

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la coopération entre les autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation en matière de protection des consommateurs (“règlement relatif à la coopération en matière de protection des consommateurs”)**»

(COM (2003) 443 final - 2003/0162 (COD))

(2004/C 108/18)

Le 1<sup>er</sup> août 2003, conformément à l'article 95 du traité instituant la Communauté européenne, le Conseil a décidé de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation» chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 16 décembre 2003 (rapporteur: M. HERNÁNDEZ BATALLER).

Lors de sa 405<sup>ème</sup> session plénière des 28 et 29 janvier 2004 (séance du 29 janvier 2004), le Comité économique et social européen a approuvé l'avis suivant par 68 voix pour et 4 abstentions.

## 1. Introduction

1.1 Le livre vert sur la protection des consommateurs dans l'Union européenne <sup>(1)</sup> a souligné la nécessité d'établir un cadre juridique pour la coopération entre les autorités publiques chargées de l'application de la législation en matière de protection des consommateurs.

1.2 Dans la communication de suivi du livre vert <sup>(2)</sup>, la Commission s'est engagée à présenter une proposition pour un instrument juridique de cette nature.

1.3 Dans le document sur la récente stratégie pour le marché intérieur pour la période 2003-2006 <sup>(3)</sup>, il était indiqué qu'il fallait une meilleure mise en oeuvre de la législation pour gagner la confiance des consommateurs dans le marché intérieur et il était estimé que cette proposition constituait une priorité.

1.4 Chaque État membre a instauré un système d'application de la législation du marché intérieur adapté à ses propres lois et institutions. Ces systèmes ont été créés pour faire face à des infractions purement internes et ne sont par conséquent pas totalement adaptés aux défis du marché intérieur. Les autorités nationales ne sont en effet pas compétentes pour des enquêtes relatives à des infractions qui ne relèvent pas de leur juridiction.

1.5 Cela a pour résultat un système d'application de la législation du marché intérieur qui n'est pas suffisamment adapté pour répondre aux besoins de ce dernier et qui est pour le moment incapable de répondre aux défis posés par les pratiques déloyales des opérateurs économiques qui tentent, en particulier, de profiter des possibilités offertes par Internet.

1.6 La Commission considère qu'une application cohérente et efficace des différentes réglementations nationales en matière de défense des consommateurs est indispensable pour assurer le bon fonctionnement du marché intérieur, éliminer les distor-

sions de concurrence et garantir la protection des consommateurs.

## 2. La proposition de règlement

2.1 Les buts généraux du règlement sont de garantir le bon fonctionnement du marché intérieur et la protection effective des consommateurs dans ce marché intérieur.

2.1.1 La proposition de règlement à l'examen prévoit deux objectifs spécifiques afin d'atteindre ces deux buts:

- instituer une coopération entre les autorités chargées du contrôle de l'application de la législation en cas d'infractions intracommunautaires qui perturbent le fonctionnement du marché intérieur. Le premier objectif est destiné à garantir que les autorités chargées du contrôle peuvent coopérer efficacement avec leurs homologues des autres États membres;
- contribuer à améliorer la qualité et la cohérence de l'application de la législation en matière de protection des consommateurs et à assurer le suivi de la protection des intérêts économiques des consommateurs. Le second objectif reconnaît que l'UE peut contribuer à améliorer la qualité du contrôle grâce à des projets communs et à l'échange des meilleures pratiques dans une large gamme d'activités d'information, d'éducation et de représentation. Il reconnaît également la contribution de l'UE à la surveillance du bon fonctionnement du marché intérieur.

2.2 Ces buts et ces objectifs ont déterminé le choix de la base et de l'instrument juridiques. La Commission a choisi pour base juridique l'article 95 du traité.

2.3 Le champ d'application du règlement se limite aux infractions intracommunautaires à la législation de l'UE qui protège les intérêts des consommateurs. Ce champ d'application sera élargi avec l'entrée en vigueur de la directive-cadre qui interdit les pratiques commerciales déloyales.

<sup>(1)</sup> COM(2001) 531 final.

