

## DIRECTIVE «DROITS DES CONSOMMATEURS » ETAT DES LIEUX

18 JANVIER 2009

- Recommandations :

- Une analyse précise et rapide des enjeux du texte pour les membres de l'ACSEL est nécessaire.
- Si cette analyse révèle des dangers majeurs pour les membres de l'ACSEL, des rencontres avec les parlementaires européens de la commission marché intérieur et protection des consommateurs sont à prévoir.

- Introduction :

Après plusieurs séries de consultations et d'études durant l'année 2008, Meglena Kuneva, Commissaire en charge de la protection des consommateurs, a présenté, **le 8 octobre 2008** une **directive cadre relative aux droits des consommateurs**. Cette proposition résulte de la révision de l'acquis en matière de protection des consommateurs couplée au cadre commun de référence en matière de droits des contrats, initiative lancée en 2004 dans le but de simplifier et compléter le cadre réglementaire existant. L'objectif de la proposition de directive est double :

- assurer une protection des consommateurs effective, uniforme et élevée dans les 27 Etats-membres
- décloisonner le marché intérieur pour les entreprises.

Elle révisé 4 directives la directive 85/577/CEE concernant les contrats négociés en dehors des établissements commerciaux, la directive 93/13/CEE concernant les clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs, **la directive 97/7/CE concernant les contrats à distance et la directive 1999/44/CE sur la vente et les garanties des biens de consommation**, qui établissent toutes quatre des droits contractuels pour les consommateurs. Elle doit également garantir la cohérence de ces directives avec la directive sur les pratiques commerciales déloyales, la directive e-commerce et d'autres instruments communautaires.

La proposition adopte **une approche transversale** pour créer un cadre unique pour les droits des consommateurs de biens et de services dans l'Union européenne (informations précontractuelles, vente à distance, droit de rétractation standard de 14 jours calendaires, interdiction des clauses contractuelles abusives, garanties, remplacement d'un bien défectueux jusqu'à deux ans après l'achat, etc.) et s'attache en particulier à **adapter le droit des consommateurs aux nouvelles technologies**.

Un certain nombre de dispositions de la proposition sont **d'harmonisation maximale (ou complète)**, ce qui interdit aux Etats membres de maintenir ou d'adopter des dispositions s'écartant de la directive, qu'elles soient plus strictes ou moins strictes.

Le Parlement européen juge le texte **trop complexe et porteur de trop d'incertitudes juridiques**. Il craint notamment que la directive ne fasse baisser le niveau global de protection des consommateurs dans certains pays. Dans l'état actuel de la proposition, un accord semble extrêmement lointain.

- **Etat du dossier :**

La procédure d'adoption de cette proposition est la codécision. Le Parlement européen et le Conseil des ministres examinent actuellement ce texte en première lecture.

**Un vote du Parlement européen en première lecture est prévu sur ce texte en novembre 2010.** Un accord en première lecture entre le Parlement européen et le Conseil des ministres sur ce texte est pour le moment exclu. Une adoption définitive du texte pourrait ainsi

Pour tenir compte des critiques, la Commission européenne pourrait par ailleurs **présenter une proposition modifiée de la directive dans les prochains mois**.

- **Principales dispositions :**

Le champ de l'harmonisation totale proposé est très vaste :

- les définitions : consommateur, producteur...
- les informations précontractuelles
- le délai de rétractation : 14 jours et création d'un formulaire de rétractation standard
- nouvelles règles sur la livraison (30 jours) et sur le transfert de risque du professionnel au consommateur
- durée maximale de deux ans pour la garantie légale de conformité
- nouvelles règles en matière de dommages et intérêts
- Clauses abusives : actualisation des dispositions de la directive 93/13CE. Annexe II : liste noire (clauses réputées abusives en toute circonstance) et Annexe III : liste grise (clauses jugées abusives à moins que le professionnel ne prouve le contraire). Révision par comitologie.

On note également :

- l'interdiction des options par défaut (art 31)
- une obligation d'informations sur les options en ligne
- des droits de publication plus clairs
- un ciblage des frais cachés.

La directive est ordonnée comme suit :

- Chapitre I : Objet, définitions et champ d'application
- Chapitre II : Information des consommateurs
- Chapitre III : Information des consommateurs et droit de rétractation pour les contrats à distance et hors établissement
- Chapitre IV : Autres droits des consommateurs spécifiques aux contrats de vente
- Chapitre V : droits des consommateurs concernant les clauses contractuelles
- Chapitre VI : Dispositions générales
- Annexe 1 : Exercice du droit de rétractation
- Annexe 2 : clauses contractuelles réputées abusives en toutes circonstances
- Annexe 3 : clause contractuelles réputées abusives

- Champ d'application :

La directive sur les droits des consommateurs vise les contrats de vente de biens ou de prestation de services d'entreprise à consommateur (B2C) : Tous les contrats de vente sont couverts c'est-à-dire les achats réalisés à distance, en magasin ou hors établissement.

