

## Assises de la consommation Groupe de travail n°2 Contribution du CNAFAL

---

### I La proposition de Directive relative aux droits des consommateurs

Concernant la proposition de Directive relative aux droits des consommateurs, le CNAFAL souhaite dans la présente note clarifier les positions perçues des différents acteurs présents, afin d'amener la position que l'association entend défendre et voire porter aux débats qui se dérouleront lors des Assises de la consommation.

#### 1. Positions perçues des acteurs présents, concernant la proposition de Directive relative aux droits des consommateurs

Loin d'apporter un consensus, la 2<sup>ème</sup> séance du groupe a eu pour mérite, s'il en est, de clarifier les positions que chacun entendait défendre. Elle a ainsi permis d'appréhender, et éventuellement de comprendre, les réelles dissensions qui existent entre les différents acteurs du marché, notamment et surtout au sujet de l'harmonisation.

➤ Pour les représentants des professionnels, l'harmonisation maximale, qui ne doit être regardée que comme un outil permettant d'assurer le développement du marché intérieur tout en assurant un niveau élevé de protection des consommateurs, représente un apport bénéfique pour l'ensemble des acteurs du marché en question.

Ces représentants ont ainsi pu affirmer leur soutien à la proposition de Directive et rejeter toute idée d'harmonisation minimale ou ciblée.

➤ Pour le représentant de la Commission européenne l'harmonisation maximale est la seule voie possible et souhaitable pour parvenir à l'objectif de développement d'un véritable marché intérieur bénéfique aux consommateurs et aux professionnels, dans le respect d'un niveau élevé de la protection des consommateurs.

C'est dans le cadre de cet objectif, dont la référence à l'article 95 du Traité CE est l'exacte expression, que s'insère plus secondairement l'objectif d'un haut niveau de protection des consommateurs.

La Commission a ainsi pu exprimer le fait que la proposition de Directive apportait de réelles améliorations aux droits des consommateurs européens, et qu'elle n'entendait pas dès lors sacrifier ces apports sur l'autel de réticences nationales consuméristes.

➤ Pour les organisations de consommateurs, la question d'une harmonisation maximale ne semble pas devoir se poser tant d'une part la proposition de Directive aboutirait à un nivellement par le bas des droits des consommateurs français, que d'autre part une harmonisation maximale engendrerait un certains nombres de problèmes sous-jacents comme la nécessaire, mais difficile, adaptation du texte à l'évolution constante du droit de la consommation.

Nombre d'associations soutiennent et veulent que soit suivie la voie d'une harmonisation maximale ciblée.

Le CNAFAL en tant qu'association progressiste de défense des droits de consommateurs, mais également des droits de la famille, entend défendre une position qui, sans sacrifier un seul des acquis du droit de la consommation français plus protecteur que les dispositions de la proposition de Directive ne le laissent présager, va dans le sens d'une concertation renforcée entre les acteurs ayant définitivement annoncé leur positionnement sur la question.

Le CNAFAL comprend les préoccupations et ambitions des professionnels et de la Commission européenne, et sait qu'un lobbying très actif est d'ores et déjà à l'œuvre pour voir adopter la présente proposition de Directive.

**En conséquence l'association souhaite que soit étudiée en profondeur une troisième voie plus respectueuse des droits des consommateurs européens, et a fortiori français, mais également plus soucieuse d'un développement du marché intérieur rééquilibré au profit des consommateurs, aujourd'hui parents pauvres de cette construction purement économique.**

## 2. Critiques formulées à la proposition de Directive

Le CNAFAL ayant déjà répondu par une étude de droits comparés sur la proposition de Directive à la Commission européenne, l'association ne saurait inutilement se répéter. Toutefois elle tient à souligner certains éléments essentiels, dans le cadre d'une critique constructive, qui permettent de remettre en cause les affirmations péremptoires de la Commission dans la présentation et la défense de la proposition de Directive.

### 2.1 La fragmentation des législations nationales en droit interne ne constitue pas la seule barrière au développement du marché intérieur

Les tenants de la Directive arguent d'une réelle contrainte pesant sur les professionnels quant à l'adaptation de leurs contrats et autres processus logistiques

lorsqu'ils souhaitent commercer sur d'autres Etats membres que celui de leur implantation originelle.

