



PARLEMENT EUROPÉEN

2009 - 2014

Commission du marché intérieur et de la protection du consommateur

3.3.2010

DOCUMENT DE TRAVAIL

sur la proposition de directive relative aux droits des consommateurs -
COM(2008)614/3 - 2008/0196(COD) - IMCO/6/68476

Commission du marché intérieur et de la protection du consommateur

Rapporteur: Andreas Schwab

DT\807372FR.doc

PE439.177v02-00

FR

Unie dans la diversité

FR

La proposition de la Commission et ses objectifs

La proposition de directive relative aux droits des consommateurs de la Commission européenne regroupe quatre textes existants de la législation communautaire¹ en un seul texte. Cette proposition résulte d'une révision de l'acquis communautaire en matière de protection des consommateurs lancée en 2004 afin de simplifier et de compléter le cadre réglementaire existant en matière de protection des consommateurs. Elle a été déposée le 8 octobre 2008 après un processus de consultation et une analyse d'impact et propose que la nouvelle directive applique le principe de l'harmonisation complète.

Le double objectif de la proposition est de garantir aux consommateurs des 27 États membres de l'UE un niveau de protection élevé et de permettre aux entreprises de toute taille de proposer leurs biens et services aux consommateurs des 27 États membres de l'Union sans être soumises à des obstacles juridiques inutiles. Dans sa résolution sur la révision de l'acquis communautaire², le Parlement européen a confirmé les deux objectifs consistant à renforcer la confiance du consommateur et à diminuer les réticences des entreprises face aux échanges transfrontaliers.

La fragmentation juridique est un élément dissuasif pour les consommateurs comme pour les entreprises qui envisagent de s'engager dans un échange transfrontalier. Les consommateurs se plaignent souvent de ne pas avoir la possibilité de bénéficier pleinement du marché intérieur (en particulier pour les achats en ligne), dans la mesure où les vendeurs qui opèrent à partir d'un État membre ne se plient qu'avec réticence à des règles différentes lorsqu'ils entrent sur un nouveau marché³, et ne sont pas prêts à courir le risque d'être poursuivis dans un autre État membre. Cette situation pourrait continuer de se dégrader avec la mise en œuvre des règlements Bruxelles I et Rome I et de toute décision consécutive que prendrait la Cour de justice de l'UE, ce qui compliquerait probablement les conditions requises pour proposer des marchandises dans différents États membres de l'UE⁴.

La plupart des membres de la commission reconnaissent qu'il faut résoudre le problème de la fragmentation juridique, mais de l'avis général, l'approche de l'harmonisation complète proposée par la Commission européenne n'est en fait pas applicable à ce stade, si l'on considère la nature et la portée de la proposition. Conformément à la résolution du Parlement européen sur la révision de l'acquis communautaire en matière de protection des consommateurs et comme cela est déjà précisé dans le document de travail de l'IMCO de 2009, les membres de la commission préfèrent une approche complète et ciblée qui se limite aux aspects spécifiques de certains contrats en maintenant un niveau de protection élevé des

¹ Directives concernant les clauses abusives dans les contrats (93/13/CE), la vente et les garanties (99/44/CE), les contrats à distance (97/7/CE) et les contrats négociés hors des établissements commerciaux (85/577/CE)

² Rapport sur le Livre vert sur la révision de l'acquis communautaire en matière de protection des consommateurs/Ag-0281/2007, présenté par Béatrice Patrie

³ Une audition de l'IMCO a montré que les entreprises sont soumises à des frais excessifs: 20 000EUR/an/marché national, uniquement pour être en règle avec la législation

⁴ Affaire Alpenhof contre Heller (C-144/09 – 24.4.2009, audience CJUE du 16.3.10) et affaire Pammer contre Reederei Karl Schlüter (C-585/08 – 24.12.2008)

consommateurs.¹

¹ Document de travail concernant la proposition de directive sur les droits des consommateurs –
IMCO/6/68476 présenté par Arlene McCarthy

Travaux préparatoires de la commission

1. Consultation des parties intéressées

Les deux auditions publiques¹ organisées par la commission IMCO à propos de la proposition ont montré que les organisations de consommateurs craignaient qu'une harmonisation complète n'entraîne une diminution du niveau de protection des consommateurs, certains États membres pouvant être conduits à renoncer à certaines dispositions nationales spécifiques. De leur côté, les entreprises ont insisté sur la fragmentation juridique existante et ont accueilli favorablement l'approche d'une harmonisation complète et ciblée proposée par les membres de la commission, qui constitue à leurs yeux la réponse appropriée. Elles ont indiqué qu'elles étaient disposées à accepter des mesures de protection supplémentaires des consommateurs si elles étaient proportionnées, équilibrées et harmonisées dans l'UE.

