



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 2.10.2001
COM(2001) 531 final

LIVRE VERT

sur la protection des consommateurs dans l'Union européenne

(présenté par la Commission)

LIVRE VERT

sur la protection des consommateurs dans l'Union européenne

1. CONSULTATION RELATIVE A LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS DANS L'UNION EUROPEENNE

L'objet du présent Livre vert est de lancer une vaste consultation publique concernant les orientations à donner dans le futur à la protection des consommateurs dans l'Union européenne. Pour susciter un débat bien informé, il présente une analyse de la situation actuelle et des options possibles pour l'avenir.

La Commission invite les parties intéressées à formuler des commentaires d'ici au 15 janvier 2002. Elles sont invitées à s'exprimer sur tous les aspects du document mais plus particulièrement sur les questions suivantes:

- *Quels sont les principaux obstacles auxquels sont confrontés les consommateurs et les entreprises du fait de différences dans les réglementations nationales en matière de bonnes pratiques commerciales ou de pratiques loyales en matière de publicité et de pratiques liées aux aspects précontractuels, contractuels et après-vente des relations entre entreprises et consommateurs ?*
- *Convenez-vous de la nécessité d'une réforme de la protection des consommateurs en ce qui concerne cet aspect du marché intérieur ?*
- *La réforme devrait-elle procéder sur la base de la démarche spécifique existante ou de la démarche mixte définie ci-après ?*
- *Quel impact les deux démarches sont-elles susceptibles d'avoir sur le plan des coûts et des avantages pour les consommateurs et les entreprises ?*

Dans l'hypothèse où la démarche spécifique devrait être adoptée:

- *Quelles sont les priorités en matière d'harmonisation ?*

Dans l'hypothèse où la démarche mixte devrait être adoptée:

- *Quels seraient les éléments clés d'une clause générale, les critères généraux et les règles essentielles de la réglementation des pratiques commerciales ?*
- *Quelle serait la meilleure solution - une directive-cadre avec une clause générale fondée sur des pratiques commerciales loyales ou basée uniquement sur les pratiques trompeuses et mensongères ? Quelle démarche est la plus adéquate ? Laquelle est la mieux à même de remédier au problème de la fragmentation du marché intérieur dans l'intérêt des consommateurs ?*
- *Conviendrait-il de prévoir un principe d'autorégulation dans une directive-cadre ? Dans l'affirmative, quels sont les éléments essentiels de ces options et les critères de leur inclusion ?*

- *Pour renforcer la sécurité juridique, serait-il avantageux de mettre au point des orientations pratiques non contraignantes ? Ces orientations devraient-elles plutôt prendre la forme de recommandations de la Commission ou d'une liste indicative d'exemples de ce qui est permis et illicites annexée à la directive ?*
- *La participation des parties intéressées devrait-elle jouer un rôle dans la mise au point de ces orientations pratiques non contraignantes ?*
- *Faut-il un cadre juridique pour améliorer la coopération entre les autorités chargées de mettre en vigueur la protection des consommateurs ?*
- *Quels seraient les éléments essentiels d'un tel cadre juridique ?*

Veillez envoyer vos commentaires (sous la référence "Livre vert sur la protection des consommateurs dans l'Union européenne") à l'adresse suivante:

Commission européenne
 Direction générale "Santé et protection des consommateurs"
F101 06/52
 Rue de la Loi 200
 B-1049 Bruxelles

Ou par courrier électronique à l'adresse suivante: consultsanco@cec.eu.int

En outre, la Commission se propose d'organiser une réunion pour les parties intéressées et une consultation des autorités nationales.

2. LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS DANS LE MARCHÉ INTERIEUR

2.1 Introduction

Pour que le marché intérieur puisse produire ses bénéfices à l'égard des consommateurs, ceux-ci doivent être en mesure d'accéder facilement aux biens et aux services promus, offerts et vendus par-delà les frontières. C'est le mouvement transfrontalier de biens et de services qui permet aux consommateurs de rechercher de bonnes affaires et des produits et services innovateurs et qui dès lors garantit qu'ils optimisent leurs décisions en matière de consommation. Cette demande transfrontalière renforce la pression de la concurrence au sein du marché intérieur et permet une offre de biens et de services plus efficace, à des prix compétitifs. Ce cercle vertueux ne peut être bouclé que si le cadre réglementaire en place incite les consommateurs et les entreprises à pratiquer des échanges transfrontaliers. Les différences des droits nationaux concernant les pratiques commerciales en matière de relations entre entreprises et consommateurs peuvent entraver cette évolution.

Il existe une dimension communautaire de la protection des consommateurs (au sens de la réglementation des intérêts économiques des consommateurs, à l'exclusion des affaires de santé et de sécurité et autres questions y relatives) depuis plus de vingt-cinq ans. L'article 153 du traité CE consacre un certain nombre de droits des consommateurs - droit à l'information, à l'éducation et à la représentation. Les directives relatives à la protection des consommateurs dans l'Union européenne, généralement fondées sur les dispositions relatives au marché intérieur de l'article 95 (ex article 100 A) du traité CE, ont quelque peu étoffé certains de ces droits. D'autres directives communautaires, dont l'objet principal n'est pas la protection des consommateurs, ont aussi un effet direct dans ce domaine. Les réglementations et la

jurisprudence nationales ont de leur côté un impact sur la protection des consommateurs dans le marché intérieur.

Néanmoins, la protection des consommateurs dans le marché intérieur est confrontée à un ensemble fragmenté de réglementations et à un système fragmenté sur le plan de l'exécution. La perspective de l'élargissement fait planer le risque d'un renforcement de la fragmentation du marché intérieur et de problèmes supplémentaires en matière de mise en vigueur. La mise en circulation de billets et monnaies en euros débutant en janvier 2002 fournit une formidable occasion de développer le marché intérieur de la consommation. Si cette occasion n'est pas saisie, les citoyens auront l'impression que le projet essentiel de l'Union européenne - le marché intérieur - ne les concerne pas dans leur vie quotidienne et se résume à un projet conçu pour servir les intérêts des entreprises. Les objectifs de la protection des consommateurs sont d'assurer un système de régulation qui:

- assure un niveau aussi élevé que possible de protection des consommateurs, tout en maintenant un moindre coût pour les entreprises;
- est aussi simple que possible et suffisamment flexible pour réagir rapidement au marché, en associant autant que faire se peut les parties intéressées;
- fournit une sécurité juridique et garantit sa mise en vigueur efficace et effective, en particulier dans les litiges transfrontaliers.

Trois études ont été réalisées pour le compte de la Commission¹ afin de donner un aperçu complet des réglementations en matière de protection des consommateurs aux niveaux national et communautaire. Les paragraphes qui suivent analysent globalement leur impact.

2.2 Réglementation et jurisprudence au niveau de l'Union européenne

Les directives communautaires en matière de protection des consommateurs entrent dans deux grandes catégories: les directives d'application générale et les directives qui comportent des dispositions relatives à des secteurs spécifiques ou à des méthodes de vente. Un mécanisme de mise en vigueur est prévu par la directive relative aux actions en cessation. L'encadré suivant résume les directives existantes.

Directives communautaires sur la protection des consommateurs

Règles générales - Directive sur la publicité trompeuse², modifiée par la directive sur la publicité comparative³. Directive sur les indications de prix. Directive sur les clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs⁴. Directive sur la vente et les garanties des biens de consommation⁵.

Règles concernant des secteurs et des méthodes de vente – Directives sur les denrées alimentaires⁶, les produits cosmétiques⁷, les dénominations textiles⁸, les médicaments à usage humain⁹, les voyages à forfait,¹⁰ les contrats négociés en dehors des établissements commerciaux¹¹, le crédit à la consommation¹², les contrats à distance¹³, les instruments de pesage à fonctionnement non automatique¹⁴ et l'utilisation à temps partiel de biens immobiliers¹⁵.

Exécution - Directive sur les actions en cessation¹⁶.

En outre, d'autres textes de la législation communautaire, dont l'objet principal n'est pas la protection des consommateurs, prévoient une certaine protection des consommateurs ou régissent les pouvoirs des autorités nationales concernant l'introduction de dispositions en matière de protection des consommateurs. Par exemple, la directive sur le commerce électronique¹⁷ couvre la publicité et le démarchage des consommateurs par les services de la société de l'information. La directive « Télévision sans frontières »¹⁸ coordonne aussi certains aspects des communications commerciales transmises au moyen des émissions de radiodiffusion télévisuelle. Elle prévoit un niveau élevé et uniforme de protection, l'application du principe du pays d'origine, des définitions communes et précises et des exigences claires d'exécution.