A ce jour les réglementations des Etats en matière de protection des consommateurs sont effectivement plurielles. Cependant force est de constater qu'une majorité d'Etats membres a mis en place des réglementations prévoyant un haut niveau de protection des consommateurs. Ainsi, exception faite des nouveaux Etats membres, les professionnels ont déjà constitué un arsenal documentaire et procédural pour répondre à ces exigences. En conséquence ils ne sauraient soutenir, sans autres justifications, que l'adaptation de ces différents documents commerciaux engendrerait des coûts rédhibitoires à l'entrée sur le marché d'un autre Etat membre.

Ainsi l'adaptation aux différentes réglementations ne réside pas tant dans le coût d'adaptation, que dans l'effort que les entreprises veulent bien consentir ou non à l'étude d'un nouveau marché avec ces différentes contraintes.

Par ailleurs le CNAFAL se joint aux précisions déjà apportées par les autres organisations de consommateurs quant à l'existence de barrières plus concrètes au développement d'un véritable marché intérieur, telle que la langue employée.

Enfin le CNAFAL tient à souligner que le problème de la non concrétisation du marché unique réside bien plus dans un problème de confiance des consommateurs que dans une réglementation fragmentée.

Comment et pourquoi un consommateur français serai-t-il amené à avoir plus confiance en un opérateur étranger, qui ne fait pas l'effort de s'adapter au marché local, qu'en un opérateur national, avec lequel il rencontre déjà des difficultés (essentiellement dans le domaine du service après vente et de la gestion des conflits post achat) ?

## 2.2 une proposition de Directive bien loin des préoccupations concrètes des consommateurs européens

Le CNAFAL qui œuvre depuis de nombreuses années pour la défense des consommateurs a été le témoin et l'un des acteurs de l'évolution de la réglementation consumériste en France. Cette évolution, bien que rapide en raison d'un contexte changeant, ne traduit que l'adaptation de la règle aux faits produits. Ainsi il ne doit pas être oublié que les règles nationales, érigées aujourd'hui en principes, ont été commandées par l'impérieuse nécessité de répondre à un fait, une activité, une pratique déjà exercée. Le droit de la consommation s'est donc bien souvent érigé en droit correctif avant d'acquiescer un aspect préventif. En attestent les nombreuses jurisprudences qui précèdent la règle.

La Commission qui souhaiterait remettre en cause ces droits acquis, n'a semble-t-il pas mesuré, ou pas voulu mesurer, les bénéfices qu'il y aurait à conserver l'historique du corpus législatif des Etats membres, témoin et tuteur de l'activité entrepreneuriale des Hommes.

Il est pourtant criant que les Etats membres, eux-mêmes, ont compris l'intérêt de conserver ces sédiments réglementaires, fruits de longs travaux de réflexions. L'exemple notamment de la transposition partielle de la Directive sur les pratiques commerciales déloyales saurait-il s'interpréter autrement ?

Le CNAFAL regrette que la Commission ne tienne pas compte des préoccupations des consommateurs dans l'essor d'un véritable marché commun. En effet sur quoi et sur qui s'est basée l'étude de la Commission dans la préparation de son texte pour parvenir aux conclusions d'un apport bénéfique de cette réglementation aux consommateurs européens, alors même que l'ensemble du collège consommériste et le CESE ont maintes fois souligné les carences du texte ?

Pour tendre vers l'objectif d'un niveau élevé de protection des consommateurs (objectif strictement défini dans l'article 95 du Traité CE), la Commission devrait d'abord s'interroger sur ce qu'est un niveau élevé de protection pour les consommateurs eux-mêmes.

Or le CNAFAL, représentant national de ces consommateurs, n'a eu de cesse de rappeler à la Commission que sa proposition n'atteindrait pas l'objectif visé. Cette position partagée par de nombreuses organisations de consommateurs dans différents Etats membres, l'est également par le CESE qui souligne dans son avis du 16 juillet 2009 « *le manque d'innovations à certains aspects pertinents* » ainsi que des « *déficiences graves* » auxquelles « *la proposition de la Commission ne répond toutefois pas* ».