Les services financiers sont uniquement couverts par les règles relatives aux clauses abusives; les crédits hypothécaires ou autres prêts immobiliers négociés au domicile du consommateur sont régis par les règles relatives aux contrats hors établissement. Les contrats de crédit à la consommation d'un montant inférieur à 200 euros ou supérieur à 75 000 euros sont également inclus dans le champ de la directive.

Les voyages à forfaits sont exclus du champ de la directive car ils sont déjà traités par une directive sectorielle (qui sera d'ailleurs prochainement révisée).

Le texte vise en premier lieu à donner confiance aux consommateurs concernant les achats transfrontaliers en ligne.

**-Impact sur les services à contenu numérique (logiciels, téléchargements de musique) :**

Les dispositions sur les ventes du chapitre 4 ne sont applicables *qu'aux biens tangibles mobiliers*. **Les services à contenu numérique ne sont donc pas couverts**. La Commission européenne annonce cependant que ses services étudieront ultérieurement si les consommateurs subissent une perte liée à un manque de régulation sur la vente des services à contenu numérique.

Seules les dispositions de la directive sur les obligations d'informations (chapitre II) et sur les clauses contractuelles abusives (chapitre V) s'appliquent entièrement aux services à contenu numérique.

Concernant les contrats à distance, la clause de retrait de 14 jours est nulle lorsque le service a déjà débuté.

Par ailleurs, l'information précontractuelle étant d'harmonisation maximale dans la proposition, les Etats-membres ne pourront pas ajouter d'autres obligations aux obligations d'informations précontractuelles de l'article 6 de la directive e-commerce.

**-Enchères sur internet :**

Les enchères en ligne où s'échangent des biens et des services sont couvertes partiellement par la proposition (définition à l'article 2(15)).

Le droit de rétractation n'est pas applicable aux enchères type e-bay et une dérogation à l'article 21(4) autorise les Etats membres à ne pas appliquer le chapitre 4 aux ventes de biens de seconde main dans certains cas.

- Points du débat :

- D'une manière générale, le Parlement européen et les consommateurs ont fait savoir leur méfiance vis-à-vis d'un texte qu'ils jugent trop flou, trop complexe et susceptible de faire baisser le niveau de protection des consommateurs dans certains domaines. La Commission européenne a publié plusieurs documents non législatifs destinés à éclairer la proposition initiale mais les parlementaires européens ne cessent de demander davantage de précisions sur les différentes dispositions du texte et sur leurs relations avec les instruments réglementaires existants dont la directive e-commerce. Ils s'interrogent également sur

l'opportunité de bouleverser l'intégralité des droits de la consommation dans les Etats-membres pour permettre le développement du commerce électronique transfrontalier puisqu'on sait que le principal obstacle au commerce transfrontalier est avant tout la langue (qui ne peut faire l'objet d'une législation...).

-Un certain nombre de professionnels et de parlementaires européens ont demandé que soit insérée une disposition établissant clairement que le B2B était totalement exclu du champ de la directive.

-La liste des clauses noires et grises fait débat. Les parlementaires craignent de graver dans le marbre des dispositions qui devraient par nature être assez souples.

-Le régime des garanties légales est également un point de discussion constant : le choix entre la réparation ou le remplacement d'un produit pourrait incomber au professionnel plutôt qu'au consommateur comme prévu dans la directive 1999/44/CE.

- **Historique et calendrier prévisionnel :**

***-Commission européenne***

08/10/2008 : adoption de la [proposition](#)

09/10/2009 : publication d'un [tableau comparatif](#) de l'impact de la proposition sur les niveaux de protection dans les Etats membres et [d'une note](#) sur le champ d'application de la proposition et ses relations avec les autres instruments communautaires (directive e-commerce...)

***-Conseil de l'UE***

3/12/2009 : débat d'orientation sur le texte lors du Conseil compétitivité

***-Parlement européen***

01/12/2008 : 1er échange de vues

02/03/2009 : [1<sup>ère</sup> audition parlementaire](#)

02/04/2009 : rencontre interparlementaire avec les Parlements nationaux

05/2009 : adoption d'une [résolution non législative](#) qui présente la position du Parlement à ce stade de la législature (IMCO) + [document de travail](#) de la commission JURI

29/09/2009 : [2<sup>ème</sup> audition parlementaire](#)

**23 février 2010 : Audition publique IMCO avec les parlements nationaux**

**22/11/2010 : adoption prévue du rapport en session plénière en première lecture**

- Positions des acteurs :

- **Commission européenne**

Direction générale de la Santé et des Consommateurs (SANCO), Unité B2

Interlocuteur clé : **Giuseppe ABBAMONTE** (DG SANCO, Unité B2 Contrats de Consommation et droit du marketing)

Commissaire compétente : **Viviane Reding**

Lors des négociations sur les portefeuilles des Commissaires européens en décembre 2009, l'Unité B2 de la DG SANCO a été transférée sous l'autorité de Viviane Reding (Luxembourg), la Commissaire en charge de la Justice et des droits fondamentaux. Viviane Reding était Commissaire en charge de la Société de l'Information et des Médias dans la précédente Commission Barroso et a été particulièrement active pour promouvoir les droits des consommateurs en ligne.

