



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 11.6.2002
COM(2002) 289 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

Suivi du livre vert sur la protection des consommateurs dans l'Union européenne

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

Suivi du livre vert sur la protection des consommateurs dans l'Union européenne

RÉSUMÉ

Le livre vert¹, adopté en octobre 2001, comportait un certain nombre d'options et de questions pour l'avenir, en ce qui concerne la réglementation relative à la protection des consommateurs et sa mise en oeuvre. Il suggérait en particulier d'élaborer une directive-cadre sur les pratiques commerciales loyales. Il proposait en outre de mettre au point un instrument juridique pour la coopération entre les autorités chargées de faire appliquer la réglementation.

Le livre vert a reçu de nombreuses réponses de la part des entreprises, des organisations de consommateurs et des gouvernements et organismes nationaux. Les idées qu'il exprime ont reçu un accueil favorable dans l'ensemble, bien que toutes ne soient pas soutenues par tous les groupes qui se sont manifestés. La consultation a fait apparaître un large consensus sur les orientations suivantes:

- la majorité des réponses reconnaissent la nécessité d'une réforme de la législation de l'UE relative à la protection des consommateurs. Le statu quo actuel constitue une entrave au marché intérieur, tant pour les consommateurs que pour les entreprises;
- la majorité des réponses exprimant une préférence souhaitent que la réforme s'effectue sur la base d'une directive-cadre. La majorité des réponses exprimant une préférence souhaitent que cette directive porte sur les pratiques commerciales loyales;
- une large majorité des avis souscrivent à l'idée de la Commission d'élaborer un instrument juridique pour la coopération entre les organismes nationaux responsables de l'application des réglementations relatives à la protection des consommateurs.

Le Conseil a invité la Commission à accorder une attention prioritaire au suivi du livre vert. La réponse à la consultation a également donné à la Commission un net soutien pour élaborer une proposition de directive-cadre. Toutefois, il serait extrêmement souhaitable de poursuivre la consultation dans le détail avant de présenter une proposition. La présente communication fixe donc un plan d'action pour la poursuite de la consultation des États membres et des parties intéressées. Elle comporte, à l'annexe I, en prélude à cette consultation, une esquisse des questions à couvrir dans la directive-cadre. Des documents de consultation plus détaillés s'y ajouteront en temps utile.

Ces initiatives sont entièrement cohérentes et compatibles avec les politiques communautaires existantes, telles que la politique audiovisuelle de la Commission (notamment la directive sur

¹ COM(2001) 531

la télévision sans frontières²) et sa politique sur les communications commerciales et le suivi de la stratégie de la Commission pour le marché intérieur des services.

Entre-temps, les réactions à la communication sont les bienvenues et doivent être envoyées à la Commission pour le **30 septembre 2002**. Toutes les réactions seront envoyées par courrier électronique à l'adresse consultsanco@cec.eu.int. En outre, des copies papier peuvent également être envoyées à l'adresse suivante:

Commission européenne
DG Santé et protection des consommateurs
F101 06/52
B-1049 Bruxelles/Brussel

Parallèlement, les services de la Commission entameront l'élaboration d'une proposition d'instrument juridique pour la coopération dans le domaine de l'application des réglementations, en consultant de façon informelle les gouvernement nationaux et les autorités les plus concernées en la matière, en vue d'adopter une proposition d'ici la fin de 2002.

I. INTRODUCTION

1. Le livre vert énonce l'idée centrale que la fragmentation des règles européennes et nationales en matière de protection des consommateurs empêche le bon fonctionnement du marché intérieur pour les transactions entre entreprises et consommateurs. Il identifie des obstacles qui rendent les consommateurs méfiants à l'égard des achats transfrontaliers et les entreprises réticentes à vendre au-delà des frontières et à s'établir dans plusieurs États membres. Le potentiel du marché intérieur en matière de stimulation de la concurrence et d'avantages pour les consommateurs n'a pas été réalisé. Le livre vert propose un choix, pour une poursuite de l'harmonisation, entre une démarche spécifique (des mesures d'harmonisation verticales supplémentaires) et une démarche mixte, consistant en une directive-cadre sur les pratiques commerciales, complétée, dans la mesure des besoins, par des mesures sectorielles.
2. Il suggère d'attribuer un rôle important à des codes de conduite à l'échelle de l'UE, conformément à une directive-cadre. Dans ce contexte, il suggère que le non-respect d'engagements volontaires relatifs aux pratiques commerciales établies dans des codes soit défini comme une pratique déloyale en soi. Il suggère également de rendre les associations responsables de la conformité de leurs codes avec la législation, mais non du respect des codes par leurs membres.
3. Le livre vert pose la question de savoir s'il convient d'élaborer des orientations non contraignantes, qui prendraient la forme, soit de listes rédigées par un comité de réglementation des États membres, présidé par la Commission, soit de recommandations de la Commission. Ces orientations pourraient aussi servir à guider les organismes nationaux responsables de l'application des réglementations, ce qui

² 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), telle que modifiée par la directive 97/36/CE.

réduirait le risque de fragmentation en assurant une approche commune. Le livre vert indique que le comité pourrait mandater, dans le cadre de la participation des parties intéressées, les entreprises et les consommateurs pour négocier ces orientations non contraignantes. Enfin, le livre vert propose la mise en place d'un cadre juridique pour la coopération entre organismes publics en matière d'application des réglementations.

4. La période de consultation s'est achevée le 15 janvier 2002. Une audition publique sur le livre vert s'est tenue le 7 décembre 2001 à Bruxelles, avec plus de 200 participants³.
5. Dans ses conclusions en préparation au Conseil européen de Barcelone, le Conseil consacré au marché intérieur a demandé que le suivi du livre vert reçoive un traitement prioritaire⁴.

II. RÉSUMÉ DES RÉPONSES

6. Le livre vert a suscité un très grand intérêt; 169 réponses ont été reçues⁵, la majorité provenant d'associations d'entreprises. Le tableau ci-joint (annexe II) donne des indications plus détaillées sur l'origine des réponses. Cependant, leur répartition n'est pas géographiquement équilibrée. Tous les États membres ont répondu à la consultation. Parmi les institutions européennes, à cette date, le Comité économique et social a produit un avis⁶, qui soutient dans l'ensemble la démarche mixte du livre vert, tout en demandant davantage d'éclaircissements.

