

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 2006/2004 relatif à la coopération entre les autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation en matière de protection des consommateurs»

COM(2010) 791 final — 2011/0001 (COD)

(2011/C 218/12)

Rapporteur: **M. HERNÁNDEZ BATALLER**

Le Conseil, en date du 19 janvier 2011, et le Parlement européen, en date du 18 janvier 2011, ont décidé, conformément à l'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 2006/2004 relatif à la coopération entre les autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation en matière de protection des consommateurs»

COM(2010) 791 final — 2011/0001 (COD).

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 5 avril 2011.

Lors de sa 471^e session plénière des 4 et 5 mai 2011 (séance du 5 mai 2011), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 104 voix pour, 13 voix contre et 4 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE soutient la proposition de la Commission et accueille favorablement son intention de doter les règles juridiques de l'Union de plus de clarté, de certitude et de sécurité juridique.

1.2 Toutefois, le CESE déplore le contenu limité de la révision proposée et le fait qu'elle n'englobe pas tous les aspects du règlement qu'il y aurait lieu de modifier, compte tenu de l'expérience accumulée depuis l'entrée en vigueur du règlement (CE) n° 2006/2004.

1.3 Le CESE demande à la Commission de tenir compte, lors de la prochaine révision du règlement 2006/2004, des suggestions contenues dans le présent document afin d'améliorer le fonctionnement de l'actuelle coopération entre autorités nationales compétentes en matière de consommation.

2. Contexte

2.1 Le CESE a déjà marqué son accord avec la proposition de règlement (CE) n° 2006/2004 ⁽¹⁾, tout en regrettant l'existence de certaines lacunes, notamment concernant le système d'assistance mutuelle prévu, ainsi que le système de réciprocité envisagé, lesquels étaient susceptibles de donner lieu à des situations contraires au bon fonctionnement du marché intérieur.

2.2 Le 27 octobre 2004, le règlement (CE) n° 2006/2004 ⁽²⁾ relatif à la coopération entre autorités nationales chargées de

veiller à l'application de la législation en matière de protection des consommateurs a été adopté, pour l'essentiel suivant les termes de la proposition.

3. Rapport sur le contrôle de l'application

3.1 Le 2 juillet 2009, la Commission a présenté un rapport concernant l'application du règlement (CE) n° 2006/2004 ⁽³⁾. Ce rapport examine le cadre institutionnel et exécutoire de la création du réseau, le fonctionnement propre de celui-ci, ainsi que le cadre de coopération. Dans son avis ⁽⁴⁾, le CESE déplorait de ne pas avoir été consulté par la Commission sur le rapport d'application du règlement.

3.2 La Commission estime, pour conclure, que le réseau n'a pas encore atteint son potentiel maximal, et qu'il doit rendre son fonctionnement plus efficace grâce à une série de mesures qui pourraient par la suite inclure une révision du règlement 2006/2004; des aspects relatifs aux modalités d'application; l'adoption d'un plan annuel d'action pour l'exécution de la législation; des opérations communes, telles que les «balayages»; la promotion d'une interprétation uniforme de la législation de l'UE, ou sa meilleure définition, afin de donner plus de visibilité au réseau.

4. Proposition de la Commission

4.1 Le 3 janvier 2011, la Commission a présenté une proposition de modification du règlement (CE) n° 2006/2004, laquelle vise à mettre à jour le contenu de l'annexe du règlement relatif à la coopération en matière de protection des consommateurs, de manière à refléter les récentes évolutions de la législation applicable à la protection des consommateurs.

⁽¹⁾ JO C 108 du 30.4.2004, p. 86.

⁽²⁾ JO L 364 du 9.12.2004, p. 1.

⁽³⁾ COM(2009) 336 final.

⁽⁴⁾ JO C 18 du 19.1.2011, p. 100.

4.2 La mise à jour de l'annexe consistera à en supprimer la législation non applicable à la coopération en matière de protection des consommateurs entre les autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation et à remplacer les références à l'ancienne législation, devenue obsolète, par des références à la nouvelle législation relative à la protection des consommateurs.

4.3 Cela supposera, entre autres, de supprimer certaines références (comme celle à la directive sur la publicité trompeuse et la publicité comparative)⁽⁵⁾ et d'en remplacer d'autres (par exemple les directives concernant, respectivement, le crédit à la consommation, les services de communication audiovisuelle, ou le droit d'utilisation d'un bien à temps partagé).

