

OECD Guidelines for Protecting Consumers from Fraudulent and Deceptive Commercial Practices Across Borders

Les lignes directrices de l'OCDE régissant la protection des consommateurs contre les pratiques commerciales transfrontières frauduleuses et trompeuses

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

Pursuant to Article 1 of the Convention signed in Paris on 14th December 1960, and which came into force on 30th September 1961, the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) shall promote policies designed:

- to achieve the highest sustainable economic growth and employment and a rising standard of living in member countries, while maintaining financial stability, and thus to contribute to the development of the world economy;
- to contribute to sound economic expansion in member as well as non-member countries in the process of economic development; and
- to contribute to the expansion of world trade on a multilateral, non-discriminatory basis in accordance with international obligations.

The original member countries of the OECD are Austria, Belgium, Canada, Denmark, France, Germany, Greece, Iceland, Ireland, Italy, Luxembourg, the Netherlands, Norway, Portugal, Spain, Sweden, Switzerland, Turkey, the United Kingdom and the United States. The following countries became members subsequently through accession at the dates indicated hereafter: Japan (28th April 1964), Finland (28th January 1969), Australia (7th June 1971), New Zealand (29th May 1973), Mexico (18th May 1994), the Czech Republic (21st December 1995), Hungary (7th May 1996), Poland (22nd November 1996), Korea (12th December 1996) and the Slovak Republic (14th December 2000). The Commission of the European Communities takes part in the work of the OECD (Article 13 of the OECD Convention).

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1er de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- à réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale ;
- à contribuer à une saine expansion économique dans les pays membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique ;
- à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996), la Corée (12 décembre 1996) et la République slovaque (14 décembre 2000). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de

FOREWORD

The OECD Guidelines for Protecting Consumers from Fraudulent and Deceptive Commercial Practices Across Borders were developed by the OECD's Committee on Consumer Policy, under the chairmanship of Commissioner Mozelle Thompson of the US Federal Trade Commission. They were adopted as a Recommendation of the OECD Council on 11 June 2003.

This book is published on the responsibility of the Secretary-General of the OECD.

AVANT-PROPOS

Les Lignes directrices de l'OCDE régissant la protection des consommateurs contre les pratiques commerciales transfrontières frauduleuses et trompeuses ont été élaborées par le Comité de la politique à l'égard des consommateurs de l'OCDE, sous la présidence de Mozelle Thompson, Commissioner de la Federal

Trade Commission des États-Unis. Elles ont été adoptées sous la forme d'une Recommandation du Conseil de l'OCDE le 11 juin 2003.

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

TABLE OF CONTENTS

RECOMMENDATION OF THE COUNCIL	7
.....	
GUIDELINES FOR PROTECTING CONSUMERS FROM FRAUDULENT AND DECEPTIVE COMMERCIAL PRACTICES ACROSS BORDERS.....	9
Preface	
.....	9
I. Scope and definitions.....	10
II. Domestic frameworks for combating cross-border fraudulent and deceptive commercial practices.....	11
III. Principles for international co-operation.....	13
IV. Notification, information sharing, assistance with investigations, and confidentiality.....	14
V. Authority of consumer protection enforcement agencies.....	15
VI. Consumer redress.....	16
VII. Private-sector co-operation.....	16

TABLE DES MATIERES

RECOMMANDATION DU CONSEIL.....	17
LIGNES DIRECTRICES RÉGISSANT LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS CONTRE LES PRATIQUES COMMERCIALES TRANSFRONTIÈRES FRAUDULEUSES ET TROMPEUSES.....	21

I.	Portée	et	définitions	23
II.	Cadres nationaux de lutte contre les pratiques commerciales transfrontières frauduleuses et trompeuses			24
III.	Principes propres à faciliter la coopération internationale			26
IV.	Notification, échange d'informations, entraide en matière d'enquêtes		et confidentialité	27
V.	Pouvoirs des organismes de contrôle en matière de protection des		consommateurs	28
VI.	Réparation des préjudices	subis	par les consommateurs	29
VII.	Coopération avec le		secteur privé	30

RECOMMENDATION OF THE COUNCIL CONCERNING GUIDELINES FOR PROTECTING CONSUMERS FROM FRAUDULENT AND DECEPTIVE COMMERCIAL PRACTICES ACROSS BORDERS

THE COUNCIL,*

Having regard to the Convention on the Organisation for Economic Co-operation and Development of 14th December 1960, in particular, Article 5 b) thereof;

Having regard to the Ministerial Declaration on Consumer Protection in the Context of Electronic Commerce of 8 October 1998 [C(98)177(Annex 2)];

Having regard to the Recommendation of the Council concerning Guidelines for Consumer Protection in the Context of Electronic Commerce, adopted on 9 December 1999 [C(99)184/FINAL], which states that Member countries should, through "their judicial, regulatory, and law enforcement authorities co-operate at

the international level, as appropriate, through information exchange, co-ordination, communication and joint action to combat cross-border fraudulent, misleading and unfair commercial conduct,” and which further states that “governments, businesses, consumers and their representatives should devote special attention to the development of effective cross-border redress systems”;

Recognising that fraudulent and deceptive commercial practices against consumers undermine the integrity of both domestic and global markets to the detriment of all businesses and consumers, and undermine consumer confidence in those markets;

Recognising that most existing laws and enforcement systems designed to address fraudulent and deceptive commercial practices against consumers were developed at a time when such practices were predominantly domestic, and that such laws and systems are therefore not always adequate to address the emerging problem of cross-border fraudulent and deceptive commercial practices;

Recognising that, despite differing national systems and laws for the protection of consumers, a consensus exists on the need for a common framework to enable the further development of close co-operation among consumer protection enforcement agencies, to tackle cross-border fraudulent and deceptive commercial practices;

Recognising that closer co-operation in combating fraudulent and deceptive commercial practices can lay the groundwork for enhanced international co-operation on a larger number of consumer protection issues in the future;

RECOMMENDS:

That consumer protection enforcement agencies in Member countries, having a common interest in preventing fraudulent and deceptive commercial practices against consumers, co-operate with one another in enforcing their laws against such practices;

That Member countries work to develop a framework for closer, faster, and more efficient co-operation amongst their consumer protection enforcement agencies that includes where appropriate:

- Establishing a domestic system for combating cross-border fraudulent and deceptive commercial practices against consumers.
- Enhancing notification, information sharing, and investigative assistance.
- Improving the ability to protect foreign consumers from domestic businesses engaged in fraudulent and deceptive commercial practices.
- Improving the ability to protect domestic consumers from foreign businesses engaged in fraudulent and deceptive commercial practices.