<sup>(2)</sup> COM(2002) 289 final.

<sup>(3)</sup> COM(2003) 238 final.

2.4 Le règlement proposé se centre sur les autorités compétentes, dont la désignation est laissée à la discrétion des États membres. La proposition prévoit également la désignation, par chaque État membre, d'un Bureau de liaison unique pour garantir une bonne coordination entre les autorités compétentes désignées dans chaque État membre.

2.4.1 Les autorités compétentes sont définies comme des autorités publiques investies de responsabilités spécifiques en matière d'application de la législation relative à la protection des consommateurs. La proposition garantit également que ne pourront être désignées comme autorités compétentes que celles dotées d'un minimum de compétences communes en matière d'investigation et application.

2.4.2 La proposition ne modifie et ne diminue en aucune manière le rôle joué par les organisations de consommateurs dans l'application de la législation, en particulier en ce qui concerne l'exercice des actions en cessation transfrontalières.

2.4.3 Le règlement proposé prévoit la mise en place d'un réseau d'autorités compétentes et instaure un cadre pour l'assistance mutuelle, qui complète des dispositifs déjà existants dans les États membres ou qui existent au plan sectoriel au niveau de la Communauté. Le réseau proposé est conçu pour offrir une solution en matière d'application de la législation de manière à pouvoir s'occuper en priorité des pratiques malhonnêtes de portée transfrontalière les plus graves, en particulier celles qui tentent d'abuser des libertés du marché intérieur pour porter préjudice aux consommateurs.

La désignation des autorités compétentes est laissée à la discrétion des États membres, afin de prendre en considération les dispositions constitutionnelles régissant l'application de la législation en matière de protection des consommateurs. Les États membres qui ne disposent pas à l'heure actuelle d'autorité publique compétente en la matière ne doivent pas nécessairement en constituer de nouvelles, dès lors que les responsabilités limitées prévues dans la proposition de règlement peuvent être confiées aux autorités publiques déjà existantes.

2.5 L'efficacité du réseau d'application établi dans la proposition dépend des droits et des obligations réciproques en matière d'assistance mutuelle.

2.5.1 L'assistance mutuelle se fonde sur l'échange d'informations entre les autorités compétentes, en toute liberté et confi-

entialité. La proposition instaure un système d'échange, soit sur demande, soit, et c'est tout aussi important, spontané.

2.5.1 Si l'information échangée confirme l'existence d'une infraction intracommunautaire, la proposition exige que les autorités compétentes interviennent pour mettre immédiatement fin à celle-ci.

2.5.3 Le principe général est que les autorités compétentes peuvent agir contre les professionnels dépendant de leur juridiction, indépendamment du lieu où se trouvent les consommateurs touchés.

2.5.4 La possibilité d'échanger des informations avec les autorités compétentes de pays tiers dans le cadre d'accords bilatéraux est également envisagée.

2.6 Le rôle de la Communauté se limite en l'occurrence à soutenir les mesures qui visent à améliorer globalement la qualité du contrôle de l'application de la législation et à renforcer la capacité des consommateurs à faire valoir leurs droits, en jouant un rôle de promotion des échanges de bonnes pratiques et de coordination des efforts nationaux, pour éviter les doublons et un gaspillage de ressources.

2.7 La proposition prévoit la transmission de statistiques sur toutes les réclamations et la création de bases de données actualisées pouvant être consultées par les autorités, la coordination des activités d'application de la législation et la coopération administrative.

2.8 Il est envisagé de créer un Comité consultatif qui assistera la Commission dans l'application des modalités pratiques pour le fonctionnement du règlement. Ce Comité sera composé notamment de représentants des autorités compétentes.

### 3. Observations générales

3.1 Le Comité approuve les objectifs et les buts de la proposition. Dans des avis antérieurs<sup>(4)</sup>, il a instamment invité la Commission à honorer son engagement à accorder la priorité à l'application effective de la législation existante et à la coopération entre les organes chargés de cette application, à titre de premier pas pour améliorer les niveaux actuels de protection transfrontalière du consommateur. Quoi qu'il en soit, la proposition n'exclut pas l'exercice d'actions civiles pour l'application de la législation.

