

**Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Quelle information pour les consommateurs» (avis d'initiative)**

(2011/C 44/11)

Rapporteur: **Jorge PEGADO LIZ**

Le 16 juillet 2009, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur le thème:

«Quelle information pour les consommateurs».

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 15 juin 2010.

Lors de sa 464<sup>e</sup> session plénière des 14 et 15 juillet 2010 (séance du 14 juillet 2010), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 81 voix pour, 1 voix contre et 7 abstentions.

**1. Conclusions et recommandations**

1.1 Le droit des citoyens à l'information, dans ses différents volets – liberté d'information, droit d'informer et droit d'être informé, et en particulier le droit à l'information des consommateurs – sont aujourd'hui reconnus en tant que droits fondamentaux ayant force contraignante générale qui font partie de l'ordre juridique communautaire au niveau du droit primaire (§ 5 du préambule et articles 11, 27, 38, 42 et 53 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE et article 2 du TUE et article 169 du TFUE).

1.2 Tout reste à faire cependant en droit dérivé, dans lequel cette nouvelle configuration de la règle fondamentale n'a pas encore été dûment transposée ni consacrée. En effet, le contenu des droits des consommateurs à l'information, l'accès à ceux-ci, le moment, leurs contours et modalités, ne sont pas traités de manière cohérente dans le droit communautaire et font l'objet d'omissions et de doublons, qui ont une incidence sur les législations nationales, dans lesquelles ils sont amplifiés, et ce au préjudice des consommateurs et des acteurs économiques et partant, de la réalisation du marché intérieur.

1.3 Le CESE estime que le droit des consommateurs à l'information, qu'elle soit précontractuelle, contractuelle ou post-contractuelle, ainsi qu'à une assistance et à un conseil doit, sans préjudice du principe de subsidiarité, être régi par des règles spécifiques au niveau de l'UE.

1.4 Cet avis d'initiative a par conséquent pour propos, nécessairement limité et circonscrit aux aspects fondamentaux du droit des consommateurs à l'information, de souligner quelques-uns des principes découlant de cette nouvelle approche et ses conséquences pratiques, notamment dans le cadre de la réalisation du marché intérieur du XXI<sup>e</sup> siècle et de la stratégie de l'UE pour 2020.

1.5 Force est de reconnaître que l'orientation la plus récente de la Commission en matière de droits des consommateurs en général et, en particulier de droit à l'information, consistant à recourir sans discernement à la technique de l'harmonisation totale, est manifestement contraire à cette conception, dans la mesure où, en violant le principe de subsidiarité, elle restreint la capacité des États membres à relever le niveau des droits de leurs consommateurs et leur impose même de les limiter, avec

effet rétroactif, à des droits acquis dans des directives communautaires en vigueur, les constitutions et les lois des États membres.

1.6 Le CESE continue à faire valoir que, dans la définition des droits des consommateurs relevant de l'UE, c'est la notion de la partie la plus faible ou vulnérable qui doit prévaloir et non celle de consommateur averti, attentif, avisé et prenant des décisions pour des raisons purement économiques. Conformément à cette conception, le CESE continue de préconiser que l'harmonisation minimale et un niveau élevé de protection constituent l'approche qui respecte le mieux les impératifs du traité et correspond le plus à la vraie nature des relations de consommation.

1.7 C'est dans ce cadre, privilégiant la qualité de l'information - qui doit être évaluée en fonction de la finalité, du contenu, de la présentation et du contexte de l'information - et non l'aspect quantitatif pour une meilleure adéquation aux vrais besoins et attentes des consommateurs, que la notion d'«information appropriée» prend tout son sens.

1.8 En ce qui concerne le droit à l'information en général, il est essentiel de consacrer de manière générale au niveau communautaire sa nature de droit subjectif, en définissant les obligations respectives qui en découlent pour qui doit, autorités publiques ou professionnels, répondre de la fourniture de cette information.