Par ailleurs, la Convention de Bruxelles (à présent consacrée par un règlement communautaire¹⁹) et la Convention de Rome²⁰ établissent des règles en cas de litiges transfrontaliers portant sur des contrats au sein de l'Union européenne, pour déterminer quel tribunal d'un État membre devrait être habilité à connaître l'affaire (compétence judiciaire) et quel droit national s'applique au contrat (loi applicable). Enfin, il existe tout un ensemble de jurisprudence de la Cour européenne de justice concernant la compatibilité de certaines règles nationales de protection des consommateurs avec le marché intérieur²¹.

Les principales caractéristiques de la protection des consommateurs dans l'Union européenne sont les suivantes:

- Les directives communautaires existantes en matière de protection des consommateurs, par rapport à la réglementation nationale, ne constituent pas un cadre réglementaire complet pour les pratiques commerciales entre entreprises et consommateurs, objectif central de la protection des consommateurs. Tandis que certains domaines ont été efficacement ciblés, d'autres domaines clés ne sont pas couverts par la réglementation communautaire, notamment les pratiques de commercialisation, les pratiques liées au contrat, les paiements et les services après vente. Le développement de nouvelles pratiques commerciales et technologiques a eu aussi tendance à brouiller les distinctions traditionnelles établies dans la réglementation communautaire entre les différentes étapes de l'opération, ajoutant ainsi un élément d'incertitude.
- Certaines des directives, notamment celles qui sont spécifiques à des secteurs, ont constitué une réponse très précise à un moment particulier à des problèmes spécifiques bien définis. Cette démarche, à rapporter à la longueur de la période qui s'écoule entre la présentation de la proposition et la mise en oeuvre des mesures communautaires (la directive sur la vente à distance a été proposée en juin 1992 mais ne devait pas être mise en oeuvre avant juin 2000), a conduit à un certain niveau d'obsolescence au fil de l'évolution des pratiques du marché. Cela peut rendre les réglementations communautaires hors de propos, restreindre inutilement l'innovation ou permettre à des escrocs de conserver une longueur d'avance sur le droit. Le temps nécessaire pour modifier ces directives afin de les adapter aux développements technologiques, tout en maintenant le même niveau de protection des consommateurs, ajoute à ce manque de flexibilité.

Étude de cas - la directive sur la vente à distance et la directive sur l'utilisation à temps partiel de biens immobiliers

La directive sur la vente à distance prévoit un certain nombre de droits contractuels pour les consommateurs lors de l'achat de biens ou de services auprès d'un fournisseur qu'ils ne rencontrent pas face à face. En particulier, un certain nombre d'exigences en matière d'information sont précisées, l'information devant être fournie sur un "support durable" pour permettre au consommateur de conserver en permanence l'essentiel de l'information sur le contrat. Ceci ne crée pas de problèmes si le support utilisé pour l'information est le courrier postal ou le courrier électronique. Cependant, le développement de la vente à distance par le biais de la technologie nouvelle de la téléphonie mobile pourrait être freiné par de telles exigences et les limites de la technologie actuelle. Ceci pourrait entraver l'innovation et saper la protection des consommateurs.

Les nouvelles techniques de commercialisation pour l'utilisation à temps partiel de biens immobiliers ont été conçues de manière à garantir que dans certaines circonstances les contrats sont exclus du champ d'application de la directive et de ses obligations essentielles. Par exemple, certains vendeurs proposent des contrats pour une période inférieure à trois ans ou prévoient une période annuelle d'utilisation inférieure à sept jours. En outre, les contrats de ce type sont proposés par le biais d'une assurance ou de l'adhésion à un club ou par le biais de formules ponctuelles qui visent à exclure ces dispositions du champ d'application de la directive.

- L'interaction entre la réglementation communautaire en matière de protection des consommateurs et les autres mesures citées a créé un cadre réglementaire compliqué et difficile à comprendre pour les entreprises et les consommateurs.
- La jurisprudence de la Cour de justice européenne concernant les justifications possibles d'obstacles à la libre circulation des biens et services motivés par la protection des consommateurs ne procure pas de solution car elle se limite à des cas d'espèce.
- Bien qu'elle se développe rapidement dans de nombreux États membres, l'autorégulation, par le biais de codes de conduite, est fortement gênée au niveau de l'Union européenne. Les efforts déployés récemment pour développer l'autorégulation au niveau de l'Union n'ont eu que des résultats mitigés. Il a été démontré que l'autorégulation constitue un complément potentiellement utile à la réglementation qui peut réduire la nécessité d'une législation très détaillée et comporter des avantages pour les consommateurs. Bien que les codes de conduite soient évoqués de manière spécifique dans certains textes législatifs communautaires, ils n'ont pas pu exploiter complètement leur potentiel au niveau de l'Union en raison du degré de diversité des ordres juridiques nationaux. En outre, d'autres problèmes se posent en raison de l'incertitude du statut des engagements pris dans des codes et de leur caractère exécutoire.
- Contrairement au travail des organes de normalisation suivant la "nouvelle approche"²² et aux travaux des représentants des entreprises et des syndicats dans le dialogue social concernant la réglementation en matière d'emploi, il n'existe aucun cadre pour permettre une participation officielle des parties intéressées au processus réglementaire au niveau de l'Union. Avec la diversification des marchés, il est de plus en plus nécessaire de recourir à des experts pour établir la réglementation. La participation des acteurs concernés peut également rendre les décisions réglementaires plus acceptables. La participation des parties

intéressées au niveau de l'Union dépend de la compétence et de la représentativité d'organismes capables de représenter efficacement les groupes d'intérêt.

2.3 Réglementation et jurisprudence nationales en matière de protection des consommateurs

Lorsqu'il n'existe pas de législation ou de jurisprudence communautaire, la réglementation nationale des États membres s'applique. Cette réglementation peut varier dans sa substance et dans son application d'un État membre à l'autre. Chaque État membre possède un environnement réglementaire relativement bien développé qui vise spécifiquement à la protection du consommateur ou qui régit les pratiques commerciales entre entreprises et consommateurs à d'autres fins. Toutefois, en plus du même type de réglementations qui existent au niveau communautaire, de nombreux États membres possèdent un principe juridique général, parfois étayé par des lois spécifiques, pour réglementer les pratiques commerciales entre entreprises et consommateurs.

Principes généraux

Le principe général de comportement contraire aux bonnes mœurs (*contra bonos mores*) s'observe dans les droits de l'Autriche²³, de la Grèce²⁴ du Portugal²⁵ et de l'Allemagne²⁶. Le principe de *pratiques commerciales loyales* apparaît dans la législation de Belgique²⁷, d'Italie²⁸, du Luxembourg²⁹ et de l'Espagne³⁰. La France³¹ et les Pays-Bas³², adoptent des dispositions générales du droit de la responsabilité civile, les Pays-Bas utilisant le concept de *caractère illicite*. Il existe de nombreuses similitudes dans le principe de *bonnes pratiques de commercialisation* adoptées par le Danemark³³, la Finlande³⁴ et la Suède³⁵. On trouve aussi des principes généraux comparables dans les systèmes juridiques de nombreux pays tiers, mais plus particulièrement aux États-Unis, au Canada (où la protection des consommateurs est régie au niveau de la province) et en Australie. Cependant, il n'existe pas de norme juridique prépondérante de ce type qui régit les rapports entre consommateurs et entreprises au Royaume-Uni ou en Irlande, mais il existe des principes équivalents dans leur ordre juridique³⁶.

Ces principes généraux ont été développés dans le cadre d'une législation ultérieure ou bien leur développement a été laissé au soin des tribunaux, sur plusieurs dizaines d'années, pour constituer une jurisprudence complète et détaillée. Dans chaque État membre, son développement a varié en fonction de l'ordre juridique et de la portée et de l'objectif du principe général. Ces principes sont apparus pour des raisons différentes, même s'ils servent à présent à régir les pratiques commerciales entreprises-consommateurs. Ainsi, en Allemagne et en Autriche l'appréciation du principe général a évolué de la protection des concurrents contre des pratiques commerciales déloyales pour s'étendre également à la protection des consommateurs. En France et en Espagne, ces objectifs sont traités séparément - la protection des consommateurs est prévue directement par une législation spécifique mais les consommateurs sont protégés indirectement par les principes généraux et les règlements visant à la protection des concurrents. En revanche, le Danemark et la Suède ont adopté des mesures destinées de manière spécifique à protéger à la fois le consommateur et les concurrents. Le champ d'application et la portée de ces lois générales sur la concurrence déloyale varie fortement en pratique entre certains États membres, en raison de leur objectif et de leur construction. Le développement de telles variations peut faire obstacle aux échanges et provoquer des distorsions de concurrence en garantissant à des pratiques similaires des traitements tout à fait différents dans l'ensemble de l'Union européenne.