La nécessité d'une réforme

7. Sur la question globale de la réforme, les réponses au livre vert sont divisées mais la majorité de celles qui expriment un avis clair (114 sur 141) est favorable à l'analyse de la Commission. Tous les **États membres**, à l'exception d'un, acceptent la nécessité d'une réforme. Deux autres États membres reconnaissent uniquement la nécessité de réviser les directives européennes existantes. Les réponses des **entreprises** et des associations d'entreprises se divisent en deux groupes assez équilibrés. Un groupe important (36) et la plupart des entreprises multinationales ayant répondu au livre vert (8), confirment cette analyse. Certaines donnent des exemples d'entraves. Beaucoup font valoir que le manque de cohérence entre les législations nationales qui transposent les prescriptions minimales des directives assurant la protection des consommateurs constitue également un obstacle non négligeable.
8. Un autre groupe important d'associations d'entreprises (24 réponses) soutiennent que l'analyse en question n'est pas suffisamment étayée. Elles demandent davantage d'éléments probants sur les comportements en matière de commerce transfrontalier

³ Le compte rendu de l'audition publique figure à l'adresse http://europa.eu.int/comm/consumers/policy/developments/fair_comm_pract/hearing_greenpap_en.html.

⁴ Compte rendu du Conseil Marché intérieur/Consommateurs/Tourisme du 1er mars 2002 – Document 6503/02 du Conseil.

⁵ La liste complète des auteurs et le texte de toutes les réponses figurent à l'adresse: http://europa.eu.int/comm/consumers/policy/developments/fair_comm_pract/responses/responses_en.html.

⁶ CES 344/2002

en général et sur le rôle de la protection des consommateurs dans ces comportements. Certaines au sein de ce groupe font preuve de moins de scepticisme que d'autres: elles sont prêtes à se laisser convaincre par d'avantage d'éléments. Pour d'autres, c'est la nature de toute proposition juridique qui constitue le facteur déterminant. 17 associations d'entreprises et 3 entreprises n'expriment pas un avis clair dans l'un ou l'autre sens.

9. Une nette majorité (30 sur 31) d'organisations de **consommateurs** reconnaissent la nécessité d'une réforme et certaines fournissent des exemples. Une organisation rejette entièrement l'analyse du livre vert, faisant valoir que c'est au niveau national que la protection des consommateurs peut être assurée le plus efficacement.

Harmonisation

10. Une large majorité des **États membres** (12) soutiennent la **démarche mixte** et une directive-cadre reposant sur une harmonisation complète et sur les pratiques commerciales loyales. Les trois autres expriment une préférence pour la démarche spécifique et considèrent que la simplification et l'harmonisation de la législation existante doivent recevoir la priorité. Ces pays craignent également que la directive-cadre ne puisse réduire suffisamment la fragmentation. Deux autres États membres font valoir que l'objectif de la directive-cadre doit être de protéger les consommateurs, les concurrents et le grand public en interdisant les pratiques commerciales déloyales. Ces deux États membres maintiennent que la directive-cadre doit être rédigée de façon à inclure les relations commerciales entre entreprises, comme dans leur système contre la concurrence déloyale, qui inclut des pratiques commerciales telles que la protection des secrets commerciaux ou l'imitation servile. Ils font valoir que cette extension du champ d'application de la directive se justifie parce que ce ne sont pas seulement les consommateurs mais aussi les acteurs soumis à la concurrence, et en particulier les PME, qui ont besoin d'être protégés contre les pratiques commerciales déloyales.
11. La plupart des **associations de consommateurs** (29) se prononcent en faveur de la démarche mixte, avec une directive-cadre sur les pratiques commerciales loyales. Toutefois, deux d'entre elles s'inquiètent du fait qu'une directive-cadre ôterait toute justification aux prescriptions minimales fixées par des directives en matière de protection des consommateurs et créerait les conditions de l'application du principe du pays d'origine.
12. Encore une fois, les **entreprises** sont divisées, et expriment des opinions qui vont du soutien entier au profond scepticisme. 31 associations d'entreprises et entreprises expriment une préférence pour la démarche mixte. 27 sont en faveur de la démarche spécifique et 30 n'expriment pas de préférence claire, et demandent davantage d'informations, d'éclaircissements ou de consultations. 18 associations et entreprises préfèrent l'idée d'une directive-cadre portant sur les pratiques commerciales loyales, 16 sur les pratiques trompeuses et 54 n'expriment pas de préférence claire.
13. En général, les plus sceptiques expriment la préoccupation qu'une directive-cadre augmenterait la fragmentation du marché intérieur. Ils doutent qu'une directive-cadre puisse fonctionner dans la pratique ou harmoniser véritablement les règles nationales. De façon générale, ils réclament davantage d'éléments démontrant qu'une directive-cadre serait à même de surmonter ces obstacles. Plusieurs entreprises seraient

disposées à envisager une directive-cadre si elle consolidait et simplifiait les règles existantes.

Codes de conduite, orientations non contraignantes et participation des parties intéressées

14. Ce sont les idées du livre vert en matière de **codes de conduite** qui ont suscité le plus de questions et le plus de réponses indécises, probablement à cause de leur nouveauté et parce qu'elles n'étaient que brièvement esquissées dans le document. La majorité des réponses des associations d'entreprises et des entreprises sont favorables au principe de l'élaboration de codes de conduite à l'échelle communautaire (55 pour, 11 contre et 22 sans avis clair). Certaines font valoir que les codes, en particulier dans le domaine de la publicité, sont dotés d'une grande force, quasi réglementaire. D'autres arguent du contraire et soutiennent que les codes de conduite ne peuvent constituer un complément à la réglementation, ou qu'en s'en remettant de façon excessive à des codes, on crée la confusion chez les entreprises et les consommateurs.
15. Une grande majorité des entreprises et associations d'entreprises qui ont exprimé un avis (28 sur 35) sont opposées à l'idée de rendre les engagements volontaires contraignants. Toutefois, 53 n'ont exprimé aucun avis sur ce point. Le rôle de codes nationaux suscite de nombreuses questions, en particulier de la part d'un État membre, où les codes constituent une pratique plus établie. Les réponses soutiennent l'idée du livre vert selon laquelle les codes de conduite doivent rester véritablement volontaires mais certaines se prononcent en faveur d'une approbation des codes par la Commission. Certaines préoccupations ont été exprimées sur le fait que les titulaires des codes puissent être rendus responsables de leurs codes.
16. Les groupes de consommateurs ainsi que d'autres acteurs se montrent positifs avec prudence, plaidant davantage pour que les engagements soient rendus contraignants. Parmi ceux qui ont exprimé un avis, l'idée de définir le non-respect d'un engagement comme déloyal constitue une condition préalable indispensable pour qu'ils soutiennent les codes de conduite (8 en faveur, 0 contre et 25 sans avis).
17. Les États membres sont principalement favorables au recours aux codes de conduite en général. Un État membre demande une poursuite de la consultation. Deux autres soutiennent l'idée des codes de conduite dans la protection des consommateurs de manière générale. Un de ces deux États membres en particulier plaide avec force pour l'approbation des codes par les autorités publiques. Quatre États membres souhaitent une participation plus importante des pouvoirs publics à la négociation des codes.
18. Les idées relatives aux **orientations non contraignantes** et à un **comité de réglementation** ont également soulevé des questions. Les réponses sont largement favorables au recours à des orientations à l'échelle de l'UE pour clarifier davantage les pratiques commerciales loyales. Les groupes de consommateurs (15 pour, 1 contre, 17 sans avis) apprécient particulièrement cette option, étant donné qu'elle accroît l'adaptabilité du cadre réglementaire. Les associations d'entreprises et les entreprises se divisent de façon assez équilibrée: 19 pour, 17 contre et 52 sans opinion claire. Les réponses favorables estiment que cette idée contribue à la sécurité et à la clarté. Les réponses défavorables craignent que les orientations ne résolvent pas le problème de la fragmentation. Aucune opinion claire ne se dégage quant à la forme et au caractère juridique que devraient prendre ces orientations: de nombreux

commentaires n'y ont pas répondu ou ont soulevé des questions à ce sujet. Un petit nombre de réponses de la part des entreprises s'inquiètent de savoir comment les orientations seraient élaborées ou fonctionneraient dans la pratique.