1.9 En ce qui concerne le rôle des communications commerciales, publicité comprise, dans l'information aux consommateurs, le CESE estime qu'il faut consacrer et généraliser la règle prévue dans la directive sur les voyages organisés afin que lorsque le message contient des informations précises et concrètes sur le bien, service ou droit objet de la relation de consommation, il soit considéré comme partie intégrante du contrat.

1.10 Dans ce domaine toujours, il faut revoir toute la structure de la directive sur les pratiques commerciales déloyales et la reformuler de manière à éliminer les conséquences désastreuses de l'harmonisation totale, qui sont actuellement admises dans plusieurs décisions de la Cour de justice.

1.11 OÙ il est néanmoins encore temps d'intervenir, dans le sens préconisé dans cet avis, c'est au niveau de la proposition de la Commission sur les «droits des consommateurs», dans le cadre de laquelle il faut effectivement procéder à l'élaboration d'une véritable «charte des droits à l'information des consommateurs», à celui des aspects précontractuels, contractuels et post-contractuels, des droits à une assistance et à un conseil ainsi qu'à celui de la définition de la nature des vices et des conséquences d'une information lacunaire ou incorrecte.

1.12 À cette fin, le CESE recommande la révision générale des listes détaillées des exigences en matière d'informations précontractuelles et contractuelles que doivent fournir les professionnels, et qui sont si souvent incohérentes, inconsistantes et redondantes dans les différentes directives sectorielles.

1.13 Le CESE recommande également de définir les conditions générales de ce devoir d'information, conformément aux orientations suivantes:

- a. Définition d'un devoir général d'information précontractuelle incluant une information sur les biens et les services, sur le professionnel, le prix et les conditions d'exécution du contrat, le droit de rétractation et le mode de règlement des litiges.
- b. Le contenu et l'extension de l'information précontractuelle doivent être de manière générale adaptés aux biens/services en question, notamment si l'objet est complexe ou a des effets sur la santé et la sécurité des consommateurs.
- c. La manière dont l'information est présentée doit obéir au principe général de loyauté, celle-ci ne devant pas être trompeuse ni lacunaire quant aux aspects essentiels mais claire et intelligible en ce qui a trait non seulement à l'objet du contrat mais également à son mode de commercialisation.
- d. Les informations précontractuelles doivent intégrer le contrat signé par le consommateur.
- e. Il faut consacrer le principe de gratuité de l'information pour les aspects essentiels du contrat, et le compléter avec le principe d'adéquation du prix aux coûts dans les autres cas.
- f. Pour se décider à conclure un contrat, le consommateur doit pouvoir accéder facilement à l'information précontractuelle à disposition et avoir le droit de demander des éclaircissements sur celle-ci et sur le contenu et les effets du contrat.
- g. Il faut prévoir un devoir d'assistance et de conseil, à la charge du professionnel, particulièrement renforcé dans le cas de produits/services complexes ou mettant en cause la santé et la sécurité des consommateurs, tel que développé au paragraphe 8.
- h. La charge de la preuve quant à la fourniture de l'information précontractuelle et l'accomplissement du devoir d'assistance doit incomber au professionnel.
- i. Le non-accomplissement du devoir d'information précontractuelle et d'assistance doit, en raison de son importance,

ouvrir droit à la rétractation ainsi qu'à la compensation des dommages éventuels.

1.14 Le CESE invite par conséquent instamment la Commission à revoir en profondeur la proposition de directive mentionnée dans sa partie qui porte plus particulièrement sur les droits des consommateurs à l'information, afin de prendre en considération les principes et les applications concrètes recommandés dans le présent avis.

1.15 Il appelle également le Parlement européen et les États membres à se pencher, en accord avec les orientations présentées dans cet avis, sur tous les aspects essentiels des droits à l'information des consommateurs qui figurent dans cette proposition avant son approbation.

1.16 Il convient également d'instaurer au niveau européen un cadre juridique cohérent qui régleme la communication commerciale en ligne et dans lequel soit assuré le respect, en toutes circonstances, du droit à la vie privée, en tant que droit fondamental de la personne.