En outre, les règles de la protection des consommateurs au niveau de l'Union permettent généralement aux États membres d'adopter des mesures plus détaillées ou plus strictes (par le biais des "clauses minimales") pour protéger les consommateurs ou, ce qui est plus courant, pour maintenir les règles existantes, pour autant qu'elles soient plus strictes que la réglementation communautaire. Ainsi, cela engendre de nouvelles divergences entre droits nationaux en plus de celles qui existent dans les domaines non harmonisés de la protection des consommateurs.

Les principales caractéristiques de l'interaction entre la réglementation nationale et la réglementation communautaire au sein du marché intérieur sont les suivantes:

- Il existe des divergences considérables dans les lois appliquées aux pratiques commerciales entre entreprises et consommateurs dans le marché intérieur, du fait de réglementations nationales spécifiques, de différences dans les principes généraux ou de différences dans la jurisprudence. Le traitement de la publicité, par le biais de réglementations nationales sur la "publicité loyale" est variable, de même que le traitement des réclamations concernant la publicité (concernant les avantages sociaux, pour l'environnement ou pour la santé de certains produits ("produits miracles")) et la publicité destinée aux enfants (notamment le parrainage de programmes éducatifs, des manifestations sportives et la commercialisation dans les écoles). Les pratiques de commercialisation comme celles qui sont couvertes par la proposition de règlement sur les promotions de vente (c'est-à-dire les escomptes, les simples réductions, les rabais, les offres couplées, les primes, les coupons, les bons et les concours et jeux commerciaux) et autres, comme les loteries et les paris, les simulacres d'enchères, les ventes pyramidales, le marketing à plusieurs niveaux, et les techniques de vente du type "amorcer et ferrer" sont soumises à des règles nationales différentes. Il existe aussi des différences dans les pratiques commerciales concernant le paiement, l'objet du contrat, les devis, l'exécution, les prestations, la livraison, la gestion des réclamations et le service après-vente (par exemple les numéros d'assistance privilégiée, la garantie commerciale, l'échange, la réparation). L'essentiel des différences dans les réglementations nationales concerne les prescriptions en matière d'information, bien que certaines pratiques soient totalement ou partiellement interdites dans certains États membres mais autorisées dans d'autres.

Étude de cas: La vente directe à plusieurs niveaux. Généralement, il s'agit d'un fournisseur qui crée un réseau de distribution pour ses produits en recrutant des clients chargés de vendre à des consommateurs de leur connaissance. Certains pays ont recours à des dispositions générales en matière de fraude pour régir ces pratiques, tandis que d'autres s'en remettent à des lois sur la protection des consommateurs (par exemple l'Italie et les Pays-Bas), tandis que d'autres encore invoquent les lois sur la concurrence déloyale (Autriche, Belgique, France, Allemagne et Espagne par exemple). En raison de la grande diversité des réglementations nationales divergentes, qui vont de l'interdiction pure et simple du démarchage à domicile (comme au Luxembourg par exemple), à la réglementation détaillée des modalités de la vente directe autorisée à plusieurs niveaux (comme par exemple en Espagne et au Royaume-Uni), les sociétés de ce secteur doivent restructurer leurs plans de commercialisation et leurs matériels d'un pays à l'autre pour être sûres de se conformer à la réglementation de chaque État membre. Les sociétés qui pratiquent la vente directe à plusieurs niveaux sont ainsi empêchées de mettre au point une stratégie de vente et de commercialisation paneuropéennes en raison des nombreuses disparités entre les lois nationales dans l'ensemble de l'Union européenne.

- Le recours à l'autorégulation et aux codes de conduite varie sensiblement d'un État membre à l'autre. Au Danemark, en Suède et en Finlande, l'emploi de codes est encouragé pour

étouffer la réglementation générale. La participation des organismes responsables des affaires de consommation est plus sensible dans l'élaboration de ces codes. Les codes sont aussi répandus au Royaume-Uni, en Irlande et aux Pays-Bas, bien que les organismes chargés des questions de consommation aient un rôle plus informel. Le recours à l'autodiscipline en complément à la réglementation est moins bien connu dans d'autres États membres. Il semble que l'autodiscipline augmente dans l'Union européenne, quoique suivant des orientations différentes dans chaque État membre (voir l'encadré ci-dessous).

Étude de cas: Codes de conduite concernant le commerce électronique

Les codes de conduite se sont révélés particulièrement en vogue pour le commerce électronique. Au Danemark, en Suède et en Finlande des efforts sont actuellement déployés pour mettre au point un code de conduite national pour le commerce électronique, en réunissant les organisations des entreprises et des consommateurs sous la houlette du gouvernement. Aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et en Allemagne, reconnaissant que de nombreux codes de conduite pour le commerce électronique sont élaborés, les gouvernements ont travaillé avec les consommateurs et les entreprises sur des projets visant à établir des critères pour les codes et des organismes indépendants pour les contrôler. Tandis que les codes et critères respectifs en cours d'élaboration possèdent de nombreux points communs, ils reflètent tous la diversité des règles nationales de fond.

- L'impact de ces différences sur les consommateurs et les entreprises semble devoir augmenter avec le développement des pratiques commerciales de la "nouvelle économie", qui n'avaient pas été prévues par les règles spécifiques existantes mais qui ont déjà été reprises par les principes généraux nationaux et traitées de différentes façons. Les nouvelles pratiques publicitaires qui remettent en question les distinctions traditionnelles de la presse écrite entre contenu de la publication et publicité (par exemple le parrainage de sites sur le web, l'affiliation, les outils de recherche rémunérés, l'utilisation de métadonnées et de liens, les renvois et les recueils) entrent dans cette catégorie. De nouvelles méthodes de commercialisation comme les "cookies", le "spidering", les offres d'achats en groupes et en masse remettent aussi en cause les règles traditionnelles. Les loteries et les jeux en ligne, les monnaies internet, les enchères sur l'internet et l'utilisation de la technologie font aussi apparaître des différences dans les règles nationales sur le marché intérieur. Comme le développement de l'internet a conduit à l'apparition de nouvelles pratiques non prévues par la réglementation nationale, le développement du commerce par l'intermédiaire des téléphones mobiles semble devoir faire de même.

Études de cas

L'achat en masse (ou en groupe) décrit une concentration de clients qui se réunissent par l'intermédiaire de l'internet pour acheter des biens ou des services à un prix réduit accordé par les fournisseurs des biens ou des services à condition qu'une quantité suffisante ait été commandée. On ne voit pas très bien comment de telles pratiques seront traitées dans tous les États membres. Néanmoins, un tribunal allemand, celui du Land de Cologne, le 12 octobre 2000, a dit pour droit que la pratique de l'achat en masse, par laquelle des acheteurs en ligne obtiennent des rabais plus importants en se réunissant en groupe, constitue une violation de la loi allemande contre la concurrence déloyale.

De nouvelles techniques de paiement comme l'utilisation de la facturation par téléphone mobile et d'autres téléphones pour permettre au fournisseur de facturer des biens et des services sont en train d'apparaître. Si ces techniques peuvent offrir des possibilités aux

consommateurs, elles créent aussi de sérieux risques, en particulier lorsqu'elles sont employées par des fraudeurs auxquels les banques ont refusé des facilités de paiement par cartes de crédit. Ce problème s'est manifesté aux États-Unis.

Question pour la consultation

- *Quels sont les principaux obstacles auxquels se heurtent les consommateurs et les entreprises du fait des différences dans la réglementation nationale concernant les pratiques commerciales loyales en matière de publicité et de pratique liée aux aspects précontractuels, contractuels et après-vente des relations entre entreprises et consommateurs?*

3. L'ORIENTATION D'AVENIR DE LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS DANS L'UNION

3.1 La nécessité d'agir

L'impact cumulé de cette situation est un "marché intérieur de la consommation" qui n'a pas atteint son potentiel ni suivi l'évolution du marché intérieur dans les opérations entre entreprises. Il est rare que les consommateurs participent directement au marché intérieur dans le cadre des achats transfrontaliers. Pour les entreprises, et surtout pour les PME, la différence de traitement par chaque État membre de pratiques commerciales identiques dissuade fortement de développer les ventes transfrontalières et d'exploiter le marché intérieur. Au mieux, il existe un manque de sécurité et de clarté concernant 15 ensembles d'obligations légales. Au pire, le seul nombre des obligations est rebutant pour la quasi-totalité des entreprises à l'exception de celles qui ont les moyens de s'établir dans tous les États membres. Pour les consommateurs, ce manque de clarté et de sécurité concernant leurs droits est un frein important sur le plan de la confiance et de la fiabilité. Le marché intérieur, comme tous les marchés, est fondé sur la confiance des consommateurs. Des directives telle que la directive « Télévision sans frontières », basées sur les règles du marché intérieur, n'appliquent pas un ensemble de quinze réglementations nationales dans les domaines couverts par ces directives, car les règles du pays d'origine s'appliquent. Cela facilite également le contrôle du fournisseur de services par l'autorité responsable.