19. Les réponses des entreprises qui expriment un avis émettent de nettes réserves sur le principe général de faire produire les orientations non contraignantes par un comité de réglementation ou posent de nombreuses questions sur son fonctionnement et sa composition. Les États membres qui soutiennent la directive-cadre reconnaissent également, en général, la nécessité d'orientations non contraignantes.
20. Enfin, les groupes de consommateurs sont très favorables à une **participation des parties intéressées** (20 pour, 0 contre, 13 sans avis). La majorité des associations d'entreprises et des entreprises apprécient l'idée d'être étroitement associées en tant que parties intéressées (32 pour, 11 contre, 45 sans avis). Les États membres qui soutiennent la directive-cadre soutiennent aussi, en général, la participation des parties intéressées.

Application des réglementations

21. Cette idée est accueillie très favorablement par les associations d'entreprises et les entreprises (30 pour, 7 contre) ainsi que par les associations de consommateurs (18 pour, 1 contre) qui ont répondu; la plupart des États membres (10) expriment également un avis très positif sur cette proposition. Quelques entreprises expriment leur préoccupation de veiller à ce que les informations sur les entreprises restent confidentielles, en sorte que des allégations non fondées ne soient pas rendues publiques. Parmi les États membres, un, qui ne possède pas de tradition d'organismes publics responsables de l'application des réglementations dans ce domaine, préfère souligner le rôle de la coopération judiciaire et ne voit pas la nécessité d'un instrument à ce stade. Un autre État membre met également l'accent sur la coopération judiciaire et souligne les obstacles à la coopération entre son organisme national responsable en la matière et ceux des autres États membres, en raison des règles de confidentialité qu'elle applique aux procédures de droit pénal. Tout en reconnaissant la nécessité générale d'un renforcement de la coopération en matière d'application des réglementations, trois États membres préfèrent mettre l'accent à court terme sur davantage de coopération informelle. Tous les autres États membres souscrivent avec conviction à la nécessité d'un tel instrument.

Suivi

22. Une large majorité des réponses sont favorables à l'idée que la Commission élabore une proposition sur la **coopération en matière d'application des réglementations** et ne demandent pas d'autres consultations sur cette initiative. En ce qui concerne la **directive-cadre**, la plupart des entreprises réclament un livre blanc. La plupart des autres réponses souhaitent d'autres consultations, ou posent des questions auxquelles elles désirent obtenir une réponse. La majorité des États membres, tout en soutenant la directive-cadre, sont également favorables à une poursuite de la consultation sur le contenu d'une telle directive, mais n'insisteraient pas pour obtenir un livre blanc si cela devait ralentir le processus.

III. ÉTAPES SUIVANTES

La nécessité d'une réforme

- La réponse à la consultation est plus que suffisamment claire pour justifier la poursuite de la démarche de réforme. Un certain nombre de réponses et la majorité des États membres ont indiqué que les disparités entre les règles nationales, en particulier dans le domaine des pratiques de commercialisation, donnent lieu à des distorsions de concurrence importantes.
 - La Commission reconnaît la nécessité de continuer à développer les travaux de recherche dans ce domaine. Par conséquent, d'autres enquêtes sont prévues, en vue de mieux comprendre les attitudes des entreprises et des consommateurs à l'égard du commerce transfrontalier et leur perception des obstacles et pour mesurer les divergences de prix. Ces enquêtes aideront la Commission à identifier les obstacles au marché intérieur qui devront être levés par une future directive-cadre.
 - En temps opportun, toute proposition majeure sera accompagnée d'une évaluation d'impact et d'une liste des obstacles au commerce transfrontalier qui sont concernés.
23. De nouveaux éléments sont apparus depuis la publication du livre vert. Le rapport de Cardiff de la Commission sur le fonctionnement du marché intérieur⁷ a mis en lumière d'importantes divergences de prix qui y subsistent. Le rapport montre que les prix de détail peuvent être jusqu'à 40 % supérieurs ou inférieurs à la moyenne européenne et que la différence de prix moyenne est de l'ordre de 30 %. Il conclut que ces divergences sont dues à des facteurs «économiques» et non «géographiques» et que «des mesures de réforme économique et de promotion de la concurrence semblent les mieux à même d'éliminer la dispersion résiduelle des prix sur ces marchés». Ce rapport mentionne que le livre vert «expose un certain nombre d'options visant à accroître la concurrence dans les relations entreprises-consommateurs et sur les marchés de détail»
Certaines entreprises bénéficieraient manifestement de la perpétuation de ces divergences de prix et pourraient donc s'opposer à une transparence et à une concurrence accrues dans ce domaine.
24. La Table ronde européenne sur les services financiers a commandé un rapport⁸, récemment publié, sur les avantages d'un marché de détail européen des services financiers. Elle a estimé le potentiel de réduction des coûts à 5 milliards d'euros par an et l'effet bénéfique possible à 0,5 % de croissance économique. Le rapport identifie des règles nationales divergentes en matière de protection des consommateurs et des pratiques commerciales constituant des obstacles importants qui «rendent impossibles une stratégie européenne de commercialisation et des produits normalisés».
25. Une récente enquête Eurobaromètre réalisée pour la Commission⁹ a également démontré que les consommateurs de l'UE font preuve d'une confiance nettement

⁷ COM(2001) 736 du 7 décembre 2001

⁸ www.zew.de/erfstudyresults/

⁹ FLASH EB 117 «Étude consommateurs» Janvier 2002

moindre à l'égard des achats transfrontaliers par rapport aux achats effectués dans leur pays. Le rapport indique que 32 % des consommateurs européens se sentent bien protégés en cas de litige avec une entreprise ayant son siège dans un autre État membre, contre 56 % lorsqu'il s'agit d'une entreprise de leur pays. Ce manque de confiance se reflète également dans l'attitude générale vis-à-vis du commerce électronique. Le récent rapport sur l'évaluation comparative des progrès de l'action eEurope a révélé une croissance inférieure aux prévisions, et 4 % seulement des utilisateurs européens indiquent qu'ils effectuent fréquemment des achats en ligne¹⁰.