Cependant, le Commissaire à la Santé et à la Protection des Consommateurs, **John Dalli** (Malte) et le Commissaire en charge du Marché Intérieur et des Services, **Michel Barnier**, devraient être inclus dans les négociations internes à la Commission sur ce dossier. Lors de son audition devant le Parlement, John Dalli a affirmé que sa priorité irait à la stimulation des échanges économiques, même si cela devait impliquer que dans certains pays, les consommateurs perdaient quelques-uns de leurs droits acquis.

- **Parlement européen**

Commission au fond : Marché intérieur et protection des consommateurs (IMCO)

Rapporteur : **Andreas Schwab (PPE, DE)**

Au cours des différents échanges de vues qui ont eu lieu en commission IMCO sur la proposition de Directive les députés ont signifié leur désaccord pour arriver à un accord avec le Conseil en première lecture sur un texte aussi important. Par ailleurs le principe de l'harmonisation maximale semble constituer le point de blocage principal du texte.

Commissions pour avis :

**-commissions de Affaires juridiques (JURI)**

Rapporteur : **Diana Wallis (ALDE, RU)**

La commission JURI craint que la directive crée une très grande incertitude juridique et provoque également une baisse du niveau général de protection des consommateurs dans certains Etats-membres.

**-commission des Affaires économiques et monétaires (ECON)**

Rapporteur : **Sirpa Pietikäinen (PPE, Finlande)**

○ **Conseil des ministres** : Conseil Compétitivité

Le Conseil compétitivité du 3 décembre 2009 a tenu un débat d'orientation sur le projet de directive. Quatre axes ont été choisis pour les travaux des mois à venir :

- la situation des consommateurs et des citoyens sur le marché intérieur ;
- l'évolution technique et le commerce électronique qui est, par nature, sans frontière ;
- la dimension transfrontalière entre régions, entre pays voisins et sur l'ensemble du marché intérieur ;
- la nécessité de trouver un équilibre entre droits des consommateurs et obligations des opérateurs.

-Publication le 10 décembre 2009 d'une [proposition de compromis](#) de la Présidence Suédoise (non approuvée par le Conseil).

○ **Acteurs non institutionnels** :

- Emota : [Position paper 30 janvier 2009](#)
- Digital Europe : [Réponse à la consultation](#) du Parlement européen
- Eurocommerce : [Position paper Juillet 2009](#)  
[Réponse](#) à une consultation de la chambre des Lords Britanniques - 3 avril 2009
- Bureau européen des Unions de consommateurs (BEUC) : [Réponse à la consultation en ligne du Parlement européen](#)
- Business Europe : [Position Paper](#) mars 2009

○ **Acteurs français** :

-Sénat : [Résolution du 29 juillet 2009](#)

-Assemblée nationale : [Rapport de Marietta Karamanli](#)

Le rapport de Marietta Karamanli sur la directive droits des consommateurs expose de manière claire et exhaustive les enjeux européens et nationaux de la proposition de la Commission. Le rapport relève notamment un certain nombre de reculs ou de réserves par rapport au droit français :

- pas d'obligation explicite de donner un numéro de téléphone où il est possible de joindre le professionnel
- pas d'obligation de contrat écrit
- régime des garanties peu clair

La rapporteure propose « *une modification du texte sur la base des trois principes suivants : une harmonisation ciblée ; une plus grande souplesse en faveur des Etats membres, dans le sens du principe de subsidiarité ; une protection accrue pour le consommateur* ».

- **Conclusion et recommandations:**

La proposition de directive sur les droits des consommateurs a pour ambition de créer un régime unique pour les droits des consommateurs en Europe afin de stimuler les entreprises européennes mais le texte initial, trop complexe, semble avoir manqué sa cible et les parlementaires européens sont décidés à réduire sensiblement le champ d'application de la directive ainsi que le degré d'harmonisation. Au final, comme pour la directive sur les crédits aux consommateurs, seuls quelques points clés pourraient être d'harmonisation maximale.

Dans les prochains mois, le Parlement européen et le Conseil vont s'attacher à mieux comprendre les implications concrètes de la directive pour les consommateurs européens et les droits nationaux. De nouvelles auditions publiques sont prévues au Parlement sur le texte.

- **Une analyse précise et rapide des enjeux du texte pour les membres de l'ACSEL est nécessaire.**
- **Si cette analyse révèle des dangers majeurs pour les membres de l'ACSEL, des rencontres avec les parlementaires européens de la commission marché intérieur et protection sont à prévoir.**

En l'état actuel du dossier au Parlement européen et au Conseil, **il n'est pas trop tard pour agir.**

Par ailleurs, les parlementaires français de la commission IMCO sont totalement mobilisés sur ce dossier et devraient réserver un accueil favorable aux informations que pourrait leur fournir l'ACSEL.

Marc Jamet