## 2. Introduction et délimitation de l'objet: le droit à l'information, droit de citoyenneté fondamental, et le droit des consommateurs à l'information

2.1 C'est la première fois que l'on aborde, au niveau institutionnel de l'UE et de manière indépendante et systématique, le droit des consommateurs à être informés dans le cadre plus large du droit à l'information en général en tant que droit de citoyenneté. Le CESE le fait à titre de contribution à un débat élargi sur le thème au sein de la société civile en général, sans en oublier l'impact particulier sur une nouvelle vision de la réalisation du marché intérieur.

2.2 Compte tenu des limites inhérentes à ce type d'avis, qui est le fruit de contributions reçues de plusieurs instances et des préoccupations exprimées lors de l'audition organisée au CESE le 1<sup>er</sup> mars 2010, à laquelle de nombreux participants étaient présents (voir pour les détails le site de l'Observatoire du marché unique <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.consumer-information>), l'ampleur du thème oblige à une délimitation très rigoureuse.

2.3 Il importe de souligner que ce n'est qu'avec l'incorporation de la charte des droits fondamentaux de l'UE dans le traité de Lisbonne, récemment entré en vigueur, que le droit du citoyen à l'information, qui figure dans la plupart des déclarations universelles et des chartes relatives aux Droits de l'homme fondamentaux et du citoyen, est devenu, de manière pleine et totale, partie intégrante de l'ordre juridique communautaire. Il englobe: la liberté d'information, le droit d'informer/le droit de s'informer et l'obligation d'informer/le droit d'être informé (Cf. notamment le § 5 du préambule et les articles 11, 27, 38, 42 et 53 de la charte des droits fondamentaux de l'UE ainsi que l'article 2 du TUE et l'article 169 du TFUE). En outre, le droit fondamental à l'intimité passe avant les pratiques commerciales agressives et non souhaitées par le consommateur, ainsi qu'avant les communications commerciales non désirées ou le pourriel.

2.4 Ces aspects revêtent aujourd'hui une importance particulière en ce qui concerne plus spécifiquement les droits des consommateurs, principalement le contenu et les modalités d'exercice de ces droits ainsi que les obligations y afférentes des différentes parties prenantes à l'exercice de ces droits, dès lors qu'ils sont maintenant considérés comme des droits fondamentaux qui doivent obligatoirement être pris en considération dans la définition et la réalisation des différentes politiques et actions communautaires.

2.5 En effet, et sans préjudice de l'application du principe de subsidiarité et des compétences partagées qui régissent cette matière dans l'ordre juridique de l'UE, il est aujourd'hui essentiel pour le bon fonctionnement d'un modèle de libre concurrence, propre au système de l'économie de marché, de garantir aux consommateurs, en tant qu'acteurs économiques, une connaissance parfaite des éléments déterminants pour une prise de décision rationnelle dans ce marché.

2.6 L'une des conséquences de cette obligation générale est le devoir de «transparence» du fonctionnement des institutions communautaires, où le «secret» doit être l'exception et doit être nécessairement justifié par des raisons majeures, liées au fonctionnement de la justice, à l'intérêt général et à l'ordre public ou encore à la protection de la vie privée. S'il est vrai que certains progrès significatifs ont été accomplis au sein de ces institutions grâce à des initiatives notables prises au niveau de la Commission et du Parlement européen<sup>(1)</sup>, cette orientation n'a toutefois malheureusement pas eu d'écho au niveau du Conseil où l'on espère que l'entrée en vigueur du nouveau traité de Lisbonne permettra de réaliser des avancées notables en la matière. Malgré l'intérêt que cette question présente pour l'information des consommateurs en général, elle ne sera pas abordée en détail ici et il est renvoyé à l'avis du CESE qui lui est consacré.

2.7 Nous n'aborderons pas non plus, malgré leur intérêt incontestable, les aspects liés à l'éducation et à la formation générale des consommateurs, pour lesquels il est renvoyé aux avis du CESE y relatifs<sup>(2)</sup> et, en particulier, à l'avis d'initiative sur l'éducation des consommateurs<sup>(3)</sup>.