<sup>(4)</sup> Avis relatif au «Livre vert sur la protection des consommateurs dans l'Union européenne». JO C 125 du 27.05.2002 et «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions - stratégies en matière de politique des consommateurs 2002-2006». JO C 95 du 23.04.2003.

3.2 La base juridique figurant dans le texte de la proposition est l'article 95 du Traité CE. Toutefois cet article se limite à une prévision relative à l'harmonisation des législations ayant pour objectif l'établissement et le fonctionnement du Marché intérieur. Compte tenu de la finalité envisagée dans la proposition de la Commission, et en particulier la mise en place d'un système efficace pour améliorer la protection des intérêts économiques des consommateurs, le CESE regrette que la base juridique invoquée ne soit pas l'article 153 et demande à la Commission de réfléchir à la manière d'assurer une plus grande utilisation de celui-ci.

3.2.1 Le CESE partage le point de vue de la Commission quant à la nécessité de créer au moins une autorité compétente dans chaque État membre et à la nature publique de cette autorité, pour les raisons suivantes:

- seul ce type d'autorités peut disposer des pouvoirs d'enquête indispensables pour empêcher les infractions transfrontalières;
- ce sont les plus à même de garantir la confidentialité et le bon déroulement de ces enquêtes et
- ce sont les seules à pouvoir garantir que tous les consommateurs sont protégés et
- elles peuvent faciliter l'échange d'informations et contribuer à mettre un terme aux infractions transfrontalières.

3.2.2 De l'avis du CESE, la Commission devrait jouer un rôle plus actif et participer aux réunions de coordination.

3.2.3 Étant donné que la proposition ne comporte aucune mesure spécifique pour régler les désaccords qui peuvent survenir entre les États membres s'agissant de fournir l'assistance prévue, la Commission devrait jouer un rôle de médiateur, qui permette d'apporter les solutions administratives nécessaires pour encourager cette assistance. Cela est d'autant plus nécessaire que la proposition sera mise en œuvre dans le nouveau contexte de l'élargissement qui, probablement, aggravera les problèmes d'accomplissement du mandat de l'article 10 du traité CE, car les cultures administratives des nouveaux pays sont insuffisamment familiarisées à ce type de pratiques.

3.2.4 La proposition manque de clarté lorsqu'elle aborde les conditions de remboursement de tout coût supporté et de toute perte subie, en conséquence des mesures déclarées «infondées» par le tribunal, pour tout ce qui a trait au fond de l'infraction intracommunautaire. Il faudrait spécifier qu'il s'agit de décisions judiciaires définitives et qui ne peuvent par conséquent pas faire l'objet d'un recours. Que se passe-t-il si l'État membre sollicité considère qu'il n'y a pas lieu de former un recours et que l'État membre requérant pense le contraire. La proposition n'envisage

pas, semble-t-il, cette situation qui, dans la pratique, n'est pas qu'affaire d'hypothèse.

3.2.5 Pour ce qui est des demandes d'assistance mutuelle, la possibilité de refuser d'y donner suite est envisagée dans les cas où cette assistance induirait une charge administrative disproportionnée par rapport à la gravité de l'infraction intracommunautaire, mesurée en termes de préjudice potentiel pour le consommateur. Il semblerait par conséquent que l'on envisage que puissent exister des infractions en matière de consommation «de minimis» qui pourraient être commises dans d'autres États membres sans que ne soit imposée à leur auteur une quelconque sanction. Le CESE regrette que l'on puisse en arriver à ce type de situation dès lors que, sauf exception, les réclamations en matière de consommation représentent d'habitude de petits montants.

3.2.6 La proposition prévoit la possibilité de ne pas donner suite à une demande d'assistance mutuelle lorsque celle-ci n'est pas dûment motivée. Cette solution est excessivement formaliste et il conviendrait d'envisager dans ces cas la possibilité de revoir la demande dans un délai donné avant l'intervention du refus.