Le CNAFAL s'interroge dès lors sur les véritables motivations de la Commission : entend-elle développer et promouvoir un marché intérieur au seul bénéfice des entreprises, ou souhaite-t-elle que ce marché s'adapte également aux volontés, craintes et besoins des consommateurs, qui soulignons le tout de même, constituent le réel moteur de l'économie européenne.

A l'heure actuelle la volonté de la Commission de voir se développer un marché intérieur soucieux du juste équilibre entre protection élevée des consommateurs et charges qui en résultent pour les entreprises, apparaît en totale contradiction avec la transcription réelle de cette volonté au sein de la proposition.

Le CNAFAL considère que cette position défendue par la Commission est d'autant plus regrettable que l'idée d'une harmonisation maximale pourrait, sous certaines conditions, être réellement bénéfique pour les consommateurs européens, et donc français.

### **3. Les perspectives que laissent entrevoir la Directive**

Prenant acte des positions de chacun dans le débat, le CNAFAL estime que ni la Commission, ni les représentants des professionnels, ne souhaitent voir perdurer plus encore une politique européenne de la consommation transcrite par des textes d'harmonisation minimale ou ciblée.

En attestent les dernières directives adoptées relatives aux PCD ou encore aux crédits à la consommation.

Or si la proposition de Directive actuelle ne présente pas le niveau élevé de protection des consommateurs attendu et ne doit donc pas être adoptée telle quelle, le principe d'une harmonisation maximale utilisée à bon escient et avec prudence n'est pas en soit en contradiction avec l'objectif visé susmentionné.

Bien que constatant de façon récurrente que les ouvertures de marché à la concurrence se sont très rarement soldées par une réelle répercussion sur les coûts finaux que doivent assumer les consommateurs (baisse des prix), et que nombre de pratiques de concertation et d'ententes sur les prix ont pu être dénoncées par l'Autorité de la Concurrence, ces ouvertures du marché et le développement du commerce transfrontalier peuvent, s'ils sont bien encadrés, être à terme bénéfique pour les consommateurs.

**Ainsi le CNAFAL souhaite que s'engage une réelle concertation entre les pouvoirs publics nationaux et européens, professionnels et associations de consommateurs, au sein de groupes de travail nationaux et européens, afin que se dégage un consensus véritablement positif pour l'ensemble des consommateurs.**

Ce travail de collaboration ouverte devrait s'attacher dans un premier temps à définir clairement sur la scène européenne les notions essentielles, telles que « consommateur », « garantie commerciale », « établissement commercial », « information du consommateur », ..., ainsi que le champ d'application d'une réglementation européenne relative aux droits des consommateurs.

Le CNAFAL a ainsi pu relever que le texte de la proposition de Directive faisait bien trop souvent appel à des notions et expressions vagues ou indéterminées.

Déterminer clairement ce dont il est question et à quel domaine la règle devra s'appliquer est un préalable à toute initiative d'harmonisation maximale, dont les répercussions dépasseront largement le seul domaine du droit de la consommation.

#### **4. Le choix d'une harmonisation maximale : une question bien plus que technique, une question politique**

Le choix d'une harmonisation maximale relève bien plus d'un choix politique que d'un choix technique, caractérisé par l'accès de tous les professionnels aux marchés transfrontaliers.

En effet, alors que jusqu'à présent l'Union Européenne ne s'intéressait à la politique consumériste qu'au travers de la politique de concurrence, laissant aux Etats membres le soin de protéger leurs concitoyens consommateurs contre les règles libérales qu'elle édictait, le choix de l'harmonisation maximale préfigure un renversement du principe de subsidiarité en la matière au profit de l'Union.

Dès lors le CNAFAL s'interroge : quelle place sera réellement laissée aux associations de consommateurs des Etats membres dans le choix de la Commission ?  
La position de la Commission sur sa proposition de Directive ne laisse que peu de marge...