2.8 Enfin et tout en reconnaissant expressément la nécessité d'un traitement par secteur du droit à l'information au niveau communautaire afin de relever les spécificités de certains domaines, produits et services, tels que les aliments, les médicaments, les services financiers ou le commerce électronique, et dans lesquels un effort d'harmonisation vers un niveau de protection des consommateurs le plus élevé possible doit être poursuivi et garanti, nous n'adopterons pas une telle approche en raison des limitations inhérentes à un avis de cette nature qui ne permettent pas d'entrer dans ce type de détail.

2.9 Le présent avis aura par conséquent pour objet spécifique les lignes directrices qui doivent être suivies au niveau commu-

nautaire pour définir et caractériser les droits des consommateurs à l'information en général et, plus particulièrement, aux différents stades d'une relation contractuelle.

### 3. Consommateur «moyen» par rapport à consommateur «vulnérable»; la notion d'information adéquate

3.1 Depuis les premiers programmes de la Commission pour la défense et la protection des consommateurs, qui ont débouché sur quelques-unes des mesures législatives les plus importantes de ces trente dernières années, l'acquis communautaire, accompagnant en cela la jurisprudence de la Cour de justice et la doctrine commune des auteurs, a affirmé la notion de consommateur en temps que «partie faible» dans une relation juridique de consommation, qui est par nature déséquilibrée, et a fondé toute sa production législative sur la nécessité de rééquilibrer cette relation, à travers des mesures spéciales de protection.

3.2 Récemment toutefois, la Commission a développé dans différents documents de stratégie qui ont abouti à différentes initiatives législatives récentes<sup>(4)</sup>, la notion de «consommateur moyen» comme étant un consommateur «normalement informé et raisonnablement attentif et avisé»<sup>(5)</sup>, sur laquelle elle a tenté de baser une nouvelle approche de la politique des consommateurs au niveau européen, qui repose sur l'harmonisation totale, le contrôle par le pays d'origine et la reconnaissance mutuelle.

3.3 Cette orientation, généralement contestée par des organisations de consommateurs dans tous les États membres et à laquelle le CESE s'est opposé dans plusieurs de ses avis, s'est traduite par une diminution effective des niveaux de protection des consommateurs suite à un recul inadmissible de la politique communautaire liée à leur défense.

3.4 Mais c'est, précisément, à la lumière de cette nouvelle orientation que la question du droit des consommateurs à l'information revêt une importance accrue dès lors qu'on exige d'eux qu'ils soient de mieux en mieux informés pour prendre des décisions rationnelles dans un marché mondialisé. En effet, le modèle libéral qui le sous-tend repose sur des principes connus, parmi lesquels l'on peut distinguer les suivants:

- a) conscience critique de leurs besoins et ordre de préférence;
- b) possibilité de comparer différents produits et services offerts sur le marché;
- c) connaissance, en termes techniques et économiques, de la qualité et du prix de chaque produit et service<sup>(6)</sup>.

<sup>(1)</sup> Voir le Livre vert de la Commission sur «L'initiative européenne en matière de transparence» (COM(2006) 194 final et avis du CESE: JO C 324, du 30.12.2006, p. 74).

<sup>(2)</sup> Cf. avis CESE JO C 133, du 06.06.2003, p. 46.

<sup>(3)</sup> Cf. Avis CESE JO C 133, du 06.06.2003, p. 1.

<sup>(4)</sup> Voir notamment les directives 2005/29/CE, du 11 mai 2005 (pratiques commerciales déloyales) JO L 149 du 11.06.2005, p. 22 et 98/CE JO L 101 du 01.04.1998, p. 17 (crédit à la consommation) ainsi que la proposition récente de directive «Droits des consommateurs» COM(2008) 614 final (Avis CESE: JO C 317 du 23.12.2009, p. 54).

<sup>(5)</sup> Cf. arrêt CJE C-220/983/99, du 13.01.2000, Estée Lauder Cosmetics Lancaster Group et arrêt CJE C-210/96, du 16.06.1998 Gut Springenheide et Tusky. Voir également le récent arrêt de la CJE, affaire -278/08, du 23.03.2010, BergSpechte Outdoor Reisen und Alpinerschule Edi Koblmüller GmbH contre Günther Guni et Trekking.at Reisen GmbH, dans lequel les Internautes sont décrits comme «normalement informés et raisonnablement attentifs» par. 35 et 39).