3.2.7 La proposition n'envisage pas non plus la possibilité de l'utilisation par un État membre d'une voie de recours lorsqu'il estime que le refus de donner suite à une demande d'assistance de la part d'un autre État membre n'est pas fondé.

3.3 Concernant les bases de données contenant les statistiques de toutes les réclamations des consommateurs, elles devraient, dans un souci de transparence et sans préjudice de la suppression de données confidentielles, être accessibles au public, en particulier, aux associations entrepreneuriales les plus représentatives et aux associations de défense des consommateurs habilitées à exercer une action en cessation transfrontalière <sup>(5)</sup>, ainsi qu'aux universités et aux centres de recherche.

3.4 Le CESE estime que la coordination des activités de contrôle de l'application de la législation prévue est importante. Toutefois, il considère que dans les cas d'échange de fonctionnaires, il faudrait prévoir au préalable une formation adaptée sur l'ordre juridique de l'État membre «d'accueil», pour éviter autant que possible des problèmes relatifs à la responsabilité civile.

3.5 Pour les mesures de coopération administrative, la proposition envisage qu'elle ait lieu entre la Commission et les États membres, sans tenir compte du rôle important que peuvent jouer les organisations de la société civile dans ce domaine, en particulier les associations entrepreneuriales et de défense des consommateurs.

<sup>(5)</sup> Article 3 de la directive 98/27/CE du Parlement européen et du Conseil, du 19 mai 1998, relative aux actions en cessation en matière de protection des intérêts des consommateurs, JO L 166 du 11.06.1998.

3.6 Le Comité permanent envisagé dans la proposition examinera et évaluera le fonctionnement des dispositions en matière de coopération. Cependant, aucune compétence ne lui est attribuée en matière d'assistance.

3.7 Il est fait obligation aux États membres de rendre compte à la Commission de l'application du règlement tous les deux ans à compter de son entrée en vigueur. Toutefois, le CESE regrette qu'il ne soit pas fait obligation également à la Commission de présenter périodiquement un rapport sur l'application du règlement au niveau communautaire, avec des données provenant de tous les États membres. Ce rapport devrait être adressé au Parlement européen et au CESE.

3.8 La définition du champ d'application du règlement, par renvoi, à la lettre a) de l'article 3, à la liste restrictive des directives énumérées à l'annexe 1 ne semble pas correcte. La lettre a) susmentionnée devrait être plus explicative et contenir l'expression «notamment des directives énumérées à l'annexe 1».

L'alternative, qui semble moins satisfaisante, serait d'ajouter à l'annexe 1 au moins ces directives omises:

- Indication des prix des produits offerts aux consommateurs (98/06/CEE)
- Étiquetage, présentation et publicité (79/112/CEE et 2000/13/CE)
- Sécurité générale des produits (92/59/CEE)

- Sécurité des jouets (93/68/CEE)
- Responsabilité du fait des produits défectueux (1999/34/CEE)
- Protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel (95/46/CEE et 2002/58/CE).

3.9 Il ne semble pas justifié d'exiger que les préjudices subis par les consommateurs soient vérifiés, au moins, par trois États membres, pour pouvoir parler de coordination de leurs activités. Il est estimé qu'au paragraphe 2 de l'article 9, il conviendrait de dire non pas «dans plus de deux États membres», mais plutôt «dans au moins deux États membres» ou «dans deux ou plusieurs États membres».

3.10 Le renvoi fait successivement aux articles 6, 7, 8, 9, 10, 14, 15, 16 et 17 à l'article 19, paragraphe 2, devrait avoir pour conséquence d'énoncer la procédure à adopter et de ne pas se limiter à un simple renvoi aux articles 3 et 7 de la décision 1999/468/CE, laquelle se trouve ainsi en plus transformée en instrument de droit interne des États membres.

De plus, les procédures instituées par cette décision semblent trop bureaucratiques pour pouvoir être appliquées dans le cadre du règlement, lequel devrait prévoir des mécanismes propres et plus rapides aux fins de sa mise en œuvre.

Bruxelles, le 29 janvier 2004.

*Le Président*  
*du Comité économique et social européen*  
Roger BRIESCH

---