

PARLEMENT EUROPÉEN

2004



2009

Commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs

4.5.2009

DOCUMENT DE TRAVAIL

sur la proposition de directive relative aux droits des consommateurs -
COM(2008)614 - 2008/0196(COD) - IMCO/6/68476

Commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs

Rapporteur: Arlene McCarthy

Introduction et résumé

La proposition d'une nouvelle directive d'ensemble relative aux droits des consommateurs (DDC) représente un véritable tournant pour la Commission européenne dans son approche du droit communautaire de la consommation. Celle-ci fusionne quatre instruments en vigueur en une seule directive «Droits des consommateurs», à laquelle elle applique le principe d'harmonisation complète. Cette disposition générale tranche avec la situation actuelle dans le droit de la consommation, où l'harmonisation complète, si l'on excepte la récente directive sur les pratiques commerciales déloyales, ne trouve que des applications ciblées et sectorielles, par exemple dans la directive sur le crédit à la consommation ou la nouvelle directive sur l'utilisation de biens à temps partagé, et est, dans les deux cas, accompagnée de nombreuses dérogations.

La commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs (IMCO) a décidé d'entreprendre un examen approfondi de l'analyse d'impact de la Commission, afin de déterminer si la proposition est étayée par de solides éléments probants et de procéder dans ce contexte à une audition publique avec la participation d'experts et d'acteurs du commerce et de la consommation. Devant l'afflux des prises de position des différents acteurs, la commission IMCO a également organisé une consultation en ligne sur les questions clés, destinée à faire état de ses travaux de manière structurée.

En **résumé**, les membres de la commission IMCO souscrivent au double objectif visant à créer un marché unique pour les consommateurs et les entreprises en simplifiant les règles pour les entreprises des 27 États membres et en assurant aux consommateurs un niveau élevé de protection dans le cadre de leur accès aux biens et aux services. Tout en soutenant ces objectifs, ils estiment important d'analyser les effets que la proposition pourrait avoir dans la pratique, et notamment son impact sur les droits et voies de recours ainsi que l'équilibre des obligations prévus au titre du droit national. Pour que la proposition remporte l'adhésion du public, il est nécessaire que les avantages qui en découlent pour l'ensemble des acteurs concernés soient clairement démontrés. Le présent document propose donc, en conclusion, un certain nombre de mesures de suivi qui devraient aider les législateurs à faire évoluer cette proposition.

La proposition de la Commission et ses objectifs

L'achèvement du marché intérieur dans le domaine de la consommation passe par un **double objectif**:

- i) renforcer la confiance des consommateurs des 27 États membres dans le niveau de protection élevé dont ils disposent au sein de l'Union;
- ii) faire en sorte que toutes les entreprises, quelle que soit leur taille, soient en mesure de proposer leurs biens et leurs services à l'ensemble des consommateurs dans les 27 États membres de l'Union et ce, sans aucune entrave inutile.

Les travaux du Parlement européen dans ce domaine, et notamment sa résolution du 6 septembre 2007 sur le livre vert sur la révision de l'acquis communautaire en matière de protection des consommateurs (rapport Patrie), s'inscrivent dans le droit fil de ces objectifs.

La **proposition de la Commission** d'une DDC est le fruit d'une révision de l'acquis

communautaire en la matière, lancée en 2004 dans le but de simplifier et de compléter le cadre réglementaire existant. Le 8 octobre 2008, au terme d'une consultation publique et d'une analyse d'impact, la Commission a donc présenté une proposition de DDC qui fusionne quatre instruments existants, à savoir la directive 93/13/CE concernant les clauses abusives, la directive 99/44/CE sur la vente et les garanties des biens de consommation, la directive 97/7/CE concernant les contrats à distance et la directive 85/577/CEE concernant les contrats négociés en dehors des établissements commerciaux en une seule directive «horizontale» qui simplifie et actualise les règles existantes, en éliminant les incohérences et en comblant les lacunes. Ces modifications devraient permettre, selon la Commission, de renforcer la confiance des consommateurs dans le marché intérieur et de réduire les réticences des entreprises vis-à-vis des échanges transfrontaliers. Cette proposition vient s'ajouter à deux instruments sectoriels révisés et actualisés récemment adoptés: la directive 2008/122/CE sur les biens à temps partagé et la directive 2008/48/CE sur le crédit à la consommation.

Dans son **analyse d'impact** (SEC 2008/2547), la Commission européenne constate que bien que le bon fonctionnement du marché intérieur d'«entreprise à consommateur» (B2C) soit entravé par plusieurs obstacles pratiques et structurels, qui sont notamment d'ordre linguistique et logistique, la fragmentation juridique des règles B2C constitue un obstacle majeur au développement du marché intérieur et à la confiance des consommateurs dans les achats transfrontaliers. La commission IMCO a invité la Commission à présenter une version plus détaillée de son analyse d'impact et à corriger certaines carences; par exemple, la Commission affirme que la fragmentation juridique est un obstacle majeur au marché intérieur, mais elle ne fournit aucun autre élément de preuve à l'appui de cette thèse que l'enquête Eurobaromètre 2008. D'autre part, dans son évaluation des incidences économiques de la proposition, la Commission ne tient compte que des effets liés aux obligations d'information. L'analyse d'impact devrait également s'attacher à exposer de manière systématique l'ensemble des coûts et des avantages de la proposition et des options alternatives, notamment pour ce qui concerne l'extension/réduction de la période de garantie, la durée du délai de rétractation, l'ordre d'exercice des voies de recours, l'extension du champ d'application pour les contrats à distance et les contrats hors établissement, et la responsabilité directe du producteur. Enfin, la Commission n'a pas fourni une analyse suffisamment circonstanciée des implications juridiques de la proposition; ainsi, elle n'a procédé à aucune évaluation de son impact sur les législations nationales.

Il serait donc souhaitable que les principes de **subsidiarité** et de **proportionnalité** soient mieux pris en compte. Il faut que la valeur ajoutée que la proposition apporte aux consommateurs par rapport à ce que permettrait l'action gouvernementale nationale soit parfaitement établie. Dans le même ordre d'idées, il serait nécessaire que la Commission clarifie son affirmation selon laquelle certains droits prévus dans le droit national des contrats ne relèvent pas du champ d'application de cette directive, même lorsqu'ils s'appliquent à des contrats de consommation couverts par ce champ d'application (voir en particulier la section «Défaut de conformité», à la page 5). Si cette affirmation est exacte, la proposition aurait sans doute un moindre impact, du point de vue de la subsidiarité, dans les domaines concernés. Le maintien de ces droits impliquerait en effet la persistance d'une fragmentation du marché, ce qui amènerait à s'interroger sur la pertinence des mesures adoptées pour atteindre les objectifs de la proposition. La question de la proportionnalité se voit donc soulevée à son tour.

Dans ces conditions, s'il existe un large consensus sur les objectifs généraux d'achèvement du marché intérieur et de renforcement de la confiance des consommateurs, un certain nombre d'aspects essentiels ont été soulevés.

Examen des principaux aspects de la proposition

Degré d'harmonisation

La proposition pose le principe d'une **harmonisation complète**. Celle-ci recouvre les obligations d'information, le droit de rétractation pour les contrats à distance et hors établissement, les droits spécifiques des consommateurs dans le cadre des contrats de vente et les clauses abusives dans les contrats de consommation.

Dans le **rapport Patrie**, le Parlement européen rappelle que l'harmonisation complète ne doit pas se traduire par un abaissement du niveau de protection des consommateurs. C'est pourquoi il suggère que l'on parte du principe de l'harmonisation complète ciblée, c'est-à-dire une harmonisation complète appliquée à des dispositions précises, à déterminer au cas par cas. Le Parlement insiste en outre sur le fait que l'harmonisation ne doit pas aboutir à un abaissement du niveau de protection des consommateurs auquel sont parvenus certains dispositifs nationaux.

Les **avis des acteurs** consultés par la commission IMCO **restent partagés**. Les opinions sont polarisées entre le monde entrepreneurial, globalement favorable, et les associations de consommateurs, globalement hostiles à la proposition sous sa forme actuelle. La grande majorité des fédérations professionnelles soutient l'harmonisation complète ou l'harmonisation complète ciblée. Celle-ci contribuera, selon elles, à améliorer le fonctionnement du marché intérieur et le rendra plus compétitif, dans la mesure où elle permettra de vaincre les réticences des professionnels vis-à-vis des opérations transfrontalières, tout en réduisant leurs charges administratives et leurs coûts de mise en conformité. La plupart des associations de consommateurs défendent l'harmonisation minimale en faisant valoir que la proposition remet en cause des droits qui font partie intégrante de l'acquis communautaire et que toute réduction des droits des consommateurs est inacceptable. Selon les représentants des consommateurs, une harmonisation complète aurait des effets excessifs et disproportionnés par rapport aux objectifs déclarés de la proposition.

Champ d'application

La DDC vise les contrats de vente de biens ou de prestation de services d'entreprise à consommateur (**B2C**). D'une manière générale, tous les **contrats de vente** sont couverts, c'est-à-dire les achats réalisés en magasin, à distance ou hors établissement. Les services financiers sont uniquement couverts par les règles relatives aux clauses abusives; les crédits hypothécaires ou autres prêts immobiliers négociés au domicile du consommateur sont régis par les règles relatives aux contrats hors établissement. De même, dans le cadre des biens à temps partagé ou des voyages à forfait, seules s'appliquent les règles relatives aux clauses abusives.

Le champ d'application de la directive a suscité des **préoccupations particulières**. Un certain

nombre de représentants du monde de l'entreprise ont demandé que soit insérée une disposition établissant clairement que les opérations d'entreprise à entreprise ne sont pas visées. Les fournisseurs de petits prêts aux consommateurs réclament que soit clarifiée la question de l'applicabilité du nouvel instrument aux montants inférieurs au seuil fixé par la directive sur le crédit à la consommation. Certains représentants des entreprises se disent préoccupés par l'application des dispositions «hors établissement» de la directive aux transactions de faible montant. Les associations de consommateurs dénoncent l'exclusion des produits numériques de ces dispositions, y voyant l'incapacité du législateur à élaborer une proposition tournée vers l'avenir. Les entreprises du secteur numérique approuvent en revanche cette exclusion, en faisant valoir que les produits sous licence ne doivent pas être traités comme les autres produits. Certaines fédérations professionnelles, en accord sur ce point avec les associations de consommateurs, regrettent que les voyages à forfait soient exclus du champ d'application de la directive.

En règle générale, les acteurs ont accueilli favorablement les **définitions** que propose la directive des notions de «consommateur» et de «professionnel». Ils demandent toutefois des clarifications concernant le traitement du «statut mixte» des personnes physiques qui agissent à la fois en tant que consommateurs privés et en tant qu'opérateurs commerciaux. Des dispositions particulières pour les consommateurs vulnérables ou les associations sans but lucratif pourraient être introduites. Il conviendrait d'examiner de manière plus approfondie les définitions proposées, dans la mesure où elles exercent un impact significatif sur le champ d'application du droit communautaire dans le secteur B2C.

Information des consommateurs et droit de rétractation dans les contrats à distance et hors établissement

Pour les contrats à distance et hors établissement, le droit de **rétractation** est harmonisé à quatorze jours. La proposition crée également un formulaire de rétractation standard. L'introduction d'une méthode de computation harmonisée pour le délai de rétractation est accueillie favorablement, en général, par les différents acteurs. Plusieurs associations de consommateurs désapprouvent l'obligation pour le consommateur de notifier sa décision de rétractation sur un support durable. Ces associations critiquent également la liste des exceptions au droit de rétractation, par exemple l'exemption des services dont la prestation a commencé pendant la période de rétractation.

Les avis sont partagés sur la prolongation du délai de rétractation en cas de **manque d'information**; les fédérations professionnelles s'inquiètent des pertes que les entreprises pourraient subir si les consommateurs exercent leur droit de rétractation pendant cette prolongation, alors que les associations de consommateurs auraient souhaité que soient prévues des sanctions plus sévères.

Défaut de conformité

La proposition maintient le principe selon lequel la responsabilité du professionnel est engagée vis-à-vis du consommateur pour une période de **deux ans** si les biens ne sont pas conformes au contrat. L'approche d'harmonisation complète adoptée par la proposition signifie que la durée de responsabilité se verrait réduite dans un certain nombre d'États membres qui accordent actuellement une durée plus longue, jusqu'à six ans par exemple,

voire une durée indéterminée dans certains cas. Plusieurs associations de consommateurs craignent que ce raccourcissement de la durée de responsabilité n'aboutisse à une multiplication des contrats commerciaux d'extension de garantie placés auprès des consommateurs. Cette question est également examinée dans une étude commanditée par la commission IMCO, qui conclut que les voies de recours ouvertes aux consommateurs sont limitées dans la pratique, une fois écoulée la période initiale de six mois pendant laquelle la charge de la preuve incombe au professionnel.

Plusieurs associations professionnelles et de consommateurs ont demandé l'introduction de la **responsabilité directe du producteur** dans la proposition.

La hiérarchie des **recours** ouverts aux consommateurs en cas de défaut de conformité a suscité de nombreux commentaires. Les associations de consommateurs sont farouchement opposées à ce que le choix des recours soit laissé au professionnel; elles estiment que le choix entre réparation, remboursement ou remplacement appartient au consommateur.

De nombreux acteurs du commerce comme de la consommation se sont déclarés extrêmement préoccupés par le **manque de clarté** sur la question de l'articulation entre les dispositions totalement harmonisées de la proposition et les voies de recours prévues dans le droit national général des contrats, telles que la *right to reject* (droit de refus) au Royaume-Uni ou la garantie des vices cachés en France. Comme souligné plus haut au regard des principes de subsidiarité et de proportionnalité, cette question fait partie des points clés de la proposition qui réclament une analyse approfondie.