5. Observations générales

5.1 Le CESE accueille favorablement la proposition de la Commission, considérant que la clarté de la formulation des règles juridiques de l'Union entraîne une plus grande certitude et sécurité juridique pour tous les citoyens. Le CESE se dit toutefois préoccupé par la situation des travailleurs indépendants et des petites entreprises, qui rencontrent des difficultés similaires à celles des consommateurs lorsqu'ils traitent avec les grandes entreprises, notamment pour les industries de réseau.

5.2 Le CESE invite une fois de plus la Commission à encourager d'une manière cohérente cette coopération administrative qu'elle considère nécessaire au bon fonctionnement du marché intérieur et applaudit les efforts réalisés par la Commission en faveur de la transparence avec l'approbation de la recommandation du 1^{er} mars 2011 concernant les «lignes directrices régissant l'application de règles relatives à la protection des données au système de coopération en matière de protection des consommateurs»⁽⁶⁾.

5.3 Nonobstant ce qui précède, le CESE estime que cette proposition est excessivement limitée et n'aborde pas nombre des problèmes qui se posent actuellement en termes de coopération entre administrations chargées des questions de consommation. La Commission n'aborde même pas les aspects qu'elle considère comme des «lacunes» dans son rapport concernant l'application du règlement (CE) n° 2006/2004.

5.3.1 De l'avis du CESE, la proposition de modification aurait pu prévoir l'une ou l'autre des mesures ci-après.

5.4 Surveillance systématique du marché

5.4.1 Exercer des fonctions de surveillance et d'inspection des biens et services soumis à la réglementation européenne exige d'adopter une planification commune et très précise, tant sur le plan du calendrier que du contenu, dans la programmation des actions qui doivent être entreprises dans chaque cas par les autorités des États membres chargées de la consommation. Il convient de mettre en place des mécanismes de vérification équivalents, pour garantir le respect des dispositions supranationales, en menant des campagnes systématiques de surveillance du marché, visant à maintenir à tout moment un niveau de protection élevé et uniforme des consommateurs, dans le cadre du marché unique.

⁽⁵⁾ La directive 2006/114/CE ne vise à protéger les intérêts des consommateurs qu'en matière de publicité comparative. Seuls les articles pertinents de cette directive feront l'objet d'une référence dans l'annexe du règlement proposé.

⁽⁶⁾ Voir JO L 57, du 2.3.2011, p. 44.

5.4.2 Cette coordination annuelle de l'activité d'inspection pourrait, notamment en ce qui concerne les réglementations à caractère horizontal, être complétée par des initiatives d'information et d'analyse de marché, en recourant aux contrôles adéquats, qui normaliseraient les «balayages» actuellement menés.

5.5 Procédure de sanctions

5.5.1 Pour éviter un «effet frontière» dans l'application des actions de correction en cas de non-respect de la réglementation européenne en vigueur, il conviendrait d'envisager l'harmonisation minimum des critères communs de la procédure de sanctions et des sanctions qu'imposeront les autorités chargées des questions de consommation, en vue d'atteindre une efficacité et des garanties équivalentes pour l'ouverture et la résolution de dossiers similaires, pour des infractions identiques.

5.6 Le CESE considère que les divergences sur des questions essentielles des régimes de sanctions peuvent entraîner le non-respect des dispositions de l'UE, mettre gravement en danger la protection du consommateur et l'intégrité du marché, fausser la concurrence dans le marché intérieur et, en somme, entamer la confiance des consommateurs.

5.7 Le CESE considère qu'il est indispensable de renforcer la convergence et la rigueur des régimes de sanctions pour éviter le risque de dysfonctionnement du marché unique. Il propose à cet égard d'établir un ensemble de critères communs minimums pour garantir un rapprochement minimal des régimes de sanction nationaux comportant les éléments suivants:

- types de sanctions administratives appropriés pour les infractions à des dispositions fondamentales;
- publication des sanctions graves;
- amendes administratives suffisamment élevées – en tenant compte de l'infraction commise;
- critères appropriés à prendre en considération lors de l'application de sanctions;
- sanctions pour les personnes physiques comme morales;
- instauration éventuelle de sanctions pénales pour les infractions les plus graves;
- mécanismes appropriés, à l'appui d'une application effective des sanctions.