<sup>(6)</sup> Cf. K. SIMITIS, «Verbraucherschutz – schlagwort oder Rechtsprinzip?» p. 109.

3.4.1 C'est également sous cet éclairage que la question de la nature et de la qualité de l'information à laquelle les consommateurs doivent avoir accès revêt une acuité accrue et que la notion d'information «adéquate» prend toute son importance.

3.5 Contrairement à ce que des textes récents de la Commission proclament, ce n'est pas la quantité d'informations qui compte mais leur correspondance avec les besoins et les attentes réelles des consommateurs, adéquation qui doit être évaluée en fonction de la finalité, du contenu, de la présentation et du contexte.

3.6 L'information doit également être constamment soumise au test d'idonéité (*suitability*) aux fins de l'évaluation de sa qualité en fonction de l'objet auquel elle est destinée et du public consommateur auquel elle s'adresse, qualité dont les paramètres fondamentaux sont la fiabilité, l'actualité, l'impartialité, l'exactitude, la pertinence, le caractère succinct, l'intelligibilité, la clarté, la lisibilité et la facilité d'accès.

3.7 Dans le cadre de l'amélioration de la réglementation, le CESE invite la Commission à mettre en place des tests auprès des consommateurs portant sur le contenu et la présentation des informations communiquées afin d'en démontrer l'efficacité et de laisser les consommateurs déterminer ce qui est utile à leurs yeux.

3.8 S'agissant des services financiers, l'information des consommateurs, l'éducation et les compétences financières vont de pair. Il y a lieu de simplifier l'information en la matière et le recours au jargon juridique et technique doit être limité. Cependant, certains produits financiers sont complexes, et il convient que l'information soit exacte de manière à rendre compte de la «complexité» des produits en question.

3.9 Il est nécessaire que les informations communiquées (dans leur contenu ou leur présentation) et le cadre réglementaire afférent soient stables dans la durée. Un changement fréquent des paramètres fixés pourrait nuire à la bonne compréhension de l'information par les consommateurs.

#### 4. Information, publicité et «marketing»; la directive 2005/29/CE

4.1 Le droit des consommateurs à l'information en général peut aussi bien consister en l'avantage diffus résultant de l'exercice par l'État et d'autres instances publiques de fonctions d'information générale et qui ne peut être considéré comme un vrai «droit subjectif» qu'en la contrepartie de devoirs d'information qui incombent aux fournisseurs et autres intervenants dans la chaîne de production et de commercialisation des biens et des services

4.2 En ce sens, les communications commerciales, dont ne résultent pas directement des relations contractuelles, ou précontractuelles, peuvent néanmoins générer des droits, qui peuvent être de nature collective (susceptibles d'être exercés par des associations de consommateurs ou dans le cadre

d'actions de groupe) ou même des droits subjectifs réels et propres.

4.3 Cette matière est aujourd'hui régie par la directive 2005/29/CE, sur la proposition de laquelle le CESE a eu l'occasion de se prononcer dans un avis auquel il est renvoyé (7).

4.3.1 Comme l'a opportunément dénoncé le CESE, l'utilisation de la technique de «l'harmonisation totale» s'est traduite par une nette dégradation du niveau général des obligations d'information aux consommateurs.

4.3.2 Mais c'est la définition même de ce qu'est une pratique commerciale trompeuse, tant par action que par omission, et le contenu restreint de la liste de pratiques annexée à la directive qui sont les plus révélateurs du recul considérable que celle-ci a entraîné quant au rôle que doit jouer l'activité publicitaire et de marketing, qui est d'informer, avec véracité, les consommateurs.

4.3.3 Cette situation a été aggravée par le fait que l'on ait consacré l'admissibilité de la «pratique publicitaire courante et légitime consistant à formuler des déclarations exagérées ou des déclarations qui ne sont pas destinées à être comprises au sens littéral» même lorsque qu'elles s'adressent à «un groupe particulier de consommateurs particulièrement vulnérable » en raison de facteurs tels que «l'âge, une infirmité physique ou mentale ou la crédulité».

