distinctes diffèrent fondamentalement de nature : en ce qui concerne l'article 52, § 1er, il s'agit de documents comptables et de documents qui doivent être publiés au *Moniteur belge* et pour lesquels il importe d'imposer le même emploi des langues, afin qu'ils puissent être aisément publiés, consultés et analysés; en ce qui concerne l'article 10, alinéa 1er, il s'agit de documents liés à des biens de consommation qui font l'objet de transactions commerciales et qui, partant, peuvent changer de propriétaire, le cas échéant, en traversant les frontières nationales. En outre, le champ d'application des deux dispositions est différent. Tandis que l'article 10, alinéa 1er, s'applique à toutes les entreprises, l'article 52, alinéa 1er, est limité aux entreprises industrielles, commerciales ou financières privées.

A.3.1. La partie requérante conteste la thèse du Conseil des ministres, selon laquelle l'existence d'un traitement inégal serait trop hypothétique. Les catégories de personnes à comparer sont des catégories objectives, concrètes, identifiables et comparables entre elles et les données sont objectives et connues de tous. La partie requérante observe que le Conseil des ministres, dans son mémoire, compare les mêmes catégories que la partie requérante, ce qui signifie qu'elles ne sont donc pas purement hypothétiques.

A.3.2. Concernant les observations du Conseil des ministres sur la directive 2000/13/CE, la partie requérante avance qu'il n'y a aucune raison pour permettre l'application de conditions plus strictes pour l'étiquetage de denrées alimentaires que, par exemple, pour l'étiquetage de médicaments, de produits électroniques ou d'outils de jardinage motorisés, hypothèses dans lesquelles un usage incorrect comporte de très grands risques.

En outre, une lecture du droit européen qui impliquerait que l'autorité de régulation nationale ne dispose d'aucune marge pour donner un contenu propre aux notions européennes ou pour imposer des obligations supplémentaires ne saurait être admise : les directives sont transposées, compte tenu nécessairement de la situation locale, et une telle lecture signifierait que le législateur national ne disposerait d'aucun pouvoir d'appréciation pour agir contre des pratiques commerciales malhonnêtes.

A.3.3. En ce qui concerne la seconde branche du moyen unique, la partie requérante soutient que la différence de traitement découle effectivement de l'article 10, alinéa 1er, de la LPMPC. Avant la nouvelle réglementation, toute la documentation des entreprises bruxelloises devait être bilingue : tant les informations régies par l'article 52, § 1er, des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative que les informations régies par la LPCC.

La partie requérante reconnaît que le champ d'application de la LPMPC recouvre dans une très large mesure le champ d'application des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative.

- B -

### *Quant aux dispositions attaquées*

B.1.1. La partie requérante, l'ASBL « Vlaams Komitee voor Brussel », poursuit l'annulation des articles 10, alinéa 1er, et 138, 1°, de la loi du 6 avril 2010 relative aux pratiques du marché et à la protection du consommateur (ci-après : « la LPMPC »).

L'article 10, alinéa 1er, dispose :

« Les mentions qui font l'objet de l'étiquetage et qui sont rendues obligatoires par la présente loi, par ses arrêtés d'exécution et par les arrêtés d'exécution visés à l'article 139, § 2, alinéa 2, les modes d'emploi et les bulletins de garantie sont au moins libellés dans une langue compréhensible pour le consommateur moyen, compte tenu de la région linguistique où les biens ou les services sont offerts, à titre onéreux ou gratuit, au consommateur ».

L'article 138, 1°, dispose :

« Sont abrogés :

1° la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur;

[...] ».

B.1.2. La matière qui est réglée par l'article 10, alinéa 1er, attaqué de la LPMPC était auparavant régie par l'article 13, alinéa 1er, de la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur (ci-après : « la LPCC »).

Cet article 13, alinéa 1er, disposait :

« Les mentions qui font l'objet de l'étiquetage et qui sont rendues obligatoires par la présente loi, par ses arrêtés d'exécution et par les arrêtés d'exécution visés à l'article 122, alinéa 2, les modes d'emploi et les bulletins de garantie sont au moins libellés dans la langue ou les langues de la région linguistique où les produits ou les services sont mis sur le marché ».

#### *Quant à la recevabilité*

B.2.1. Le Conseil des ministres soutient que le recours en annulation est partiellement irrecevable, au motif que l'article 138, 1<sup>o</sup>, de la LPMPC règle l'abrogation totale de la LPCC, alors que le moyen unique est dirigé seulement contre l'abrogation de l'article 13, alinéa 1er, de la LPCC.

B.2.2. Dès lors que le moyen unique de la requête n'est dirigé que contre l'abrogation de l'article 13, alinéa 1er, de la LPCC, prévue à l'article 138, 1<sup>o</sup>, de la LPMPC, le recours introduit par la partie requérante n'est recevable que dans cette mesure.

B.3.1. Le Conseil des ministres avance que le moyen unique est irrecevable, compte tenu de la circonstance que tant les catégories à comparer que la manière dont ces catégories seraient traitées différemment reposeraient sur de simples hypothèses.

B.3.2. La partie requérante considère que les articles 10, alinéa 1er, et 138, 1<sup>o</sup>, de la LPMPC violent les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec l'article 4 de la Constitution, en ce qu'ils instaurent des différences de traitement injustifiées entre les consommateurs néerlandophones et les consommateurs francophones dans la Région de Bruxelles-Capitale (première branche) et entre les entreprises actives dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale qui commercialisent des étiquettes, des bulletins de garantie et des modes d'emploi au sens de la LPMPC et les entreprises actives dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale qui, en vertu de l'article 52, § 1er, des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative, établissent des actes et des documents prescrits par les lois et règlements (seconde branche).