5.8 Suivi de la qualité des biens et des services

5.8.1 La méthodologie de suivi des biens et des services et les déterminations analytiques pertinentes ayant pour objet de vérifier le respect des normes correspondantes ainsi que l'information qu'elles accréditent et, en particulier, d'assurer la prévention et la qualité les concernant, constituent un cas particulier dans la mise en œuvre de l'initiative de «surveillance systématique du marché» évoquée plus haut.

5.8.2 Il s'agit d'établir une procédure commune de suivi qui conduise à la convergence méthodologique pour cette pratique, et de concevoir une planification transnationale qui permette d'étendre le spectre du suivi en utilisant de la manière la plus efficace qui soit les ressources disponibles dans chaque administration participante, de sorte à éviter des doublons et des chevauchements pouvant mener à des pressions différentielles indésirables à cet égard.

5.8.3 Outre l'établissement de critères uniformes au niveau de la sélection de produits dont il faut assurer le suivi, il est également nécessaire de déterminer, dans le cadre de la procédure commune, les aspects relatifs à l'identification des échantillons, à la formalisation des documents, à la réalisation des analyses initiales, de manière contradictoire et dirimante, ainsi qu'à tous les autres éléments non envisagés dans les normes de qualité ou toute autre législation pertinente.

5.9 La nécessité de cette initiative est plus qu'évidente sur un marché mondial où la commercialisation transfrontalière est devenue la pratique habituelle chez les consommateurs dans la recherche de biens et de services susceptibles de satisfaire leurs souhaits et leurs exigences.

5.10 **Sécurité des produits.** Bien qu'il s'agisse certainement là du domaine de coopération par excellence, et qu'il soit dès lors caractérisé par un degré de développement harmonieux plus complet, il présente encore des carences qui échappent au système d'échange rapide d'informations communément appelé réseau d'alerte, système susceptible d'être amélioré et complété grâce à la mise en œuvre d'outils et d'instruments d'évaluation, de gestion et de communication des risques, à l'instar de ce que l'on envisage pour les risques dérivés des produits alimentaires.

5.10.1 Concrètement, l'élaboration périodique d'un Eurobaromètre pour l'analyse de la perception qu'ont les consommateurs des risques associés à des produits non alimentaires est sans aucun doute un avantage au moment d'aborder d'autres aspects connexes dont ceux qui touchent à l'information et à l'éducation des citoyens en matière de consommation.

5.10.2 Une autre mesure à proposer dans ce domaine en vue d'accroître l'efficacité des réseaux d'alerte actuels consisterait à les intégrer dans un seul instrument permettant l'interopérabilité, c'est-à-dire l'échange de données, indépendamment de leur origine et de leur source, tant en termes d'information que d'instances gestionnaires compétentes (sanitaires, agroalimentaires, de consommation, fiscaux, etc.).

5.11 **Aspects éthiques et environnementaux s'agissant de l'autorisation de commercialiser des biens et des services.** Il est très intéressant et indispensable pour leur mise en œuvre que les procédures liées à la notification d'alerte soient étendues à des produits devant être retirés du marché pour des motifs d'ordre écologique, éthique ou autre liés à des pratiques commerciales contraires à la dignité des personnes ou portant atteinte à l'environnement dans lequel elles évoluent, suivant la liste des infractions visées par les conventions de l'Organisation internationale du travail, ou contribuant à la détérioration de l'environnement ou à l'épuisement des ressources naturelles, entre autres, et ce tant au niveau de la production et de la distribution que de la commercialisation des biens et de la prestation des services correspondants.

5.11.1 Dans le contexte d'une fabrication délocalisée, la méconnaissance par les consommateurs des informations pertinentes sur l'origine des produits (où et comment le produit a été fabriqué et distribué ainsi que l'impact économique et social pour la communauté qui le produit ou le fabrique) est particulièrement critique. Pour cette raison, les consommateurs doivent pouvoir disposer, dans la mesure du possible, sur des sites Internet ou d'autres supports, d'informations sur ces sujets ainsi que d'informations leur permettant de ne pas contribuer à leur insu à la consommation de produits découlant de pratiques illégales. De même, il faut intégrer des contenus qui permettent au consommateur de tenir compte dans leurs décisions d'achat de critères autres que les critères habituels de qualité et de prix, de manière à garantir que les actes qu'ils posent en tant que consommateurs ne contribuent pas involontairement à la perpétuation de pratiques illicites directement ou indirectement liées au produit en question, alors que l'accès à l'information pertinente les aurait sans aucun doute fait renoncer à ce choix.