4.3.4 Une perte encore plus significative est celle qui semble résulter de l'impossibilité de maintenir, à cause de la directive, des dispositions du droit communautaire ou national comme celles spécifiant que les informations concrètes et objectives contenues dans les messages publicitaires d'un bien, service ou droit donné sont considérées comme faisant partie intégrante du contenu des contrats conclus après leur émission, les clauses contractuelles contraires étant réputées non applicables.

#### 5. Information dans le domaine des contrats; la proposition de directive sur les «droits des consommateurs»

5.1 C'est au niveau de la définition d'une vraie charte des droits des consommateurs à l'information que tout reste à faire, et il serait souhaitable que la récente proposition de directive sur les «droits des consommateurs» contribue de manière décisive à combler une telle lacune dans l'acquis communautaire.

5.2 Il est vraiment décevant de constater à la lecture du chapitre relatif à l'«information des consommateurs» qu'à défaut d'une définition de vrais droits, de nature injonctive, comme il en existe dans n'importe quelle législation nationale, on y trouve une simple liste d'informations à caractère facultatif («pour autant qu'elles ne ressortent pas du contexte») (8) et des plus évidentes et élémentaires, que peut contenir n'importe quel guide de bonnes pratiques à l'usage du professionnel moyen. Pour le reste, il est renvoyé à l'avis du CESE sur la proposition mentionnée (9).

(7) JO C 108, 30.04.2004, p. 81.

(8) COM(2008) 614 final, Chapitre II, Art.5(1) § 1.

(9) Avis CESE: JO C 317, du 23.12.2009, p. 54.

## 6. Information précontractuelle

6.1 Bien que conformément au principe de subsidiarité, la plupart des relations de consommation demeurent principalement régies par le droit national des États membres, une part croissante de celles-ci est concernée par des obligations d'information d'origine communautaire, comme c'est le cas en matière d'information précontractuelle, dans les domaines des services en général et des voyages organisés, et en particulier dans celui des services financiers, de certains biens de consommation ayant des effets sur la santé et la sécurité des consommateurs ou encore des biens, services et droits commercialisés à distance, qui feraient l'objet de communications et de pratiques commerciales ou de contrats *standard*.

6.2 L'on peut aisément constater à la consultation des règles communautaires des éléments communs et des différences significatives dans les contenus et l'approche de l'information précontractuelle, parmi lesquels l'on peut relever:

- i) l'application totale ou partielle à l'information précontractuelle de règles relatives à des mentions obligatoires/expressions interdites dans la publicité d'un bien, service ou droit donné: c'est le cas du **crédit à la consommation**, dans la publicité duquel des informations normalisées sont imposées, ou celui des **voyages organisés**, dont l'information est traitée en tant que mentions obligatoires pour des aspects essentiels. C'est également le cas des **médicaments**, où l'information au consommateur est associée aux communications commerciales, y compris la publicité, l'accent étant mis sur l'obligation de faire figurer des informations sur les étiquettes et dans la documentation, ou encore celui des mentions spécifiques dans la publicité pour les **produits alimentaires**, domaine dans lequel la prolifération actuelle d'étiquettes et étiquettes simplifiées génère une confusion inutile. Cette confusion est aggravée par des règles d'information concernant certaines **allégations nutritionnelles** ou relatives à la **santé** sur les aliments, et ce dans un marché en pleine évolution et présentant des risques pour la santé des consommateurs;
- ii) la normalisation de l'information précontractuelle à fournir à travers l'élaboration de fiches communes à toute l'offre existante sur le marché intérieur, solution adoptée par exemple en matière de crédit à la consommation avec la création de la fiche d'information standardisée européenne, reposant sur le principe de l'uniformité de la manière dont cette information doit être reçue et perçue dans l'espace européen.