Un marché intérieur de la consommation fonctionnant à plein régime pourrait contribuer de façon sensible à la réalisation des objectifs de l'Union européenne. Le principal atout du marché intérieur est de constituer le plus grand bassin de demande de consommation dans le monde - et cet atout n'est pas pleinement exploité. Permettre aux entreprises, et en particulier aux PME, d'exploiter ce potentiel dans des conditions aussi faciles que sur les marchés intérieurs fournirait une impulsion puissante à la compétitivité. La simplification des règles existantes et, là où c'est possible, la dérégulation aideraient aussi à réduire les charges démesurées qui pèsent sur les entreprises. Les consommateurs auraient accès à un plus grand choix et de meilleurs prix. Les achats transfrontaliers ne supplanteraient pas les achats locaux mais deviendraient un vecteur important qui aurait sur les marchés un impact qui ne se limiterait pas à leur part dans les ventes au détail. L'expérience du secteur automobile montre que les achats transfrontaliers peuvent avoir un effet indirect puissant sur la concurrence sur les marchés nationaux, les consommateurs exerçant des pressions sur les fournisseurs pour qu'ils s'adaptent aux prix qu'ils peuvent trouver ailleurs dans le marché intérieur. Les études de la Commission et d'autres études consacrées aux prix dans le marché intérieur montrent qu'il existe pour d'autres produits de consommation des divergences de prix d'une ampleur comparable à ce qui est observé pour les automobiles. Une récente enquête de la Commission sur les prix a montré que des écarts de prix de 30 ou 40 % entre les pays de l'Union affichant les prix les plus faibles et les plus élevés ne sont pas exceptionnels, par exemple, pour des produits électroniques de consommation de marque (et de telles différences ne sauraient

s'expliquer uniquement par des différences dans le régime des impôts indirects)³⁷. Ces divergences indiquent en partie les conséquences d'un fonctionnement imparfait du marché intérieur de la consommation.

Cette situation n'est pas nouvelle. Cependant, une nouvelle action se justifie pour achever dès à présent le marché intérieur de la consommation. La circulation des billets et monnaies en euros à partir du 1er janvier 2002 éliminera un obstacle psychologique majeur à la participation directe des consommateurs au marché intérieur. Le commerce électronique possède le potentiel nécessaire pour éliminer nombre des obstacles géographiques et logistiques au marché intérieur de la consommation. Des PME et des consommateurs se trouvant aux confins du continent européen peuvent développer des relations commerciales plus facilement que jamais auparavant. Ce potentiel reste inexploité³⁸, étant donné que le commerce électronique ne représente qu'une petite partie des ventes au détail mais reste aussi largement confiné à l'intérieur des frontières nationales.

La perspective de l'élargissement rend également une action nécessaire, car sans la moindre réforme, l'élargissement aggraverait encore la complexité du contexte juridique. Il s'agit aussi d'une occasion de doter les pays candidats, qui ne possèdent pas toujours une longue expérience de la protection des consommateurs, de règles simples et efficaces.

Les arguments politiques en faveur de la réforme ont été admis au plus haut niveau. Le Conseil européen de Lisbonne a défini un nouvel objectif stratégique pour l'Union à savoir "*devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde*" en achevant le marché intérieur, en établissant des règles fiables pour le commerce électronique et en simplifiant et améliorant l'environnement réglementaire. Le Conseil informel Marché intérieur/Consommateurs de Lund les 27 et 28 avril 2001 a lui aussi reconnu la nécessité de renforcer la dimension des consommateurs dans le marché intérieur.

Enfin, le fonctionnement à plein régime du marché intérieur de la consommation pourrait jouer un rôle important dans la stratégie visant à rapprocher l'Union de ses citoyens, en dissipant le mythe selon lequel le marché intérieur est un projet de grosses entreprises et en leur faisant percevoir des avantages économiques tangibles dans leur vie quotidienne.

3.2 Démarche globale

Lorsque des obstacles transfrontaliers au commerce entre entreprises et consommateurs sont présents, un degré plus élevé d'harmonisation des règles qui régissent les pratiques commerciales entre entreprises et consommateurs est essentiel pour le développement d'un marché intérieur de la consommation fonctionnant pleinement. La Commission a déjà reconnu dans sa communication sur le marché intérieur des services³⁹ que des "mesures d'harmonisation" supplémentaires seront vraisemblablement appropriées dans les domaines où la protection de la santé et des consommateurs joue un rôle important".

Le choix central tourne donc autour du type de méthode nécessaire pour réaliser une plus grande harmonisation. Il existe essentiellement deux options:

- Une démarche spécifique fondée sur l'adoption d'une série de nouvelles directives, ou
- Une démarche mixte passant par une directive-cadre globale, complétée par des directives ciblées.

3.3 Démarche spécifique

Une plus grande harmonisation pourrait être réalisée grâce à une série de nouvelles directives spécifiques. Le nombre de directives nécessaires est difficile à estimer. Des directives concernant la publicité (sauf les questions couvertes par la directive « Télévision sans frontières » par exemple), les pratiques de commercialisation, les paiements et les services après-vente pourraient être envisagées, ainsi que certaines directives sectorielles spécifiques.

Par exemple, la Commission a déjà entamé des travaux dans le domaine des communications commerciales et a étudié en détail avec les représentants des États membres au sein de son groupe d'experts les possibilités d'appliquer le principe de la reconnaissance mutuelle aux règles nationales dans le sous-domaine des promotions de ventes⁴⁰. De telles pratiques commerciales sont utilisées par les entreprises pour faire connaître leurs produits et services et sont soumises à des règles nationales ou à une jurisprudence détaillée qui varient amplement d'un État membre à l'autre. Les travaux du groupe d'experts ont montré que le seul moyen de permettre la libre circulation de tels services fondés sur un niveau élevé de protection des consommateurs dans ce domaine est de renforcer l'harmonisation. C'est ce que propose un projet de règlement sur les promotions de ventes dans le marché intérieur.

Une telle démarche possède des avantages considérables - il s'agit d'une méthode connue et fiable qui a abouti à l'adoption de dispositions légales existantes. Il est aussi en principe plus facile de parvenir à un accord sur des directives dont le champ d'application est relativement étroit et de procéder à des changements spécifiques sur une longue période.

Cependant, se baser uniquement sur cette démarche pour parfaire le marché intérieur semble insuffisant. Les limites du champ d'application de la réglementation existante en matière de protection des consommateurs au niveau de l'Union ont justifié la nécessité des clauses dites minimales dans les directives. Une législation sélective et spécifique exigerait un engagement clair de la part des États membres en faveur du changement de cette politique, tant pour les directives existantes que pour les nouvelles directives. En outre, un grand nombre de directives de protection des consommateurs existantes devront être modifiées pour surmonter l'obsolescence résultant de nouveaux développements sur le marché ou de la caducité de dispositions législatives. Il s'agit globalement d'un formidable programme de longue haleine, s'il est réalisable.

3.4 Démarche mixte

L'autre solution consisterait à mettre au point une directive-cadre communautaire complète, neutre sur le plan de la technologie, pour harmoniser les règles nationales de loyauté des pratiques commerciales entre entreprises et consommateurs. Elle s'inspirerait de modèles comparables à ceux qui peuvent être observés dans certains États membres et pays tiers en matière de protection des consommateurs et au niveau de l'Union pour la sécurité des produits⁴¹ et à ce qui est proposé en matière de sécurité alimentaire⁴². Une directive-cadre ne supplanterait pas les directives spécifiques à certains secteurs, comme la directive sur les clauses abusives dans les contrats, ainsi que la législation ultérieure, comme la proposition de règlement sur les promotions de ventes et les futurs amendements à ces directives (par exemple, dans le cas de la directive sur la télévision sans frontières). Cette directive-cadre ferait office de filet de sécurité pour englober les pratiques, pour lesquelles des obstacles transfrontaliers sont identifiés, et qui n'entrent pas dans les domaines cordonnés couverts par les directives spécifiques à certains secteurs. Au besoin, la directive-cadre serait suivie en temps utile d'une réforme des directives existantes de protection des consommateurs afin d'assurer la cohérence du système de protection des consommateurs. Une telle réforme serait

entreprise dès lors que la directive-cadre a été mise en place et que son fonctionnement dans la pratique a permis d'acquérir une certaine expérience.

Pour fournir le degré de certitude requis et prévenir des différences d'interprétation juridique par des tribunaux nationaux, la directive-cadre ne devrait pas se limiter à un simple principe général régissant les pratiques commerciales entre entreprise et consommateur. Elle traiterait les principales différences entre règles nationales concernant les pratiques commerciales qui ont affecté le fonctionnement du marché intérieur, en établissant des règles claires applicables dans toute l'Union grâce à une harmonisation.