2. Échange de vues avec les parlements nationaux

La commission a également organisé deux auditions avec les parlements nationaux², conformément aux nouveaux mécanismes établis par le traité de Lisbonne.

Réflexions sur la proposition

- Chapitre I – Objet, définitions et champ d'application

Les définitions de l'article 2 délimitent le champ d'application de la proposition dans son ensemble ainsi que celui des différents chapitres et dispositions. L'applicabilité des règles harmonisées à un contrat dépend largement de la formulation des définitions. Il conviendra d'être attentif à l'interaction entre ces définitions, l'article 4, et le reste du texte.

Certaines définitions devront être reformulées pour veiller à ce que les bonnes règles s'appliquent aux bons contrats, garantissant ainsi que les consommateurs seront protégés lorsque cela est nécessaire et que les entreprises ne seront pas soumises à des restrictions inutiles. Certaines définitions ne sont pas satisfaisantes, d'un point de vue juridique, et devront être améliorées pour assurer cohérence et sécurité juridique.

Un consensus de plus en plus net se dégage au sein de la commission pour soumettre les définitions à une harmonisation complète et ciblée. Il ne faut cependant pas oublier que des définitions harmonisées auront un impact très limité sur le marché intérieur si les règles de protection des consommateurs correspondantes ne sont pas soumises simultanément à une harmonisation complète et ciblée. L'harmonisation des définitions ne représente qu'un moyen permettant d'atteindre un objectif, la suppression des entraves au marché intérieur, et non un objectif en soi.

¹ 2 mars 2009, 29 septembre 2009

² 26 janvier 2009, 23 février 2010

Pour que le marché intérieur en tire pleinement parti, il convient d'analyser s'il est possible d'appliquer les définitions harmonisées de la proposition aux autres acquis en matière de droits des consommateurs (c'est-à-dire les contrats sur la multipropriété en temps partagé) et le crédit à la consommation).

Un nombre significatif de membres de la commission et de parties intéressées considèrent que l'article 3 peut induire en erreur et doit être clarifié. En effet, cet article ne donne pas une vue d'ensemble nette du champ d'application des différents chapitres puisqu'il doit être lu conjointement avec d'autres dispositions de la proposition (en particulier les articles 2, 8, 20, 21 et 30). Le chapitre III, par exemple, s'applique aux contrats de crédit hypothécaire hors établissement (les crédits hypothécaires ne sont pas couverts par la directive relative aux crédits à la consommation), mais, vu la multiplicité des références croisées, cela n'apparaît pas immédiatement. La confusion est renforcée par le fait que l'article 3 réglemente également la relation entre certains chapitres/dispositions et la législation communautaire existante. L'article 3 devra être raccourci et simplifié. Le champ d'application de chaque chapitre ou l'interaction avec d'autres règles communautaires devront être traités chapitre par chapitre et, si nécessaire, disposition par disposition. Cela entraînera probablement un remaniement complet de la structure de la proposition.

L'article 4, relatif à l'harmonisation complète, est litigieux vu la grande diversité des contrats couverts par la proposition et le niveau de protection des consommateurs proposé par la Commission européenne. Certains membres de la commission s'opposent à cette approche et demandent une harmonisation complète et ciblée (limitée à certains aspects de contrats donnés, et assurant un niveau élevé de protection des consommateurs).

Dans l'article 4, il faudra préciser comment l'harmonisation complète et ciblée s'appliquerait aux contrats qui ne sont couverts qu'en partie par la proposition (par exemple les contrats de service, qui sont exclus du champ d'application du chapitre IV, mais couverts par les chapitres II et, dans certains cas, III et V). Il serait logique que les contrats exclus du champ d'application d'un chapitre donné mais appartenant néanmoins au champ d'application d'autres chapitres, soient soumis à l'harmonisation complète et ciblée uniquement en ce qui concerne les aspects réglementés par ces autres chapitres. Quant aux contrats exclus du champ d'application d'un chapitre donné, les États membres devraient être libres de réglementer comme ils le souhaitent les aspects traités dans ce chapitre.