B.3.3. Les différences de traitement critiquées par la partie requérante sont fondées sur des hypothèses qui trouvent leur origine dans la façon dont la partie requérante interprète la disposition attaquée. Lorsqu'une exception d'irrecevabilité concerne également la portée qu'il y a lieu de donner à la disposition en cause, l'examen de la recevabilité se confond avec celui du fond de l'affaire.

#### *Quant au fond*

B.4.1. Il ressort de la genèse de la disposition attaquée que le législateur a estimé qu'une modification législative était nécessaire pour se conformer à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne. La Cour de justice a jugé que l'ancien article 13 de la LPCC n'était pas conforme au droit de l'Union en ce qu'il exigeait que l'information sur les étiquettes soit au moins établie dans la langue ou dans les langues de la région linguistique où les produits ou services sont mis sur le marché, excluant ainsi l'utilisation d'autres moyens assurant l'information des consommateurs, tels que l'usage de dessins, symboles ou pictogrammes (CJCE, 3 juin 1999, C-33/97, *Colim*, point 41).

B.5.1. La disposition attaquée a été commentée comme suit au cours des travaux préparatoires :

« Par ailleurs, l'exigence selon laquelle les mentions doivent être libellées au moins dans la langue ou les langues de la région linguistique où les biens ou services sont mis sur le marché a été modifiée en l'exigence de l'établissement des mentions dans une langue compréhensible pour le consommateur. Cette dernière modification est nécessaire pour se conformer à la jurisprudence de la Cour de Justice (CEJ 3 juin 1999, *Colim NV / Bigg's Continent Noord NV*, affaire C-33/97, Rec. Jur. 1999, I-3175) » (*Doc. parl.*, Chambre, 2009-2010, DOC 52-2340/001, pp. 43-44).

B.5.2. En outre, l'exposé des motifs précise encore ce qui suit au sujet de la signification des notions de « consommateur moyen » et de « langue compréhensible » :

« Afin d'éviter que ce qui précède puisse être interprété dans le sens où chaque consommateur individuel pourrait exiger d'être informé dans une langue compréhensible pour lui, donc aussi par exemple un visiteur étranger qui ne maîtrise pas la langue de la région, il est précisé que le consommateur qui doit être pris en considération est le consommateur

‘ moyen ’ (à savoir le consommateur raisonnablement informé, attentif et prudent) et il est ajouté à ce qui précède qu’il convient de tenir compte à cet égard de la région linguistique où les biens ou services sont offerts aux consommateurs » (*ibid.*, p. 44).

B.5.3. Dans les travaux préparatoires, il est encore dit :

« Le ministre du Climat et de l’Energie renvoie à la discussion générale et à l’exposé des motifs. Par ailleurs, il souligne qu’il convient d’abord de souligner que la jurisprudence belge utilise depuis des décennies de manière quasi unanime le concept de consommateur moyen. L’ajout de la qualification ‘ moyen ’ n’apportera dès lors aucune modification à la pratique juridique. Dès l’instauration des règles concernant les pratiques commerciales déloyales à l’égard des consommateurs par la loi du 5 juin 2007, il avait été dit clairement dans l’exposé des motifs que le critère du consommateur à prendre en considération était celui du consommateur moyen.

La Commission européenne a cependant mis formellement la Belgique en demeure d’insérer le mot ‘ moyen ’ dans le texte même de la loi. Le projet de loi y donne suite en précisant explicitement, le cas échéant, dans les articles relatifs aux pratiques commerciales vis-à-vis du consommateur, que le consommateur qu’il y a lieu de prendre en considération pour l’application de la règle est le consommateur moyen » (*Doc. parl.*, Chambre, 2009-2010, DOC 52-2340/005, p. 53).

B.5.4. A propos de la notion de « langue compréhensible par le consommateur moyen », il a été précisé :

« [...] l’objectif est d’autoriser les pictogrammes, pour autant qu’ils soient compréhensibles par le consommateur moyen; les mentions en anglais lui semblent insuffisantes pour le consommateur moyen. Interrogé à ce propos, le ministre confirme que l’on utilise toujours la langue de la région linguistique concernée » (*ibid.*, p. 54).

B.6.1. Il ressort donc de la genèse de la disposition attaquée que le législateur a estimé que la référence à « une langue compréhensible du consommateur moyen » était nécessaire pour autoriser dorénavant aussi, sur les étiquettes, modes d’emploi et certificats de garantie, le langage visuel lorsque le consommateur moyen peut le comprendre facilement. Il ressort des travaux préparatoires précités que, contrairement à ce que soutient la requérante, le législateur n’a pas voulu s’écarter de l’ancien article 13, alinéa 1er, de la LPCC en tant que celui-ci fait référence à la langue des régions linguistiques. Spécifiquement en ce qui concerne la région linguistique de Bruxelles-Capitale, il ne pourrait être déduit de la disposition en cause que le français et le néerlandais ne doivent pas être traités de la même manière par les producteurs, lorsque l’information au consommateur moyen ne peut être assurée autrement qu’en utilisant



la langue ou les langues de la région linguistique où les produits ou les services sont mis sur le marché.

B.6.2. Le moyen unique repose dès lors sur une lecture erronée de la disposition attaquée.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, à l'audience publique du 5 octobre 2011.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt