

# FUTUR DU DROIT EUROPEEN DE LA CONSOMMATION

Réaction du BEUC aux questions fondamentales soulevées par la

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative  
aux droits des consommateurs COM(2008)614

*Seule la version originale en anglais fait foi*

**Contact:** Ursula Pachi, Nuria Rodriguez – [consumercontracts@beuc.eu](mailto:consumercontracts@beuc.eu)  
**Ref.:** X/025/2009 - 24/03/09

## Résumé

Le présent document est une première réponse du BEUC, le Bureau Européen des Unions de consommateurs, à la proposition de directive de la Commission relative aux droits des consommateurs.

Bien qu'en principe, le BEUC et ses membres approuvent les objectifs présentés dans la proposition de la Commission, nous ne pouvons pas cautionner la proposition sous sa forme actuelle et ce, pour un nombre important de raisons, dont les suivantes :

- dans de nombreux États membres, la proposition entraînerait la suppression ou la réduction de droits des consommateurs;
- la Commission n'a pas entièrement justifié la démarche adoptée;
- le champ d'application de la proposition est vague. Il est notamment essentiel de clarifier le lien entre la proposition et le droit civil général/des contrats dans chaque État membre ;
- la proposition se fonde sur le principe de l'harmonisation maximale :
  - or, il restera des différences importantes au niveau national ;
  - pour la majorité des questions, l'harmonisation minimale à un niveau élevé peut atteindre les objectifs de la Commission sans tomber dans les pièges associés à l'harmonisation maximale
- l'absence d'harmonisation du droit de la consommation n'est pas un obstacle majeur au commerce transfrontalier :
  - les derniers sondages d'Eurobaromètre montrent que la plupart des commerçants n'augmenteront pas leurs ventes transfrontalières, même si les lois de protection des consommateurs étaient harmonisées à travers l'UE ;
  - même des consommateurs tout à fait confiants dans le marché intérieur sont parfois dans l'incapacité d'effectuer des achats à l'étranger en raison de certains obstacles, qui ne changeront pas avec l'harmonisation des lois de protection des consommateurs (comme par exemple, le caractère territorial des droits de propriété intellectuelle);
- la Commission suppose à tort que la réduction des coûts de mise en conformité avec la législation pour les entreprises sera automatiquement répercutée sur le consommateur, via une diminution des prix et un choix plus étendu ;
- la proposition de directive est trop complexe. La Commission n'a pas profité de cette révision pour clarifier les incertitudes existantes ;
- bon nombre des aspects positifs de la proposition, soulignés par la Commission, sont déjà en place dans un ou plusieurs États membres. Or même lorsqu'il s'agit vraiment de droits "nouveaux", ils ne peuvent compenser les répercussions négatives de la proposition dans son ensemble ;
- la proposition se focalise trop sur les directives existantes : il n'y a pas eu suffisamment de mesures prises pour que la proposition résiste à l'épreuve du temps.

Le BEUC est favorable à une démarche d'harmonisation "mixte". D'un point de vue de consommateurs, **il est possible d'accepter l'harmonisation maximale uniquement si elle est fixée à un niveau de protection très élevé et qu'elle s'applique aux questions transversales et techniques** (comme la durée du délai de rétractation, les conditions pour l'exercer et la définition du consommateur). **Pour les autres questions couvertes par la proposition de directive, notamment les clauses abusives et les garanties, cette révision législative devrait se limiter à une démarche d'harmonisation minimale** permettant aux États membres de maintenir les spécificités nationales (appréciées par les consommateurs) et de s'adapter rapidement aux changements qui interviennent sur le marché.

**Nous demandons au Parlement européen et au Conseil de concentrer leurs efforts sur l'amélioration du niveau de protection de cette directive, qui est beaucoup trop faible, et d'identifier les questions qui pourraient entrer en ligne de compte pour l'harmonisation complète, en suivant les conditions présentées ci-dessous.**

**Contact:** Ursula Pachl, Nuria Rodriguez – [consumercontracts@beuc.eu](mailto:consumercontracts@beuc.eu)

**Ref.:** X/025/2009 - 24/03/09

## Le futur du droit européen de la consommation

Le présent document constitue une première réponse du BEUC, le Bureau Européen des Unions de consommateurs, à la proposition de directive de la Commission relative aux droits des consommateurs<sup>1</sup>. Dans ce document, nous exposons nos préoccupations quant aux questions fondamentales évoquées dans l'exposé des motifs de la directive proposée, et à son effet sur l'élaboration de la politique des consommateurs et du marché intérieur. Nous considérons que cette directive nécessite un remaniement substantiel avant toute prise de décision. Dans un deuxième temps, nous publierons également des commentaires détaillés sur la proposition de directive.

### 1. INTRODUCTION –LES ENJEUX DE LA PROPOSITION

La proposition de directive relative aux droits des consommateurs entend harmoniser les principaux aspects juridiques des contrats conclus entre consommateurs et entreprises. Elle intègre quatre directives de l'acquis communautaire en matière de protection des consommateurs. Cette proposition fournira le régime juridique pour la plupart de des contrats conclus consommateurs, qu'ils aient été conclus dans leur pays ou à l'étranger, qu'il s'agisse de courses à l'épicerie du coin ou d'achats en ligne sur Internet. Cette législation européenne aura par conséquent une incidence directe et tangible sur la vie de tous les jours de chaque consommateur de l'UE. **Les règles européennes existantes relatives aux contrats de consommation doivent être actualisées** et le niveau existant de protection des consommateurs doit être **accru, afin de stimuler la confiance des consommateurs**. La révision devrait **apporter une plus grande sécurité juridique, une simplification et plus de cohérence** entre les différents concepts et définitions présents dans les textes actuels. Déjà en 2007, dans la réponse du BEUC<sup>2</sup> au Livre vert de la Commission qui examinait les démarches possibles pour revoir l'acquis communautaire (directive sur le time-sharing, le voyage à forfait, l'indication des prix, la vente à distance, la vente en porte-à-porte, les clauses contractuelles abusives, les garanties des produits et les actions en cessation), nous avons souligné qu'il fallait se focaliser sur ces objectifs essentiels.

**La proposition de directive, que la Commission a présentée en octobre 2008 suite aux résultats de la consultation de 2007, soulève de nombreuses questions fondamentales**, sur la politique européenne en matière de protection des consommateurs et sa mise en œuvre future, **mais également sur la vision et les concepts fondamentaux du marché intérieur**. Cette proposition peut façonner la structure des lois nationales de protection des consommateurs et avoir des conséquences importantes sur les régimes nationaux de droit civil en général.

Gardant cela à l'esprit, les co-législateurs de l'UE ne doivent pas se borner à étudier en détail les points couverts par la directive, mais doivent être guidés dans ce travail par des considérations de principe et de stratégie sur l'avenir de les politiques européenne et nationale en matière de protection des consommateurs, de même que sur la politique européenne du marché intérieur.

---

<sup>1</sup> Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux droits des consommateurs, COM(2008) 614.

<sup>2</sup> BEUC/X/30/2007, disponible sur : [www.beuc.eu](http://www.beuc.eu)

Dans un contexte difficile pour l'économie européenne, il est plus que jamais important que les consommateurs bénéficient d'une protection adéquate et que leur confiance soit fondée sur un socle solide de droits.

## 2. DE QUOI LES CONSOMMATEURS EUROPEENS ONT-ILS BESOIN ?

Les objectifs de la proposition de directive présentée par la Commission sont de "*parvenir à la mise en place d'un véritable marché intérieur pour les consommateurs, offrant un juste équilibre entre un niveau élevé de protection de ces derniers et la compétitivité des entreprises...*"<sup>3</sup>. La révision se propose également de simplifier, d'actualiser et d'apporter plus de cohérence aux règles existantes<sup>4</sup>. Par ailleurs, la Commission identifie un manque de confiance des consommateurs<sup>5</sup>, qu'elle entend entre autres restaurer grâce à la proposition.

Le BEUC salue ces objectifs en soi. En 2007, dans notre réponse au Livre vert<sup>6</sup> sur la révision de l'acquis en matière de protection des consommateurs, nous avons relevé plusieurs incohérences dans les directives qui doivent être résolues (définitions différentes selon les directives, incohérence de certains termes...) et qu'il fallait en outre actualiser certaines règles existantes pour ne pas être à la traîne des changements techniques et du marché et pour réagir aux nouveaux défis et besoins respectifs des consommateurs d'aujourd'hui.

### Plus de recherches sur les besoins des consommateurs

La volonté d'ouvrir le marché intérieur en encourageant les achats transfrontaliers doit s'inscrire dans l'objectif plus large et plus fondamental de véritablement stimuler la confiance des consommateurs en fournissant à ces derniers les moyens de jouer un rôle actif sur le marché. Voilà quelle devrait être la seule approche en ligne avec la vision du marché unique de la Commission<sup>7</sup>.

C'est pourquoi nous soulignons que la révision de l'acquis communautaire en matière de protection des consommateurs devrait se concentrer sur ce qui importe réellement aux consommateurs. Quand les consommateurs font leurs achats, que ce soit dans leur pays de résidence ou dans un autre pays membre, ils doivent pouvoir compter sur un niveau élevé de protection à travers l'UE, qui soit réellement appliqué et respecté.

Nous remarquons néanmoins l'absence manifeste de recherche qualitative visant à identifier les besoins et les problèmes auxquels les consommateurs sont confrontés quand ils concluent des contrats, au niveau national ou transfrontalier. Afin d'identifier les besoins réels des consommateurs, la recherche devrait aborder des questions comme : quels sont les problèmes auxquels les consommateurs sont confrontés pour effectuer leurs achats (niveau national ou transfrontalier) ? Quels sont les produits/services que les consommateurs veulent acheter en ligne ? De quels types de recours les consommateurs ont-ils besoin en cas de défectuosité du produit ? Qu'est-ce qui rend les consommateurs confiants ou méfiants à l'idée d'effectuer des achats transfrontaliers ? Où les consommateurs font-ils leurs achats pour différents types de biens et de services? etc.

---

<sup>3</sup> Exposé des motifs, page 2.

<sup>4</sup> Voir considérant 2 de la proposition.

<sup>5</sup> Exposé des motifs, page 2.

<sup>6</sup> BEUC/X/30/2007.

<sup>7</sup> Communication de la Commission "Un marché unique pour l'Europe du XXI<sup>e</sup> siècle" COM(2007)724 final.

Les sondages Eurobaromètre réalisés sur les attitudes des entreprises et des consommateurs n'abordent pas ces questions et ne fournissent que des données quantitatives, donc moyennement utiles à cet égard.

L'analyse d'impact de la Commission ne donne pas davantage de réponse à ces questions fondamentales.

A notre connaissance, la seule recherche récente en la matière est une étude<sup>8</sup> commandée par la commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs du Parlement européen (IMCO) sur des éléments essentiels de la directive actuelle sur certains aspects de la vente et des garanties des biens de consommation. L'étude montre clairement que les consommateurs et les entreprises connaissent généralement peu leurs droits et que le système actuel de recours en cas de produit défectueux, non modifié dans la proposition de directive, n'apporte pas de solution satisfaisante aux consommateurs.

Enfin, avant de modifier en profondeur la législation européenne en matière de protection des consommateurs, il serait utile d'en savoir plus sur d'autres systèmes. Par exemple, aux Etats-Unis (exemple de marché large pouvant être comparé au marché intérieur), il existe une série de lois tant au niveau fédéral que des États pour réguler les questions de consommation. A-t-il été démontré que cette pluralité de législation constituait un obstacle majeur au fonctionnement du marché nord-américain ?

#### Une stratégie pour se concentrer sur l'essentiel

Tout en ne perdant pas de vue la nécessité de s'attacher aux besoins et aux attentes des consommateurs, il convient d'examiner les questions stratégiques suivantes pour définir clairement le concept devant être à la base de l'exercice de révision :

- Quelle est la meilleure façon d'allier l'objectif de promotion du commerce transfrontalier avec l'obligation de préserver et de développer des prérogatives et des droits pour les consommateurs, qu'ils peuvent apprécier dans leurs achats de tous les jours ?
- En ce qui concerne les questions relatives au droit des contrats, l'intérêt des consommateurs est-il mieux pris en compte dans un marché intérieur réglementé de façon uniforme et centralisée apportant (soi-disant) plus de choix, ou faut-il envisager la possibilité de maintenir des règles nationales, adaptées aux habitudes locales de protection des consommateurs ?
- Existe-t-il un lien de causalité directe entre le fait d'établir les mêmes règles juridiques partout et le fait d'offrir plus de choix, des prix inférieurs et une confiance accrue aux consommateurs européens ?
- À l'avenir, faut-il décider le droit de la consommation exclusivement à l'échelon européen, comme le laisse supposer la proposition de directive ?
- L'UE doit-elle se diriger vers un Code européen de la consommation en distinguant le droit national de la consommation du droit civil ?
- Est-il possible d'assurer un droit entièrement harmonisé de la consommation sans harmoniser plus avant le droit civil national ?

Au vu de ces questions stratégiques, nous estimons qu'il faut trouver un équilibre entre deux concepts apparemment contradictoires ; répondre de la meilleure manière aux intérêts des consommateurs dans le marché intérieur tout en améliorant le plus

---

<sup>8</sup> Étude effectuée pour le Parlement européen "Consumer experience of legal guarantees – transposition and implementation of the two years guarantee contained in the Sales Directive" (L'expérience des garanties légales par les consommateurs – transposition et application de la garantie de deux ans prévue par la directive sur certains aspects de la vente et des garanties des biens de consommation), PE 416.204, janvier 2009.

efficacement possible la législation de façon à ce qu'elle soit avantageuse tant pour les consommateurs que pour les entreprises.

### 3. LE NIVEAU DE PROTECTION – QUE SIGNIFIE UN NIVEAU ELEVE ?

La proposition de directive met à l'avant-plan la question de savoir ce que constitue un niveau élevé de protection des consommateurs.

L'objectif de la directive est d'appliquer une harmonisation complète à des domaines du droit de la consommation qui, jusqu'à présent, étaient régis par des directives contenant des clauses d'harmonisation minimale. Cette proposition de directive entend **ré harmoniser un domaine harmonisé en imposant le niveau de protection minimal précédent comme étant le niveau maximum que les États membres peuvent offrir à leurs consommateurs.**

Le Traité CE exige des institutions européennes qu'elles fixent des mesures dans le domaine du droit de la consommation à un niveau élevé de protection des consommateurs (Article 153 paragraphe 2, Article 95 paragraphe 3 ECT). Le traité stipule également que les activités de la Communauté doivent contribuer à un renforcement de la protection des consommateurs (Art 3 paragraphe 1 (t)).

Pourtant, non seulement le BEUC et ses membres, mais aussi d'éminents experts en droit (de la consommation)<sup>9</sup> ont pointé le faible niveau de protection proposé par la Commission, en contradiction avec les exigences du Traité CE. La proposition ne se fonde pas sur un niveau élevé de protection des consommateurs, comparé aux directives existantes et comparé à la législation nationale. Outre des inquiétudes sérieuses quant aux effets de l'harmonisation maximale dans le domaine du droit des contrats, nous pensons que **le niveau de protection de la proposition actuelle est beaucoup trop faible pour justifier la technique de l'harmonisation maximale.** Celle-ci réduirait clairement le niveau de protection des consommateurs dans de nombreux États membres, comme le montre notre analyse basée sur des informations détaillées fournies par nos membres et sur des recherches académiques telles que le Compendium de droit de la consommation de la Commission<sup>10</sup>.

Dans certains États membres, ces ajustements « par le bas » concernent des dispositions essentielles du droit de la consommation :

Dans le domaine des garanties légales, les consommateurs de nombreux pays seraient privés de leurs droits actuels, tel que le droit d'annuler le contrat si un produit est défectueux et d'en obtenir le remboursement ; alors que la proposition laisse le

<sup>9</sup> Voir les présentations de professeurs d'université à des conférences et audiences récentes sur la proposition de directive: Prof. Carole Aubert de Vincelles, Prof. Martijn Hesselink et Dr. Christoph Busch pour l'audience du 2 mars: (<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/hearings.o?language=EN&page=2&body=>); Prof. Simon Whittaker et Prof. Gilles Paisan à la Conférence organisée par la Présidence française, Paris 5 décembre 2009 ([http://www.eu2008.fr/PFUE/cache/offonce/lang/fr/accueil/PFUE-12\\_2008/PFUE-05.12.2008/journees\\_de\\_la\\_consommation\\_renforcer\\_la\\_confiance\\_du\\_consommateur\\_europeen.jsessio\\_nid=FC92B11CAC01A13DA989B9D237A90F04](http://www.eu2008.fr/PFUE/cache/offonce/lang/fr/accueil/PFUE-12_2008/PFUE-05.12.2008/journees_de_la_consommation_renforcer_la_confiance_du_consommateur_europeen.jsessio_nid=FC92B11CAC01A13DA989B9D237A90F04)); Prof. Hans Micklitz à la Journée des consommateurs, le 13 mars 2009, CESE ([http://eesc.europa.eu/sections/int/index\\_en.asp?id=1470007inten](http://eesc.europa.eu/sections/int/index_en.asp?id=1470007inten)), Prof. Jules Stuijk, à la Conférence Perspectives For European Consumer Law, Prague, février 2009 ([http://www.konzument.cz/aktuality/soubory/Conference\\_program\\_eng.doc](http://www.konzument.cz/aktuality/soubory/Conference_program_eng.doc)). Ainsi que les nombreux articles publiés sur la proposition, par exemple "Modernising and harmonizing consumer contract law", Edité par Geraint Howells & Reiner Schulze, publication attendue en mars 2009, M Sellier; "Protection or pre-emption, the Commission Proposal for a 'Directive on Consumer Rights'", Norbert Reich/Hans-W. Micklitz, prochaine CMLRev. 2009; "The proposal for a directive on consumer rights: no single set of rules", Prof. Evelyne Terryn and Prof. Peter Rott.

<sup>10</sup> Disponible à l'adresse suivante : [http://ec.europa.eu/consumers/rights/cons\\_acquis\\_en.htm#comp](http://ec.europa.eu/consumers/rights/cons_acquis_en.htm#comp)

commerçant choisir s'il souhaite faire réparer (ou remplacer) l'article défectueux<sup>11</sup>. En outre, dans de nombreux pays, la période de garantie légale est plus longue que la période de 2 ans proposée. L'extension de la durée de garantie est particulièrement importante et justifiée pour des biens durables comme les voitures et les appareils électroménagers : les périodes peuvent aller de 3 à 6 ans voire jusqu'à "la durée de vie escomptée du produit"<sup>12</sup>.

De surcroît, sur la liste des impacts négatifs importants, nous relevons : le fait d'introduire une obligation pour les consommateurs d'informer le commerçant<sup>13</sup> dans les 2 mois qui suivent la constatation de défectuosité du produit (sous peine de perdre le bénéfice de la garantie) ; la limitation de la période de rétractation à trois mois lorsque les consommateurs ne sont pas informés de leur droit d'annuler un contrat<sup>14</sup>, l'obligation de répondre à certaines exigences de forme lors de l'exercice du droit de rétractation dans les contrats de vente à distance<sup>15</sup> et enfin, le fait que les consommateurs dans certains pays seraient dorénavant privés d'annuler un contrat conclu dans le cadre d'une plate-forme de vente aux enchères sur Internet (par exemple, e-Bay)<sup>16</sup>.

On trouve de nombreux autres exemples de conséquences néfastes de la proposition de directive sur des lois nationales de protection des consommateurs. Dans ce contexte, le BEUC part de l'hypothèse que le niveau de protection des directives actuelles, qui se fondent sur une approche d'harmonisation minimale, ne doit pas être le niveau de protection prévu par un instrument fondé sur l'harmonisation complète. Logiquement, cette approche ne ferait qu'aboutir à une réduction de la protection des consommateurs dans l'Europe entière.

Dans ce cadre, nous regrettons que la Commission ait ignoré la plupart des "recommandations" formulées dans le projet de cadre commun de référence (DCFR)<sup>17</sup>. Nous remarquons par exemple que le DCFR prévoit un niveau de protection des consommateurs supérieur à celui de la proposition, notamment pour ce qui concerne les dispositions relatives aux contrats de ventes, comme pour le défaut de conformité et les garanties<sup>18</sup>. Pour quelle raison la Commission a-t-elle fermé les yeux sur ces recommandations?

---

<sup>11</sup> Malgré les récentes déclarations du contraire de la Commission, notre lecture de la proposition implique que les consommateurs britanniques et irlandais perdraient leur "droit de refuser", un recours de consommateurs bien établi, qui permet aux consommateurs d'annuler le contrat et d'obtenir le remboursement de son achat en cas de défectuosité de celui-ci, sans devoir accepter la réparation ou le remplacement de l'article. En tout état de cause, les consommateurs du Portugal, Grèce, Slovaquie, Lettonie et Lituanie perdraient le droit initial à choisir entre quatre recours, y compris le droit de résilier le contrat.

<sup>12</sup> La Finlande, la Suède, l'Irlande, les Pays-Bas et le Royaume-Uni prévoient une période de garantie plus longue que les deux ans proposés.

<sup>13</sup> Les consommateurs de 10 pays de l'UE (Autriche, Belgique, République tchèque, France, Allemagne, Grèce, Irlande, Lettonie, Luxembourg, Royaume-Uni et Pays-Bas) seraient en plus mauvaise posture qu'aujourd'hui.

<sup>14</sup> Des délais de rétractation plus longs en cas d'omission d'information sur le droit de rétractation pour la vente en porte-à-porte ou/et la vente à distance existent par exemple en Autriche, Allemagne, R.-U., Espagne, Finlande et Grèce.

<sup>15</sup> Les consommateurs de 19 États membres, quand ils achètent à distance, perdraient le droit à exercer le droit de rétractation. Par contre, ils devraient remplir certaines exigences de forme (République tchèque, Autriche, Belgique, Grèce, Danemark, Estonie, Finlande, France, Hongrie, Irlande, Lettonie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Portugal, Slovaquie, Suède, Roumanie et Espagne).

<sup>16</sup> En Allemagne, par exemple, les consommateurs peuvent faire usage de ce droit.

<sup>17</sup> Le projet de cadre commun de référence académique (DCFR), préparé par le groupe d'étude sur un code civil européen et le groupe de recherche sur le droit privé européen (groupe Acquis); le compte-rendu complet a été publié en février 2009 (voir <http://www.sellier.de>).

<sup>18</sup> Le DCFR devance également la directive dans la mesure où il étend la définition de consommateurs pour couvrir les contrats à "objectifs mixtes", la protection est étendue aux logiciels et au contenu numérique, le consommateur a le libre choix pour les recours, il y a pas d'obligation pour le consommateur de notifier préalablement le défaut de conformité au commerçant et la garantie commerciale est expressément transférable aux acheteurs ultérieurs.

Enfin, dans certains cas, la proposition affaiblit les dispositions des directives actuelles (sans justification claire). Citons à titre d'exemple l'article 26 qui, contrairement à la directive existante sur la vente des biens de consommation, donne au commerçant (et non au consommateur) le choix initial du type de recours en cas de défaut de conformité. En vertu de la directive actuelle, le consommateur est le premier à choisir. Citons encore d'autres cas où les États membres, en vertu des directives actuelles, peuvent choisir d'appliquer ou non certaines obligations. Dans de tels cas, la Commission a retenu l'option la moins favorable pour les consommateurs et en fait la règle par défaut à travers l'UE (voir par exemple l'article 28.4<sup>19</sup>).

Nous reconnaissons le fait que la proposition amène quelques nouveautés même si la plupart de ces points positifs existent déjà dans certains États membres. Cependant, on peut se poser la question de savoir si ces avancées concernent des droits importants ou si elles seront appréciées par les consommateurs, comparés aux pertes potentielles en jeu. De telles dispositions concernent, par exemple, l'introduction dans le champ d'application de la directive des systèmes "non organisés" de vente à distance et le fait d'interdire les cases pré-cochées dans les transactions en ligne. Par ailleurs, nous estimons que l'introduction d'un délai de rétractation de 14 jours applicable horizontalement, l'introduction d'un nouveau régime favorable aux consommateurs pour le transfert du risque après l'achat ainsi que l'extension de la protection aux visites sollicitées dans le cadre de la vente en porte-à-porte sont de véritables améliorations apportées par la directive proposée.

Toutefois même si ces quelques améliorations sont les bienvenues, elles ne pourront jamais compenser la perte des nombreuses dispositions fondamentales de protection des consommateurs au niveau national. L'association entre l'harmonisation complète et le faible niveau de protection offert par la proposition entraînera l'abrogation de ces règles protectrices.

#### **4. LE NIVEAU D'HARMONISATION – L'HARMONISATION COMPLETE PEUT-ELLE REPENDRE AUX ATTENTES ?**

Rompant avec la tradition juridique en matière de politique communautaire des consommateurs, la proposition se fonde sur le principe de l'harmonisation complète qui, dorénavant, s'appliquerait à tous les aspects essentiels des contrats conclus avec les consommateurs. Par conséquent, les États membres ne pourront pas s'écarter de la directive en maintenant ou en introduisant des dispositions nationales d'un niveau plus élevé de protection des consommateurs. Cela implique qu'il ne sera plus possible de réagir sur le plan législatif national face à des changements ou à des abus se produisant sur des marchés spécifiques, seules des mesures communautaires pourront être prises<sup>20</sup>.

Ce que la Commission appelle une "harmonisation complète ciblée" revient à une application large et peu nuancée de l'harmonisation complète aux quatre directives en révision, basées précédemment sur des clauses d'harmonisation minimale.

---

<sup>19</sup> La directive sur certains aspects de la vente et des garanties des biens de consommation laisse aux États membres la possibilité d'imposer au consommateur l'obligation de notifier le défaut de conformité dans les deux mois, alors que la proposition *oblige* les États membres à prévoir cette obligation. L'obligation prévue de notifier induit une charge supplémentaire inutile pour les consommateurs.

<sup>20</sup> Par exemple, dans certains pays de l'UE, des problèmes sont apparus en raison de prêts offerts aux consommateurs via SMS. Ces pays ne peuvent s'attaquer au problème au niveau national en raison des dispositions harmonisées de la Directive 2002/65/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 septembre 2002 concernant la commercialisation à distance de services financiers auprès des consommateurs, qui se fonde sur l'harmonisation maximale.

L'harmonisation complète ne se limite pas aux directives actuelles et s'étend par exemple aux exigences en matière d'information.

La Commission justifie ce changement d'approche en arguant que la « défragmentation » des marchés nationaux via l'harmonisation complète élargira le choix du consommateur. Une concurrence renforcée sur les marchés de consommation entraînera, d'après la Commission, une amélioration de la protection des consommateurs.

Le BEUC pense que cette analyse est critiquable et ce, à de nombreux égards :

- Il n'y a pas suffisamment de données indiquant que la fragmentation induite par les différences juridiques soit la principale cause du manque de transactions transfrontalières
- L'harmonisation complète telle que mise en place par la proposition n'entraînera pas l'unification des systèmes juridiques : il restera beaucoup d'insécurité juridique ou il en apparaîtra.

Nous pensons au contraire que le principe de l'harmonisation complète est un instrument qui n'est ni adéquat ni viable à long terme pour harmoniser la législation relative aux contrats de consommation, en particulier si l'on applique l'harmonisation maximale horizontalement et sans une évaluation correcte de ses effets et conséquences dans chaque cas.

#### L'harmonisation maximale est-elle une réponse adéquate à la fragmentation du marché ?

Profondément convaincue par le potentiel catalytique de l'harmonisation maximale, la Commission n'est pourtant pas parvenue à fournir des données susceptibles de prouver que premièrement, les différences à travers l'UE dans le droit de la consommation sont principalement responsables du faible niveau (apparent) de transactions transfrontalières dans l'UE, et deuxièmement que les consommateurs ne se lancent pas davantage dans les transactions transfrontalières à cause de ces divergences juridiques et troisièmement, que même si les frais de transaction pour les entreprises diminuaient grâce à l'élimination de ces différences, les commerçants augmenteraient considérablement leurs ventes transfrontalières et par voie de conséquence, se lanceraient dans la concurrence avec les commerçants locaux, offrant ainsi les meilleurs produits et les meilleurs prix aux consommateurs.

Au contraire, les derniers sondages réalisés par Eurobaromètre montrent que la plupart des commerçants n'augmenteraient pas leurs ventes transfrontalières même si les législations devenaient identiques à travers l'UE<sup>21</sup>. D'autres facteurs (tels que, l'absence de mécanismes de recours transfrontaliers adéquats, la barrière de la langue, l'accès à Internet, les craintes quant à la sécurité et la protection des données) influencent bien davantage les attitudes des consommateurs et des entreprises à l'égard des contrats transfrontaliers<sup>22</sup>. Nous observons en outre de plus en plus une segmentation injustifiée du marché via des techniques de discrimination territoriale des consommateurs par les grandes entreprises.

---

<sup>21</sup> D'après le Flash 2008 d'Eurobaromètre (Flash EB nr 224), seuls 16% des commerçants augmenteraient leurs ventes transfrontalières si les lois étaient identiques dans toute l'UE ; au total 74% des commerçants ont prétendu que l'harmonisation des lois apporterait peu, voire aucun changement à leurs activités transfrontalières.

<sup>22</sup> 71% des consommateurs ont répondu qu'il est plus difficile de résoudre les problèmes tels que les plaintes, les retours, les réductions de prix, les garanties quand ils achètent des marchandises à des fournisseurs situés dans d'autres pays de l'UE qu'avec des fournisseurs qui se trouvent dans leur pays de résidence (Eurobaromètre 2006). 59% des commerçants ont mentionné le coût perçu de la difficulté à résoudre les plaintes transfrontalières comme étant un obstacle important (Eurobaromètre spécial 244, 2008).

Certaines compagnies empêchent les consommateurs d'accéder à leurs produits/services dans un autre pays que le pays de résidence des consommateurs les empêchant ainsi de profiter de meilleurs prix et d'un choix plus large<sup>23</sup>. Certaines de ces restrictions sont fondées sur les droits de propriété intellectuelle ou contenues dans les mécanismes de distribution exclusive organisés au sein des frontières nationales. Ceci ne changera pas quand les législations seront harmonisées.

D'après les données disponibles et l'expérience de nos associations membres, il est erroné de penser que les consommateurs n'effectuent pas d'achats transfrontaliers parce que les législations ne sont pas les mêmes dans tous les pays<sup>24</sup>. Les consommateurs effectuent des achats à l'étranger dans les zones transfrontalières malgré le fait que différentes législations s'appliquent mais parce qu'il s'agit toujours du niveau local (zone Strasbourg-Kehl par exemple). Ainsi, l'absence d'une "garantie décennale"<sup>25</sup> en Allemagne n'empêche pas les consommateurs français, habitant cette zone transfrontalière, d'acheter auprès de compagnies allemandes.

Les directives minimales existantes ont déjà harmonisé le cadre juridique des États membres : les consommateurs profitent de droits minimaux qui sont les mêmes partout. Par ailleurs, le consommateur moyen ne connaît habituellement pas les lois en vigueur dans son pays de résidence, ce qui ne l'empêche pas de conclure des contrats à l'intérieur des frontières nationales. Les consommateurs ne s'attendent pas à trouver partout la même culture commerciale que dans leur pays. Ce qui les préoccupe le plus est de ne pas avoir à leur disposition des moyens efficaces de résolution des problèmes ou désagréments éventuels avec le vendeur. Les dispositions du Règlement Rome I récemment adopté<sup>26</sup> devraient, selon notre interprétation, garantir aux consommateurs effectuant des achats transfrontaliers sur Internet, la protection offerte dans leur pays de résidence.

L'approche d'harmonisation complète qui consiste à avoir "les mêmes règles partout" n'offre pas, selon nous, de valeur ajoutée pour la confiance des consommateurs européens. La Commission poursuit le mauvais objectif avec des moyens disproportionnés.

#### L'harmonisation maximale apportera-t-elle les effets unificateurs voulus ?

*Quel est l'impact de la directive proposée sur la législation nationale dans les États membres ? Quelles sont les législations nationales qui devront être abrogées en raison de la nature d'harmonisation maximale de la directive ?*

Jusqu'à présent, la Commission n'a pas fourni d'évaluation des règles nationales qui – selon son interprétation - ne seraient pas en conformité avec la directive proposée et par conséquent, devraient être éliminées dans les États membres. En raison du caractère vague et imprécis du champ d'application de la proposition, l'incidence factuelle de la

---

<sup>23</sup> Les dispositifs électroniques, les billets de voyage ou le contenu numérique sont des exemples de marchandises qui sont souvent soumises à des restrictions géographiques. Voir à cet égard l'étude intitulée "Refusals to serve consumers because of their nationality or residence" (Refus de servir les consommateurs en raison de leur nationalité ou résidence) Natali Helberger, Institute for Information Law, Université d'Amsterdam, Janvier 2007: [www.ivir.nl](http://www.ivir.nl).

<sup>24</sup> Voir par exemple T. Wilhelmsson, "The abuse of the confident consumer as a justification for EC consumer law" (L'abus de la confiance du consommateur pour justifier le droit européen de la consommation), *Journal of Consumer Policy* 2004, 317-337. Voir aussi P. Rott, qui s'interroge sur le fait que l'on puisse démontrer empiriquement que le règlement peut accroître la confiance des consommateurs, P. Rott, "Minimum harmonisation for the completion of the internal market? The example of consumer sales law" (L'harmonisation minimale pour l'achèvement du marché intérieur ? L'exemple de la loi sur les ventes aux consommateurs), *C.M.L.Rev.* 2003, 1122.

<sup>25</sup> Garantie légale spécifique en droit français dans le secteur de la construction.

<sup>26</sup> Règlement (EC) No. 593/2008 sur la loi applicable aux obligations contractuelles.

celle-ci sur les recours nationaux de droit civil et les problèmes de délimitation qui y sont liés restent dans une large mesure obscure.

En tant qu'acteur représentant les intérêts des consommateurs européens, nous critiquons le fait que la Commission n'ait pas fourni plus d'informations, dans son analyse d'impact, au sujet de l'influence de la proposition sur la législation nationale. Quand des droits essentiels des consommateurs sont en jeu, comme les remèdes disponibles en cas de produits défectueux, les citoyens européens devraient pouvoir avoir un tableau clair des conséquences qu'aura la législation européenne dans leur pays. Ce manque de clarté sans précédent s'agissant des conséquences d'une proposition de législation européenne cruciale pour les citoyens et les consommateurs européens est à notre avis, contraire à la bonne gouvernance et à l'objectif communautaire de simplification administrative.

Le BEUC soutient la demande du Parlement européen adressée à la Commission de fournir une analyse d'impact de la proposition de directive sur les législations nationales. Nous proposons qu'aucune décision ne soit prise avant l'examen de ces informations. Nous espérons également que le Conseil sera impliqué ou contribuera à l'analyse d'impact de la proposition de la Commission dans les États membres, et ce d'autant plus que les délégations nationales auront évalué en détail l'effet de la directive dans leur pays.

Il faut éviter les "mauvaises surprises" aux consommateurs, comme ce fut le cas dans le domaine de la responsabilité de produit, où la Cour de Justice des Communautés Européennes, a estimé que la directive sur la responsabilité des produits demandait aux États membres d'abroger certaines dispositions favorables à la protection des consommateurs et ce de nombreuses années après sa mise en application<sup>27</sup>.

#### Interaction entre un droit de la consommation entièrement harmonisé, le droit civil national et champ d'application de la directive proposée

Le droit de la consommation évolue de façon parallèle au droit des contrats et on ne peut isoler l'un de l'autre. Le droit des contrats de consommation est une branche du droit privé des contrats. L'approche d'harmonisation maximale de la directive proposée aurait pour effet de "geler" le droit de la consommation à l'échelon européen, alors que le droit général des contrats et en particulier le droit des contrats entre professionnels (B2B) continuerait à évoluer librement. Une telle approche risque à long terme de créer des incohérences et des paradoxes (par exemple, des entreprises ayant plus de droits que des consommateurs). Le BEUC n'est pas favorable à une division du droit des contrats entre droit civil national (BtoB, CtoC) et droit de la consommation (BtoC), régi par la CE.

D'après l'exposé des motifs, la proposition de directive n'empiète pas sur les concepts généraux du droit des contrats<sup>28</sup>. Dès lors, la question se pose de savoir si les domaines tombant sous le coup de la proposition, par exemple les recours pour exercer la garantie légale, sont touchés ou non. Si les recours de droit civil ne sont pas touchés, des différences juridiques importantes persisteraient, malgré le caractère d'harmonisation maximale de la proposition. L'insécurité juridique ne serait pas diminuée. Les explications récentes de la Commission semblent impliquer que des remèdes importants pour les consommateurs pourraient être maintenus, comme le "right to reject" britannique et irlandais. Il faut clarifier ces questions de toute urgence.

---

<sup>27</sup> Voir par exemple la jurisprudence de la Cour européenne de justice C-293/91, C-327/05.

<sup>28</sup> Exposé des motifs, p. 7.

La proposition de directive soulève en outre une série de questions quant au type de contrats couverts (par exemple, les contrats de location ou d'achat de biens immobiliers) et quant à son lien avec d'autres législations communautaires comme la directive sur le commerce électronique et la directive sur les services.

#### Subsidiarité et Proportionnalité

D'après la Commission, la proposition tente de trouver le juste milieu entre un niveau élevé de protection des consommateurs et une plus grande compétitivité des entreprises, dans le respect du principe de subsidiarité.

Nous estimons que seule l'harmonisation minimale peut être conciliée avec le principe de subsidiarité s'agissant du droit de la consommation. Le législateur européen devrait prendre le relais du législateur national uniquement quand le besoin s'en fait sentir. Comme nous l'avons expliqué ci-dessus, nous pensons que la Commission n'a pas prouvé la nécessité d'appliquer l'harmonisation maximale aux principaux aspects des contrats conclus entre les professionnels et les consommateurs.

Par ailleurs, l'instrument retenu par la Commission pour atteindre les objectifs de la directive n'est pas proportionné aux effets clairement négatifs de l'harmonisation maximale, tels qu'ils sont décrits ci-dessus.

#### Harmonisation complète – À quelles conditions?

À la lumière des considérations qui précèdent, nous concluons que d'un point de vue consommateurs, on ne peut envisager l'harmonisation complète que si les conditions énoncées ci-dessous sont remplies :

- l'harmonisation complète ne doit s'appliquer qu'aux questions techniques et transversales telles que la définition du consommateur ou la durée du délai de rétractation et les conditions de son exercice. En dehors de ces aspects, l'harmonisation complète n'apportera pas les avantages attendus aux consommateurs et n'aura pas pour effet un renforcement de la sécurité juridique ;
- l'application de l'harmonisation complète ne doit pas entraîner de diminution globale du niveau de protection des consommateurs, mais être basée sur un niveau élevé de protection ;
- le champ du domaine entièrement harmonisé doit être clair d'après le texte de la directive, de façon à assurer la sécurité juridique.

En ce qui concerne les questions étroitement liées aux lois nationales de droit civil, telles que **les clauses abusives ou le régime des garanties légales, la révision communautaire devrait se fonder sur l'harmonisation minimale**. Celle-ci permet aux États membres de maintenir des règles plus avantageuses pour les consommateurs et de les adapter rapidement aux changements intervenant sur le marché.

L'harmonisation minimale à un niveau suffisamment élevé de protection peut apporter les avantages de l'harmonisation maximale sans ses inconvénients. Une législation communautaire de protection des consommateurs fixée à un niveau suffisamment élevé de protection n'incite pas les États membres à "aller plus loin". Cette approche pourrait de facto créer (presque) les mêmes règles partout, de la même façon que l'harmonisation maximale.

## 5. LACUNE : UNE LEGISLATION DE PROTECTION DES CONSOMMATEURS MODERNE ET A L'EPREUVE DU TEMPS

Le BEUC regrette que la Commission se soit abstenue d'aborder les défis liés aux nouvelles technologies et aux innovations, ainsi que la nécessité de favoriser le développement durable. À cet égard, la proposition est une occasion manquée car elle est trop focalisée sur les directives existantes.

S'agissant des besoins des consommateurs dans **l'environnement numérique**, compte tenu du fait que cette directive couvrira les transactions quotidiennes des consommateurs européens pendant la prochaine décennie au moins, la Commission a manqué l'occasion d'élaborer une législation de protection des consommateurs à l'épreuve du temps, du moins dans des domaines importants tels que l'achat de contenu en ligne (musique, services audiovisuels, etc.).