- Considering how to ensure effective redress for victimized consumers.
And
- Co-operating with relevant private sector entities.

That Member countries implement this Recommendation, as set forth in greater detail in the Guidelines contained in the Annex thereto and of which it forms an integral part;

That non-member economies be invited to take account of this Recommendation, with appropriate implementation assistance from Member countries;

DECIDES that the Secretary-General shall keep a record of the consumer protection enforcement or policy agency designated as a contact point, and advise Member countries of modifications to this record; and

INSTRUCTS the Committee on Consumer Policy to exchange information on progress and experiences regarding the implementation of this Recommendation, review that information, and report to the Council on this subject within three years of the adoption of this Recommendation and thereafter as appropriate.

GUIDELINES FOR PROTECTING CONSUMERS FROM FRAUDULENT AND DECEPTIVE COMMERCIAL PRACTICES ACROSS BORDERS

Preface

These Guidelines for Protecting Consumers from Fraudulent and Deceptive Commercial Practices Across Borders (the “Guidelines”) address fraudulent and deceptive commercial practices occurring in connection with business-to-consumer transactions. These practices result in significant consumer injury. They also undermine the integrity of both domestic and global markets to the detriment of all businesses and consumers, and undermine consumer confidence in those markets. The development of the Internet and improvements in telecommunications technologies have brought significant benefits to consumers in terms of price and choice and facilitated the globalisation of markets through cross-border transactions. They have also provided unprecedented opportunities for businesses and individuals engaged in fraudulent and deceptive commercial practices to harm consumers from different jurisdictions and to evade enforcement authorities.

Cross-border trade poses new challenges to the collective ability of consumer protection policy and enforcement agencies to protect consumers and the growth of e-commerce in particular will make these challenges even more important. Most existing laws and enforcement systems designed to address fraudulent and deceptive commercial practices against consumers were developed at a time

when such practices were predominantly domestic, and such laws and systems are therefore not always adequate to address the emerging problem of cross-border fraudulent and deceptive commercial practices that harm consumers. Moreover, Member countries have diverse consumer protection systems, involving different laws, enforcement procedures, and roles for judicial authorities, and rely to varying extents on civil, criminal, and administrative law.

Those committing cross-border fraudulent and deceptive commercial practices against consumers can quickly target large numbers of consumers and quickly cause substantial harm. They can also take advantage of limitations in the cross-border application and enforcement of consumer protection laws by such actions as establishing operations in one or more countries and harming consumers in other countries.

Many limitations on the enforcement of consumer protection laws result from having wrongdoers, victims, other witnesses, documents, and third parties involved in the transaction widely dispersed in many different places and territories. This makes it difficult for consumer protection enforcement agencies and other relevant government entities in a single Member country to gather all the information necessary to detect injurious practices, and to reach conduct occurring beyond that country's borders. Furthermore, the location of wrongdoers can be difficult to determine. They can operate in concert from more than one territory. They can use corporate shells in various territories. They can move their operations or marketing to different territories over time. They can use facilities in a variety of territories, such as product suppliers, Internet service providers, express mail delivery services, telephone providers, domain name registries, post office boxes, web site hosting services, banks, credit card processors, call centres, data processing centres, advertising agencies, and answering services. Moreover, investigations of cross-border fraudulent and deceptive commercial practices depend on evidence that is often transient, including information from computer systems and networks. Such evidence can be lost before consumer protection enforcement agencies can examine it.

To address these challenges, there exists a consensus on the need for a common framework to develop closer, faster, and more efficient co-operation among consumer protection enforcement agencies in combating fraudulent and deceptive commercial practices. Although there exist certain international mechanisms for judicial co-operation and criminal law enforcement co-operation, these mechanisms are not always appropriate to consumer protection enforcement actions. There is thus a significant need to improve the co-operation occurring directly between consumer protection enforcement agencies.

Closer co-operation in combating fraudulent and deceptive commercial practices is an important place to start. While such co-operation does not address all misconduct that is properly the subject of consumer protection laws in the

Member countries, it can lay the groundwork for enhanced international co-operation on a broader range of consumer protection issues in the future.

I. Scope and definitions

- A. These Guidelines are intended to foster international co-operation against fraudulent and deceptive commercial practices. They reflect a commitment by the Member countries to improve their enforcement systems and laws to increase their effectiveness in combating such practices, while recognising that co-operation in particular instances will occur within the existing legal framework. The Guidelines are primarily aimed at national public bodies, as determined by each Member country, with enforcement authority for protecting consumers. They recognise that some Member countries have many competent bodies, some of which are regional or local, that can take or initiate action against fraudulent and deceptive commercial practices. The Guidelines also recognise that in some Member countries private enforcement bodies may play an important and complementary role in ensuring a high level of consumer protection, including in cross-border situations.
- B. For the purposes of these Guidelines, “fraudulent and deceptive commercial practices” refers to those fraudulent and deceptive commercial practices that cause actual harm to consumers, or that pose an imminent threat of such harm if not prevented, such as:
 - 1. A practice of making misrepresentations of material fact, including implied factual misrepresentations that cause significant detriment to the economic interests of misled consumers.
 - 2. A practice of failing to deliver products or provide services to consumers after the consumers has been charged.
 - 3. A practice of charging or debiting consumers’ financial, telephone or other accounts without authorisation.
- C. For the purposes of these Guidelines, “consumer protection policy agency” means any national public body, as determined by each Member country, that is specifically responsible for formulating policies to protect consumers from fraudulent, misleading, or unfair commercial practices.
- D. For the purposes of these Guidelines, “consumer protection enforcement agency” means any national public body, as determined by each Member country, that has as a principal mission implementing laws against fraudulent, misleading, or unfair commercial practices affecting consumers and has powers (a) to conduct investigations or (b) to pursue enforcement proceedings, or both. Some consumer protection enforcement agencies may also be consumer protection policy agencies.

