

N° 250

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 janvier 2011

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

PRÉSENTÉE AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES ⁽¹⁾
EN APPLICATION DE L'ARTICLE 73 *QUATER* DU RÈGLEMENT,

sur la proposition de directive relative aux droits des consommateurs
(E 4026),

Par M. Jean BIZET,
Sénateur

(Envoyée à la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire.)

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Bizet président ; MM. Denis Badré, Pierre Bernard-Reymond, Michel Billout, Jacques Blanc, Jean François-Poncet, Aymeri de Montesquiou, Roland Ries, Simon Sutour, vice-présidents ; Mmes Bernadette Bourzai, Marie-Thérèse Hermange, secrétaires ; MM. Robert Badinter, Jean-Michel Baylet, Didier Boulaud, Mme Alima Boumediene-Thiery, MM. Gérard César, Christian Cointat, Philippe Darniche, Mme Annie David, MM. Robert del Picchia, Pierre Fauchon, Bernard Frimat, Yann Gaillard, Charles Gautier, Jean-François Humbert, Mme Fabienne Keller, MM. Serge Lagache, Jean-René Lecerf, François Marc, Mmes Colette Mélot, Monique Papon, MM. Hugues Portelli, Yves Pozzo di Borgo, Josselin de Rohan, Mme Catherine Tasca et M. Richard Yung.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La Commission européenne a présenté le 8 octobre 2008 une proposition de directive relative aux droits des consommateurs.

Cette proposition, dans sa version initiale, tendait à se substituer à quatre directives relatives aux droits des consommateurs¹. Elle harmonisait plusieurs définitions juridiques, l'information précontractuelle de tous les contrats de vente, le droit de rétractation des contrats à distance et hors établissements, les garanties de conformité des biens et la liste des clauses abusives.

D'emblée, ce texte a soulevé des oppositions très fortes, la principale raison étant **l'abandon du principe d'harmonisation minimale au profit de celui d'harmonisation maximale**.

En effet, les quatre directives en vigueur sont dites d'harmonisation minimale, ce qui signifie que les Etats membres peuvent maintenir ou adopter des règles plus protectrices pour les consommateurs. Les Etats membres, et notamment la France, ont largement fait usage de cette possibilité.

Toutefois, la Commission européenne a fait valoir que cette méthode a maintenu des législations nationales différentes. Ce cadre réglementaire fragmenté représenterait un coût important pour les entreprises désireuses de se livrer à des échanges commerciaux transfrontaliers. Il entraverait notamment le développement du commerce en ligne.

En conséquence, la Commission propose d'adopter une approche d'harmonisation complète ou maximale qui interdirait aux Etats membres de maintenir ou d'adopter des dispositions s'écartant de la directive, même au profit des consommateurs. La

¹ Directive 85/577/CE concernant les contrats négociés en dehors des établissements commerciaux, directive 93/13/CEE concernant les clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs, directive 97/7/CE concernant les contrats à distance, directive 1999/44/CE sur la vente et les garanties des biens de consommation.

transposition laisserait seulement aux Etats membres le choix des mots.

Ce **changement profond** soulève plusieurs problèmes.

Tout d'abord, il tend à rigidifier, compte tenu de la lenteur de la procédure législative communautaire, le droit applicable dans un domaine très évolutif. Les Etats membres perdraient leur marge de manœuvre, alors même que les pratiques commerciales ne sont pas identiques partout.

Surtout, il conduirait à **une régression du niveau de protection des consommateurs français** ou d'autres Etats membres jouissant aussi d'un droit de la consommation très avancé. Un seul exemple : la garantie légale des vices cachés. Dans la proposition de directive, il existerait une garantie légale de conformité valable deux ans à compter de la livraison. Dans notre code civil, ce délai se calcule à compter de la découverte du vice caché.

La proposition de la Commission a d'autres inconvénients encore.

Sa portée est difficile à cerner, certaines dispositions étant susceptibles d'influencer le droit général des contrats. Il en résulterait une **insécurité juridique**.

Le champ du texte est lui-même très large, puisqu'il vise l'ensemble des contrats de vente². Si l'on peut aisément comprendre l'enjeu que représentent les contrats à distance³ – et dans une moindre mesure les contrats conclus en dehors des établissements commerciaux⁴ – pour l'approfondissement du marché intérieur, il n'en va pas de même pour les autres contrats de vente. Existe-t-il un intérêt suffisant pour justifier l'harmonisation complète du droit applicable à la vente d'appareils électroménagers dans tous les magasins de l'Union européenne ?