5.11.2 Ce droit reconnu au consommateur de disposer d'une information intégrale sur les biens offerts, que l'on pourrait appeler «traçabilité sociale des produits», serait tout aussi favorable à la défense de la concurrence qu'à la concrétisation du pouvoir et du rôle de consommateurs sur le marché au moyen des choix qu'ils opèrent librement au moment de prendre la décision d'achat («un achat est un vote»).

5.12 *Encourager les bonnes pratiques commerciales dans le cadre de la consommation responsable*

5.12.1 La transcendance et la projection qui caractérisent de plus en plus les programmes de responsabilité sociale des entreprises imposent que les politiques de consommation jouent un rôle en la matière, et que les consommateurs participent d'une manière consultative à l'élaboration des déclarations de responsabilité sociale des entreprises.

5.12.2 L'adoption de critères et de politiques communes de promotion s'agissant du contrôle du respect de leurs programmes de responsabilité sociale par les entreprises transfrontalières au niveau de l'incidence qu'ils ont sur la communauté des consommateurs et usagers doit également être complétée par des mécanismes convaincants de reconnaissance de bonnes pratiques tels que l'autorégulation, les codes de conduite, les labels de qualité ou tout autre initiative volontaire visant la convergence des intérêts respectifs.

5.12.3 En outre, ces actions accroissent la compétitivité des entreprises dans le cadre d'un marché où la concurrence est loyale et où il est possible de créer un cercle vertueux offrant des avantages à tous les agents qui y sont actifs (producteurs, distributeurs, consommateurs) au moyen des synergies faisant clairement apparaître que les antagonismes ne sont pas inévitables, en particulier dans des contextes de réciprocité dans l'exercice par chacun de ses activités et de reconnaissance, par les consommateurs et les utilisateurs, de la valeur ajoutée que cela suppose.

5.12.4 Dans le cadre de cette initiative également, il convient de tenir compte de façon spécifique des éléments liés à l'agroécologie, au commerce équitable, aux achats responsables, à la souveraineté alimentaire, et d'autres thèmes d'actualité tels ceux en rapport avec les organismes génétiquement modifiés.

5.13 Actions collectives

5.14 Les actions collectives en cessation font l'objet d'une réglementation communautaire, ce qui n'est pas le cas des actions collectives de réparation ou de recours, par rapport auxquelles le CESE s'est prononcé à plusieurs reprises en faveur de l'établissement d'un cadre communautaire harmonisé, incluant la possibilité de réclamer des «dommages insignifiants».

5.15 Il convient de prévoir, comme mesures complémentaires aux sanctions à imposer en cas d'infraction grave, la saisie des bénéfices illicites ainsi que des dommages-intérêts punitifs. Les montants correspondants – comme le CESE l'a suggéré à plusieurs reprises⁽⁷⁾ – devront être destinés à alimenter un «Fonds d'aide au recours collectif» ayant pour mission de faciliter la conduite par les associations de consommateurs d'actions collectives en vue d'indemnisations ou de réparations. D'autre part, les organisations de consommateurs et les autorités compétentes devraient également participer à la gestion de ce fonds. À cet égard, le CESE⁽⁸⁾ rappelle à la Commission qu'il est nécessaire d'adopter une réglementation supranationale pour harmoniser les actions collectives afin d'atteindre un niveau de protection des consommateurs élevé.

5.16 Le CESE rappelle qu'il souhaite l'introduction, dans les dispositions du règlement, d'un article prévoyant la possibilité de renforcer la coopération entre les pouvoirs publics et les organisations de consommateurs, pour permettre à l'autorité nationale compétente de charger d'«autres organismes» de faire cesser ou d'interdire les infractions intracommunautaires.

5.17 Systèmes alternatifs de règlement des litiges

5.17.1 La Commission a publié un document de consultation sur le «recours au règlement extrajudiciaire des litiges pour régler

des litiges relatifs aux transactions et aux pratiques commerciales dans l'Union européenne», par rapport auquel le CESE n'a pas été consulté. Le Comité attend donc avec intérêt la proposition de la Commission pour se prononcer, une fois de plus, sur les systèmes complémentaires d'accès à la tutelle judiciaire effective.

