

La politique communautaire des consommateurs

Peter Bernhardt

Chargé de cours, IEAP

La relance d'une priorité négligée

La politique de protection du consommateur a démarré relativement tard, le premier programme n'ayant été lancé qu'en 1975.

Cette politique a eu du mal à s'affirmer face à une Communauté qui était trop penchée sur la libéralisation du marché pour les produits économiques.

Ainsi les droits fondamentaux des consommateurs arrêtés par divers programmes en 1975, 1981 et 1985 sont restés au niveau de simples principes sans conséquences pratiques.

La suppression des frontières intérieures et la réalisation, depuis le 1er janvier 1993, du Marché unique (programme législatif mis en oeuvre par la Communauté en vue d'éliminer un très grand nombre d'obstacles techniques, juridiques et fiscaux dans les échanges entre les Etats membres) a ouvert une phase nouvelle de l'action communautaire concernant la politique européenne des consommateurs.

Cette relance semble motivée par deux réflexions fondamentales:

- d'une part, le fonctionnement du Marché unique se trouvait en jeu.

La Commission a pris conscience du fait qu'il ne suffisait pas d'assurer la libre circulation des marchandises et des services, mais qu'il fallait aussi veiller à ce que les consommateurs aient suffisamment confiance en ces produits pour les acquérir.

- d'autre part, dans un Marché unique avec plus de 340 millions de consommateurs qui pourront avoir accès à tous les produits, capitaux et services qui circuleront librement, des règles d'accompagnement ont été indispensables afin d'assurer les aspects qualitatifs des conditions de la vie quotidienne, d'autant plus que ces consommateurs auront eux-mêmes la liberté de circuler pour acheter ces mêmes produits ou services dans l'Etat membre de leur choix.

La Commission a réalisé ces règles à travers la promotion et la protection des intérêts des consommateurs (c'est-à-dire le droit à la protection de la santé et de la sécurité, à la protection de leurs intérêts économiques, à la réparation des dommages encourus, à l'information et à l'éducation et à la représentation ou le droit d'être entendu).

L'Acte unique - le traité réformateur et prédécesseur du traité de Maastricht - exigeait que toutes les propositions faites dans le cadre de l'achèvement du Marché unique touchant aux intérêts des consommateurs revêtent un niveau de protection élevé.

C'est ainsi que le Conseil des ministres a adopté en 1990 le premier plan d'action qui couvrait la période 1990-1992.

Ce plan d'action a été un compromis équilibré: ambitieux pour les uns, modeste pour les autres.

Néanmoins, le bilan de cette période se traduit par la mise en place d'un important socle législatif, constituant un véritable droit communautaire pour la protection des consommateurs.

La complexité de la notion de consommateur

Avant d'exposer les détails des dispositions communautaires relatives au droit pour la protection des consommateurs, il convient d'examiner la complexité de la notion même de consommateur.

Il serait trop restreint de limiter la notion de consommateur à la définition suivante:

"les consommateurs sont des personnes, physiques ou morales, dotées d'un pouvoir d'achat plus ou moins élevé, qui se procurent ou qui utilisent des biens ou des services pour un usage non professionnel".

Car pour le citoyen-consommateur de la Communauté, nombreuses sont les mesures adoptées dans le cadre de la réalisation du marché intérieur qui constituent des avantages, directs ou indirects.

Ainsi il existe un lien très étroit entre la politique des consommateurs et celle de l'environnement, car la réalisation des objectifs relatifs à la protection de l'environnement réclame une adaptation des comportements des consommateurs afin d'utiliser les ressources de façon rationnelle et de lutter contre le gaspillage.

Un autre exemple en est la politique de concurrence dont la libre concurrence est, en effet, le principe régulateur qui permet, dans une économie de marché ouverte, d'allouer les facteurs de production de façon optimale au profit des consommateurs; en effet, ceux-ci sont, en définitive, les destinataires exclusifs de tous les biens et services fournis par les entreprises et les collectivités publiques.

L'interdépendance ainsi constatée entre la politique des consommateurs et les autres politiques communautaires met en évidence la complexité de la notion même de consommateur.

En conséquence, une bonne articulation entre la protection des intérêts des consommateurs et les autres politiques de régulation et d'accompagnement du marché unique apparaît ainsi comme une exigence essentielle au plan communautaire.

L'acquis législatif communautaire en faveur des consommateurs

L'adoption du 1er plan d'action en faveur des consommateurs et la création en 1985 au sein des services de la Commission du Service Politique des consommateurs ont contribué à la prise de conscience de l'importance de la dimension "consommateurs" au niveau communautaire et dans le cadre de la préparation du marché unique.

