



ASSISES DE LA CONSOMMATION

L'UNAF a participé à la préparation des « Assises de la consommation » par l'intermédiaire des groupes de travail dont le secrétariat était assuré par la DGCCRF. Elle adhère à l'idée d'une telle manifestation qui devrait permettre de faire progresser la réflexion sur quelques dossiers d'actualité pour lesquels des décisions politiques doivent être prises.

Il ne s'agit donc pas d'interférer avec les travaux en cours au CNC, ni de régler l'ensemble des questions de consommation, mais plutôt de déboucher sur des solutions concrètes dans trois grandes problématiques dont les termes ont déjà été présentés et débattus ces dernières années.

Les sujets concernés sont les suivants :

- La réforme institutionnelle des organes de protection des consommateurs.
- L'amélioration du contenu du droit des consommateurs en cohérence avec la construction européenne.
- Le règlement des litiges et les relations professionnels-consommateurs.

Les orientations qui seront indiquées dans ces domaines, à la suite des Assises, peuvent être décisives pour l'avenir de la protection des consommateurs dans notre pays étant donnée l'importance des sujets abordés. Elles auront cette qualité si elles sont adaptées au mouvement général du droit et si elles sont acceptées par l'ensemble des parties prenantes.

L'UNAF entend donc prendre une part active à l'ensemble de ces travaux en précisant, par rapport aux Assises que :

- La réflexion engagée a conduit à la rédaction de notes de présentation dans un très court laps de temps. Il n'est donc pas possible d'en tirer des conclusions opérationnelles immédiatement. Nombre de questions ont été simplement « problématisées », ce qui est déjà un résultat notable. Le face à face entre professionnels et consommateurs doit se poursuivre pour que naisse une vision commune des solutions à apporter à ces problèmes ainsi dégagés. Des mesures qui sembleraient efficaces ont parfois été proposées mais souvent, ce sont des pistes de réflexion qui ont été évoquées. Ainsi, les Assises, considérées comme une étape dans le travail commun des représentants des acteurs économiques, prendront toute leur importance dans l'amélioration de la protection des consommateurs

- D'importants aspects de la protection des consommateurs n'ont cependant pas pu être abordés faute de temps mais aussi par choix. Il ne faudrait pas en conclure que ces sujets (comme celui de l'alimentation ou des télécommunications par exemple) ne présentent plus de difficultés au titre de la consommation et qu'il n'y a pas lieu de proposer des réformes les concernant. S'ils ont été écartés, c'est pour des raisons, qu'on ne pourrait comprendre que comme étant d'efficacité. En effet, des groupes de travail les concernant peuvent avoir lieu à l'heure actuelle et, de toutes manières, il faut nécessairement se limiter pour avoir une action qui reste contrôlable.
- La construction d'un droit européen de la protection des consommateurs est toujours en cours. Cette dimension pèse sur les réflexions à développer dans le prolongement des travaux à mettre en œuvre pour chacun des groupes. L'Union Européenne a été voulue par ses Etats Membres et leurs citoyens. C'est une construction commune qui doit avoir des effets positifs sur la vie quotidienne des familles-consommatrices. Elle ne doit donc pas être considérée comme un asservissement mais comme un moyen nouveau de développement de la protection des consommateurs. La comparaison des pratiques nationales avec leurs équivalentes dans d'autres pays de l'UE est porteuse de progrès même si elle n'aboutit pas à une harmonisation totale !

Il a été demandé aux organisations membres des groupes de travail de préparation des Assises de faire part de leur approche de ces différents sujets à partir notamment d'une note de présentation préparée par l'administration mais aussi de l'avancée des travaux. Les organisations devront privilégier la forme écrite de leur contribution.

L'UNAF, qui a suivi les trois groupes a pu indiquer quelques-unes de ses positions, mais n'a pas pu fournir sa contribution pour chacun des groupes et chacune de leurs réunions au fil du temps. Il faut rappeler que le temps de réaction qu'imposent le rythme et la durée de la préparation des Assises était extrêmement court.

La note globale qui suit rappelle donc les positions de l'UNAF en distinguant les trois grands thèmes des groupes de travail qui organisent la préparation.

GROUPE N°1 "RENFORCER LES ASSOCIATIONS ET LES INSTITUTIONS CHARGÉES DE LA CONSOMMATION"

Ce groupe étudie la façon dont peut être amélioré le fonctionnement des organismes concourant à la protection des consommateurs.