5.17.2 À cet égard et en vue de renforcer la confiance des consommateurs, il serait intéressant de réfléchir à la possibilité de créer un «label européen» pour les établissements ou les entreprises adhérant à ces systèmes.

5.18 Réseaux et centres de ressources

5.18.1 Il y a lieu de stimuler les centres européens de ressources au moyen de mesures de développement des réseaux de coopération actuels visant à encourager l'information, la formation et l'éducation des consommateurs (par exemple centres européens des consommateurs, publications, programmes et projets, etc.).

5.19 **Traçabilité des prix.** Dans un marché unique où les consommateurs partagent des inquiétudes et des problèmes et dont le caractère global peut rendre difficile l'accès à une information fiable, d'une part, et obscurcir les mécanismes de formation des prix des biens, d'autre part, il est intéressant d'établir une méthode de traçabilité des prix d'articles analogues, de première nécessité, qui permette d'accroître la cohésion du marché unique au bénéfice des consommateurs et usagers, et qui procure en particulier une transparence accrue susceptible de renouveler la confiance de ceux-ci, puissant indicateur de la santé économique d'un territoire déterminé, en l'occurrence l'Union européenne.

Bruxelles, le 5 mai 2011.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

⁽⁷⁾ JO C 162 du 25.6.2008, p. 1, et JO C 175 du 28.7.2009, p. 20.

⁽⁸⁾ JO C 324 du 30.12.2006, p. 1.

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social européen

- A) Le texte suivant de l'avis de section a été modifié à la faveur d'un amendement adopté par l'Assemblée mais a recueilli plus du quart des suffrages exprimés (article 54(4) du règlement intérieur):

«5.7 Le CESE considère qu'il est indispensable de renforcer la convergence et la rigueur des régimes de sanctions pour éviter le risque de dysfonctionnement du marché unique. Il propose à cet égard d'établir un ensemble de critères communs minimums pour garantir un rapprochement minimal des régimes de sanction nationaux comportant les éléments suivants:

- types de sanctions administratives appropriés pour les infractions à des dispositions fondamentales;
- publication des sanctions;
- amendes administratives suffisamment élevées;
- sanctions pour les personnes physiques comme morales;
- critères appropriés à prendre en considération lors de l'application de sanctions;
- instauration éventuelle de sanctions pénales pour les infractions les plus graves;
- mécanismes appropriés, à l'appui d'une application effective des sanctions.»

Résultat du vote sur l'amendement

Voix pour: 82
Voix contre: 44
Abstentions: 10

- B) Les amendements suivants, qui ont recueilli plus du quart des suffrages exprimés, ont été repoussés au cours des débats (article 54(3) du règlement intérieur):

Paragraphe 5.11.2

«5.11.2 ~~Ce droit reconnu au consommateur de disposer d'une information intégrale sur les biens offerts, que l'on pourrait appeler "traçabilité sociale des produits", serait tout aussi favorable à la défense de la concurrence qu'à la concrétisation du pouvoir et du rôle de consommateurs sur le marché au moyen des choix qu'ils opèrent librement au moment de prendre la décision d'achat ("un achat est un vote").~~»

Exposé des motifs

Il n'est pas possible en pratique, notamment pour les PME, de faire figurer toutes les informations requises sur l'étiquette du produit. Cela occasionnerait des charges (administratives) supplémentaires pour ces entreprises dans leur processus de production de biens et services, et créerait un désavantage concurrentiel ainsi que des difficultés concernant l'importation de produits de pays tiers.

De plus, il serait utile de savoir si les organisations de consommateurs disposent déjà d'études sur l'utilisation de telles informations par les consommateurs et sur la bonne volonté de ces derniers à payer les coûts supplémentaires liés à cet apport d'informations.

Résultat du vote

Voix pour: 45
Voix contre: 75
Abstentions: 4

Paragraphe 5.16

«5.16 ~~Le CESE rappelle qu'il souhaite l'introduction, dans les dispositions du règlement, d'un article prévoyant la possibilité de renforcer la coopération entre les pouvoirs publics et les organisations de consommateurs, pour permettre à l'autorité nationale compétente de charger d'"autres organismes" de faire cesser ou d'interdire les infractions intracommunautaires.~~»

Exposé des motifs

Il n'est pas acceptable qu'une organisation représentant une partie prenante soit chargée de faire cesser ou d'interdire des infractions intracommunautaires.

Résultat du vote

Voix pour: 38
Voix contre: 76
Abstentions: 8