Plus important encore, le CNAFAL s'interroge : quelle place sera laissée aux Etats membres dans les choix opérés par la politique consumériste européenne ?  
Déjà l'arrêt du 23 avril 2009 de la CJCE relative à la Directive PCD est l'illustration même du peu de marge de manœuvre que la Commission entend laisser aux Etats membres qui souhaiteraient conserver des règles nationales plus protectrices des droits des consommateurs.  
Quid du pouvoir souverain d'appréciation des juges nationaux ?

Une vision européenne uniformisée des droits des consommateurs n'est pas en soi contradictoire avec un niveau élevé de protection des consommateurs. En revanche ce qu'il l'est c'est la vision actuelle que ce fait la Commission de ce niveau élevé de protection.

Le CNAFAL, ouvert aux débats et à la négociation quant à cette nouvelle vision du monde consumériste qui tend à s'imposer, souhaite tout de même rappeler à la Commission et aux pouvoirs publics nationaux que sans un rapprochement de ces instances aux réelles volontés, besoins et préoccupations des consommateurs européens (historiquement représentés par les associations de consommateurs) tout texte d'harmonisation maximale n'aura pour effet que d'accentuer la crise de confiance des citoyens consommateurs européens envers ces mêmes Institutions.

## **II Secteurs nécessitant des améliorations du droit**

La 3<sup>ème</sup> séance du groupe 2 avait pour but d'établir un panel de problèmes dans différents secteurs sur lesquels l'intervention des pouvoirs publics sous forme de règles normatives est la plus prégnante actuellement.

Le CNAFAL considère effectivement que certains secteurs, tels que ceux évoqués lors de la réunion, nécessitent une intervention des pouvoirs publics.

Est-il indispensable de réitérer les écrits des organisations de consommateurs sur les nombreux et inadmissibles problèmes qu'ont pu rencontrer, et que rencontrent encore, les consommateurs dans le cas d'une mise en liquidation judiciaire d'une entreprise avec laquelle ils ont contracté, que ces entreprises exercent leurs activités dans le secteur de la vente à distance ou pas ?

De même, le CNAFAL s'inquiète de voir se développer un argumentaire « vert » à outrance, non plus dans le but d'un respect écologique, mais dans celui moins avouable d'un accroissement de parts de marché.

Enfin il n'est pas plus nécessaire d'évoquer l'intolérable complexité de l'application des tarifs sociaux, qui nous devons tout de même le rappeler, s'applique à une classe défavorisée souvent loin de maîtriser les mécanismes de calculs utilisés... !

Cette contribution ne vise donc non pas l'énumération exhaustive de tous les problèmes portés à la connaissance du CNAFAL dans chaque secteur, mais à une simple énumération des secteurs où des mesures normatives correctrices ou préventives sont nécessaires.

**En effet l'exhaustivité n'aurait de sens que dans le cadre de l'instauration de réunions régulières et répétées, qui iraient bien au-delà de ce que nous propose l'entrevu d'une séance préparatoire aux Assises de la Consommation.**

**Le CNAFAL réclame donc que soient instaurées pour chaque secteur énuméré des réunions de groupes au sein du CNC**, et ce afin que, des mesures concrètes dans une réelle concertation soient trouvées aux problèmes de masses auxquels chaque jour les organisations de consommateurs doivent faire face.

Les secteurs concernés, à ce jour, sont :

- Le secteur de l'habitat : location et copropriété
- Le secteur du crédit dit à la consommation : crédit revolving et surendettement
- Le secteur de l'énergie : règles tarifaires, tarifs sociaux, extension de la réversibilité aux contrats de fourniture de gaz, extension du champ d'action du médiateur de l'énergie aux litiges précontractuels (démarchage notamment), état des lieux de l'ouverture du marché (prévu dans l'avis du CNC du 27 septembre 2005), transposition du 3<sup>ème</sup> paquet énergie...
- Le secteur de la vente à distance : achats en ligne
- Le secteur des télécommunications : offres triple play
- La protection des consommateurs dans le cadre des procédures collectives
- Le secteur du commerce vert : publicités et allégations