L'UNAF partage le constat fait par les auteurs de différents rapports depuis plusieurs années sur le sujet, à savoir : l'évolution du droit, de la sociologie et de l'économie de la consommation. Chaque époque a élaboré une strate qui s'est ajoutée à un système devenu de plus en plus lourd et finalement peu lisible.

Des organes spécialisés ont vu le jour alors que les problèmes persistent. Ajouter une nouvelle strate pour répondre aux problèmes nouveaux ne serait pas une solution.

Quelle réforme institutionnelle souhaiter ?

- Elle devrait viser au règlement des litiges avec une action des pouvoirs publics coordonnée et impliquée au niveau local.
- Elle devrait renforcer la formation des consommateurs en organisant une formation de formateurs permettant aux associations d'exercer leur mission sur le terrain.
- Elle devrait donner une véritable qualité d'expertise aux associations représentatives afin d'élaborer des politiques publiques en lien avec les besoins analysés par ces intermédiaires que sont les associations.

Définir les associations de consommateurs.

Caractère transversal des familiales présentes sur de nombreux champs connexes de la consommation.

Ces associations ne sont pas étrangères à la consommation. L'activité qu'elles développent à cet égard n'est que le développement d'une partie de leur action.

L'Europe a fait l'expérience d'une conception étroite de la notion de consommation au travers de l'organisation prioritaire du marché. Elle corrige maintenant cette approche en constatant le « déficit démocratique » de cette conception.

Les associations françaises même les plus strictement « consuméristes » revendiquent une approche environnementaliste et sociale qui interdit de s'enfermer dans une définition trop exclusive. On voit bien que la consommation doit être approchée au travers de différentes démarches et pas essentiellement au travers du meilleur choix parmi l'offre de produits et services ou du règlement de litiges. L'éducation, la participation, l'accompagnement sont partie prenante à une définition moderne de la notion d'association de consommateurs.

Appréciation de la représentativité des organisations de consommateurs

L'administration propose des critères d'appréciation de la représentativité qui ont été corrigés au fil du travail de groupe mais présentent encore des défauts :

- Il n'est pas possible de mettre les associations en concurrence par le biais de distinctions accordées à celles qui généreraient, par exemple au moins 10 % des reprises presse comptabilisées par l'INC. Le risque est, en effet de décourager de toute action de presse les associations qui ne croiraient pas pouvoir atteindre ce seuil.
- Il n'est pas logique de valoriser l'activité de presse et la réalisation d'essais comparatifs pour une association alors que la revue 60 Millions de Consommateurs est sensée être la revue des associations de consommateurs dont les fichiers d'adhérents ont pu être exploités pour la diffusion de ce journal.
- S'agissant du nombre d'adhérents, il est proposé de les comptabiliser en faisant apparaître clairement la volonté de l'adhérent d'agir dans le domaine de la consommation. Ce critère se révélerait très difficile à appliquer pour les associations familiales dont l'action, transversale à beaucoup de domaines de la vie quotidienne, est excessivement vaste. Il existe d'ailleurs une véritable difficulté à définir le champ de la consommation lui-même extensible puisqu'il s'enrichit, au fil du temps, avec les questions de protection des usagers de la santé ou de développement durable pour ne citer que ces exemples.
- Quant au contentieux devant les juridictions, le fait même d'en faire un critère est contestable, alors que l'action des associations a une valeur préventive et que ces dernières cherchent à favoriser les solutions par recours amiables. Les coefficients de majoration proposés donneraient une prime à la judiciarisation des rapports professionnels/consommateurs.
- Valoriser les rapports transfrontière est une idée qui ne tient pas compte des inégalités géographiques à cet égard.
- Enfin, l'appartenance à une organisation européenne de consommateurs devrait plutôt être exprimée en tenant compte de l'action au sein d'une organisation européenne œuvrant dans le domaine de la consommation (étant entendu que le domaine de la consommation n'est pas défini non plus au niveau des Institutions européennes !).
- Les associations familiales, qui portent ce nom conformément au Code de l'Action Sociale et des Familles doivent avoir pour but les intérêts matériels des familles. Leur action dans ce domaine est, en conséquence, pour elles, une obligation.

Le cas particulier de l'UNAF :

L'UNAF est légitime dans le champ de la consommation à plusieurs titres :

- la loi : ses missions sont définies par l'ordonnance de 1945 et la loi de 1975. Art L.211-3 du code l'action sociale et des familles. L'UNAF n'a pas à demander

d'agrément pour son action judiciaire. Dans le champ de la consommation, l'UNAF exerce donc sa mission légale de représentation.