Le principal avantage d'une démarche cadre par rapport à une démarche spécifique tient au fait que sa nature complète réduit la nécessité d'une réglementation de protection des consommateurs plus détaillée. L'existence de normes de référence générales permet d'aborder les pratiques commerciales nouvelles sans recourir à une nouvelle réglementation. Les entreprises peuvent innover dans un environnement plus sûr et les pratiques déloyales peuvent être combattues sans faire appel à de nouvelles décisions. Une démarche cadre permet aussi de simplifier les règles existantes. Par exemple, les directives concernant la publicité trompeuse et la publicité comparative pourraient être intégrées dans la directive-cadre. La flexibilité d'une directive-cadre éliminerait aussi la justification de clauses minimales dans les directives communautaires de protection des consommateurs.

Une directive-cadre fournirait une base solide pour l'autorégulation à l'échelle de l'Union dans le domaine de la protection des consommateurs et pour dégager des orientations pratiques non contraignantes. Ces deux types d'outils peuvent potentiellement réduire la nécessité de réglementations dirigistes détaillées. Enfin, une directive-cadre peut fournir la base d'une certaine participation formelle des parties prenantes dans le processus réglementaire.

Toutefois, alors qu'une directive-cadre unique est aussi en théorie plus simple et plus rapide à négocier que toute une série de directives, elle engloberait moins d'aspects substantiels et aurait plus de mal à réunir un consensus.

Questions pour la consultation

- *Pensez-vous qu'il soit nécessaire de réformer la protection des consommateurs concernant cet aspect du marché intérieur?*
- *La réforme devrait-elle être poursuivie sur la base de la démarche spécifique existante ou de la démarche mixte définie ici?*
- *Quel impact les deux démarches sont-elles susceptibles d'avoir sur les plans des coûts et des avantages pour les consommateurs et les entreprises?*
- *Quelles sont les priorités de l'harmonisation dans une démarche spécifique?*

4. AUTRES QUESTIONS

Si une démarche mixte était adoptée pour la réforme de la protection des consommateurs, un certain nombre d'autres questions apparaîtraient.

4.1 Directive-cadre pour des pratiques commerciales loyales

Une directive-cadre reposerait sur une clause générale concernant les relations entre consommateurs et entreprises. Elle pourrait s'inspirer de modèles juridiques existants fondés sur des "pratiques commerciales loyales" ou "un bon comportement commercial". En substance, elle constituerait une obligation de ne pas se livrer à des pratiques commerciales déloyales et comporterait un critère général. Une telle démarche est comparable à celle de la directive sur les clauses abusives dans les contrats. Des règles nationales couvrant uniquement des objectifs d'intérêt général au regard de pratiques commerciales sans rapport avec la protection des consommateurs (concernant par exemple le pluralisme, la protection de la culture, la santé et la sécurité, le respect de la personne humaine) et les prescriptions du droit national en matière de contrats seraient exclues.

La clause générale devrait être complétée par des critères généraux de loyauté et des règles spécifiques pour éliminer les différences dans les réglementations nationales en matière de pratiques commerciales. Ces critères porteraient sur tous les éléments du commerce loyal, par exemple la communication d'informations, les pratiques trompeuses et mensongères ou l'abus d'influence ainsi que les règles de marketing, les pratiques commerciales liées aux relations contractuelles et au service après-vente de l'opération. Ces principes et règles à caractère général porteraient sur les principaux éléments d'incertitude et de diversité et s'inspireraient des éléments suivants:

- La Jurisprudence de la Cour européenne de justice et les concepts juridiques communautaires existants, notamment en matière de publicité trompeuse et de vérification des clauses abusives dans les contrats, et
- Des exemples nationaux sur des points tels que les pratiques trompeuses et mensongères, l'abus d'influence ou les pressions, la communication de données, les consommateurs vulnérables, les bonnes affaires équitables et la bonne foi.

4.2 Directive-cadre englobant les pratiques trompeuses et mensongères

Au lieu de se fonder sur des pratiques commerciales loyales, la directive-cadre pourrait reposer sur le concept plus restrictif des pratiques trompeuses et mensongères. Il serait probablement plus facile de parvenir à un accord sur une telle directive-cadre, ce concept étant à maints égards le dénominateur commun des concepts de pratiques commerciales déloyales dans l'ensemble de l'Union européenne. En particulier, cette interdiction générale a déjà été établie comme critère de la directive sur la publicité trompeuse. Une démarche commune de l'Union sur ces points constituerait un pas significatif en avant sur les plans de la protection des consommateurs et d'une simplification de l'environnement réglementaire. Elle pourrait aussi être conçue comme un premier pas dans le sens d'une directive-cadre fondée sur des pratiques commerciales équitables. Toutefois, étant donné son champ d'application plus limité, la directive-cadre ne couvrirait pas l'ensemble de la gamme des éléments couverts par une obligation globale de commercialisation loyale (par exemple l'emploi de techniques de vente fondées sur un abus d'influence). En conséquence, des démarches nationales divergentes sur des points ne tombant pas sous le coup de cette obligation pourraient continuer à se développer et de nouvelles réglementations spécifiques au niveau de l'Union seraient probablement nécessaires.

4.3 Information

Étant donné l'importance des prescriptions en matière d'information associées à la protection des consommateurs et considérant le droit des consommateurs à l'information visé à l'article 153 du traité CE, des obligations générales sur la communication d'informations seraient au cœur des deux options. Un aspect essentiel en l'occurrence serait l'obligation pour les entreprises de communiquer toutes les informations matérielles aux consommateurs de manière claire et opportune. Ceci garantirait le bon respect du droit à l'information conféré aux consommateurs par le traité. Dans la directive-cadre sur les pratiques commerciales équitables, il serait aussi possible de prévenir des pratiques telles que la pléthore délibérée d'informations et le recours excessif aux clauses "en tout petits caractères". Cela démontrerait en outre une autre dimension importante de la commercialisation déloyale, à savoir que les omissions peuvent aussi constituer une pratique commerciale déloyale.

4.4 Autorégulation et corégulation

De nombreux problèmes peuvent ne pas se prêter à une action réglementaire. L'autorégulation peut réaliser certains objectifs en matière de protection des consommateurs, en particulier dans les secteurs qui reconnaissent posséder un intérêt commun puissant à conserver la confiance des consommateurs et où les francs-tireurs ou les escrocs peuvent entamer cette confiance. Une autorégulation efficace comportant des engagements clairs volontairement obligatoires à l'égard des consommateurs et qui est correctement appliquée peut réduire la nécessité d'une réglementation ou de la corégulation. À l'heure actuelle, il n'existe aucun moyen de garantir l'efficacité d'une autorégulation à l'échelle de l'Union européenne dans le domaine de la protection des consommateurs. Une autre option consiste pour la directive-cadre à rendre cela possible, en permettant ainsi aux entreprises d'adhérer à un seul code de conduite commun, au lieu de quinze. Les différences tenant aux droits nationaux et aux obligations en général ne permettent pas actuellement la mise au point de véritables codes communautaires.

Deux éléments indispensables seraient nécessaires pour permettre à l'option de l'autorégulation à l'échelle de l'Union de fonctionner. Tout d'abord, toute obligation générale devrait définir le non-respect des règles liant par un engagement volontaire une entreprise à l'égard des consommateurs comme une pratique commerciale trompeuse ou déloyale. À l'heure actuelle, il n'est possible d'introduire un recours en cas de non-respect d'un engagement volontaire que si cet engagement est repris dans la publicité, auquel cas il peut être soumis aux dispositions de la directive sur la publicité trompeuse. L'introduction d'une conséquence juridique pour les engagements pris aux termes de codes de conduite et d'autres engagements volontaires pourrait être utile pour les entreprises et les consommateurs. Les consommateurs auraient la conviction que des organes publics d'exécution agiraient comme "dernier recours". Le respect plus rigoureux des engagements pris, grâce à l'autorégulation, plaiderait plus fortement en faveur d'une réglementation plus mince. Une autorégulation plus rigoureuse résoudrait aussi le problème des "francs-tireurs", car elle fournirait un point de référence supplémentaire aux tribunaux et aux autorités dans leurs rapports avec les opérateurs échappant à ces accords.

