

6 novembre 2008

TRANSPOSITION DES DIRECTIVES PUBLICITE ET PCD – ELEMENTS DE LANGAGE EN VUE DE L'ECHANGE DE VUES EN COMMISSION IMCO DU PE

CHRISTINE REICHENBACH, MEDEF

BUSINESSEUROPE se félicite que le Parlement européen conduise actuellement l'évaluation de la transposition, de la mise en œuvre et de l'exécution de la directive « publicité trompeuse et publicité comparative » et de la directive « pratiques commerciales déloyales ».

Il est primordial que les institutions européennes s'attachent à ce type d'exercice afin de mettre en pratique l'initiative « Mieux légiférer » en mettant l'accent sur l'application effective des normes européennes qui s'avère essentielle pour le bon fonctionnement du marché intérieur. Egalement, il faut souligner que la clarté et la simplicité du cadre juridique applicable devient de plus en plus important dans un marché à 27 Etats membres.

BUSINESSEUROPE considère qu'une politique des consommateurs efficace, fondée sur un équilibre entre la compétitivité des entreprises et un niveau approprié de protection des consommateurs, est importante pour les professionnels, les consommateurs et le bon fonctionnement du marché.

Le travail conduit aujourd'hui par le Parlement européen doit permettre d'évaluer et d'assurer l'effectivité des règles communautaires relatives à la politique des consommateurs. Assurer l'effectivité de ces règles est primordial afin de déterminer les besoins des entreprises et des consommateurs et les évolutions qui pourraient être nécessaires et justifiées.

Cet exercice est d'autant plus important au regard de la proposition de directive du 8 octobre 2008 sur les droits des consommateurs dans leurs relations contractuelles avec les entreprises.

S'agissant de la transposition, de la mise en œuvre et de l'exécution de la directive « publicité trompeuse et publicité comparative », les entreprises considèrent que dans sa généralité la transposition et la mise en œuvre ont été correctement réalisées dans les Etats-membres bien que des difficultés techniques persistent¹.

¹ A titre d'exemple, en France, nous constatons que de sur la publicité comparative, une disposition a disparu dans la nouvelle directive 2006/114/CE et a pourtant été maintenue en droit français. Il s'agit du dernier alinéa de l'article L.121-8 du code de la consommation : « Toute publicité comparative faisant référence à une offre spéciale doit mentionner clairement les dates de disponibilité des biens ou services

BUSINESSEUROPE souhaite en revanche insister sur la transposition de la directive sur les pratiques commerciales déloyales.

Cette directive constitue un changement dans la tradition législative européenne en matière de protection des consommateurs dans la mesure où il s'agit d'une directive-cadre répondant à une approche dite « horizontale » de pleine harmonisation.

Sa transposition constitue donc un test pour les institutions communautaires et surtout pour les gouvernements nationaux. En effet, si les institutions européennes et les Etats membres échouent dans la mise en œuvre d'un régime harmonisé et simplifié en matière de pratiques commerciales déloyales, on peut douter du succès de la révision de l'acquis communautaire en matière de protection des consommateurs.

Pourtant nous partageons le constat de la Commission européenne. La transposition n'est pas conforme dans plusieurs Etats-membres. Le cas de la Belgique en témoigne et la Commission semble résolue afin d'assurer à terme une transposition belge conforme à l'esprit de la directive européenne. Le feuillet législatif intervenu en France pour transposer ce texte en est un autre exemple.

Plusieurs enseignements doivent être retirés de la transposition de la directive sur les pratiques commerciales déloyales tant sur la forme que sur le fond.

1. La Commission européenne et les Etats-membres doivent s'accorder sur le champ d'une directive

Il y a aujourd'hui tout un débat sur le fait de savoir si la directive PCD couvre la réglementation sur les promotions commerciales (dispositions qui interdisent ou réglementent les ventes à perte, les ventes en liquidation, les ventes en soldes, les offres conjointes de produits et de services...).

En Belgique, le législateur a transposé la directive sur les pratiques commerciales déloyales en maintenant dans son droit l'intégralité de la réglementation sur les promotions en prenant comme position de principe que le champ d'application de la directive ne s'étendait pas à ladite réglementation. Ce choix a semble-t-il conduit à l'ouverture d'une procédure contentieuse.

Il n'est pas normal aujourd'hui qu'il existe une divergence si importante sur le champ de la directive. Une telle situation est contraire au bon fonctionnement du marché intérieur et à l'intérêt des consommateurs et des entreprises qui ont besoin de règles claires et harmonisées sur l'ensemble du territoire de l'Union européenne.

offerts, le cas échéant la limitation de l'offre à concurrence des stocks disponibles et les conditions spécifiques applicables ».

2. La nécessaire suppression des dispositions plus contraignantes

La directive 2005/29/CE étant de pleine harmonisation, elle oblige les Etats membres à supprimer toute réglementation nationale plus contraignante que le standard de protection élevé du consommateur instauré par le texte européen.

Le maintien de dispositions plus contraignantes, contraires à la pleine harmonisation, nuit au fonctionnement du marché intérieur et l'harmonisation de la protection des consommateurs sur le territoire de l'Union.

BUSINESSEUROPE considère que la pleine harmonisation implique la suppression directe de dispositions nationales plus contraignantes ou restrictives régulant les aspects couverts par la directive européenne.

Parallèlement, la directive sur les pratiques commerciales déloyales prévoit une procédure de notification à son article 3.