6.3 Malgré les avantages reconnus dans certains cas de l'information précontractuelle normalisée pour la comparabilité des offres, il est essentiel de prévoir une marge de manœuvre afin de pouvoir adapter cette information aux caractéristiques des consommateurs de chaque État membre. De nombreux marchés ayant conservé une dimension largement nationale, le volume de l'information à fournir à des fins de comparaison peut entraîner des coûts de transaction élevés, qui ne sont pas compensés par une croissance du marché transfrontalier, ce qui peut s'avérer préjudiciable aux PME.

## 7. Information contractuelle et post-contractuelle

7.1 Le devoir d'information s'étend également à la phase contractuelle, principalement dans les contrats de consommation caractérisés par la continuité, leur caractère durable et/ou leur complexité (les services et produits financiers et le temps partagé, par exemple.) ou susceptibles d'avoir des effets prolongés dans le temps (médicaments).

7.2 L'on trouve déjà des exemples de droit à l'information contractuelle dans le droit communautaire, dans la directive sur les voyages organisés ou celle relative aux services de paiements, par exemple.

7.3 Mais le droit du consommateur à prendre une décision en toute liberté et connaissance de cause qui préside aux obligations d'information avant la conclusion du contrat continue d'exister pendant toute la durée de l'exécution des contrats, voire dans certains cas, après qu'il ait été rempli. La décision du consommateur de maintenir ou non la validité d'un contrat, et l'éventuelle responsabilisation quant aux modalités de son exécution, dépendent de la fourniture de ce type d'information.

7.4 C'est dans ces phases que le droit à l'information se heurte aux principaux obstacles, à savoir outre son déni pur et simple, les coûts supplémentaires induits par son accomplissement. Il est à noter que la règle de la **gratuité de l'information au consommateur** n'est pas consacrée dans toutes les dispositions communautaires et ce même en ce qui concerne l'information précontractuelle. Toutefois, deux obligations ont été introduites afin de garantir le bon exercice du droit à être informé/du devoir d'information dans la directive 2007/64/CE (SEPA):

- i) la gratuité de l'information: le prestataire d'un service de paiement ne doit pas facturer à l'utilisateur de ce service les frais de fourniture d'un certain nombre d'informations;
- ii) l'adéquation frais/coûts quand les informations fournies ne doivent pas être gratuites, les frais doivent être en adéquation avec et correspondre à des coûts effectivement assumés par le prestataire de services de paiement.

7.5 Le CESE estime qu'il faut instaurer un droit/devoir d'information pendant l'exécution, du contrat et après qu'il ait été rempli, en particulier dans le cas de contrats à exécution continue, de moyenne ou longue durée ou dont les effets se prolongent dans le temps. Il faut également consacrer le principe général de la gratuité de l'information sur les aspects fondamentaux du contrat, en complément du principe d'adéquation du prix aux coûts dans les autres cas.

## 8. Devoirs d'assistance et de conseil

8.1 L'information découlant des obligations légales pour les professionnels d'informer est souvent standardisée ou préformatée et n'est pas toujours suffisante pour que le consommateur prenne une décision en toute liberté et connaissance de cause. Le droit d'obtenir/le devoir de fournir des explications quant au contenu du contrat fait par conséquent partie du droit à l'information/devoir d'information.

8.2 Ce droit du consommateur à une assistance, tel que défini dans la directive 2008/48/CE <sup>(10)</sup> relative au crédit à la consommation, doit être étendu à tous les contrats conclus avec des consommateurs, en particulier pour ce qui est des biens durables et des services dont la prestation s'inscrit dans la durée, moyenne ou longue, et qui sont complexes ou présentent un risque pour la santé et la sécurité du consommateur. La fourniture de l'information au titre de ce devoir d'assistance devra, à la demande du consommateur, se faire par écrit.

8.3 Le CESE souligne la nécessité de faire la distinction entre le devoir d'assistance qui découle naturellement du devoir d'information assumé par le professionnel, et le droit d'obtenir un conseil dont la prestation par le professionnel n'est exigible que dans des cas précis de produits ou services complexes, d'un montant élevé ou susceptibles de compromettre la santé ou la sécurité des consommateurs.