² Les contrats de vente sont tout contrat conclu entre un professionnel et un consommateur et ayant pour objet le transfert de la propriété d'un bien, y compris les contrats ayant à la fois pour objet des biens et des services.

³ Les contrats à distance sont les contrats de vente conclus sans la présence physique du professionnel, en utilisant exclusivement une ou plusieurs techniques de communication à distance (téléphone, internet, correspondance...).

⁴ Les contrats hors établissement sont des contrats de service ou de vente distincts des contrats à distance. L'offre ou la conclusion du contrat doit avoir été faite en présence du professionnel, mais en dehors de l'établissement commercial du professionnel (au domicile ou sur le lieu de travail du consommateur, dans un lieu ouvert au public).

Pour toutes ces raisons, le Sénat a adopté le 29 juillet 2009, sur l'initiative de sa commission des affaires européennes, la **résolution européenne n° 130**⁵. Cette résolution demandait au Gouvernement de s'opposer à toute mesure qui se traduirait par un recul de la protection du consommateur français. Comme le soulignait son exposé des motifs, il n'était pas acceptable que cette proposition de directive, présumée « *relative aux droits des consommateurs* », fût dans les faits « *relative aux facilités offertes aux entreprises effectuant du commerce transfrontalier* ».

Plus de deux ans après l'adoption de cette proposition par la Commission européenne, quel est l'état d'avancement des débats ?

Longtemps bloquée en raison de l'opposition forte de plusieurs Etats membres, dont la France, la négociation entre les institutions européennes a redémarré à la suite de l'infléchissement de la position de la Commission européenne. Mme Viviane Reding, commissaire en charge du dossier, a accepté le 16 mars 2010 lors de son audition devant le Parlement européen de limiter l'harmonisation totale à certains chapitres, voire certaines dispositions, de la proposition.

Sur cette nouvelle base, les travaux au sein du Conseil ont repris et ont abouti, grâce aux efforts remarquables de la présidence belge, à **un texte de compromis lors de la réunion du Coreper du 8 décembre 2010**. Ce document devrait recevoir le soutien du Conseil lors du Conseil « Agriculture et pêche » du 24 janvier 2011.

De son côté, le Parlement européen ne s'est pas encore prononcé en première lecture. La commission « Marché intérieur et protection des consommateurs » (IMCO) du Parlement européen, compétente au fond, devrait néanmoins adopter son rapport de première lecture le 26 janvier prochain. L'examen de la proposition de directive en séance plénière est prévu en mars.

Face à cette accélération du calendrier, il semble important que le Sénat se prononce une nouvelle fois au vu du texte profondément remodelé que le Coreper a élaboré.

⁵ Par ailleurs, dans le cadre du dialogue politique direct entre les parlements nationaux et la Commission européenne sur les questions de subsidiarité et de proportionnalité, la commission des affaires européennes du Sénat avait considéré le 3 décembre 2008 que l'option retenue de privilégier une harmonisation totale des règles de protection des consommateurs n'était pas compatible avec le principe de subsidiarité.

Quels sont les termes de ce document ?

En premier lieu, **le champ de la proposition de directive ne couvrirait plus que les seuls contrats à distance et hors établissements**. Les autres contrats de vente ne seraient plus visés, sauf par deux articles relatifs à la livraison (article 22) et au transfert de risques (article 23). En effet, les chapitres II (information précontractuelle sur les lieux de vente), IV (garantie) et V (clauses abusives) seraient retirés de la proposition. Seuls subsisteraient les chapitres I (définitions) et III (information précontractuelle et droit de rétractation pour les contrats à distance et hors établissements), ainsi que les articles 22 et 23 sus-évoqués du chapitre IV et quelques dispositions finales.

Ainsi amputé, ce texte est recentré sur les aspects présentant un réel intérêt pour le développement du marché intérieur.

Par ailleurs, sa portée est bien circonscrite, plusieurs clauses et précisions écartant le risque d'un débordement sur le droit général des contrats. Certains domaines spécifiques comme les services financiers, les services de transport de voyageurs, l'immobilier ou les services sociaux sont également exclus du champ de la directive.

Sur le fond, les dispositions maintenues ont été réécrites. Le niveau de protection des consommateurs semble, en première analyse, équivalent à celui de la législation française. Sur certains points, il est même supérieur. Ainsi, le délai de rétractation serait de quatorze jours contre sept dans notre droit⁶.