Harmonisation

La directive-cadre

- La réponse à la question apporte un soutien à la Commission pour s'engager dans la démarche mixte et élaborer une proposition de directive-cadre. Il serait extrêmement souhaitable de poursuivre la consultation sur le détail de la directive-cadre. Les éléments d'une directive-cadre possible sont exposés à l'annexe I, qui est conçue pour fournir la structure nécessaire à la consultation.

Une directive-cadre devrait permettre de réaliser les points suivants:

- une harmonisation maximale avec un niveau élevé de protection des consommateurs. En raison de la nécessité d'obtenir un bon fonctionnement du marché intérieur, il convient de poursuivre la consultation sur le niveau d'harmonisation requis dans la directive-cadre;
- la simplification et, lorsque cela s'avère possible, la dérégulation des dispositions existantes doivent recevoir la priorité;
- l'application du principe de la reconnaissance mutuelle et du contrôle par le pays d'origine (principes du marché intérieur);
- un équilibre entre sécurité juridique et adaptabilité aux circonstances du marché. D'une part, il est essentiel que la législation présente un niveau de détail suffisant à la fois pour assurer une harmonisation réelle et garantir la sécurité aux entreprises et aux consommateurs. Sa rédaction doit être claire, afin que les questions d'interprétation soient réduites à un minimum. D'autre part, la législation doit résister, le plus possible, à l'épreuve du temps et être neutre d'un point de vue technologique, en évitant les règles excessivement normatives;
- le champ d'application de la législation doit reposer sur la notion plus large de «pratiques commerciales loyales», et pas uniquement sur le concept plus restreint de «pratiques trompeuses». Elle doit également être rédigée en termes d'actions déloyales – en d'autres termes formuler une obligation de ne pas pratiquer le commerce de manière déloyale, plutôt qu'une obligation de pratiquer le commerce de manière loyale;
- une directive-cadre doit se fonder sur une disposition générale, qui pourrait comporter deux éléments clés: le caractère déloyal de la pratique, ainsi qu'un

¹⁰ COM(2002) 62 final du 5 février 2002

«critère de préjudice causé au consommateur» (développé en annexe). La disposition générale devrait être étayée par un certain nombre de règles spécifiques (les «catégories de pratiques loyales/déloyales») concernant différents stades de la relation entreprise-consommateur. Une liste non exhaustive d'exemples serait établie pour illustrer la disposition générale et les catégories.

- les catégories de pratiques loyales/déloyales pourraient comporter les éléments suivants:
 - une interdiction pour les entreprises de s'engager dans des pratiques commerciales qui sont trompeuses ou susceptibles de tromper le consommateur;
 - une obligation de divulguer au consommateur toutes les informations matérielles qui sont susceptibles d'influencer sa décision;
 - une interdiction du recours par les entreprises à la force physique, au harcèlement, à la contrainte ou à une influence abusive;
 - une communication de l'information et un traitement des réclamations efficaces au cours de la période après-vente;
- l'accent doit être mis sur les pratiques déloyales qui portent préjudice aux intérêts des consommateurs dans leur ensemble, plutôt que sur des cas particuliers, conformément à l'approche existante. La législation devrait prévoir la possibilité d'actions en cessation pour veiller à ce que ces pratiques déloyales soient éliminées rapidement. La directive-cadre serait intégrée dans la liste des directives couvertes par l'article premier de la directive relative aux actions en cessation¹¹.

En outre:

- d'après deux États membres, une directive-cadre doit également couvrir la loyauté dans les relations commerciales entre entreprises. Il ressort clairement du livre vert que l'intention initiale de la Commission était de limiter une directive-cadre aux transactions entre entreprises et consommateurs. D'une part, il existe des pratiques déloyales, telles que la protection des secrets commerciaux ou l'imitation servile, qui semblent, par nature, relever uniquement des relations entre entreprises et qui devraient se trouver en dehors du champ d'application de la directive-cadre. D'autre part, il existe certaines pratiques, telles que la publicité trompeuse, qui peuvent porter préjudice tant aux intérêts des consommateurs que des concurrents et qui entrent plus clairement dans ce champ d'application, pour autant que les consommateurs soient concernés. Comme aucun autre État membre n'a plaidé pour l'extension d'une directive-cadre à toutes les relations entre entreprises, la Commission ne voit pas de raison de modifier son orientation initiale qui est de couvrir uniquement les opérations entre les entreprises et les consommateurs.
- la décision de s'engager dans l'approche de la directive-cadre ne signifie pas, comme le livre vert l'indique clairement, l'abandon du recours à des mesures

¹¹ 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

sectorielles spécifiques comme la directive sur la télévision sans frontières. Celles-ci continueront à être utilisées, en fonction des besoins.

26. La proposition de règlement relatif aux promotions des ventes dans le marché intérieur, présentée par la Commission, est compatible avec la démarche mixte. Le Conseil a indiqué qu'il convient de donner la priorité à un suivi effectif du livre vert de la Commission sur la protection des consommateurs. La présente communication répond à cette demande. Le Conseil a également précisé que les travaux sur la proposition de règlement relative aux promotions des ventes devaient se poursuivre. Dans ce contexte, la Commission souhaite confirmer que les travaux sur la proposition de règlement relative aux promotions des ventes doivent continuer en parallèle .

Directives existantes en matière de protection des consommateurs

27. Le livre vert, dans sa description de l'approche mixte, suggère que toute réforme des directives existantes en matière de protection des consommateurs «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». La base fondamentale de cette approche n'a pas varié. L'insistance des États membres à faire figurer des prescriptions minimales dans les propositions de la Commission n'était pas un simple caprice. Elle tenait plutôt aux différences d'approche sous-jacentes en matière de protection des consommateurs, identifiées dans le livre vert. En dépit des souhaits exprimés dans certaines réponses, il n'est pas politiquement réaliste de demander aux États membres d'abandonner les prescriptions minimales dans les directives existantes en matière de protection des consommateurs sans traiter au préalable ces différences sous-jacentes.
- Il serait cependant possible d'abroger certaines dispositions des directives existantes en matière de protection des consommateurs et de les incorporer dans la directive-cadre.
 - Les possibilités de réforme des dispositions du droit des contrats qui se sont avérées problématiques dans les directives existantes seraient examinées dans le contexte de la communication de suivi du droit européen des contrats¹², qui sera présentée avant la fin de l'année.

Codes de conduite, orientations non contraignantes et participation des parties intéressées

Codes de conduite

28. D'après le livre vert, une directive-cadre aborderait deux aspects des codes de conduite:
- La définition du non-respect des engagements volontaires contenus dans un code comme constituant une pratique commerciale déloyale.

¹² Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant le droit européen des contrats (COM(2001) 398 final)

- La compatibilité des codes recommandant des pratiques commerciales avec la directive-cadre.