II. Domestic frameworks for combating cross-border fraudulent and deceptive commercial practices

- A. Member countries should introduce and maintain an effective framework of laws, consumer protection enforcement agencies, institutions, practices, and joint initiatives designed to limit the incidence of fraudulent and deceptive commercial practices against consumers. In particular, Member countries should provide for:
1. Effective measures, of a kind and at a level adequate to deter businesses and individuals from engaging in fraudulent and deceptive commercial practices.
 2. Effective mechanisms to adequately investigate, preserve, obtain and share relevant information and evidence relating to occurrences of fraudulent and deceptive commercial practices.
 3. Effective mechanisms to stop businesses and individuals engaged in fraudulent and deceptive commercial practices. And
 4. Effective mechanisms that provide redress for consumer victims of fraudulent and deceptive commercial practices.
- B. Member countries should ensure that their consumer protection enforcement agencies have the necessary authority to obtain evidence sufficient to investigate and take action in a timely manner against fraudulent and deceptive commercial practices. Such authority should include the ability to obtain necessary information and relevant documents.
- C. Member countries should provide an appropriate mechanism to permit consumer protection enforcement agencies, in conjunction with judicial or administrative authorities and subject to appropriate safeguards, to seek to preserve such evidence, particularly that of a transient nature, in particular investigations until it can be examined. Such a mechanism should also be available in appropriate cases where consumer protection enforcement agencies are assisting agencies in other countries.
- D. Member countries should develop mechanisms for co-operation and information sharing between and among their own consumer protection enforcement agencies and their other law enforcement authorities, for the purpose of combating fraudulent and deceptive commercial practices.
- E. Member countries should review their own domestic frameworks to identify obstacles to effective cross-border co-operation in the enforcement of laws designed to protect consumers against fraudulent and deceptive commercial practices, and should consider changing domestic frameworks, including, if appropriate, adopting or amending national legislation to overcome these barriers.
- F. Member countries should educate consumers about fraudulent and deceptive commercial practices, undertaking joint initiatives as appropriate.
- G. Member countries should consider how, in appropriate cases, their own consumer protection enforcement agencies might use evidence, judgements, and enforceable orders obtained by a consumer protection enforcement agency in another country to improve their ability to expeditiously halt the same conduct in their own countries.

III. Principles for international co-operation

- A. Member countries should improve their ability to co-operate in combating cross-border fraudulent and deceptive commercial practices recognising that co-operation on particular investigations or cases under these Guidelines remains within the discretion of the consumer protection enforcement agency being asked to co-operate. This agency may decline to co-operate on particular investigations or proceedings, or limit or condition such co-operation, on the ground that it considers compliance with a request for co-operation to be inconsistent with its laws, interests or priorities, or resource constraints, or based on the absence of a mutual interest in the investigation or proceeding in question.
- B. Consumer protection enforcement agencies should co-ordinate their investigations and enforcement activity to avoid interference with the investigations and enforcement activity of consumer protection enforcement agencies taking place in other Member countries.
- C. Consumer protection enforcement agencies should make every effort to resolve disagreements as to co-operation that may arise.
- D. Member countries and their consumer protection enforcement agencies should make use of existing international networks and enter into appropriate bilateral or multilateral arrangements or other initiatives to implement these Guidelines.
- E. Member countries should enable their consumer protection policy agencies in consultation with consumer protection enforcement agencies to take a leading role in developing the framework for combating fraudulent and deceptive commercial practices set forth in these Guidelines.
- F. Member countries should designate a consumer protection enforcement agency or a consumer protection policy agency to act as a contact point to facilitate co-operation under these Guidelines. These designations are intended to complement and not replace other means of co-operation. Such designations should be notified to the Secretary-General.

IV. Notification, information sharing, assistance with investigations, and confidentiality

- A. Member countries and their consumer protection enforcement agencies should develop ways to promptly, systematically and efficiently notify consumer protection enforcement agencies in other Member countries of investigations that affect those countries, so as to alert them of possible wrongdoing in their jurisdiction, simplify assistance and co-operation under these Guidelines and avoid duplication of efforts and potential disputes.
- B. Member countries should strive to improve the abilities of consumer protection enforcement agencies to share information within timeframes that facilitate investigations of matters involving fraudulent and deceptive

commercial practices against consumers, subject to appropriate safeguards as set forth in paragraph F below. Improving such abilities should be treated as a priority for detecting and fighting cross-border fraudulent and deceptive commercial practices. In particular, Member countries should work towards enabling their consumer protection enforcement agencies to share the following information with consumer protection enforcement agencies in other Member countries in appropriate instances:

1. Publicly available and other non-confidential information.
 2. Consumer complaints.
 3. Information about addresses, telephones, Internet domain registrations, basic corporate data, and other information permitting the quick location and identification of those engaged in fraudulent and deceptive commercial practices.
 4. Expert opinions and the underlying information on which those opinions are based. And
 5. Documents, third-party information, and other evidence obtained pursuant to judicial or other compulsory process.
- C. To address the speed at which those engaged in fraudulent and deceptive commercial practices can victimise large numbers of consumers, for example, through the Internet, Member countries should work together to develop fast, efficient methods for gathering and sharing information. They should build on existing projects to gather and share information, including consumer complaints and notifications of pending investigations and cases, through online tools and databases.
- D. To address the dispersal of relevant evidence in multiple jurisdictions, Member countries should work toward authorising their consumer protection enforcement agencies, either directly or through appropriate mechanisms authorised by their judicial or administrative authorities, to obtain information, including documents and statements, and otherwise provide investigative assistance for foreign consumer protection enforcement agency investigations and actions, subject to appropriate safeguards.
- E. To address the need to locate and identify those engaged in fraudulent and deceptive commercial practices, Member countries and their consumer protection enforcement agencies and other competent authorities should, in co-operation with one another and with domain name registrars and other relevant stakeholders, work together to develop options for reducing the incidence of false header and routing information and inaccurate information about holders of domain names.
- F. Member countries should take appropriate steps to maintain the necessary confidentiality of information exchanged under these Guidelines, in particular in sharing confidential business or personal information. Member countries should, to the fullest extent possible consistent with their own laws, respect safeguards requested by other

Member countries to protect confidential business or personal information shared with them.

V. Authority of consumer protection enforcement agencies

- A. All consumer protection enforcement agencies whose territories are affected by fraudulent and deceptive commercial practices against consumers should have appropriate authority to investigate and take action within their own territory.
- B. Member countries should work toward enabling their consumer protection enforcement agencies to take action against domestic businesses engaged in fraudulent and deceptive commercial practices against foreign consumers.
- C. Member countries should work toward enabling their consumer protection enforcement agencies to take action against foreign businesses engaged in fraudulent and deceptive commercial practices against their own consumers.
- D. Member countries acknowledge that the exercise of the authority described above may properly be subject to other bilateral arrangements between countries, and subject to other arrangements within a regional economic integration organisation.

VI. Consumer redress

Member countries should jointly study the role of consumer redress in addressing the problem of fraudulent and deceptive commercial practices, devoting special attention to the development of effective cross-border redress systems. Such study should focus on:

- The possible roles that consumer protection enforcement agencies can play in facilitating consumer redress, including the pursuit of redress on behalf of defrauded consumers, support of private claims, and advice to consumers who wish to obtain redress.
- The effectiveness of existing cross-border consumer redress systems.
- The feasibility of authorising consumer protection enforcement agencies to gather and share information about assets to aid a foreign consumer protection enforcement agency in appropriate cases.
- Approaches to improving international arrangements for effecting timely freezes of business-related assets located in another country in appropriate cases.
- Approaches to improving international arrangements for the mutual recognition and enforcement of judgements ordering redress in appropriate cases.
- Approaches to developing additional safeguards against the abuse of payment systems and redress for consumer victims of such abuse.

VII. Private-sector co-operation

Member countries should co-operate with businesses, industry groups, and consumer groups in furthering the goals stated in these Guidelines, and should solicit their input and support. Member countries should in particular co-operate with them on consumer education and encourage their referral of relevant complaints to consumer protection enforcement agencies. Member countries should also encourage co-operation by such third parties as financial institutions and domain name registrars in halting fraudulent and deceptive commercial practices across borders.

**RECOMMANDATION DU CONSEIL CONCERNANT DES LIGNES
DIRECTRICES RÉGISSANT LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS
CONTRE LES PRATIQUES COMMERCIALES TRANSFRONTIÈRES
FRAUDULEUSES ET TROMPEUSES**

LE CONSEIL,*

Vu la Convention relative à l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques, en date du 14 décembre 1960, en particulier son Article 5 b) ;

Vu la Déclaration des Ministres relative à la protection des consommateurs dans le contexte du commerce électronique, du 8 octobre 1998 [C(98)177(Annexe 2)] ;

Vu la Recommandation du Conseil concernant les lignes directrices régissant la protection des consommateurs dans le contexte du commerce électronique, adoptée le 9 décembre 1999 [C(99)184/FINAL], qui stipule que les pays Membres devraient « par l'intermédiaire de leurs autorités chargées de la justice, de la réglementation et de sa mise en oeuvre, coopérer au niveau international, selon que de besoin, en échangeant des informations, en coordonnant leur action, en facilitant la communication et en prenant des initiatives conjointes pour lutter contre les comportements commerciaux transfrontières frauduleux, trompeurs et déloyaux » et qui stipule en outre que « les gouvernements, les entreprises, les consommateurs et leurs représentants devraient consacrer une attention particulière à la mise en place de systèmes de recours transfrontières efficaces » ;

Reconnaissant que les pratiques commerciales frauduleuses et trompeuses à l'encontre des consommateurs compromettent l'intégrité des marchés tant

nationaux que mondiaux au détriment de l'ensemble des entreprises et des consommateurs et sapent la confiance des consommateurs dans ces marchés ;

Reconnaissant que la plupart des lois et des systèmes de contrôle existants pour lutter contre les pratiques commerciales frauduleuses et trompeuses à l'encontre des consommateurs ont été élaborés à une époque où ces pratiques restaient pour l'essentiel limitées au territoire national, et que par conséquent ces lois et ces systèmes ne sont pas toujours adéquats pour remédier au nouveau problème que représentent les pratiques commerciales transfrontières frauduleuses et trompeuses;

Reconnaissant que, malgré la diversité des lois et des systèmes nationaux de protection des consommateurs, il existe un consensus sur la nécessité d'un cadre commun permettant de développer une coopération plus étroite entre organismes chargés du contrôle en matière de protection des consommateurs, afin de s'attaquer aux pratiques commerciales transfrontières frauduleuses et trompeuses ;

Reconnaissant qu'une coopération plus étroite dans la lutte contre les pratiques commerciales frauduleuses et trompeuses peut, pour l'avenir, jeter les bases d'une coopération internationale renforcée sur un plus grand nombre de problèmes concernant la protection des consommateurs ;

RECOMMANDE:

Que les organismes chargés du contrôle en matière de protection des consommateurs dans les pays Membres, ayant un intérêt commun à empêcher les pratiques commerciales frauduleuses et trompeuses à l'encontre des consommateurs, coopèrent entre eux pour assurer le respect des lois réprimant ces pratiques ;

Que les pays Membres s'emploient à établir un cadre permettant une coopération plus étroite, plus rapide et plus efficace entre leurs organismes chargés du contrôle en matière de protection des consommateurs et comprenant le cas échéant :

- La mise en place d'un dispositif national de lutte contre les pratiques commerciales transfrontières frauduleuses et trompeuses à l'encontre des consommateurs.
- Le renforcement des mécanismes de notification, des échanges d'informations et de l'entraide en matière d'enquêtes.
- L'amélioration des moyens permettant de protéger les consommateurs étrangers vis-à-vis d'entreprises nationales se livrant à des pratiques commerciales frauduleuses et trompeuses.
- L'amélioration des moyens permettant de protéger les consommateurs nationaux vis-à-vis d'entreprises étrangères se livrant à des pratiques commerciales frauduleuses et trompeuses.

- L'étude des moyens permettant aux consommateurs victimes de ces agissements d'obtenir des réparations. Et
- Une coopération avec les entités appropriées du secteur privé.

Que les pays Membres appliquent cette Recommandation, telle qu'elle est exposée plus en détail dans les Lignes directrices figurant en Annexe à la présente Recommandation et dont elle fait partie intégrante ;

Que les économies non-membres soient invitées à tenir compte de cette Recommandation, moyennant la fourniture par les pays Membres d'une assistance appropriée pour son application ;

DÉCIDE que le Secrétaire général tiendra un registre des organismes chargés du contrôle ou de l'élaboration des politiques en matière de protection des consommateurs désignés comme points de contact, et informera les pays Membres des modifications apportées à ce registre ; et

CHARGE le Comité de la politique à l'égard des consommateurs d'échanger des informations sur l'avancement des travaux et les résultats obtenus dans la mise en oeuvre de la présente Recommandation, d'examiner ces informations et de faire rapport au Conseil à ce sujet dans les trois ans suivant l'adoption de la présente Recommandation et ultérieurement, en tant que de besoin.

LIGNES DIRECTRICES RÉGISSANT LA PROTECTION DES CONSOUMMATEURS CONTRE LES PRATIQUES COMMERCIALES TRANSFRONTIÈRES FRAUDULEUSES ET TROMPEUSES

Préface

Les présentes Lignes directrices régissant la protection des consommateurs contre les pratiques commerciales transfrontières frauduleuses et trompeuses (les « Lignes directrices ») traitent des pratiques commerciales frauduleuses et trompeuses qui se produisent à l'occasion de transactions entre entreprises et consommateurs. Ces pratiques causent un préjudice important aux consommateurs. Elles compromettent aussi l'intégrité des marchés tant nationaux que mondiaux au détriment de l'ensemble des entreprises et des consommateurs et sapent la confiance des consommateurs dans ces marchés. Le développement de l'Internet et les améliorations apportées aux technologies des télécommunications ont valu aux consommateurs des avantages significatifs en matière de prix et de choix et ont facilité la mondialisation des marchés grâce aux opérations transfrontières. Ils ont également fourni aux entreprises et aux particuliers qui se livrent à des pratiques frauduleuses et trompeuses des occasions sans précédent de s'en prendre à des consommateurs d'autres pays et d'échapper aux autorités chargées de faire respecter la loi.

Le commerce transfrontière pose de nouveaux défis à la capacité collective des organismes chargés de l'élaboration des politiques et du contrôle en matière de protection des consommateurs et le développement du commerce électronique en particulier rendra ces défis encore plus importants. La plupart des lois et des systèmes de contrôle existants pour lutter contre les pratiques commerciales frauduleuses et trompeuses à l'encontre des consommateurs ont été élaborés à une époque où ces pratiques restaient pour l'essentiel limitées au territoire national, et par conséquent ces lois et ces systèmes ne sont pas toujours adéquats pour remédier au nouveau problème que représentent les pratiques commerciales transfrontières frauduleuses et trompeuses portant préjudice aux consommateurs. De plus, les pays Membres sont dotés de systèmes divers de protection des consommateurs en termes de lois, de procédures de contrôle et du rôle dévolu aux autorités judiciaires et s'appuient à des degrés divers sur le droit civil, le droit pénal et le droit administratif.

Ceux qui se livrent à des pratiques commerciales frauduleuses et trompeuses à l'encontre des consommateurs peuvent toucher rapidement un grand nombre de consommateurs et causer des préjudices importants. Ils peuvent aussi tirer parti des limitations dans l'application et le contrôle transfrontières des lois sur la protection des consommateurs notamment en établissant leurs activités dans un ou plusieurs pays et en portant préjudice aux consommateurs d'autres pays.

Un grand nombre des limitations rencontrées en matière de contrôle des lois sur la protection des consommateurs tient au fait que ceux qui contreviennent aux lois, les victimes, les autres témoins, les documents et les tiers impliqués dans la transaction sont largement dispersés dans de nombreux lieux et territoires de sorte que les organismes chargés du contrôle en matière de protection des consommateurs et les autres organismes publics compétents dans un pays Membre peuvent difficilement recueillir toutes les informations nécessaires à l'identification des pratiques préjudiciables et réprimer des agissements qui se produisent au-delà des frontières de ce pays. En outre, la localisation des auteurs de ces pratiques peut être difficile à déterminer. Ils peuvent opérer de concert depuis plusieurs territoires. Ils peuvent utiliser des sociétés écrans dans divers territoires. Ils peuvent transférer leurs activités ou leurs opérations de commercialisation dans différents territoires au fil du temps. Ils peuvent utiliser des installations dans divers territoires, notamment des fournisseurs de produits, fournisseurs de services Internet, services de courrier express, opérateurs téléphoniques, bureaux d'enregistrement de noms de domaine, boîtes postales, services d'hébergement de sites Internet, banques, centres de traitement des cartes de crédit, centres d'appel, centres de traitement de données, agences de publicité et services de réponse téléphonique. De plus, les enquêtes sur les pratiques commerciales transfrontières frauduleuses et trompeuses reposent sur des preuves qui revêtent souvent un caractère éphémère, telles les données provenant de systèmes et de réseaux informatiques. Ces preuves risquent de

disparaître avant que les organismes chargés du contrôle en matière de protection des consommateurs puissent les examiner.