- L'histoire du mouvement des consommateurs. L'UNAF est à l'origine de la constitution des organisations de consommateurs dès l'après-guerre et a accompagné l'essor de ce mouvement.
- Ses représentations. L'UNAF est, de ce fait, présente au titre des consommateurs dans de nombreux organismes, entreprises publiques, associations nationales ou groupes de travail.
- Ses actions d'information et d'accompagnement des politiques publiques sont notables.
- Ses actions de défense des consommateurs et des usagers peuvent l'amener à exercer l'action civile en réparation des dommages causés à la collectivité des familles ou des consommateurs. Elle associe, le cas échéant, ses actions à celles d'autres associations de consommateurs.
- Son organisation territoriale l'amène à être la tête de réseau d'unions départementales qui exercent, au plan local, les mêmes missions qu'elle.
- Son adhésion à la COFACE, elle-même organisation œuvrant dans le champ de la consommation et membre associé du Groupe Consultatif Européen des Consommateurs.

Sur la réforme des institutions ayant une action directe dans le domaine de la consommation, l'UNAF constate avec tous les autres participants aux réunions qu'elles exercent leur mission à la satisfaction générale et que leur existence n'est pas en cause. Cela est vrai de la CSC, CCA, de l'INC et du CNC lui-même, dont seul le fonctionnement est à redéfinir.

En ce qui concerne les CTRC (Centres Techniques Régionaux de la Consommation), en revanche, il faut remarquer qu'ils n'existent plus dans chaque Région et qu'ils ont des modes de fonctionnement très différents les uns des autres. Leur coordination avec les CRC (Comités Régionaux de la Consommation) à créer, est encore à clarifier.

Les CTRC peuvent mériter la critique de fonctionner en trop grande indépendance. C'est ainsi qu'ils s'arrogent le droit d'accepter ou non certaines associations de la Région et qu'ils animent parfois des réunions publiques à l'occasion desquelles ils prennent le pouvoir politique de la représentation des consommateurs alors que ce rôle ne leur est pas dévolu.

Il est également notable qu'il faudra réactiver **les actions de formation** à mener auprès des consommateurs.

Une formation plus systématique doit être développée en distinguant les formations destinées aux consommateurs (premières et permanentes) de celles qui concerneraient les cadres du mouvement des consommateurs.

Mis à part l'Education Nationale qui devrait prendre une part beaucoup plus active dans la formation dans les collèges et lycées, il convient de réfléchir à la prise en charge de ces formations qui pourrait relever :

- D'un organisme centralisateur (comme l'a été l'ASSFORM, Association pour la formation des organisations de consommateurs).
- Des organisations de consommateurs elle-mêmes de façon à faire passer leur propre message, à gérer leur réseau et peut-être à recruter des bénévoles ou permanents ainsi mieux armés et plus motivés.
- D'organismes spécifiques dans des secteurs particuliers (comme ce pourrait être le cas pour la formation financière ...)

Naturellement, là aussi le lien avec l'Europe est hautement souhaitable.

GROUPE N° 2 : « AMÉLIORATIONS À APPORTER AU DROIT NATIONAL ET COMMUNAUTAIRE DE LA CONSOMMATION ET LES SECTEURS PRIORITAIRES À CET ÉGARD »

Impact du droit communautaire sur la politique consumériste française :

Le droit d'origine européenne est devenu tout à fait prépondérant dans le secteur de la consommation comme dans les autres. Il est d'ailleurs souhaitable qu'une harmonisation intervienne pour rendre opérationnel un marché unique européen mais surtout pour ne pas créer d'inégalité de traitement entre les différentes nationalités.

L'article 153 du traité instituant la Communauté européenne donne pour objectif à l'UE d'assurer un niveau élevé de protection des consommateurs, et non plus seulement d'y contribuer. Par ailleurs, il souligne la promotion du droit à l'information, à l'éducation ainsi que le droit des consommateurs à s'organiser afin de préserver leurs intérêts. C'est sur cette base juridique qu'il faut construire le droit des consommateurs et non pas sur la base de l'article 95 qui vise au rapprochement des dispositions ayant pour objet l'établissement et le fonctionnement intérieur. La visée sociale et citoyenne de l'article 153 est, en effet, beaucoup mieux adaptée que celle de l'article 95 essentiellement économique.