### 9. Problèmes et conséquences liés au manque d'information

9.1 L'une des lacunes évidentes que l'on peut déplorer dans les directives qui imposent aux professionnels des devoirs d'information est l'absence de cadre régissant les sanctions pour manquement à cette obligation, tâche que l'UE laisse aux différents États membres qui ont opté pour un large éventail de conséquences civiles et pénales, source de distorsions dans le marché unique, négatives pour le consommateur comme pour les acteurs économiques.

9.2 Dans certains cas précis uniquement, quelques directives prévoient un droit de rétractation du consommateur après conclusion du contrat à partir du moment où l'information qui aurait dû être fournie est transmise ou connue <sup>(11)</sup> ou lorsque la charge de la preuve de la fourniture de cette information incombe au professionnel, comme le prévoit la directive 2006/123/CE <sup>(12)</sup> relative aux services dans le marché intérieur en matière d'information précontractuelle.

9.3 Les mécanismes pour calculer le moment à partir duquel le délai de rétractation court, à savoir à compter de la date à laquelle l'information est fournie au consommateur ou celle à laquelle celui-ci en prend connaissance, et de la date d'attribution de la charge de la preuve de la fourniture de l'information au professionnel, sont des garanties fondamentales de l'exercice effectif du droit à l'information et sont, avec le principe de

responsabilité pour les dommages causés par le manque d'information, déjà adopté dans différents ordres juridiques nationaux, les corollaires logiques de la reconnaissance et de l'importance du droit à l'information des consommateurs, droit qui doit être consacré de manière générale au niveau communautaire.

### 10. Information des consommateurs et achèvement du marché intérieur

10.1 Il est bien connu qu'en lien avec les nouvelles orientations adoptées par la Commission au titre de la stratégie de l'UE pour 2020, des changements sont récemment intervenus dans les perspectives concernant le parachèvement du marché intérieur.

10.2 Le point qui se détache dans tous les textes concernés est que les consommateurs sont considérés comme les destinataires ultimes et les véritables bénéficiaires d'un marché intérieur conçu comme un instrument au service d'une stratégie de développement et de croissance économique, indispensable pour sortir de la crise actuelle et qui doit être nettement plus soucieux des préoccupations de nature sociale et de la préservation des droits fondamentaux des citoyens. À cet égard, améliorer les informations fournies aux consommateurs contribuera à rétablir leur confiance envers le marché unique.

10.3 Un tel contexte fait ressortir la nécessité de fournir aux consommateurs une information adéquate dans le cadre d'un marché intérieur rénové et réorienté vers les défis du vingt et unième siècle, de manière à regagner leur confiance et à s'assurer de leur coopération constructive, en dissipant leurs appréhensions actuelles, leurs doutes justifiés, leurs hésitations et leurs réticences de l'heure vis-à-vis d'une participation plus déterminée au commerce transfrontalier.

10.3.1 La réglementation de la communication commerciale en ligne au niveau communautaire étant actuellement éparpillée entre plusieurs textes (directives sur le commerce électronique, les ventes à distance, la protection de la vie privée dans les communications commerciales, les pratiques commerciales déloyales, etc.), il conviendrait d'envisager une réforme qui reprendrait les dispositions existantes en un texte unique et éviterait les contradictions.

10.4 Il s'agit là d'une préoccupation majeure du présent avis.

Bruxelles, le 14 juillet 2010.

*Le président*  
*du Comité économique et social européen*  
Mario SEPI

<sup>(10)</sup> JO L 133, du 22.05.2008, p. 66.

<sup>(11)</sup> C'est le cas de la directive 85/577/CEE dans laquelle est inscrit un droit de rétractation dans le cadre des devoirs primaires d'information tandis qu'aucune sanction n'est prévue pour manquement à ces devoirs. Conformément à la jurisprudence de la CJE, la période de rétractation du consommateur peut être étendue indéfiniment, et elle ne doit être calculée qu'à partir du moment où le consommateur a été correctement informé. Voir CJE affaire C 227/08, du 17.12.2009, Eva Martín Martín, par. 25 à 29.

<sup>(12)</sup> JO L 376, du 27.12.2006, p.36.