Ainsi la période 1990-1993 a-t-elle été marquée par l'adoption des textes suivants:

- directive relative à la sécurité générale des produits;
- plusieurs directives relatives au rapprochement des législations des Etats membres concernant l'étiquetage et la présentation des denrées alimentaires destinées au consommateur final;
- directives concernant les voyages, vacances et circuits à forfait;
- directives concernant les clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs;
- amendement de la directive Cosmétique;

- directive relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres en matière de crédit à la consommation.

Par ailleurs, une série de propositions ont été présentées par la Commission qui n'ont pas encore été adoptées par le Conseil.

Ces directives viendront ainsi compléter le socle actuel du droit communautaire pour la protection des consommateurs.

La mise en oeuvre du droit communautaire pour la protection des consommateurs

Au premier janvier 1993, les Etats membres devaient avoir transposé 42 directives qui concernent la politique des consommateurs.

Le taux moyen de transposition est de 94%. Mais les progrès de la protection des consommateurs ne se mesurent pas seulement au nombre de textes qui sont adoptés ou qui entrent en vigueur.

L'essentiel, c'est que les mesures prises au plan communautaire soient perçues par les consommateurs comme une protection nouvelle et effective.

Cet objectif ne peut être réalisé que si les droits des consommateurs conférés par les mesures communautaires leur sont effectivement attribués au niveau national et qu'ils peuvent les exercer pleinement.

Cela suppose un suivi attentif par la Commission à la fois de la transposition et de l'application du droit communautaire.

La Commission souligne à cet égard le nombre élevé de plaintes qu'elle reçoit dans ce domaine, lesquelles révèlent les difficultés d'application des dispositions surtout dans le cas des pratiques transfrontalières. Ainsi la situation en ce qui concerne les produits cosmétiques, les voyages à forfait et le crédit à la consommation, demeure insatisfaisante.

La Commission doit donc continuer à porter une attention particulière au processus de mise en oeuvre des règles du droit communautaire par les Etats membres et à utiliser les moyens traditionnels de contrôle prévus par le traité, tout en recherchant une meilleure concertation et un véritable partenariat avec les autorités nationales sur ces questions juridiques.

Une telle concertation devrait s'avérer particulièrement fructueuse pour la recherche d'une application optimale des règles prévues, qu'il s'agisse des pratiques administratives (comme la sécurité des jouets) ou de la jurisprudence (dans le cas de la publicité trompeuse) notamment lorsque des différences notables sont encore constatées d'un Etat membre à l'autre.

Des priorités sélectives pour élever le niveau de protection des consommateurs

Le deuxième plan d'action triennal de la Commission du 28 juillet 1993, qui couvrira les années 1993 à 1995, a pour objectif de mettre effectivement le marché unique au service des consommateurs européens et de valoriser les autres politiques communautaires du point de vue des intérêts des consommateurs.

Ce deuxième plan d'action triennal s'inscrit dans la perspective de la mise en oeuvre du Traité sur l'Union européenne.

Le traité qui vient d'entrer en vigueur le 1er novembre 1993 hisse, en effet, la protection des

consommateurs au rang de véritable politique communautaire.

L'article 3 s) fixe ainsi comme objectif à l'action de la Communauté "une contribution au renforcement de la protection des consommateurs".

L'article 129 A précise que "la Communauté contribue à la réalisation d'un niveau élevé de protection des consommateurs par:

a) des mesures qu'elle adopte en application de l'article 100 A dans le cadre de la réalisation du marché intérieur;

b) des actions spécifiques qui appuient et complètent la politique menée par les Etats membres en vue de protéger la santé, la sécurité et les intérêts économiques des consommateurs et de leur assurer une information adéquate".

L'insertion de ces textes juridiques dans le contenu du Traité sur l'Union européenne a connu des hauts et des bas.

Au conclave de Noordwijk des 12 et 13 novembre 1991, la présidence néerlandaise avait supprimé l'article intéressant les consommateurs dans le cadre du compromis global sur les compétences nouvelles de la Communauté.

Ensuite, le "lobby" des consommateurs a obtenu que cet article - l'article 129 A - réapparaisse dans le texte finalement adopté à Maastricht.

Les Etats membres initialement défavorables à cet article - le Royaume-Uni, les Pays-Bas notamment - arguaient qu'il était toujours possible de protéger les consommateurs par les directives d'harmonisation prises au titre du marché unique.

Les autres délégations favorables à l'article sur la protection des consommateurs ont fait valoir que le Traité n'offrait pas de base juridique spécifique en faveur des consommateurs.

Ce ne serait que par ricochet que le marché unique, dont ce n'était pas l'objet en soi, intéresserait la protection des consommateurs.