L'UNAF a pris position sur le projet de directive sur l'« acquis communautaire » en répondant à la consultation lancée par la Commission. Elle défend l'idée de la recherche d'une harmonisation totale qui aurait pour effet de simplifier la lecture du droit et de ne pas laisser perdurer des situations de distorsion sensibles dans les zones frontalières et dans le commerce électronique. Elle préconise toutefois que soit prévue une « clause de non régression » c'est à dire une réserve dans les domaines dans lesquels le droit national se révélerait plus protecteur des intérêts des consommateurs. Bien entendu, cette réserve serait appelée à disparaître avec le temps, de façon à aboutir à des mécanismes de protection des consommateurs unifiés.

Telle qu'il est rédigé, le projet de directive provoquerait un changement du droit beaucoup trop abrupt et poserait d'insolubles questions d'application.

L'exemple des Etats-Unis (pays où les taxes ne sont pas toujours égales) montre qu'il est tout à fait possible d'organiser un grand marché sans que ses règles soient totalement unifiées.

La commission devrait établir un bilan des avantages et inconvénients de l'harmonisation totale qu'elle souhaite instituer en étudiant la situation pays par pays. L'acceptabilité d'une telle réforme (venant de « Bruxelles ») serait mieux assurée si les consommateurs n'avaient pas le sentiment d'une régression de leurs droits, le principal avantage étant pour eux d'accéder à un marché européen au niveau duquel ils n'aspirent pas nécessairement comme le montre bien la réalité de la pratique commerciale qui reste largement nationale.

Effectivité du droit

La question de l'effectivité du droit est également essentielle. La transposition des directives même d'harmonisation totale est-elle exécutée de manière uniforme alors que les systèmes juridiques sont différents ? L'application faite par le juge relève-t-elle d'une interprétation uniforme ? Comment peut-on obtenir le prononcé d'une décision à l'étranger et en obtenir l'exécution ?

L'effectivité est aussi au centre de l'avenir des processus de concertation qui débouchent sur des codes de bonne conduite et des recommandations. Si l'avantage de tels mécanismes est d'être assuré de la volonté des parties prenantes d'appliquer les règles qu'elles ont déterminé ensemble, il faut encore s'assurer du contrôle de cette application. Il faut déjà distinguer parmi ces codes, ceux qui sont rédigés par les professionnels qui y adhèrent eux-mêmes de ceux qui sont élaborés en concertation avec les représentants des consommateurs. Il faudrait ensuite donner un statut à ces documents (par exemple introduits dans le Code de la consommation) en tirant toutes les conséquences de l'absence de « bonne foi » des professionnels qui n'en appliqueraient ni l'esprit ni la lettre.

Secteurs particuliers de la consommation

L'UNAF insiste sur le fait que tous les secteurs dans lesquels des problèmes peuvent exister en matière de protection des consommateurs n'ont pas pu être concernés.

On doit en particulier citer les méthodes de vente qui continuent à poser problème s'agissant des offres commerciales (en matière de télécommunication par exemple) ou des procédés de vente par démarchage (suite à la libéralisation du secteur de l'énergie).

Faillites

Les faillites d'entreprises qui ont été relevées récemment ont affecté le secteur de la vente à distance, mais il est évident que ce mode de vente n'est pas le seul qui doit être concerné par des mesures de protection des consommateurs. L'UNAF a préconisé lors des travaux sur ce sujet au Forum des Droits sur Internet qu'il soit mis en place un système de séquestre qui permette aux opérateurs qui le souhaitent (consommateurs et entreprises) de garantir la bonne exécution d'une commande. Cette mesure n'exclut pas d'autres réformes comme le non recours du transporteur contre le consommateur dans le cas où le transport n'est pas payé par le vendeur défaillant.

Eco-consommation

L'UNAF est très consciente de la nécessité de promouvoir le développement durable. Elle s'est déjà engagée dans des actions de consommation responsable qu'elle entend développer avec l'aide des pouvoirs publics qui doivent favoriser l'offre de produits et services étiquetés au regard de ces préoccupations. Le crédit à la consommation ne peut être considéré comme participant au développement durable que s'il permet l'investissement dans des achats qui ont cette qualité.

Sécurité

Ce sont les personnes les plus fragiles (enfants, personnes âgées) qui sont principalement concernées par les accidents domestiques. La famille a donc un rôle particulier à jouer dans la prévention. Elle doit être aidée par des mesures de surveillance du marché (un marquage CE qui ait du sens) plutôt que simplement informée sur des dangers potentiels qui font peser sur elle la responsabilité totale de l'utilisation d'un produit.