L'approche de l'harmonisation complète et ciblée supprimera les entraves au marché intérieur étape par étape, une solution qui n'est pas totalement satisfaisante. Il ne faut donc pas exclure l'utilisation d'une clause de reconnaissance mutuelle dans les domaines qui ne sont pas couverts par la proposition, comme cela a déjà été suggéré par le Parlement européen pendant les discussions sur la révision de l'acquis en matière de protection des consommateurs.

Les discussions en commission ont permis de progresser sur les conditions d'utilisation de l'harmonisation complète et ciblée dans la proposition. Même si les avis divergent quant au niveau de protection des consommateurs auquel l'harmonisation complète et ciblée devrait s'effectuer, la plupart des membres de la commission et des parties concernées conviennent que l'harmonisation complète et ciblée ne doit pas réduire significativement le niveau de protection des consommateurs dans les États membres ni aligner systématiquement les règles de l'UE sur les dispositions les plus restrictives/protectrices des législations nationales. En

outre, tout le monde s'accorde à dire que les règles harmonisées devraient être précises, claires, pérennes et que leur impact sur les systèmes juridiques nationaux doit être évalué dans le détail.

- Chapitre II – Information des consommateurs

Les membres de la commission et les parties concernées considèrent dans leur ensemble que le consommateur doit être correctement informé avant de conclure un contrat, l'information étant un aspect essentiel de la protection des consommateurs.

Les obligations d'information générales mentionnées dans le chapitre II ne sont pas nouvelles dans le droit communautaire (elles sont tirées des dispositions des directives sur la vente à distance et sur les pratiques commerciales abusives) et ne sont pas réellement sujettes à controverse, bien que certains membres de la commission et certaines parties concernées regrettent que la quantité prime souvent sur la qualité dans ce domaine.

Cependant, le sentiment général, inhérent à la nature de la proposition et à la grande diversité des contrats qu'elle couvre, est que les obligations d'information générales, objet du chapitre II, influent plus sur les systèmes juridiques nationaux que sur les mesures communautaires existantes. Il y aura lieu d'évaluer précisément les conséquences juridiques et pratiques des dispositions du chapitre II. Une approche unique en matière d'information présente certainement des avantages pour les contrats de service ou de vente type mais n'est pas adaptée aux contrats spécifiques (par exemple les contrats relatifs aux biens immobiliers ou aux services financiers, de santé, sociaux ou de transport).

Enfin, il faudra étudier la question de l'interaction entre le contenu du chapitre II et les dispositions concernant les exigences en matière d'information du droit communautaire. À ce sujet, la proposition indique uniquement que les dispositions s'appliquent sans préjudice des dispositions de la directive sur les services et le commerce électronique. En ce qui concerne les exigences en matière d'information de la législation communautaire, une clause *lex generalis/lex specialis*, similaire à celle de la directive sur les pratiques commerciales abusives, offrirait une meilleure sécurité juridique.

- Chapitre III - Information des consommateurs et droit de rétractation pour les contrats à distance et les contrats hors établissement

Les discussions au sein de la commission ont mis en évidence une position relativement consensuelle par rapport au chapitre III, qui fixe des règles claires concernant les exigences relatives à l'information et le droit de rétractation pour les contrats à distance et hors établissement.

Un nombre significatif de membres de la commission et de parties concernées admettent qu'en théorie, il n'est pas cohérent d'appliquer des règles différentes dans chaque État

membre en matière de délai de rétractation (date de départ, durée, méthode de calcul, expiration, conséquences...). La proposition est généralement considérée comme une bonne occasion de mettre fin à la confusion régnant dans ce domaine et de supprimer les entraves au marché intérieur créés par cette mosaïque de réglementations. Des membres de la commission considèrent néanmoins que certaines spécificités nationales ne peuvent pas être valablement remplacées par d'autres instruments de protection des consommateurs.

La commission a porté son attention sur certaines dispositions du chapitre III qui pourraient réduire le niveau de protection des consommateurs dans certains États membres (notamment dans des cas où des informations destinées au consommateur ont été omises). Il est intéressant de noter que le contenu du chapitre III a été parfois critiqué comme étant trop favorable au consommateur. Certains membres de la commission et certaines parties concernées estiment, par exemple, que le champ d'application des réglementations des contrats à distance et hors établissement est trop large et que les exigences formelles ainsi que les règles de rétractation sont trop restrictives, en particulier pour les contrats hors établissement.