Deuxièmement, le champ d'application de l'obligation générale ne se limiterait pas seulement aux entreprises commerçant avec les consommateurs mais aussi aux associations commerciales et à d'autres organisations émettant des recommandations sur les pratiques commerciales et établissant des codes etc. C'est actuellement le cas de la directive concernant les clauses abusives dans les contrats (article 7). Étant donné l'influence qu'exercent les associations professionnelles sur le développement des pratiques commerciales, il est logique de renforcer la responsabilité de leurs actions dans ce sens. Enfin, il n'y aurait pas de dispositions prévoyant la souscription ou l'approbation explicite de codes par la Commission. Étant donné les possibilités de détournement des règles de la concurrence par le biais de codes et la responsabilité de la Commission en matière d'application de ces règles, cela ne serait pas opportun.

La Commission a fortement encouragé l'utilisation des « mécanismes de corégulation » et de « directives-cadre » dans son récent livre blanc sur la gouvernance⁴³. Toute proposition en matière de protection des consommateurs qui prévoit la corégulation doit dès lors être conforme aux conditions établies en matière de corégulation dans le livre blanc. Le rôle et la responsabilité des garants de codes dans l'élaboration de ces codes et le rôle des pouvoirs publics dans leur application pourraient être à la fois renforcés et clarifiés. La combinaison d'une directive-cadre et d'un socle d'autorégulation à l'échelle de l'Union pourrait être conçue comme une démarche de corégulation, en accord avec les termes du livre blanc, s'apparentant quelque peu à la "nouvelle approche".

4.5 Orientations pratiques

Alors qu'une directive-cadre fournirait un degré élevé de sécurité juridique aux entreprises et aux consommateurs, il subsisterait un certain risque de divergence dans l'interprétation par les tribunaux nationaux, même à un degré moindre qu'à l'heure actuelle. Toutefois, une directive-cadre pourrait faciliter le travail de la Cour européenne de justice pour résoudre ces questions à l'avenir. De nouvelles directives pourraient garantir la sécurité juridique, en particulier pour les questions propres à certains secteurs.

En outre, il pourrait être prévu des orientations pratiques non contraignantes établies dans un langage convivial au bénéfice des consommateurs ou des entreprises, des juges et des fonctionnaires responsables. Même sans être juridiquement contraignantes, de telles orientations pourraient renforcer la sécurité et réduire le risque de dispersion. Elles pourraient prendre la forme de recommandations de la Commission ou d'une liste indicative d'exemples

de pratiques commerciales générales et propres à des secteurs. Une telle liste, comparable à celle qui est utilisée dans la directive sur les clauses abusives dans les contrats, aurait l'avantage d'être plus formellement associée à la législation de fond. La possibilité pour la Commission et les États membres de mettre cette liste à jour, par l'intermédiaire d'un comité réglementaire, pourrait aussi être envisagée pour éviter son obsolescence. Dans l'un ou l'autre cas, les orientations devraient être élaborées dans un environnement de transparence maximale et de consultation.

4.6 Participation des parties intéressées

L'introduction d'orientations pratiques non contraignantes pourrait aussi permettre d'instaurer la participation des parties prenantes à l'élaboration de ces orientations. Des partenaires pourraient être invités par la Commission et les États membres à réaliser un accord sur des chapitres proprement sectoriels des orientations, dans un délai donné. Pour que cela soit possible, la directive-cadre devrait établir les modalités de cette participation et des critères pour les organismes représentant les parties prenantes. Les organismes de caractère communautaire devraient aussi être mieux organisés, avoir plus de capacité qu'à l'heure actuelle et leur financement devrait être revu.

Questions pour la consultation

Dans l'hypothèse où la démarche mixte était adoptée:

- *Quels seraient les éléments essentiels d'une clause générale, les critères généraux à respecter et les règles essentielles de la réglementation des pratiques commerciales ?*
- *Quelle serait la meilleure solution : - une directive-cadre avec une clause générale fondée sur des pratiques commerciales loyales ou basée uniquement sur les pratiques trompeuses et mensongères ? Quelle démarche est la plus réalisable ? Laquelle est la mieux à même de remédier au problème de la fragmentation du marché intérieur dans l'intérêt des consommateurs ?*
- *Conviendrait-il de prévoir un principe d'autorégulation dans une directive-cadre ? Dans l'affirmative, quels sont les éléments essentiels pour l'inclusion de ces options et critères ?*
- *Pour renforcer la sécurité juridique, serait-il avantageux de mettre au point des orientations pratiques non contraignantes ? Ces orientations devraient-elles plutôt prendre la forme de recommandations de la Commission ou d'une liste indicative d'exemples de ce qui est permis et illicite annexée à la directive ?*
- *La participation des parties intéressées devrait-elle jouer un rôle dans la mise au point de ces orientations pratiques non contraignantes ?*

5. EXECUTION

5.1 Exécution dans l'Union européenne à l'heure actuelle

À toutes mesures réglementaires doivent être associées des structures adéquates chargées de veiller à leur application cohérente. Les marchés ont besoin de règles claires et sûres mais ils ont aussi besoin que ces règles soient effectivement appliquées. La confiance des consommateurs et un marché intérieur concurrentiel exigent une application et une exécution cohérentes du droit, quel que soit l'endroit où se trouve le consommateur ou l'entreprise. Qu'il soit recouru à une démarche spécifique ou à une démarche procédant d'une directive-cadre pour la réglementation, celle-ci doit être liée à des mécanismes d'exécution si l'on veut que les États membres soient en mesure de coopérer rapidement, efficacement et effectivement pour régler les questions d'application transfrontière.

La création du marché intérieur a déjà nécessité la mise au point d'une certaine coopération en matière d'exécution et de coordination. Par exemple, des mécanismes officiels de coopération ont été mis en place dans le cadre des politiques du marché intérieur concernant la fiscalité, les douanes, la sécurité alimentaire et la sécurité des produits. Pour la protection des consommateurs, il existe actuellement un ensemble de mécanismes informels et un seul instrument juridique. La directive sur les actions en cessation donne aux organismes nationaux responsables des affaires de consommation et aux associations de consommateurs désignés par les États membres le droit d'introduire des actions en cessation auprès de tous leurs propres tribunaux et ceux des autres États membres en vue d'empêcher des opérateurs de commettre des infractions aux directives communautaires sur la protection des

consommateurs. Le Réseau International de Contrôle de la Commercialisation (RICC) est un forum semestriel de coopération informelle entre les responsables s'occupant de l'application des lois sur les pratiques commerciales dans le monde. Un sous-groupe de fonctionnaires responsables de l'UE se réunit aussi tous les six mois.

La Commission participe activement au RICC et a aussi mené un dialogue avec les États membres sur l'avenir de la coopération en matière d'exécution. Son analyse de l'application du droit dans le marché intérieur a défini les principales caractéristiques suivantes en matière d'application de la protection des consommateurs sur le marché intérieur:

- Même si les consommateurs et les associations de consommateurs continueront d'avoir un rôle essentiel à jouer en matière d'exécution, par l'intermédiaire des tribunaux, le fonctionnement à plein régime du marché intérieur de la consommation dépendra aussi de la coopération active des autorités publiques chargées de faire respecter le droit de la consommation "en dernier ressort". La capacité des pouvoirs publics de s'opposer à ce que les consommateurs ne subissent un préjudice lorsque des entreprises commettent des fraudes, agissent de manière malhonnête ou déloyale et de persuader les entreprises de modifier leur comportement sans avoir recours à des procédures légales fastidieuses est un élément essentiel de la confiance des entreprises et des consommateurs. Un marché intérieur nécessite une surveillance coordonnée du marché.
- Le développement du commerce électronique en particulier renforcera la nécessité d'une coopération. L'environnement en ligne crée des occasions sans précédent pour les entreprises frauduleuses, malhonnêtes ou déloyales pour viser des consommateurs relevant d'une juridiction différente et se soustraire aux autorités responsables. L'article 19 de la directive sur le commerce électronique impose aux États membres de se doter des moyens adéquats de surveillance et d'enquête pour mettre en œuvre la directive et coopérer les uns avec les autres.
- La coopération entre les organismes publics des différents États membres est essentielle pour lutter contre les pratiques frauduleuses, malhonnêtes ou déloyales des commerçants dans des opérations transfrontalières. Les dispositions existantes en matière de coopération informelle ont obtenu un grand succès dans leur cadre informel. Cependant, elles ne fournissent pas les instruments de coopération nécessaires mis au point dans d'autres domaines politiques.
- La directive sur les actions en cessation, tout en comblant une lacune importante et en constituant un outil important pour les associations de consommateurs, a peu de chance de devenir un instrument polyvalent pour résoudre ces questions. Les coûts et les avantages pour une autorité publique de lancer des procédures d'action en cessation dans des juridictions étrangères ne sont jamais en mesure d'être assez positifs pour que ce type d'action devienne un instrument dans l'application quotidienne du droit.
- Il n'existe aucun cadre pour l'échange systématique d'informations ("assistance mutuelle") spontané ou ponctuel, concernant des opérateurs susceptibles d'être des fraudeurs ou des commerçants malhonnêtes ou déloyaux. Un large échange d'informations est la pierre angulaire d'une surveillance efficace du marché. Il n'existe aucune base juridique pour le partage d'une telle information en toute confidentialité entre organismes responsables de l'application du droit. Par exemple, une base de données a été créée au sein du sous-groupe UE du RICC. Il ne s'agit cependant que d'un instrument historique dépassé qui n'a rien à voir avec un moyen d'exécution "en temps réel", en raison d'exigences en matière de confidentialité. Les organismes responsables de l'application de la réglementation agissent

uniquement pour le compte des consommateurs qui relèvent de leur compétence et non, comme l'exige le marché intérieur, pour le compte de tous les consommateurs de l'Union. Il n'existe aucun cadre pour des actions coordonnées d'exécution contre les commerçants qui visent des consommateurs dans plusieurs États membres. Les organismes responsables existent à de nombreux niveaux de gouvernement dans les États membres - mais il n'existe cependant aucun point de contact officiel unique pour les autorités d'un autre État membre et il n'y a pas de travail de liaison suffisant à l'intérieur de chaque État membre pour garantir une bonne coopération.