Pour relever ces défis, il existe un consensus sur la nécessité d'un cadre commun permettant de développer une coopération plus étroite, plus rapide et plus efficace entre les organismes chargés du contrôle en matière de protection des consommateurs pour lutter contre les pratiques commerciales frauduleuses et trompeuses. Bien qu'il existe des mécanismes internationaux d'entraide judiciaire et de coopération en matière pénale, ces mécanismes ne sont pas toujours adaptés aux mesures de contrôle en matière de protection des consommateurs. Il est donc indispensable d'améliorer la coopération directe entre les organismes chargés du contrôle en matière de protection des consommateurs.

Une coopération plus étroite dans la lutte contre les pratiques commerciales frauduleuses et trompeuses constitue un point de départ important. Bien que cette coopération ne vise pas tous les agissements répréhensibles qui tombent normalement sous le coup des lois de protection des consommateurs dans les pays Membres, elle peut jeter, pour l'avenir, les bases d'une coopération internationale renforcée sur un plus grand nombre de problèmes nouveaux touchant la protection des consommateurs.

I. Portée et définitions

- A. Les présentes Lignes directrices sont destinées à favoriser la coopération internationale dans la lutte contre les pratiques commerciales frauduleuses et trompeuses. Elles reflètent l'engagement pris par les pays Membres d'apporter des améliorations à leurs systèmes de contrôle et à leur législation pour accroître leur efficacité dans la lutte contre ces pratiques, tout en reconnaissant que la coopération relative à des cas particuliers respectera le cadre juridique existant. Les Lignes directrices s'adressent principalement aux organes publics nationaux, tels que désignés par chaque pays Membre, qui sont dotés de pouvoirs de contrôle en matière de protection des consommateurs. Elles reconnaissent que certains pays Membres possèdent plusieurs organes compétents, dont certains sont régionaux ou locaux, qui peuvent agir ou prendre l'initiative d'actions à l'encontre de pratiques commerciales frauduleuses et trompeuses. Les Lignes directrices reconnaissent également que, dans certains pays Membres, des organes privés de contrôle peuvent jouer un rôle important et complémentaire pour assurer un degré élevé de protection des consommateurs, notamment en cas de transactions transfrontières.
- B. Aux fins des présentes Lignes directrices, l'expression « pratiques commerciales frauduleuses et trompeuses » désigne les pratiques commerciales frauduleuses et trompeuses qui causent un préjudice réel

aux consommateurs, ou qui constituent une menace immédiate d'un tel préjudice pour les consommateurs si on ne les empêche pas, notamment:

1. Toute pratique consistant à donner des informations inexactes, et notamment des informations susceptibles d'induire en erreur, qui porte atteinte de façon significative aux intérêts économiques de consommateurs abusés.
2. Toute pratique consistant à ne pas livrer des produits ou ne pas fournir des services aux consommateurs après que ceux-ci les ont payés.
3. Toute pratique consistant à débiter les comptes financiers, téléphoniques ou autres des consommateurs sans leur autorisation.

C. Aux fins des présentes Lignes directrices, l'expression « organisme chargé d'élaborer la politique de protection des consommateurs » désigne tout organe public national, tel que désigné par chaque pays Membre, qui est spécifiquement chargé de définir des politiques visant à protéger les consommateurs des pratiques commerciales frauduleuses, trompeuses ou déloyales.

D. Aux fins des présentes Lignes directrices, l'expression « organisme de contrôle en matière de protection des consommateurs » désigne tout organe public national, tel que désigné par chaque pays Membre, ayant pour mission principale la mise en oeuvre de lois contre les pratiques commerciales frauduleuses, trompeuses ou déloyales à l'encontre des consommateurs, et investi du pouvoir (a) de mener des enquêtes ou (b) d'engager des poursuites, ou bien de ces deux pouvoirs. Certains de ces organismes de contrôle en matière de protection des consommateurs peuvent également être chargés d'élaborer la politique de protection des consommateurs.

II. Cadres nationaux de lutte contre les pratiques commerciales transfrontières frauduleuses et trompeuses

A. Les pays Membres devraient mettre en place et maintenir un cadre efficace de lois, d'organismes de contrôle en matière de protection des consommateurs, d'institutions, de pratiques et d'initiatives communes propre à limiter le nombre et l'importance des pratiques commerciales frauduleuses et trompeuses à l'encontre des consommateurs. En particulier, les pays Membres devraient prévoir :

1. Des mesures efficaces, d'une nature et d'un niveau propres à dissuader les entreprises et les particuliers de se livrer à des pratiques commerciales frauduleuses et trompeuses.
2. Des mécanismes efficaces pour rechercher, préserver, recueillir et échanger les informations et preuves pertinentes se rapportant à des cas de pratiques commerciales frauduleuses et trompeuses.