BUSINESSEUROPE souhaite interroger la Commission européenne, présente aujourd'hui, sur le respect de cette procédure par les Etats membres. En France par exemple, les entreprises s'interrogent : la France n'aurait pas notifié à la Commission européenne le maintien de telles dispositions nationales.

Les institutions européennes doivent s'attacher au respect de ces procédures afin de parvenir en pratique à l'harmonisation maximale.

3. L'harmonisation maximale ne doit pas conduire à un alourdissement des cadres réglementaires nationaux

L'un des objectifs de la directive PCD était de simplifier le cadre existant, caractérisé par des nombreuses divergences nationales, par l'établissement de règles communes. C'est aussi le principe de la proposition de directive sur les droits des consommateurs adopté le 8 Octobre.

Pourtant nous avons des exemples de transposition de la directive PCD qui ont conduit à un alourdissement du cadre national. Par exemple, en France, la transposition de la directive n'a pas conduit à une simplification du cadre existant.

L'annexe 1 de la directive prévoit une liste de 31 pratiques commerciales déloyales interdites en toutes circonstances. Avant la transposition, les 31 pratiques étaient déjà couvertes par des textes ou la jurisprudence. Pourtant, sous la pression de la Commission européenne, la France a transposé l'annexe de la directive. En insistant sur l'importance de transposer la liste des 31 pratiques interdites en toutes circonstances sans pour autant demander aux Etats membres la suppression d'éventuelles dispositions correspondantes, la démarche conduit à un empilement de textes redondants. En effet, l'ensemble des dispositions correspondantes aux pratiques visées en annexe ont été maintenues conduisant parfois à des cumuls. Une

telle orientation contribue à rendre illisible le nouveau régime en portant atteinte à sa mise en œuvre effective et à la sécurité juridique de ses destinataires.

Par conséquent, BUSINESSEUROPE considère qu'il est indispensable de veiller à la suppression de dispositions correspondantes ou redondantes pour éviter toute difficulté et parvenir à une transposition conforme à la directive ou à de futurs textes communautaires.

4. L'application d'un régime communautaire sur la protection des consommateurs aux relations entre les professionnels devrait être exclue

La transposition de la directive PCD pose la question de l'application des législations relatives aux relations consommateurs / entreprises à celles entre professionnels. L'exemple de la France est frappant.

En effet, la directive s'applique aux relations entre professionnels et consommateurs. Pourtant, certaines des dispositions transposant la directive sont applicables aux relations entre professionnels.

Cette extension du champ de la directive est rendue possible car les Etats membres restent libres de légiférer comme ils l'entendent en ce qui concerne les pratiques déloyales à l'encontre des professionnels, qui sont hors du champ d'application de la directive.

Il convient donc de s'interroger sur la pertinence d'élaborer un régime communautaire de pleine harmonisation relatif à la protection des consommateurs alors que ses règles pourraient également être applicables, après transposition, aux relations entre professionnels. En effet, comment parvenir à une harmonisation pleine sur tout le territoire de l'Union, contribuant à la finalisation du marché intérieur, si le champ du régime transposé varie d'un Etat membre à un autre ?

BUSINESSEUROPE considère qu'un régime relatif à la protection des consommateurs est bien spécifique dans une optique d'équilibre entre l'entreprise et le consommateur. La logique d'un régime entre professionnels est toute autre. Dans ce dernier cas, la liberté contractuelle prédomine.

Au niveau européen, ce constat devrait conduire à envisager d'exclure l'application d'un régime communautaire relatif aux relations entre les entreprises et les consommateurs aux relations entre les professionnels dans le droit national. Cet impératif de distinction entre les règles B2C (« business to consumer ») et B2B (« business to business ») implique que les Etats membres jouent le jeu et soutiennent une telle orientation.

5. Des régimes de protection des consommateurs de pleine harmonisation devraient conduire à des législations nationales qui visent une définition unique du consommateur

Plusieurs textes communautaires, notamment la directive PCD, visent dans une rédaction presque similaire la définition du consommateur : personne physique qui agit à des fins qui n'entrent pas dans le cadre de son activité professionnelle. La proposition de directive sur les droits des consommateurs vise cette même définition.

Certains Etats membres n'ont pas de définition des consommateurs, ce qui est le cas en France. Dans d'autres cas, la définition du consommateur varie d'un Etat membre à un autre.

Afin de renforcer la sécurité juridique des consommateurs et des entreprises et de permettre une mise en œuvre effective des règles communautaires, les institutions européennes doivent veiller à l'introduction dans les législations nationales d'une définition commune du consommateur, dans les termes prévus par la directive PCD ou proposition de directive sur les droits.

Pour conclure, je souhaite rappeler que BUSINESSEUROPE considère essentiel que les institutions européennes intensifient leurs efforts pour assurer non seulement que les nouvelles règles soient mieux élaborées et de meilleure qualité mais aussi pour améliorer leur rôle dans la phase de mise en œuvre nationale des normes européennes. Pour cela plusieurs instruments peuvent être utilisés par exemple, des réunions régulières entre les experts nationaux responsables de la transposition, l'élaboration de guides d'assistance et de rapports de transposition, l'organisation des séminaires et de débats comme celui d'aujourd'hui, etc.

Les entreprises sont favorables à des instruments législatifs quand ils sont nécessaires et seulement s'il s'agit de règles de bonne qualité et cela doit être assuré tant au niveau européen qu'au niveau national. BUSINESSEUROPE remercie le Parlement et particulièrement la Commission IMCO pour ces efforts et le respect de ces principes.