- Le manque de cadre pour la coopération en matière d'exécution au sein de l'Union a aussi pour conséquence que l'Union n'est pas en mesure de développer une coopération efficace avec les pays tiers. Le développement du commerce électronique, qui laisse entrevoir la perspective d'achats transfrontaliers à l'échelle du globe, exige une telle coopération. Pour relever ce défi, un réseau de coopération mondiale formel a été établi par les États-Unis, le Canada et l'Australie - l'Union européenne, le Japon et d'autres pays étant invités à y participer. Ce réseau mondial a déjà été en mesure de surmonter les problèmes de confidentialité rencontrés par le RICC - UE et a mis au point une base de données "en temps réel". L'absence de cadre communautaire de coopération empêche l'Union européenne d'adhérer au réseau mondial et d'avoir une influence sur son développement.
- De même que l'absence d'outils pratiques de coopération dans l'application, répandus dans d'autres domaines politiques, il y a une absence de cadre formel pour la coopération en matière de projets communs et d'échanges de meilleures pratiques concernant l'éducation, la formation et la représentation des consommateurs. Les bonnes idées ne sont pas systématiquement partagées et les tentatives pour éviter des doublons dans les efforts et mettre en commun les ressources ont été limitées et ponctuelles, ceci malgré les ressources très limitées en matière d'application et d'éducation, d'information et de représentation dans tous les États membres.
- Le fonctionnement à plein régime du marché intérieur de la consommation dépend de l'application plus ou moins efficace du droit dans tous les États membres. L'article 153 du traité CE a été modifié par le traité d'Amsterdam pour préciser le rôle de la Commission comme garant de l'efficacité des politiques nationales. À l'heure actuelle, il n'existe aucun cadre permettant à la Commission de jouer ce rôle de surveillance et d'aider à améliorer les normes d'exécution dans le marché intérieur. La nécessité pour la Commission de jouer ce rôle de soutien augmentera avec l'élargissement, et l'adhésion de pays qui ne possèdent pas une longue tradition de protection des consommateurs.
- La Commission est aussi gênée dans sa surveillance du marché intérieur de la consommation et l'impact de la législation en matière de protection des consommateurs par une absence de retour d'information systématique sur le terrain dans les États membres. En particulier, le manque de renseignements communiqués par les autorités responsables de l'application et les données systématiques concernant les plaintes des consommateurs permettent très difficilement d'évaluer le développement du marché intérieur de la consommation.

5.2 Options pour un renforcement de la coopération en matière d'application

Un cadre juridique pour la coopération formelle entre les pouvoirs publics fait cruellement défaut pour construire le marché intérieur de la consommation et, alors que son développement constituerait un appoint manifeste à toute réforme de la réglementation conformément à ce qui a été exposé aux paragraphes 3 et 4, il n'en reste pas moins que de tels

mécanismes sont de toutes façons nécessaires. L'avantage d'un cadre juridique de la coopération, à l'image de ce qui se fait dans d'autres domaines politiques, est d'offrir de nouvelles possibilités et de nouveaux instruments aux autorités responsables de l'application du droit. Néanmoins, il serait aussi utile dans ce domaine de prendre de nouvelles mesures ne nécessitant pas l'adoption d'une législation. L'emploi et la pratique d'instruments soit formels soit non formels peuvent se développer au fil du temps et en fonction des besoins, mais ne peuvent intervenir avant que de tels outils soient mis en place.

Un cadre juridique pour la coopération aurait des avantages pour le marché intérieur sur la base de la réglementation communautaire actuelle en matière de protection des consommateurs, sans qu'il soit procédé aux réformes de la protection des consommateurs évoquées plus haut. Les avantages d'un cadre juridique de la coopération seraient cependant plus grands si l'une ou l'autre de ces options de réforme était adoptée. L'élargissement de la base des règles communes d'application aiderait les autorités responsables à renforcer la coopération et la confiance mutuelle.

Dans tous les cas, l'élaboration d'un cadre de coopération permettrait d'améliorer le retour d'information entre les autorités chargées de l'application et de la réglementation. La nature des problèmes de protection des consommateurs est telle que des mesures politiques combinées sont souvent nécessaires, en alliant l'action réglementaire à des initiatives sur le plan de l'application, de l'information et de l'éducation. La gestion quotidienne des mesures d'application et de la réglementation devrait être plus étroitement intégrée à l'avenir.

Un certain nombre de possibilités du point de vue des instruments de coopération devraient être inscrites dans un cadre juridique de coopération. Il s'agit notamment des éléments suivants:

- La nomination d'autorités compétentes par chaque État membre pour coordonner la coopération en matière d'application entre les organismes nationaux, régionaux et locaux et faire office de point de contact unique. La coopération judiciaire ne serait pas concernée.
- L'établissement de droits et de devoirs d'assistance mutuelle et réciproque entre les États membres. L'assistance mutuelle pourrait porter sur l'échange d'information à la demande et de façon spontanée, l'emploi réciproque de la notification nationale, des pouvoirs de surveillance, d'enquête et de saisie. Le principe selon lequel les autorités nationales responsables de l'application peuvent agir pour le compte de tous les consommateurs de l'Union pourrait également être inscrit dans ce cadre.
- L'établissement de bases de données et de réseaux de communication en commun qui respectent les prescriptions de la confidentialité.
- L'établissement d'obligations imposant aux États membres de fournir de l'information (statistiques, plaintes, schémas des risques, urgences) à la Commission en vue de leur diffusion à l'intention d'autres États membres pour renforcer la coordination de la surveillance du marché. Il pourrait notamment s'agir de mettre au point un système communautaire de classification des plaintes par type et secteur. L'établissement d'obligations imposant à la Commission de surveiller et d'évaluer l'application de la réglementation dans le marché intérieur et la mise en œuvre des politiques nationales et de coordonner des projets communs.

- La possibilité pour les États membres de mener des actions coordonnées en matière d'application de la réglementation (enquêtes simultanées, actions en cessation, etc.) tout en conservant leurs pouvoirs d'exécution nationaux.
- La possibilité de réaliser des projets nationaux et communautaires communs comme la création des réseaux d'information et de communication, des bases de données communes, des formations, des séminaires, des échanges et des inspections en commun.
- La possibilité pour l'Union européenne d'entamer une coopération avec des pays tiers en matière d'application de la réglementation et d'adhérer à des réseaux mondiaux dans ce domaine. L'association éventuelle de pays candidats à des initiatives de coopération, et plus particulièrement des projets communs.

Quels que soient les instruments choisis finalement pour être retenus dans le cadre de coopération, leur gestion exigera l'établissement d'un comité de la Commission et des États membres, conformément à la décision 1999/468/CE⁴⁴. Ce comité aurait pour rôle de mettre en œuvre la coopération et de faire fonction de forum pour l'analyse, la surveillance, la résolution des problèmes et des actions non législatives

Questions pour la consultation

- *Un cadre juridique destiné à améliorer la coopération entre les autorités chargés de faire appliquer la réglementation en matière de protection des consommateurs est-il nécessaire?*
- *Quels devraient être les éléments essentiels d'un tel cadre juridique?*

¹ V.I.E.W. La faisabilité d'un cadre législatif général sur les pratiques de commerce loyales. <http://europa.eu.int/comm/consumers>; Price Waterhouse Coopers, Étude sur la législation en matière de protection du consommateur et la société de l'information. <http://europa.eu.int/comm/consumers> et Lex Fori, La meilleure pratique dans le recours à des normes juridiques "douces" et son application aux consommateurs au sein de l'Union européenne.