3. Des mécanismes efficaces pour mettre un terme aux agissements des entreprises et des particuliers qui se livrent à des pratiques commerciales frauduleuses et trompeuses. Et
 4. Des mécanismes efficaces pour assurer une réparation aux consommateurs victimes de pratiques commerciales frauduleuses et trompeuses.
- B. Les pays Membres devraient veiller à ce que leurs organismes de contrôle en matière de protection des consommateurs disposent des pouvoirs nécessaires pour obtenir les preuves suffisantes afin d'enquêter et pour prendre en temps utile des mesures à l'encontre des pratiques commerciales frauduleuses et trompeuses. Ces pouvoirs devraient comprendre la capacité d'obtenir les informations nécessaires et les documents pertinents.
- C. Les pays Membres devraient prévoir un mécanisme approprié pour permettre aux organismes de contrôle en matière de protection des consommateurs, concurremment avec les autorités judiciaires ou administratives et avec des garanties appropriées, de s'efforcer de préserver ces preuves, notamment celles de nature éphémère, dans le cadre d'enquêtes particulières jusqu'à ce qu'elles puissent faire l'objet d'un examen. Un tel mécanisme devrait également exister dans les cas où il est approprié que les organismes de contrôle en matière de protection des consommateurs apportent leur concours à des organismes d'autres pays.
- D. Les pays Membres devraient mettre au point des mécanismes de coopération et d'échange d'informations entre leurs propres organismes chargés du contrôle en matière de protection des consommateurs et autres autorités chargées de faire respecter la loi, afin de lutter contre les pratiques commerciales frauduleuses et trompeuses.
- E. Les pays Membres devraient réexaminer leurs propres cadres nationaux pour identifier les obstacles à une coopération transfrontière efficace dans l'application des lois destinées à protéger les consommateurs contre les pratiques commerciales frauduleuses et trompeuses, et envisager de modifier leurs cadres nationaux pour surmonter ces obstacles notamment, si cela est approprié, en adoptant ou en amendement une législation nationale.
- F. Les pays Membres devraient sensibiliser les consommateurs aux pratiques commerciales frauduleuses et trompeuses en prenant, le cas échéant, des initiatives communes.
- G. Les pays Membres devraient étudier comment leurs propres organismes de contrôle en matière de protection des consommateurs pourraient utiliser, dans les cas appropriés, les preuves, les décisions judiciaires et les ordonnances exécutoires obtenues par un organisme de contrôle en matière de protection des consommateurs dans un autre pays pour améliorer leur capacité de mettre un terme rapidement au même comportement dans leurs propres pays.

II. Principes propres à faciliter la coopération internationale

- A. Les pays Membres devraient améliorer leur capacité à coopérer dans la lutte contre les pratiques commerciales transfrontières frauduleuses et trompeuses tout en reconnaissant que la coopération sur des enquêtes ou des affaires particulières dans le cadre des présentes Lignes directrices est laissée à l'appréciation de l'organisme de contrôle en matière de protection des consommateurs sollicité. Cet organisme est en droit de refuser de coopérer dans le cadre d'enquêtes ou de procédures particulières, ou de limiter sa coopération, ou de la soumettre à certaines conditions, s'il considère que la satisfaction de cette demande serait incompatible avec ses lois, intérêts ou priorités ou ses contraintes en matière de ressources, ou s'il estime que l'enquête ou la procédure en cause ne présente pas d'intérêt mutuel.
- B. Les organismes de contrôle en matière de protection des consommateurs devraient coordonner leurs enquêtes et leurs activités de contrôle afin d'éviter toute interférence avec celles menées dans d'autres pays Membres.
- C. Les organismes de contrôle en matière de protection des consommateurs devraient faire tout leur possible pour résoudre des différends qui pourraient survenir au sujet de la coopération.
- D. Les pays Membres et leurs organismes de contrôle en matière de protection des consommateurs devraient faire usage des réseaux internationaux existants et conclure des accords bilatéraux ou multilatéraux ou prendre d'autres types d'initiatives pour mettre en oeuvre les présentes Lignes directrices.
- E. Les pays Membres devraient permettre à leurs organismes chargés de l'élaboration de la politique de protection des consommateurs, en consultation avec leurs organismes de contrôle en matière de protection des consommateurs, de jouer un rôle moteur dans l'élaboration du cadre pour la lutte contre les pratiques commerciales frauduleuses et trompeuses présentées dans les présentes Lignes directrices.
- F. Les pays Membres devraient désigner un organisme de contrôle en matière de protection des consommateurs ou un organisme chargé d'élaborer la politique de protection des consommateurs comme point de contact pour faciliter la coopération internationale relevant des présentes Lignes directrices. Ces désignations ont pour but de venir en complément et non de se substituer à d'autres modes de coopération. Ces désignations devraient être notifiées au Secrétaire général.

IV. Notification, échange d'informations, entraide en matière d'enquêtes et confidentialité

- A. Les pays Membres et leurs organismes de contrôle en matière de protection des consommateurs devraient mettre en place des moyens de notifier rapidement, systématiquement et efficacement aux organismes de contrôle en matière de protection des consommateurs d'autres pays Membres les enquêtes qui peuvent les concerner afin de les avertir d'éventuels méfaits dans leurs pays, de simplifier l'assistance et la coopération dans le cadre des présentes Lignes directrices et d'éviter la répétition des mêmes efforts et les litiges potentiels.
- B. Les pays Membres devraient s'efforcer d'améliorer les capacités des organismes de contrôle en matière de protection des consommateurs à échanger des informations dans des délais qui facilitent les enquêtes sur des affaires impliquant des pratiques commerciales frauduleuses et trompeuses à l'encontre des consommateurs, sous réserve des garanties appropriées énoncées au paragraphe F ci-après. L'amélioration de ces capacités devrait être considérée comme une priorité pour déceler et combattre les pratiques commerciales transfrontières frauduleuses et trompeuses. En particulier, les pays Membres devraient s'employer à permettre à leurs organismes de contrôle en matière de protection des consommateurs d'échanger les informations suivantes avec leurs homologues d'autres pays Membres dans les cas appropriés :
1. Informations accessibles au public et autres informations non confidentielles.
 2. Plaintes de consommateurs.
 3. Renseignements concernant des adresses, numéros de téléphone, noms de domaine sur Internet, données de base sur les sociétés et autres renseignements permettant de localiser et d'identifier rapidement ceux qui se livrent à des pratiques commerciales frauduleuses et trompeuses.
 4. Avis d'experts et éléments d'information sur lesquels reposent ces avis. Et
 5. Documents, renseignements provenant de tiers et autres preuves obtenus dans le cadre d'une procédure judiciaire ou d'une autre procédure contraignante.
- C. Compte tenu de la rapidité avec laquelle ceux qui se livrent à des pratiques commerciales frauduleuses et trompeuses peuvent toucher un grand nombre de consommateurs, notamment au moyen de l'Internet, les pays Membres devraient s'employer à mettre au point des méthodes rapides et efficaces pour rassembler et échanger des informations. Ils devraient s'appuyer sur les projets existants pour rassembler et échanger des informations, y compris les plaintes de consommateurs et les notifications des enquêtes et des affaires en cours, par l'intermédiaire d'outils et bases de données en ligne.
- D. Compte tenu de la dispersion des preuves pertinentes dans de multiples pays, les pays Membres devraient s'employer à autoriser leurs organismes de contrôle en matière de protection des consommateurs, soit directement, soit par le biais de mécanismes appropriés autorisés par