29. L'élaboration des codes de conduite au niveau de l'UE dans le domaine de la protection des consommateurs devrait être régie par les critères suivants:

- l'essence des codes de conduite est leur caractère volontaire: les entreprises ne doivent pas être tenues de rédiger des codes, ni d'y adhérer. Elles ne doivent pas non plus être contraintes à négocier des codes avec les pouvoirs publics ou d'autres tierces parties. Les codes ne doivent pas s'appliquer à ceux qui n'y ont pas souscrit;
- veiller au respect des engagements pris dans les codes de conduite est essentiel pour que les États membres qui n'ont pas de tradition en la matière acceptent que ces codes soient plus largement utilisés et qu'il se produise un changement d'approche vers une législation moins intrusive. Le non-respect d'un engagement volontaire doit être considéré comme une pratique commerciale trompeuse et donc déloyale;
- seuls les engagements concernant les pratiques commerciales entre entreprises et consommateurs seraient concernés¹³. En outre, le non-respect d'un engagement ferme, tel que l'engagement de suivre certaines «bonnes pratiques», pourrait être considéré comme une pratique trompeuse. Le non-respect d'un engagement formulé en termes d'aspiration («meilleurs efforts») ne constituerait pas une pratique trompeuse;
- les titulaires des codes devraient être responsables de la conformité de leurs codes avec la législation mais non légalement responsables du respect du code par leurs membres. Veiller à ce que les titulaires des codes soient responsables de leurs propres codes devrait renforcer leur crédibilité;
- il convient d'encourager l'élaboration de codes à l'échelle de l'UE. L'adhésion à un code pourrait assurer une «présomption de conformité» implicite, équivalente au rôle joué par les normes dans le cadre de la nouvelle approche. À l'heure actuelle, il est presque impossible de développer un code véritablement européen, en raison des divergences entre les règles nationales. En outre, le statut des engagements pris dans les codes diffère considérablement entre les États membres;
- l'approbation des codes de conduite par les pouvoirs publics doit toujours avoir une contrepartie, en termes de modifications susceptibles d'être demandées par les autorités. La Commission poursuivra la consultation pour déterminer s'il convient de prévoir une approbation des codes et quels sont les mécanismes nécessaires pour veiller à ce que ces codes soient conformes au droit communautaire. L'approbation des pouvoirs publics créerait une présomption de conformité aux dispositions de la directive-cadre, mais serait sans préjudice de la compatibilité des codes avec les dispositions de droit communautaire ou national en matière de concurrence.

¹³ La Commission a lancé une initiative sur les codes de conduite entre entreprises, dans le domaine du commerce électronique. Cf. <http://europa.eu.int/comm/enterprise/ict/policy/b2b-market-fair-trade.htm>

30. Des préoccupations importantes ont été exprimées quant à l'extension du rôle des codes de conduite. Ceux-ci ne sont pas la panacée. Ils peuvent être détournés, soit pour tromper les consommateurs, soit pour fausser la concurrence. Ils n'ont pas le même statut juridique que la législation. Le recours ultime à la législation sectorielle restera toujours possible. Des codes de conduite efficaces permettent simplement de réduire l'usage de ce garde-fou. Dans ce contexte, la Commission encourage l'élaboration de codes qui, plutôt que de fixer des exigences minimales à respecter, vont au delà des dispositions des directives et assurent un niveau plus élevé de protection des consommateurs.

Orientations non contraignantes et participation des parties intéressées

31. Ces instruments devraient être considérés globalement avec la directive-cadre, chaque élément apportant un degré différent de sécurité et d'adaptabilité. La valeur des orientations résiderait principalement dans l'apport d'un point de référence aux entreprises, aux consommateurs, aux autorités responsables et aux magistrats, ainsi que dans la réduction du risque d'interprétations divergentes. Le développement de ces orientations par certains États membres vise à améliorer la sécurité juridique dans le domaine de la protection des consommateurs au niveau national; des orientations sont aussi développées au niveau européen dans d'autres politiques de l'UE. Bien qu'elles ne soient pas contraignantes, elles constituent un outil pratique pour régler de nouvelles questions. Plus important encore, elles permettent d'atteindre une approche commune entre les pouvoirs publics nationaux, dont les interprétations ont un impact considérable sur l'application pratique des réglementations.
32. Il convient de poursuivre la consultation à la fois sur la forme et sur l'élaboration des orientations, ainsi que sur le rôle que pourraient jouer dans leur mise au point les parties intéressées. Si ce dernier point a été accueilli favorablement sur le principe, une nouvelle consultation et un nouvel examen sont nécessaires en ce qui concerne les mécanismes qui donneraient aux parties intéressées un rôle dans l'identification du consensus.

Application des réglementations

33. L'accueil favorable réservé aux propositions de la Commission concernant la coopération dans le domaine de l'application des réglementations lui apporte un soutien clair pour présenter une proposition législative établissant un cadre de coopération. La Commission va maintenant entamer les travaux sur ce point, en vue de présenter une proposition d'ici la fin de 2002. Les parties les plus concernées, les gouvernements nationaux et les autorités responsables seront consultés de façon informelle. Les idées détaillées (par exemple la création d'un point de liaison central au niveau national, l'assistance mutuelle et des actions communes en matière d'application des réglementations) présentées dans le livre vert constitueront la base de la proposition de la Commission.

IV. SUIVI

34. Les consultations sur les questions qui restent ouvertes devraient s'effectuer sur la base de documents de travail. Les grandes lignes d'une directive-cadre, esquissées à l'annexe I, constituent le premier de ces documents de travail.

Pratiques commerciales loyales

Domaines initiaux de recherche et méthodologie d'évaluation

35. La première étape consistera à dessiner les contours généraux en consultant des experts nationaux et les parties intéressées, afin d'identifier des options possibles. Les domaines clés de recherche initiaux, susceptibles d'être examinés sur la base d'un ou plusieurs documents de travail, couvriront les notions nationales de pratiques loyales – à savoir les dispositions générales et les catégories de pratiques loyales/déloyales – les codes de conduite, les orientations non contraignantes et la participation des parties intéressées. Toute information utile sera recueillie afin d'évaluer l'impact des propositions.
36. En ce qui concerne les notions de pratiques loyales, le but est d'identifier les notions/catégories de comportement commercial loyal/déloyal («notions de loyauté») qui sont communes aux systèmes juridiques de la plupart des États membres. Les notions qui ne sont pas communes mais spécifiques aux systèmes d'un ou d'une minorité d'États membres devront être caractérisées en tenant compte des critères suivants: (i) les objectifs en terme d'intérêt public qui motivent la mesure; (ii) le fait que la mesure soit liée à l'objectif d'intérêt public invoqué; (iii) le degré d'efficacité de la mesure pour atteindre les objectifs d'intérêt public invoqués; (iv) le fait que la mesure se caractérise ou non par des particularités culturelles ou sociales.
37. Sur la base des informations ci-dessus, la Commission procédera à une évaluation juridique destinée à déterminer si la mesure nationale constitue une réponse proportionnée à un intérêt public légitime dans la protection des consommateurs et est cohérente notamment avec d'autres mesures communautaires de protection des consommateurs.

Création d'un groupe d'experts

38. La Commission mettra sur pied un groupe d'experts des gouvernements nationaux pour:
 - faciliter un échange de vues plus approfondi entre la Commission et les États membres;
 - aider la Commission à identifier les obstacles transfrontaliers principaux que rencontrent les entreprises et les consommateurs dans le domaine des pratiques commerciales loyales, et qui causent des distorsions de concurrence appréciables;
 - identifier et comparer les concepts de pratiques commerciales loyales dans les États membres;
 - identifier les bases communes et les questions à aborder dans toute directive-cadre, en utilisant l'annexe comme point de départ pour structurer le débat, et déterminer le niveau d'harmonisation nécessaire pour appliquer les principes de la reconnaissance mutuelle et du pays d'origine, et donc réaliser le marché intérieur dans ce domaine;
 - identifier les obstacles, en matière de pratiques commerciales loyales, qui ne causent pas de distorsions de concurrence appréciables et peuvent donc être

surmontés en appliquant les principes de la reconnaissance mutuelle et du pays d'origine dans toute directive-cadre, sans qu'il soit nécessaire de réaliser une harmonisation supplémentaire;

- fournir une analyse détaillée et des options concernant les futures mesures dans ce domaine, comme base d'une consultation plus large.

39. La Commission présidera le groupe d'experts, qui sera composé d'experts gouvernementaux des États membres. La Commission invitera les parties intéressées, en particulier les associations d'entreprises et les organisations de consommateurs, à présenter leurs positions sur les questions spécifiques considérées. Le groupe d'experts se réunira à intervalles réguliers. L'ordre du jour du groupe d'experts, les documents de travail complémentaires préparés à cet effet et les comptes rendus de ses réunions seront rendus publics. Les travaux du groupe d'experts seront pris en considération avec les contributions provenant d'autres sources.

Groupes d'experts existants

40. Les travaux et l'expérience d'un certain nombre de groupes d'experts existants seront mis à profit, si cela s'avère nécessaire et dans les domaines pertinents, pour apporter de nouvelles idées et réflexions sur les questions clés. Un rôle important sera dévolu, en particulier, aux travaux du groupe d'experts sur les communications commerciales, du groupe d'experts sur la stratégie des services, de l'OCDE et du Réseau international de contrôle de la commercialisation (Europe), un forum important où les autorités responsables de l'application des réglementations dans les États membres se rencontrent et débattent de leurs problèmes. Le comité des consommateurs continuera également à être associé aux discussions de façon ponctuelle.

Groupe universitaire

41. La Commission mettra également sur pied un ou plusieurs groupes d'universitaires de différents États membres pour l'aider à identifier les notions de pratiques loyales qui sont communes aux systèmes juridiques des États membres et à les distinguer de celles qui sont spécifiques à certains États membres. À cette fin, le groupe universitaire effectuera une étude juridique comparative approfondie.

Participation des parties intéressées

42. La Commission considère qu'il est crucial de continuer à consulter les parties intéressées et poursuivra le dialogue avec elles au cours des prochains mois. Elle organisera un certain nombre de réunions ouvertes à Bruxelles et, le cas échéant, dans les États membres, à l'initiative des gouvernements nationaux, afin d'explorer des questions spécifiques. Entre-temps, les réactions à la communication sont les bienvenues et doivent être envoyées à la Commission pour le **30 septembre 2002**. Toutes les réactions seront envoyées par courrier électronique à l'adresse consultsanco@cec.eu.int. En outre, des copies papier peuvent également être envoyées à l'adresse suivante:

43. Sauf demande contraire explicite, la Commission publiera sur l'internet toutes les réponses reçues.

Parlement européen

44. La Commission tiendra le Parlement européen pleinement informé de l'évolution de la consultation, en particulier des résultats des groupes d'experts et des réunions avec les parties intéressées.

Examen de l'acquis

45. La Commission entamera également un examen détaillé de la législation existante relative aux consommateurs, afin d'identifier des domaines susceptibles d'être consolidés et simplifiés. Cet examen couvrira les éléments de l'acquis relatifs aux pratiques commerciales et sans effet sur les dispositions du droit des contrats dans les États membres. La Commission délimitera les domaines clés, afin de procéder à une large consultation sur les initiatives de consolidation possibles et d'assurer la cohérence avec les mesures de suivi du livre vert. Les entreprises, les consommateurs et certains États membres se sont plaint, dans leurs réponses, des obstacles existants à cet égard, par exemple les différentes périodes de rétractation découlant des directives actuelles. Comme indiqué plus haut, la Commission examinera les obstacles provenant des dispositions de l'acquis du droit des contrats dans le cadre du suivi de la communication sur le droit européen des contrats.

ANNEXE I

ÉLÉMENTS D'UNE DIRECTIVE-CADRE ÉVENTUELLE

Ce qui suit constitue un document de travail qui esquisse les éléments d'une directive-cadre possible, afin de disposer d'un point de départ pour structurer le débat au sein du groupe d'experts mentionné plus haut.

I. Champ d'application

Une directive-cadre éventuelle pourrait harmoniser les dispositions légales des États membres relatives à la loyauté des pratiques commerciales, afin d'assurer un niveau uniforme et élevé de protection des consommateurs et le bon fonctionnement du marché intérieur. Elle ne couvrirait pas les aspects de santé et de sécurité relatifs aux biens, aux services ou à la propriété, pas plus que le droit des contrats et les recours dans ce domaine.

Une directive-cadre serait consacrée en premier lieu aux pratiques commerciales déloyales portant préjudice aux intérêts collectifs des consommateurs, plutôt qu'aux plaintes individuelles. En vertu de ses dispositions, les États membres veilleraient à ce que les recours judiciaires dans leur droit national permettent de prendre rapidement des mesures, y compris des mesures temporaires, destinée à mettre fin à toute pratique déloyale. La directive-cadre serait intégrée dans la liste des directives couvertes par l'article premier de la directive relative aux actions en cessation.

Une autre question soumise à la consultation consiste à savoir si la directive-cadre doit prévoir ou non l'exercice d'un recours autonome par les organismes nationaux responsables de l'application des réglementations et/ou les organisations de consommateurs. Il convient également d'examiner dans ce contexte si les infractions les plus flagrantes et les plus graves à des dispositions spécifiques de la directive-cadre (par exemple, usage de la force, harcèlement ou contrainte, cf. plus bas) pourraient donner lieu à des dommages et intérêts pour des préjudices établis par des consommateurs individuels.

La directive-cadre ne s'appliquerait que dans la mesure où il n'existe pas de dispositions spécifiques de droit communautaire régissant ces pratiques commerciales. Par exemple, elle s'appliquerait sans préjudice des exigences d'information à fournir en vertu de la directive sur le crédit à la consommation¹⁴, ou des règles sur le parrainage fixées dans la directive sur la télévision sans frontières.

II. Structure

1. Disposition générale

La directive-cadre reposerait sur une disposition générale, en vertu de laquelle les États membres doivent veiller à ce que les opérateurs établis sur leur territoire ne se livrent pas à des pratiques commerciales déloyales.

¹⁴ 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, telle que modifiée ultérieurement.

La disposition générale pourrait se composer de deux éléments:

- a) le caractère déloyal de la pratique commerciale;
- b) un «critère de préjudice causé au consommateur», c'est-à-dire le fait que la pratique commerciale doit causer ou être susceptible de causer un préjudice direct au consommateur. Ce critère doit être mesuré par rapport à un consommateur d'intelligence moyenne, normalement informé et raisonnablement avisé, tel que le définit la Cour de justice¹⁵. Lorsque l'entreprise cible consciemment ses activités sur un groupe vulnérable spécifique de consommateurs (tels que les enfants), ce critère doit être adapté en conséquence.

2. Catégories de pratiques loyales/déloyales

La disposition générale devrait être étayée par un ensemble complet de règles spécifiques (les «catégories de pratiques loyales/déloyales») concernant différents stades de la relation entreprise-consommateur. Pour définir ces catégories, la Commission devra examiner les notions de loyauté, qui sont communes à la plupart des ordres juridiques des États membres.

Les éléments communs pourraient être notamment:

- les pratiques trompeuses;
- le défaut de fournir des informations matérielles («obligation de divulgation»), y compris les allégations, les omissions et la conduite;
- le recours à la force, au harcèlement, à la contrainte ou à une influence abusive;
- le défaut d'assistance après-vente et de traitement efficace des réclamations.

2.1 Pratiques commerciales trompeuses

Une directive-cadre devrait interdire aux entreprises de se livrer à des pratiques commerciales qui sont trompeuses ou susceptibles de tromper le consommateur auquel elles s'adressent ou pour lequel elles sont effectuées. Exemples:

- toute technique de promotion de biens ou services ou d'une propriété offerts, qui n'est pas clairement identifiable comme telle par le consommateur. En particulier, les éléments, annonces ou promotions qui sont diffusés en échange de paiement ou dans le cadre de modalités de réciprocité doivent être clairement reconnaissables en tant que tels par le consommateur;
- une allégation selon laquelle un bien ou service dispose d'un parrainage, d'un agrément, de caractéristiques de performance, d'accessoires, d'ingrédients, de quantités, de composantes ou d'avantages qu'il ne possède pas;

¹⁵ *Pall Corp. contre P. J. Dahlhausen & Co*, C-238/89, Rec. 1990 I-4827; *Verband Sozialer Wettbewerb eV contre Clinique Laboratoires SNC et Estée Lauder Cosmetics GmbH*, C-315/92, Rec. 1994 I-317; *Mars*, C-470/93, Rec. 1995 I-1923; *Commission contre République fédérale d'Allemagne "Sauce Hollandaise"*, C-51/94, Rec. 1995 I-3299; *Gut Springenheide*, C-210/96, Rec. 1998 I-4657; *Estée Lauder v Lancaster*, C-220/98, Rec. 2000 I-117.

- une allégation selon laquelle un bien ou un service est d'un certain niveau, qualité, catégorie, style ou modèle, alors qu'il ne l'est pas.

Dans ce contexte, l'entreprise devrait être à même d'étayer objectivement toutes les allégations, autres que celles spécifiquement régies par d'autres dispositions législatives de l'UE, qui sont présentées aux consommateurs, de façon directe ou implicite. Ceci ne concernerait pas les cas de publicités basées sur des allégations subjectives ou sur des avis correctement exprimés, si l'attention du consommateur est attirée sur la source et les limites de la communication. En outre, les cas de «boniment» ne seraient pas couverts, étant donné qu'une personne raisonnable est capable de discerner les allégations manifestement exagérées et de s'abstenir de les prendre au sérieux. Certains des points ci-dessus sont partiellement couverts par la directive sur la publicité trompeuse, qui pourrait être intégrée dans toute directive-cadre.

2.2 Obligation de divulgation

Souvent, des informations sont fournies dans des brochures et des contrats interminables ou en jargon. Une directive-cadre devrait assurer la transparence des faits essentiels, tels que pénalités, frais ou allégations cachés, concernant les biens et services, qui sont susceptibles d'exercer un impact important sur la décision d'achat du consommateur. Le consommateur doit recevoir ces informations du fournisseur avant l'achat de tout bien ou service.

Une directive-cadre pourrait imposer aux opérateurs une obligation de divulguer au consommateur toutes les informations matérielles susceptibles d'influencer sa conduite ou sa décision à l'égard des biens ou services.

Par exemple, les aspects suivants, entre autres, pourraient être imposés:

- l'identité du fournisseur et, dans le cas de contrats nécessitant un paiement anticipé, son adresse;
- le prix des biens ou services, toutes taxes comprises, dans la monnaie applicable;
- les frais de livraison, le cas échéant;
- les modalités de fourniture et ou d'exécution;
- la possibilité de renvoyer les biens, si elle est prévue par le droit européen, ou les pratiques en matière de renvoi, d'échange ou de remboursement;
- le coût, s'il est supérieur au tarif de base, qu'un consommateur devrait supporter pour communiquer avec l'opérateur, par exemple l'utilisation de numéros téléphoniques à supplément;
- les informations relatives au service après-vente disponible;
- la souscription à un code de conduite et à un régime alternatif de règlement des litiges, le cas échéant.

2.3 Recours à la force, au harcèlement, à la contrainte ou à une influence abusive

Une directive-cadre pourrait prévoir que les entreprises ne peuvent recourir à la force physique, au harcèlement, à la contrainte ou à une influence abusive dans leur relation avec les consommateurs. Ce comportement inclut les pratiques de vente agressives et viserait une entreprise qui:

- a) exploite les caractéristiques intrinsèques du consommateur ou les conditions dans lesquelles il se trouve. Par exemple, le fait de profiter d'une situation ou d'un malheur spécifique du consommateur, comme un deuil ou une maladie grave dans sa famille ou ses craintes pour sa sécurité personnelle ou son endettement;
- b) soumet le consommateur à des pressions abusives pour qu'il accepte d'acheter des biens ou des services. Par exemple, le fait de faire comprendre au consommateur qu'il ne pourra s'en aller avant d'avoir signé le contrat, ou des visites prolongées de représentants qui ignorent les demandes du consommateur les priant de quitter les lieux.

2.4 Assistance après-vente au consommateur et traitement des réclamations

Il sera nécessaire d'examiner quels aspects de l'assistance après-vente au consommateur pourraient être couverts dans la directive-cadre.