Clauses abusives

La proposition de directive actualise les dispositions de la directive 93/13/CEE. Elle vise les clauses qui n'ont pas fait l'objet d'une négociation individuelle, c'est-à-dire les clauses contractuelles types. La proposition contient deux listes de clauses abusives. L'annexe II établit la liste des clauses réputées abusives en toutes circonstances («**liste noire**»), et l'annexe III, une liste de clauses jugées abusives à moins que le professionnel ne prouve le contraire («**liste grise**»). Ces listes s'appliquent dans tous les États membres et ne peuvent être modifiées que par la procédure de comitologie prévue dans la directive.

Les fédérations professionnelles aussi bien que les associations de consommateurs ont fait part de leurs préoccupations au sujet du **manque de clarté dans l'interaction** entre ces listes complètement harmonisées et l'existence de jurisprudences, d'orientations et de pratiques juridiques et administratives divergentes selon les États membres. Le Parlement européen exprimait déjà les mêmes inquiétudes dans son rapport sur la transposition et l'application de la directive relative aux pratiques commerciales déloyales, qui adopte la même approche des listes harmonisées noires et grises. Les associations de consommateurs s'inquiètent particulièrement de la perte de flexibilité au niveau national dans ce domaine.

Options alternatives proposées par les acteurs

Dans le cadre de sa consultation en ligne, la commission IMCO a invité les différents acteurs à faire part de leurs suggestions sur la manière d'améliorer la proposition de la Commission et, le cas échéant, sur les solutions alternatives qu'ils privilégiaient. Plusieurs des idées émises

à cette occasion méritent d'être prises en considération. Il est vrai que certaines de ces options recourent celles que la Commission a passées en revue dans son analyse d'impact, mais, compte tenu des préoccupations, déjà évoquées, que suscite la minceur des preuves sur lesquelles s'appuie cette analyse, et eu égard aux réactions de certains acteurs, on ne doute pas qu'elles réclament un plus ample examen. Les options avancées sont les suivantes:

- application de l'harmonisation complète, mais avec un renforcement substantiel des droits des consommateurs qui reflète les meilleures pratiques législatives parmi les États membres, afin que, dans tous les cas, aucun droit effectif ne soit sacrifié;
- application de l'harmonisation minimale, avec un renforcement substantiel des droits des consommateurs qui reflète les meilleures pratiques législatives parmi les États membres, assurant ainsi, de facto, une harmonisation considérable;
- une approche mixte, autrement dit une harmonisation complète ciblée, restreinte aux éléments horizontaux les plus importants, par exemple la computation du délai de rétractation et les définitions;
- l'approche de «l'icône bleue» (drapeau européen), dans laquelle les dispositions de la directive sont proposées comme un 28^e régime optionnel pour les opérations B2C transfrontalières auquel le consommateur et le professionnel peuvent convenir expressément d'adhérer;
- adoption de l'approche suivie par la directive sur le crédit à la consommation, qui combine l'harmonisation complète avec une grande flexibilité dans la palette d'options réglementaires applicables à l'échelon national;
- maintien des quatre directives existantes, chacune faisant l'objet d'une révision en tant que de besoin, et priorité accordée au contrôle du respect de la législation ainsi qu'à la sensibilisation et à l'éducation des consommateurs.

Mesures de suivi

Le présent document a passé en revue les questions soulevées par les différents acteurs ainsi que les analyses réalisées à ce jour par la commission IMCO. Il est clair qu'il règne une large unanimité quant au double objectif de faciliter l'accès des entreprises au marché intérieur et de renforcer la confiance des consommateurs dans les transactions transfrontalières, surtout dans le contexte de la crise économique actuelle. Dès lors, d'importantes questions subsistent sur la meilleure manière d'atteindre ces objectifs dans la pratique. Il apparaît donc indispensable de réaliser une série de travaux complémentaires:

- une clarification de la relation entre les dispositions complètement harmonisées de la proposition de directive et les voies de recours générales prévues par le droit national des contrats;
- une analyse de la Commission, menée conjointement avec les États membres, des effets pratiques de la proposition sur les droits des consommateurs dans chaque État membre;
- une clarification des interactions du projet de proposition avec la législation communautaire en vigueur, notamment avec la directive «Pratiques commerciales

déloyales», la directive «Commerce électronique», la directive «Services» et le règlement Rome I, ainsi qu'avec la proposition de CCR;

- une évaluation ex post de la directive relative aux pratiques commerciales déloyales, afin d'analyser les effets de l'application de l'harmonisation complète à une directive horizontale majeure;
- une analyse plus complète et une démonstration plus claire, basée sur l'analyse d'impact, de la part de la Commission, des coûts et des avantages de la présente proposition et des différentes approches proposées;
- un dialogue entre les acteurs du commerce et de la consommation, sous la double égide du Parlement et de la Commission, en vue de parvenir à un consensus sur les mesures nécessaires qui seraient effectivement au bénéfice mutuel des deux parties, entreprises et consommateurs.