Il est généralement admis que le contenu du chapitre III devra être modifié pour établir un juste équilibre entre les intérêts des consommateurs et ceux des vendeurs à distance/hors établissement. Il faudra que la liste des exceptions de l'article 19 reste courte et simple. Il est essentiel que les bonnes règles s'appliquent aux bons contrats, c'est-à-dire que les consommateurs soient protégés lorsque cela est nécessaire et que les entreprises ne soient pas soumises à des restrictions inutiles. Concrètement, tout contrat entre une entreprise et un consommateur conclu sur une plate-forme électronique (comme eBay) sera soumis et doit être soumis à toutes les règles en matière de protection des consommateurs. Les frais d'envoi peuvent être à la charge du consommateur uniquement si la valeur des marchandises n'excède pas 50 EUR. En outre, il faudra trouver une solution pour les artisans qui fournissent des services aux consommateurs hors établissement ou concluent des contrats à distance. Il faudra également introduire un certain degré de flexibilité au niveau de la date de départ du délai de rétractation. En règle générale, cela devrait être la date de livraison des marchandises, mais certaines activités commerciales exigent des solutions plus pratiques.

D'autres améliorations devront être envisagées pour faciliter la communication entre les vendeurs et les consommateurs. On pourrait par exemple élaborer un texte type contenant toutes les informations pertinentes concernant la rétractation. Ce texte pourrait ensuite simplement être «copié et collé» par les entreprises de toute l'UE.

- Chapitre IV - Autres droits des consommateurs spécifiques aux contrats de vente

Nombreuses ont été les réactions au sein de la commission face aux conséquences des dispositions du chapitre IV sur la protection des consommateurs dans les États membres. Plusieurs membres de la commission et plusieurs parties concernées critiquent la Commission européenne pour sa volonté d'harmoniser la garantie légale pour défaut de conformité sur la base des normes minimales établies par la directive relative à la vente de marchandises, sans tenir compte des spécificités nationales. Un certain nombre de membres de la commission et de parties concernées estiment d'ailleurs que la proposition, si elle est adoptée en l'état, obligerait certains États membres à renoncer à des droits des consommateurs acquis de longue

date. La Commission européenne a admis cela, implicitement certes, dans une note explicative transmise à la commission en septembre 2009. Néanmoins, la commission a porté son attention sur le fait que certains de ces droits acquis de longue date ne sont pas toujours effectifs et peuvent donc rarement être invoqués devant les tribunaux.

Deux questions ont été soulevées à plusieurs reprises au cours des discussions au sein de la commission: d'une part, la hiérarchie des recours dont dispose le consommateur en cas de défaut de conformité et d'autre part, la durée de la période de responsabilité du vendeur dans le cas d'un défaut de conformité.

En ce qui concerne la hiérarchie des recours, le problème est double: en premier lieu, dans un nombre limité d'États membres, le consommateur dispose de tous les recours en cas de défaut de conformité (réparation, remplacement, réduction du prix et résolution du contrat). En second lieu, en Irlande et au Royaume-Uni, le consommateur a le droit de refuser la marchandise (c'est-à-dire d'annuler le contrat) immédiatement s'il peut prouver le défaut de conformité (le consommateur ne bénéficie pas d'un renversement de la charge de la preuve en vertu du droit de rejeter le contrat). Il est évident que de telles règles ne seraient pas compatibles avec la hiérarchie harmonisée des recours établie par l'article 26 de la proposition.

En ce qui concerne la durée de responsabilité du vendeur en cas de défaut de conformité, les problèmes sont multiples. Un certain nombre d'États membres ont fixé une durée de responsabilité plus longue (dans certains pays, elle s'applique à tous les produits, dans d'autres, uniquement aux matériaux de construction et dans un État membre, exclusivement aux biens durables). En Finlande et aux Pays-Bas, la durée de responsabilité du vendeur dépend principalement de la durée de vie estimée du produit (déterminée par le juge au cas par cas). Enfin, en Belgique, en France et au Luxembourg, le vendeur peut être tenu responsable si un vice caché (majeur) est découvert par le consommateur après la période initiale de deux ans (avec un délai de prescription, plutôt court en France, plus long en Belgique) et si le consommateur peut prouver que le défaut en question existait déjà au moment de la livraison (le consommateur ne bénéficie pas d'un renversement de la charge de la preuve en vertu du régime des vices cachés). Il est évident que de telles règles ne seraient pas compatibles avec la durée de responsabilité harmonisée de deux ans à partir de la date de livraison fixée par l'article 28 de la proposition.