L'UNAF soutient les démarches engagées par la Commission de la Sécurité des Consommateurs. Elle a signé la Charte pour la prévention des accidents de la vie courante et demande que la lutte contre ces accidents soit déclarée grande cause nationale. Elle demande également à ce que le droit pour la CSC de convoquer un opérateur en cause dans une affaire qu'elle traite lui soit reconnu et inscrit dans le Code de la consommation.

GROUPE N°3 "RENFORCEMENT DE LA RELATION DE CONFIANCE ENTRE CONSOMMATEURS ET ENTREPRISES – DISPOSITIFS DE MÉDIATION »

La médiation

L'UNAF est en faveur de la médiation. Elle a toujours considéré que la médiation est de nature à créer du lien là où le recours judiciaire amène à trancher en imposant la solution. Dans le domaine de la consommation, la médiation peut aussi avoir l'avantage de régler rapidement à moindre frais un litige, le plus souvent commercial (sans conséquences pénales) en prenant en compte des aspects sociaux que le juge pourrait ne pas pouvoir considérer.

Dans la pratique, cependant, la médiation pose un certain nombre de problèmes qu'il faut résoudre et tenant à :

- La qualité du médiateur (son indépendance qui doit être assurée).
- La lisibilité de ce recours (distinct du service contentieux, du service commercial et du service consommateur).
- Le choix entre la médiation d'entreprise et la médiation de branche ou secteur d'activité.
- L'existence de médiateurs dans certains secteurs pour lesquels les litiges sont fréquents et importants (la construction immobilière par exemple).
- Le statut des interventions du médiateur (obligatoire à l'égard de l'entreprise ou non).
- La confidentialité des affaires traitées qui est un véritable obstacle à l'évolution du droit et à la correction des pratiques auxquelles les organisations de consommateurs sont très attachées dans le cadre de la réalisation directe de leur mission.

L'action de groupe

L'UNAF défend toujours la mise en place d'une procédure d'action de groupe.

Elle a exprimé sa position en faveur de l'introduction de ce droit dans notre système judiciaire à plusieurs reprises. Elle s'est notamment associée à certains de ses partenaires organisations de consommateurs pour demander que ce droit devienne rapidement effectif.

La conception de l'UNAF est la suivante :

Consciente d'un risque de déstabilisation des entreprises et du risque pour les consommateurs de se voir entraîner dans des recours illusoires, l'UNAF insiste sur les caractéristiques essentielles que devrait revêtir cette action de groupe :

- Circonscrite au champ de la consommation, cette définition comprenant l'ensemble des actes que font la famille et l'individu dans leur vie de consommateurs telle que reconnue par la jurisprudence.

- Les personnes habilitées à intenter l'action ne peuvent être que des associations agréées. Il faut évidemment conserver la crédibilité de cette action en la confiant à un nombre restreint d'intervenants présumés agir de manière responsable.
- Les frais d'une action de groupe, s'ils sont divisés en principe, restent élevés et doivent faire l'objet d'une avance, l'UNAF excluant la possibilité pour un avocat ou un cabinet de prendre l'action à sa charge (la rémunération de l'avocat étant, le plus souvent, assurée par le succès de l'action). Un fonds alimenté par des condamnations antérieures pourrait être imaginé afin de supporter la charge de cette avance.
- Pour une efficacité véritable, l'option d'exclusion (opt out) doit nécessairement être retenue. En effet, cette option qui consiste à considérer comme agissante la masse des consommateurs potentiellement lésée (ceux qui n'ont pas manifesté leur volonté explicite de s'exclure de l'action) est de nature à permettre une réparation complète. La réparation pécuniaire qui leur est due ne sera naturellement versée qu'aux seuls consommateurs pouvant prouver un dommage subi et le reste des condamnations non « réclamées » pourra abonder le fonds auquel il est fait allusion au paragraphe précédent.
- Afin d'éviter les recours abusifs, le juge doit vérifier que l'action de groupe est la procédure la plus adaptée à la réparation des préjudices subis, et renvoie, à défaut, sur une autre procédure.

Cette procédure nouvelle est actuellement à l'étude au niveau communautaire mais la France peut continuer à travailler de son côté de façon à promouvoir son point de vue qui, en matière de défense des intérêts des consommateurs, a souvent été précurseur.

Par ailleurs, l'UNAF tient à rappeler que l'action collective (dans l'intérêt collectif des consommateurs) telle qu'elle existe déjà doit être maintenue afin de continuer à pouvoir exercer des recours en cas de préjudice diffus ou d'atteinte à des principes qui n'ont pas fait de victimes identifiées (une publicité « de nature à induire en erreur » par exemple).