Dans ces conditions, le principe d'harmonisation maximale qui continuerait de régir la proposition de directive, mais dans un champ plus limité, devient acceptable. Ce principe souffrirait néanmoins quelques exceptions.

En effet, **trois clauses minimales** méritent d'être relevées. Elles permettraient au législateur français de maintenir des dispositions plus favorables au consommateur.

La première est relative au démarchage à domicile. Les Etats membres qui le souhaitent pourraient instaurer ou conserver

⁶ Ce délai de quatorze jours est celui applicable en Allemagne. A certains égards, un tel délai peut paraître excessif, en particulier pour des petites et moyennes entreprises.

dans leur législation une interdiction des paiements pendant la période de rétractation (article 12.4 de la proposition)⁷.

La deuxième concerne le démarchage par téléphone. Les Etats membres seraient libres de prévoir que le professionnel qui a pris l'initiative du contact doit confirmer l'offre et que le consommateur n'est lié par elle qu'après l'avoir signée ou acceptée par écrit (article 11.3 bis)⁸. Le consentement oral ne serait pas autorisé.

La troisième renvoie aux règles nationales le soin de déterminer les conséquences d'un retard de livraison, lorsque le délai ou la date convenue est essentielle (article 22.2 bis).

Ainsi réécrite et élaguée, la proposition de directive ne soulève plus les mêmes difficultés. Elle concilie une protection élevée des droits des consommateurs et une réduction de la complexité réglementaire pour les entreprises intervenant dans plusieurs Etats membres.

Toutefois, l'abandon de plusieurs pans importants de la proposition initiale de la Commission européenne, en particulier en matière de **clauses abusives**, ne peut pas nous réjouir complètement. La résolution du Sénat du 29 juillet 2009 s'opposait à l'approche d'harmonisation maximale de la Commission européenne, non à la remise à plat des quatre directives en vigueur.

En matière de clauses abusives, il est certain qu'un nouveau texte serait utile, la directive actuelle remontant à 1993, mais à la condition de retenir une approche d'harmonisation minimale.

Le texte élaboré par le Coreper constitue un point d'équilibre difficilement dépassable, si l'on s'arqueboute sur le principe d'harmonisation maximale. En revanche, si les institutions européennes venaient à accepter une harmonisation ciblée, minimale ou maximale selon les chapitres, un autre compromis est certainement possible. Les premiers bénéficiaires en seraient les consommateurs européens.

Pour ces raisons, votre commission des Affaires européennes a conclu au dépôt de la proposition de résolution qui suit :

⁷ Cette disposition figure à l'article L. 121-6 du code de la consommation.

⁸ Cette disposition figure à l'article L. 121-7 du code de la consommation.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu la proposition de directive relative aux droits des consommateurs (texte E 4026) ;
- ④ Vu la résolution n° 130 (2008-2009) du Sénat ;
- ⑤ Vu la réunion du Coreper du 8 décembre 2010 ;
- ⑥ – accueille favorablement le compromis obtenu au sein du Coreper le 8 décembre 2010, qui recentre la proposition de directive sur des types de contrats présentant un véritable intérêt pour l'approfondissement du marché intérieur, en particulier les ventes à distance sur l'Internet ;
- ⑦ – estime par ailleurs que le champ du texte est désormais clairement délimité et que la protection du consommateur s'approche de celle garantie par la législation française ;
- ⑧ – juge, dans ces conditions, que l'approche d'harmonisation maximale retenue par la Commission européenne – les États membres ne pourraient pas s'écarter des dispositions de la directive – est acceptable ;
- ⑨ – se réjouit de l'introduction de clauses minimales qui permettraient à la France de maintenir des dispositions plus protectrices dans trois domaines éminemment sensibles pour la confiance du consommateur français : les modalités de paiement en cas de démarchage à domicile, l'expression du consentement en cas de démarchage par téléphone et les droits des consommateurs en cas de retard de livraison ;
- ⑩ – regrette qu'en privilégiant le principe d'harmonisation maximale, plusieurs points importants aient été retirés de la proposition, en particulier le chapitre V relatif aux clauses abusives, alors qu'une approche ciblée d'harmonisation minimale – les États membres pourraient maintenir ou adopter des règles de protection des consommateurs plus favorables que la directive –,

rendrait certainement possible un accord bénéfique au consommateur européen ;

- ⑪ – demande au Gouvernement de soutenir l'équilibre général de cet accord.