D'autres questions ont été soulevées au cours des discussions en commission, notamment le choix des recours et la notification du défaut de conformité. Un nombre significatif de membres de la commission pensent qu'il faudrait revoir la proposition de la Commission européenne permettant au vendeur de choisir entre réparation et remplacement (lorsqu'un défaut de conformité lui est signalé pour la première fois par le consommateur). De l'avis général, le consommateur ne devrait pas être tenu de notifier le défaut de conformité au vendeur dans un délai de deux mois. La proposition devra être modifiée dans ce sens.

En ce qui concerne les dispositions réglementant la livraison des marchandises et le transfert de risque, il conviendra d'évaluer précisément leur impact sur le régime juridique des commandes au plan national et leurs modes d'application pratiques.

Toutes ces discussions montrent que le chapitre IV ne peut être soumis à l'harmonisation

complète et ciblée que s'il est possible d'arriver à un accord sur un régime de garantie commun qui offre à tous les consommateurs européens un niveau de protection comparable à celui dont ils bénéficient aujourd'hui. Pour ce faire, il faudra étudier les droits actuels des consommateurs dans les différents États membres, sous l'angle de leur efficacité pour le consommateur (c'est-à-dire voir s'ils sont facilement applicables par les tribunaux). Dans cette optique, il faudra accorder une attention particulière à la charge de la preuve.

- Chapitre V - Droits des consommateurs concernant les clauses contractuelles

Les différents échanges de vues ont mis en évidence le scepticisme de nombreux membres de la commission et de nombreuses parties concernées vis-à-vis du chapitre V.

Il faut admettre que la plupart des membres de la commission et des parties concernées semblent être d'accord pour harmoniser la clause générale sur les clauses abusives mais insistent sur le fait qu'il est nécessaire de procéder à une évaluation complémentaire. Il est communément admis que les listes noires et grises de clauses abusives ne doivent pas être harmonisées à ce stade pour éviter toute conséquence négative (suppression d'éléments de listes nationales existantes, réduction du niveau de sécurité juridique entraînant une vague de litiges dans l'UE, manque de souplesse...). De l'avis général, les États membres pourraient conserver leurs propres listes de clauses abusives à condition qu'elles ne présentent pas d'incohérences avec la clause générale et les règles du marché intérieur.

Il devrait néanmoins être possible d'interdire un nombre limité de clauses abusives au niveau de l'UE et de garantir que les États membres ne conservent pas ou n'adoptent pas de dispositions divergentes dans ce domaine harmonisé relativement limité. À la lumière du principe du contrôle démocratique total exercé par le Parlement européen, la proposition de la Commission d'interdire les clauses abusives supplémentaires via la procédure de comitologie ne semble pas, à ce stade, constituer l'approche à privilégier. Il convient d'étudier soigneusement les nouvelles dispositions du traité de Lisbonne concernant la comitologie avant de prendre une décision.

Conclusion

Conformément au Traité et dans la mesure où le Conseil n'a pas suffisamment progressé sur le sujet, la commission continuera à travailler uniquement sur la base de la proposition de la Commission européenne.

Dans le cadre des discussions sur la protection des consommateurs dans l'UE, il est particulièrement important de renforcer l'efficacité des droits actuels des consommateurs, en s'assurant que ces droits sont clairement et simplement définis, bien connus des consommateurs, vendeurs ou fonctionnaires et par conséquent correctement appliqués. Il est essentiel d'être au courant de ses droits.

Une harmonisation complète et ciblée augmentera très certainement le niveau de protection des consommateurs au sein de l'UE. Cependant, l'identification au cas par cas des règles qui doivent être harmonisées pour garantir le fonctionnement du marché intérieur en maintenant un niveau élevé de protection des consommateurs demandera encore beaucoup de travail.

Il est donc essentiel de garantir un niveau de cohérence adéquat entre la proposition, le cadre commun de référence et l'acquis communautaire restant. Il convient de féliciter la Commission pour avoir réitéré, au cours de la dernière audition des parlements nationaux, sa volonté de prêter une oreille attentive au Parlement et de travailler avec une grande ouverture d'esprit.

Enfin, une analyse supplémentaire sera effectuée pour montrer que la future directive sur les droits des consommateurs donne véritablement la possibilité à toutes les parties concernées de tirer profit du marché intérieur. Le Parlement européen, en tant que colégislateur, doit assumer l'entière responsabilité des conséquences de cette directive.