Les « business models » actuels pour la distribution de contenu en ligne soulèvent des préoccupations du point de vue des consommateurs. Ces préoccupations vont de l'absence de transparence et d'équité dans les conditions de licence, en passant par les remèdes disponibles en cas d'informations insuffisantes/manquantes et l'application de clauses abusives. En plus des difficultés liées aux contrats souscrits en ligne, les consommateurs sont confrontés à des "mesures techniques de protection" des nouvelles technologies qui peuvent imposer des restrictions abusives quant à l'utilisation du contenu acheté. Au vu des nouveaux « business models » propres aux nouvelles technologies, il est crucial de fixer des exigences claires en matière d'information sur l'utilisation possible du contenu numérique, tout en garantissant la possibilité d'une révision de l'équité de ces conditions contractuelles. Il faut en outre offrir aux consommateurs les mêmes remèdes en cas de produit/service défectueux que ceux dont ils bénéficient quand ils effectuent leurs achats dans des magasins traditionnels.

Enfin, nous remarquons une popularité grandissante des **contrats de biens et services liés**, par exemple un ensemble de services numériques et d'appareils mécaniques, qui sont proposés aux consommateurs uniquement sous forme groupée. Le fait que la directive proposée exclue les "services" du champ d'application des garanties légales pose problème. Cette exclusion risque de provoquer des litiges quant au fait de déterminer si la défectuosité d'un produit "groupé" concerne le "bien" ou le "service". La proposition de directive devrait être clarifiée et son champ d'application étendu pour couvrir ce type de contrat.

Nous reconnaissons que le matériel et les données numériques sont, à de nombreux égards, "différents" des autres marchandises tangibles et pourraient nécessiter des règles spécifiques. Le point de départ de ces règles doit être que les consommateurs soient protégés de la même façon en ligne et hors ligne. Étant donné que la proposition de la Commission entend favoriser le commerce électronique et les achats en ligne, nous pensons que les problèmes rencontrés par les consommateurs dans le domaine de l'offre de contenu numérique pourraient au moins être traités par la directive proposée.

Pour en venir à un autre sujet important de la société d'aujourd'hui, nous estimons que la stratégie de la Commission visant à évoluer vers un cadre politique européen plus axé sur **le développement durable** ne se reflète pas suffisamment dans la proposition de directive. Dans le cadre de la révision de la politique du marché intérieur (Single Market policy review), la Commission a souligné que celle-ci devait pleinement tenir compte les implications sociales et environnementales de l'ouverture du marché.

Dans le contexte des contrats de consommation, le développement durable devrait être encouragé en prévoyant par exemple des exigences spécifiques en matière d'information à fournir aux consommateurs les plus vulnérables lorsqu'ils sont ciblés. Prolonger le délai de garantie légale, de même que le délai pour l'inversion de la charge de la preuve en cas de défectuosité des articles achetés pourrait entraîner une réduction des « politiques de désuétude calculée »<sup>29</sup>, et encourager les entreprises à mettre au point des modèles de production plus durables et à fournir aux consommateurs des produits plus durables et de meilleure qualité. Ceci entraînerait un comportement de consommation plus viable à long terme et des économies non négligeables pour les ménages. En outre, les règles envisagées dans la proposition de la Commission pour les biens d'occasion devraient être améliorées pour encourager la circulation d'articles d'occasion sur le marché.

Enfin, la législation européenne de protection des consommateurs basée sur la pensée moderne devrait offrir les avantages d'un marché sans obstacles, y compris pour les consommateurs. L'introduction d'une **responsabilité conjointe** du commerçant et du producteur pour les produits défectueux pourrait matérialiser le marché intérieur au profit des consommateurs. Un consommateur qui a acheté un article défectueux à l'étranger devrait pouvoir accéder à des remèdes dans son pays d'origine lorsque le producteur y a une filiale. Le fait de d'avoir à renvoyer le produit défectueux au vendeur pour obtenir réparation implique de devoir se débattre avec des langues et des procédures étrangères d'un bout à l'autre de l'UE.

## 6. CONCLUSIONS

Pour les raisons exposées ci-dessus, la proposition doit être considérablement améliorée avant de pouvoir apporter une réelle valeur ajoutée aux consommateurs européens. Dans sa version actuelle, elle entraînerait inévitablement une diminution de la protection des consommateurs à travers l'UE. Quand bien même cette proposition a pour objectif de mettre en place des règles de droit des contrats à la consommation plus semblables, cela ne va pas augmenter les transactions transfrontalières. En outre, la proposition crée de nouvelles incertitudes juridiques au lieu de les réduire.

Ce qui constitue un niveau élevé de protection devrait être explicité sur la base de la législation nationale en vigueur ("les meilleures pratiques", se référant à des règles opérantes, efficaces, appréciées par les consommateurs) et de plus de recherche sur les besoins et les attentes des consommateurs d'aujourd'hui. On peut également trouver des recommandations valables sur les règles qui seraient considérées comme présentant un niveau élevé de protection dans le projet de cadre commun de référence (DCFR)<sup>30</sup>, qui est censé fournir une référence ("boîte à outils") pour l'élaboration du droit de la consommation.

La simplification souhaitée du cadre a clairement échoué en raison de la complexité de la proposition<sup>31</sup> et des nombreuses incertitudes et questions qui découlent de ses dispositions.

---

<sup>29</sup> La "désuétude calculée" est le processus par lequel un produit devient obsolète et/ou non fonctionnel après un certain délai ou durée d'utilisation prévus ou conçus par le fabricant. En d'autres termes, même si les produits ne sont pas "programmés" pour ne plus fonctionner, (certains) les fabricants s'engagent dans "l'analyse de la valeur" pour s'assurer que les produits ne durent pas plus longtemps que nécessaire (c'est-à-dire 2 ans d'après la proposition).

<sup>30</sup> Voir FN 15.

<sup>31</sup> La complexité de la proposition se reflète très clairement dans la définition de son champ d'application : l'article 3 est en soi complexe et son interaction avec d'autres dispositions des directives rend le champ encore plus imprécis.

En outre, la Commission ne parvient malheureusement pas à adopter une approche visionnaire et à l'épreuve du temps, en particulier pour ce qui concerne les besoins des consommateurs dans l'environnement numérique, mais aussi concernant les encouragements à atteindre l'objectif de la CE d'une politique européenne horizontale de développement durable.

FIN