² Directive 84/450/CEE du Conseil du 10 septembre 1984 relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de publicité trompeuse (JO L 250 du 19.9.1984)

³ Directive 97/55/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 octobre 1997 modifiant la directive 84/450/CEE sur la publicité trompeuse afin d'y inclure la publicité comparative (JO L 290 du 23.10.1997)

⁴ Directive 93/13/CEE du 5 avril 1993 concernant les clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs (JO L 95 du 21.4.1993, pp.29-34)

⁵ Directive 1999/44/CE du Parlement européen et du Conseil, du 25 mai 1999, sur certains aspects de la vente et des garanties des biens de consommation (JO L 171 du 7.7.1999, pp. 12-15)

⁶ Directive 95/58/CE du Parlement européen et du Conseil, du 29 novembre 1995, modifiant la directive 79/581/CEE relative à la protection des consommateurs en matière d'indication des prix des denrées alimentaires et la directive 88/314/CEE relative à la protection des consommateurs en matière d'indication des prix des produits non alimentaires (JO L 299 du 12.12.1995, pp.11-12)

⁷ Directive 76/768/CEE du Conseil, du 27 juillet 1976, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux produits cosmétiques (JO L 262 du 27.9.1976, p.169), modifiée par la directive 79/661/CEE (JO L 192 du 31.7.1979, p. 35), la directive 82/368/CEE (JO L 167 du 15.6.1982, p. 1), la directive 83/574/CEE (JO L 332 du 28.11.1983, p. 38), la directive 88/667/CEE (JO L 382 du 31.12.1988, p. 46), la

directive 89/679/CEE (JO L 398 du 30.12.89, p. 25), la directive 93/35/CEE (JO L 151 du 23.6.1993, p. 32) et la directive 97/18/CE (JO L 114 du 1.5.1997).

⁸ Directive 96/74/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996 relative aux dénominations textiles (JO L 32 du 3.2.1997, p. 38), modifiée par la directive 97/37/CE (JO L 169 du 27.6.1997, p. 74)

⁹ Directive 92/28/CEE, du 31 mars 1992, concernant la publicité faite à l'égard des médicaments à usage humain (JO L 113, du 30.4.1992)

¹⁰ Directive 90/314/CEE du 13 juin 1990, concernant les voyages, vacances et circuits à forfaits (JO L 158 du 23.6.1990, pp. 59-64)

¹¹ Directive 85/577/CEE du Conseil du 20 décembre 1985 concernant la protection des consommateurs dans le cas de contrats négociés en dehors des établissements commerciaux - "vente au porte à porte" - (JO L 372 du 31.12.1985, pp.31-33)

¹² Directive 87/102/CEE du Conseil du 22 décembre 1986 relative au rapprochement des dispositions législatives réglementaires et administratives des États membres en matière de crédit à la consommation (JO L 42 du 12.2.1987, pp.48-53), modifiée par la directive 90/88/CEE du Conseil du 22 février 1990 (JO L 61 du 10.3.1990, pp.14-18) et la directive 98/7/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 février 1998 (JO L 101 du 1.4.1998, pp. 17-23)

¹³ Directive 97/7/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 1997 concernant la protection des consommateurs en matière de contrats à distance (JO L 144 du 4.6.1997, pp. 19-28)

¹⁴ Directive 90/384/CE sur les instruments de pesage à fonctionnement non automatique (JO L 189 du 20.7.1990, pp. 1-16)

¹⁵ Directive 94/47/CE du Parlement européen et du Conseil, du 26 octobre 1994 concernant la protection des acquéreurs pour certains aspects des contrats portant sur l'acquisition d'un droit d'utilisation à temps partiel de biens immobiliers (JO L 280 du 29.10.1994, pp. 83-87)

¹⁶ Directive 98/27/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 1998 relative aux actions en cessation en matière de protection des intérêts des consommateurs (JO L 166 du 11.6.1998, pp.51-56)

¹⁷ Directive 2000/31/CE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2000 relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information et notamment du commerce électronique, dans le marché intérieur ("Directive sur le commerce électronique") (JO L 178/1 du 17.7.2000)

¹⁸ Directive 89/552/CEE du Conseil, du 3 octobre 1989, visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle (JO L 298 du 17.10.1989, p. 23)

¹⁹ Règlement (CE) n° 44/2001 du Conseil du 22 décembre 2000 concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale (JO L 12 du 16.1.2001, p. 1)

²⁰ 80/934/CEE : Convention sur la loi applicable aux obligations contractuelles (JO L 266 du 9.10.1980)

²¹ Citons comme exemple les primes en nature (*Oosthoek*, C-286/81 1982 Recueil 4575), l'imitation servile (*Industrie Diensten Groep contre Beele Handelmaatschppij*, C-6/81 1982 Recueil 707), la revente à perte (*Keck and Mithouard*, C-267 et 268/91 (1993) Recueil I-6097) les importations parallèles (*Dansk supermarkedt contre Imerco*, C-58/80 1981 Recueil 181), la publicité trompeuse (*Pall corp. contre Dahlhausen*, C-283/89 1990 Recueil I-4827 ; *Verband Sozialer Wettbewerb e.V contre Clinique Laboratoires SNC et Estée Lauder Cosmetics GmbH*, C-315/92 1994 Recueil I-317; *Mars*, C-470/93 1995 Recueil I-923; *Commission contre Allemagne "Sauce Hollandaise"*, C-51/94 1995 Recueil I-3299; *Gut Springenheide*, C-210/96 1998 Recueil I-4657, *Estée Lauder contre Lancaster*, C-220/98 sans référence) les comparaisons de prix et la promotion (*GB-INNO*, C-362/88 1990 Recueil I-667; *Yves Rocher*, C-156/91 1993 Recueil I-2361), et les exigences en matière d'information (*Commission contre Royaume-Uni*, C-207/83 1985 Recueil I-1201; *Robertson*, C-220/81 1982 Recueil I-2349).

²² Résolution du Conseil concernant une nouvelle approche en matière d'harmonisation technique et de normalisation, du 7 mai 1985 (JO C 136 du 4.6.1985, p. 1)

²³ Article 1er, Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb

²⁴ Article 1er, Act on Unfair Competition

²⁵ Article 260, para 1, Código da Propriedade Industrial

²⁶ § 1 Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb

²⁷ Articles 93 et 94, Loi sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur

²⁸ Article 2598, Codice Civile

²⁹ Article 16, Loi du 27 novembre 1986 réglementant certaines pratiques commerciales et sanctionnant la concurrence déloyale

³⁰ Article 5, Ley Competencia Desleal et Article 6(b), Ley General de Publicidad

³¹ Art. 1382-1384, Code Civil

³² Article 6:162, 'Burgerlijk Wetboek'

³³ §1 Marketing Practices Act

³⁴ Consumer Protection Act, part 2 §1

³⁵ Article 4, para 1, Marketing Act

³⁶ Le droit coutumier anglais a établi des principes tels que "le caractère déraisonnable" et "l'équité" pour garantir l'équilibre et la loyauté des opérations commerciales. Un rapport récent des services financiers du Royaume-Uni intitulé "Traiter les clients de manière loyale après le stade de la vente" (juin 2001) a examiné le concept de "loyauté" en droit anglais et l'a divisé en un certain nombre d'éléments identifiables qui, une fois réunis, sont "loyaux", et des types de conduites qui constituent des indices d'actions loyales (voir l'annexe 1).

³⁷ Tableau d'affichage du Marché unique n° 8 (28 mai 2001) pp.17-21.

³⁸ L'avis du Comité économique et social sur les "incidences du commerce électronique sur le marché unique (OMU)" montre qu'en Europe le commerce électronique représente actuellement moins de 1 % du total des échanges commerciaux avec le consommateur final, c'est-à-dire moins par exemple que la vente par correspondance traditionnelle. (JO C 123 du 25.4.2001, pp.1-10)

³⁹ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen - Une stratégie pour le marché intérieur des services COM(2000) 888

⁴⁰ Voir l'opinion du groupe d'experts sur la réglementation des rabais transfrontaliers dans l'Union (Communications commerciales, n° 19, juin 1999) et Rapport du groupe d'experts chargé de la communication commerciale concernant les dispositions en matière de cadeaux et de récompenses par-delà les frontières de l'UE (Commercial Communications journal, Issue 24, October 2000)

⁴¹ Directive 92/59/CEE du Conseil, du 29 juin 1992, relative à la sécurité générale des produits (JO L 228 du 11.8.1992, p. 24)

⁴² Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'autorité alimentaire européenne et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires COM(2000) 716 final du 08.11.2000 (JO C 96 E du 27.3.2001, p. 247)

⁴³ Gouvernance européenne - Un livre blanc (COM(2001) 428 final)

⁴⁴ Décision du Conseil du 28 juin 1999 fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission (JO L 184 du 17.7.1999, p. 23)