- leurs autorités judiciaires ou administratives, à obtenir des informations, y compris des documents et des témoignages, ou à prêter leur concours de toute autre manière aux enquêtes et actions menées par des organismes étrangers de contrôle en matière de protection des consommateurs, sous réserve de garanties appropriées.
- E. Compte tenu de la nécessité de localiser et d'identifier ceux qui se livrent à des pratiques commerciales frauduleuses et trompeuses, les pays Membres et leurs organismes de contrôle en matière de protection des consommateurs et autres organismes compétents devraient, en coopérant les uns avec les autres ainsi qu'avec les organismes chargés d'enregistrer les noms de domaine et les autres parties prenantes, travailler à la mise en place de moyens pour réduire le nombre et la fréquence des fausses données relatives aux en-têtes et aux informations de routage ainsi qu'aux informations inexactes concernant les détenteurs des noms de domaine.
 - F. Les pays Membres devraient prendre des mesures appropriées pour préserver la confidentialité nécessaire des renseignements échangés dans le cadre des présentes Lignes directrices, en particulier à l'occasion de l'échange de renseignements professionnels ou de données personnelles confidentiels. Les pays Membres devraient, dans la mesure où cela est compatible avec leurs propres lois, respecter les garanties demandées par d'autres pays Membres pour protéger les renseignements professionnels ou les données personnelles confidentiels échangés avec eux.

V. Pouvoirs des organismes de contrôle en matière de protection des consommateurs

- A. Tous les organismes de contrôle en matière de protection des consommateurs dont les territoires sont touchés par des pratiques frauduleuses et trompeuses à l'encontre des consommateurs devraient être dotés des compétences appropriées pour effectuer des enquêtes et prendre des mesures sur leur propre territoire.
- B. Les pays Membres devraient faire le nécessaire pour habiliter leurs organismes de contrôle en matière de protection des consommateurs à agir contre les entreprises nationales qui se livrent à des pratiques commerciales frauduleuses et trompeuses à l'encontre de consommateurs étrangers.
- C. Les pays Membres devraient faire le nécessaire pour habiliter leurs organismes de contrôle en matière de protection des consommateurs à agir contre les entreprises étrangères qui se livrent à des pratiques commerciales frauduleuses et trompeuses à l'encontre de leurs propres consommateurs.
- D. Les pays Membres reconnaissent que l'exercice des compétences décrites cidessus peut légitimement faire l'objet d'autres accords bilatéraux entre pays et d'autres accords conclus dans le cadre d'une organisation d'intégration économique régionale.

VI. Réparation des préjudices subis par les consommateurs

Les pays Membres devraient étudier ensemble le rôle des systèmes de réparation pour les consommateurs dans la réponse au problème des pratiques commerciales frauduleuses et trompeuses, en consacrant une attention particulière à la mise en place de systèmes de réparation transfrontières efficaces. Cette étude devrait se concentrer sur :

- Les rôles que les organismes de contrôle en matière de protection des consommateurs peuvent être appelés à jouer pour faciliter la réparation des préjudices subis par les consommateurs, notamment en ce qui concerne l'obtention de réparation au nom de consommateurs victimes de fraudes, le soutien pouvant être apporté aux recours individuels et les conseils prodigués aux consommateurs cherchant à obtenir réparation ;
- L'efficacité des systèmes transfrontières existants pour la réparation des préjudices causés aux consommateurs ;
- La faisabilité d'autoriser les organismes de contrôle en matière de protection des consommateurs à rassembler et échanger, dans certains cas, des informations sur les actifs de l'entreprise pour appuyer l'action d'un organisme étranger de contrôle en matière de protection des consommateurs ;
- Les moyens possibles pour améliorer les arrangements internationaux afin d'opérer en temps utile le gel des actifs professionnels situés dans un autre pays dans les cas appropriés ;
- Les moyens possibles pour améliorer les arrangements internationaux concernant la reconnaissance mutuelle et l'exécution des jugements ordonnant une réparation ;
- Les moyens possibles pour mettre en place des mesures de sécurité supplémentaires contre l'utilisation abusive des systèmes de paiement et de réparations pour les consommateurs victimes de tels abus.

VII. Coopération avec le secteur privé

Les pays Membres devraient coopérer avec les entreprises, les groupements professionnels et les groupes de défense des consommateurs afin de faciliter la réalisation des objectifs des présentes Lignes directrices, et devraient solliciter leur contribution et leur soutien. Les pays Membres devraient, en particulier, coopérer avec eux afin de sensibiliser les consommateurs et les encourager à orienter les plaintes pertinentes des consommateurs vers les organismes de contrôle en matière de protection des consommateurs. Les pays Membres devraient aussi encourager la coopération avec des tiers, tels que les institutions financières et les organismes chargés de l'enregistrement des noms de domaine, pour mettre un terme aux pratiques commerciales transfrontières frauduleuses et trompeuses.