Les procédures de traitement des réclamations sont susceptibles d'y figurer. La pratique varie, mais de nombreux fournisseurs n'accordent pas une priorité suffisante à une gestion efficace des requêtes et réclamations de leurs clients, ce qui se reflète dans les systèmes, les ressources, les cultures et les résultats. La directive-cadre pourrait imposer aux opérateurs de veiller à répondre rapidement et efficacement à toute réclamation et à accorder entière réparation lorsque cela se justifie. En l'occurrence, il convient que les règles portent sur les résultats, plutôt que sur des méthodes, et laissent les entreprises libres d'organiser leurs pratiques internes.

Exemples de procédures possibles:

- coordonner la gestion des réclamations;
- veiller à ce que les informations d'intérêt général provenant des réclamations soient rapportées à la direction de l'entreprise;
- informer les consommateurs sur la façon de présenter une réclamation et sur la suite qui y est donnée;
- prévoir des points de contact auprès desquels les consommateurs peuvent déposer une réclamation;
- pratiquer des contrôles internes pour veiller à ce que les réclamations reçoivent un traitement approprié;
- fournir des informations sur les mécanismes de résolution des litiges avec intervention d'une tierce partie.

Une autre question soumise à la consultation consiste à déterminer si d'autres aspects de la relation après-vente entre l'entreprise et le consommateur (par exemple l'absence d'informations utiles sur la vie d'un produit complexe ou l'absence de pièces de rechange ou leur prix excessif) doivent être intégrés dans une catégorie spécifique de pratiques déloyales. Il est également envisageable que ces questions soient couvertes par l'exigence d'information en vertu de l'obligation de divulgation.

2.5. Codes de conduite

Seuls les engagements volontaires souscrits dans des codes de conduite rendus publics par des entreprises et portant sur des pratiques commerciales entre entreprises et consommateurs seraient concernés par la directive-cadre. Ces engagements pourraient être adoptés collectivement par un secteur professionnel ou une association d'entreprises ou une entreprise individuelle. Un titulaire du code devrait être défini, et serait responsable de l'élaboration du code (par exemple une association ou l'entreprise elle-même dans le cas d'un code individuel).

La décision d'adhérer à un code serait également volontaire. Lorsqu'une entreprise fait état de son adhésion à un code, elle suscite des attentes légitimes. Si elle ne respecte pas les engagements fermes souscrits dans le code, son comportement sera considéré comme une fausse déclaration et donc comme une pratique déloyale en vertu de la directive-cadre. Le titulaire du code serait responsable de la conformité du contenu du code à la directive-cadre. Cependant, la directive-cadre ne rendrait pas le titulaire du code responsable du respect du code par les membres. Ce sont ces derniers, comme indiqué plus haut, qui seraient responsables s'ils manquaient à leurs engagements.

Comme indiqué plus haut, il convient de poursuivre la consultation pour déterminer si la directive-cadre devrait prévoir une option d'approbation des codes par les autorités publiques. Tous les codes, en tant qu'accords entre entreprises, seraient soumis à l'obligation de respecter les règles de concurrence. Comme mentionné précédemment, toute approbation par les pouvoirs publics créerait une présomption de conformité aux dispositions de la directive-cadre mais ne préjugerait en rien de leur compatibilité avec les dispositions du droit de la concurrence, notamment celles qui figurent à l'article 81 du traité.

3. Liste d'exemples

Pour illustrer le champ d'application de la disposition générale et des catégories de pratiques loyales/déloyales, une liste non exhaustive d'exemples figurerait en annexe à la directive-cadre. Ainsi, les pratiques trompeuses suivantes pourraient être citées à titre d'exemple:

- une allégation d'indépendance, de neutralité ou d'objectivité d'un conseil, alors que tel n'est pas le cas;
- une allégation sur le risque ou la probabilité de risque associé à des biens ou des services, qui ne correspond pas à la réalité.

III. Reconnaissance mutuelle et pays d'origine

Conjuguer un niveau adéquat d'harmonisation et les principes de la reconnaissance mutuelle et du pays d'origine (qui devraient être consacrés par la directive-cadre) permettra d'éviter une fragmentation du marché intérieur due à des interprétations divergentes dans la jurisprudence au niveau national.

IV. Orientations non contraignantes

Des règles pour l'utilisation des orientations non contraignantes relatives à la disposition générale et aux catégories de pratiques loyales/déloyales devraient être établies dans la directive-cadre. Celle-ci indiquerait clairement que ces orientations ne sont pas juridiquement contraignantes. Il existe différentes options pour l'élaboration de ces orientations. L'une d'entre elles consiste pour la Commission à formuler des recommandations/des communications interprétatives, après avoir consulté les représentants des États membres dans un forum approprié, ainsi que les associations d'entreprises et les organisations de consommateurs.

V. Participation des parties intéressées

En fonction de l'option choisie pour les orientations, la directive-cadre disposerait que la Commission mandate les parties intéressées pour tenter d'identifier un consensus sur ces orientations.

La directive-cadre devrait prévoir des critères généraux pour la sélection des parties intéressées, afin qu'elles représentent bien les intérêts en jeu dans les questions concernées.

D'autres critères devraient être fixés pour l'attribution du mandat et la vérification de son respect, afin que le mandat soit clair et qu'un délai précis soit indiqué. La directive-cadre devrait préserver le droit de la Commission de produire des orientations si les négociations devaient échouer.

Il convient de poursuivre la consultation sur la nature précise des dispositions ci-dessus.

ANNEXE II

	Réforme			Démarche			Pratiques			Codes			Orientations			Parties intéressées			Application des réglementations		
	Oui	Sans avis/ plus d'infos	Non	Mixte	Sans préf./ Sans avis/ Plus d'infos	Spéc.	Loyales	Sans préf./ Sans avis/ Plus d'infos	Trompeuses	Oui	Sans préf./ Sans avis/ Plus d'infos	Non	Oui	Sans préf./ Sans avis/ Plus d'infos	Non	Oui	Sans préf./ Sans avis/ Plus d'infos	Non	Oui	Sans préf./ Sans avis/ Plus d'infos	Non
États membres	12	2	1	12	0	3	13	1	1	10	2	3	10	5	0	11	4	0	10	3	2
Gouvernements (autres)	9	1	0	6	1	3	6	4	0	6	3	1	5	5	0	3	7	0	5	5	0
Org. de consommateurs	30	2	1	29	2	2	22	10	1	15	11	7	15	17	1	20	13	0	18	14	1
Assoc. d'entreprises	36	17	24	27	25	25	16	46	15	49	18	10	16	44	17	28	38	11	26	44	7
Entreprises	8	3	0	4	5	2	2	8	1	6	4	1	3	8	0	4	7	0	4	7	0
Juristes	8	0	1	5	2	2	2	6	1	3	6	0	5	4	0	4	5	0	6	3	0
Autres	11	3	0	12	1	1	9	4	1	9	4	1	7	6	1	8	6	0	7	7	0
TOTAL	114	28	27	95	36	38	70	79	20	98	48	23	61	89	19	78	80	11	76	83	10