Le Conseil adopte donc dans le futur des mesures particulières à la majorité qualifiée.

Les Etats membres peuvent établir des règles de protection plus strictes dès lors qu'elles sont compatibles avec le Traité et notifiées à la Commission.

Il ne faudrait pas que la protection des consommateurs offre en fait un prétexte pour camoufler des mesures protectionnistes d'un Etat membre.

Parmi les priorités du deuxième plan d'action, il faut citer:

A. L'information du consommateur

B. Le renforcement de la concertation

C. L'accès à la justice

D. Les services financiers.

L'information du consommateur

L'information est en effet essentielle pour permettre aux consommateurs de bénéficier des avantages du marché unique.

D'une manière générale, la liberté de choix ne peut être effective si les conditions du marché ne sont pas connues et si les informations existantes ne sont pas diffusées.

Un manque d'information place le consommateur dans une situation d'infériorité face aux fournisseurs et empêche le jeu de la concurrence.

Les actions déjà entreprises en matière d'information aux points de vente sur les caractéristiques techniques des produits, seront poursuivies et renforcées par la Commission.

Suite à la résolution du Conseil des ministres du 2 mars 1993 concernant les mesures futures en matière d'étiquetage des produits dans l'intérêt des consommateurs, la Commission entreprendra une série d'actions destinées à sa mise en oeuvre et à assurer un bon étiquetage informatif.

En outre, la Commission met actuellement la dernière main à la publication d'un guide du consommateur européen dans le grand marché et amorcera prochainement la réalisation, dans le cadre d'un partenariat avec les associations de consommateurs intéressées, de guides sectoriels ou nationaux liés à l'achèvement du marché intérieur.

Les centres transfrontaliers d'information des consommateurs constituent une expérience qui a déjà démontré tout son intérêt.

Installés dans les régions frontalières, ces centres ont pour mission de fournir des informations concernant les offres, les prix, le droit applicable et tout autre renseignement pratique, dans la région, c'est-à-dire des deux côtés de la frontière.

Ces initiatives ont besoin d'être complétées par des actions médiatiques de sensibilisation des consommateurs à leurs nouveaux droits dans le grand marché.

Accroître et élargir la concertation

Depuis 1989, le Conseil consultatif des consommateurs est l'instance qui permet aux organisations de consommateurs de formuler des avis sur tous les problèmes relatifs à l'information et à la protection des consommateurs.

La Commission entend maintenir cette structure et s'efforcer d'améliorer son efficacité.

Toutefois, l'organisation actuelle de ce Conseil limite son rôle à une fonction purement consultative.

Favoriser l'accès à la justice et le règlement des litiges

Force est de constater que pour un bon fonctionnement du marché intérieur les consommateurs doivent avoir accès à la justice.

A cet égard, relevons que les différences de culture juridique entre les Etats membres rendent difficilement envisageable une harmonisation des procédures civiles nationales, alors que les opérateurs auront de plus en plus besoin de recourir à la justice dans les autres Etats membres.

La Commission recommande d'introduire des solutions pour assurer l'efficacité de la protection des droits des consommateurs, par l'établissement de mécanismes de conciliation extrajudiciaire et l'accès à la justice au bénéfice des associations de consommateurs.

Un Livre vert sur l'accès des consommateurs à la justice sera élaboré à cette fin.

Adapter les services financiers aux besoins des consommateurs.

La Communauté a déjà adopté une série de mesures importantes qui permettent aux institutions financières de commencer à appliquer sans entraves sur le marché unique les dispositions appropriées aux contrôles nécessaires.

Les consommateurs en bénéficieront aussi largement, en particulier dans le secteur bancaire, celui des assurances et celui des titres.

Il subsiste néanmoins quelques domaines problématiques. A ce titre, l'effectivité des moyens de paiement transfrontaliers constitue une priorité pour le bon fonctionnement du marché unique, car ils sont une condition de la confiance du consommateur.

Le domaine des responsabilités liées à l'utilisation des cartes de banque est également essentiel.

Dans le cas des paiements transfrontaliers, certains progrès ont été réalisés en coopération avec la communauté bancaire.

Cependant, la Commission procède actuellement à un réexamen de la situation en vue d'établir une évaluation claire de tous les problèmes en suspens.

Conclusion

L'essentiel pour la Commission dans les années à venir est de gagner la confiance des consommateurs dans le fonctionnement du marché unique.

Mais le succès de la politique des consommateurs nécessite à plus forte raison la coopération de tous les opérateurs économiques et tout particulièrement l'effort du citoyen-consommateur qui devra s'informer à tous les niveaux et défendre ses droits soit à travers les associations nationales de consommateurs, soit en justice devant le juge national.