

# La protection du consommateur

Astrid Epiney\*/Florence Rivière\*

En collaboration avec Ira von Danckelmann\* et Julien Gander\*

**Dieser Beitrag wurde erstmals wie folgt veröffentlicht:**

***Astrid Epiney/Florence Rivière, Droit européen. La protection du consommateur / Verbraucherschutz, in: Fiches Juridiques Suisses, Fiche No 95, 29 S., octobre 2003. Es ist möglich, dass die Druckversion – die allein zitierfähig ist – im Verhältnis zu diesem Manuskript geringfügige Modifikationen enthält.***

- I. Introduction
  - A. La protection du consommateur dans le Traité CE
  - B. Notion
- II. Bases légales
- III. Mise en oeuvre de la politique de protection des consommateurs
  - A. Mesures politiques
  - B. Aperçu de l'état du droit dérivé matériel
    - 1) Le droit matériel
    - 2) Règles d'organisation et de procédure
  - C. Appréciation
- IV. Implications pour la Suisse
  - A. Deux exemples de reprise en droit suisse du droit communautaire dérivé relatif à la protection du consommateur
    - 1) La loi fédérale sur les voyages à forfait et la Directive 90/314 concernant les vacances et circuits à forfait
    - 2) La loi fédérale sur le crédit à la consommation et la Directive 87/102 en matière de crédit à la consommation
  - B. La protection du consommateur à l'issue des accords sectoriels
    - 1) A propos de l'Accord relatif à la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité
    - 2) A propos de l'Accord relatif aux échanges de produits agricoles
      - a) L'information du consommateur
      - b) La sécurité alimentaire du consommateur
    - 3) Quant aux implications de la jurisprudence de la CJCE
    - 4) Résumé

---

\* Dr. iur., LL.M., Professeure, Directrice administrative de l'Institut de droit européen des Universités de Berne, Neuchâtel et Fribourg.

\* D.E.A., Coordinatrice de l'Institut de droit européen des Universités de Berne, Neuchâtel et Fribourg.

\* LL. M., Collaboratrice scientifique à l'Institut de droit européen des Universités de Berne, Neuchâtel et Fribourg.

\* cand. iur., collaborateur étudiant à l'Institut de droit européen des Universités de Berne, Neuchâtel et Fribourg.



## Bibliographie

- Bourgoignie, Thierry/Trubek, David*, Consumer Law, Common Markets and Federalism, Berlin, New York 1987.
- Boulouis, J., Chevallier, R.-M., Fasquelle, D. et Blanquet, M.*, Les grands arrêts de la jurisprudence communautaire, Tome 2, Dalloz, Paris, 2002.
- Burmeister, Frank/Miersch, Gerald*, Gemeinschaftsrechtliche Sprachregelung und deutsches Lebensmittelrecht, EuZW 1995, S. 273-276.
- Chillon, Sandi*, Le droit communautaire de la consommation après les traités de Maastricht et d'Amsterdam, 1999.
- Close, Georges*, The Legal Basis for the Consumer Protection Programme of the EEC and Priorities for Action, in: Woodroffe (Hrsg.), Consumer Law in the EEC, London 1984.
- Dauses, Manfred A.*, Die Rechtsprechung des EuGH zum Verbraucherschutz und zur Werbefreiheit im Binnenmarkt, EuZW 1995, S. 425-431.
- Dauses, Manfred A./Sturm, Michael*, Rechtliche Grundlagen des Verbraucherschutzes im EU-Binnenmarkt, ZfRV 1996, S. 133 ff.
- Drexel, Josef*, Die wirtschaftliche Selbstbestimmung des Verbrauchers, 1998.
- Filliez, Fabrice*, Application des accords sectoriels par les juridictions suisses : quelques aspects, in : Daniel Felder/Christine Kaddous (éd.), Accords bilatéraux Suisse-UE (Commentaires), Bruxelles 2001, S. 183-208.
- Garron, Frédéric*, La protection du consommateur sur le marché européen des droits de séjour à temps partagé, RTDE 2002, S. 223 ff.
- Gottenberg, Julie*, Internet et la protection du consommateur dans la résolution des litiges contractuels, RDUE 2002, S. 513 ff.
- Heinrichs, Helmut*, Umsetzung der EG-Richtlinie über missbräuchliche Klauseln in Verbraucherverträgen durch Auslegung, NJW 1995, S. 153-159.
- Heusel, Wolfgang*, Neues europäisches Vertragsrecht und Verbraucherschutz, Köln 1999.
- Hommelhoff, Peter*, Zivilrecht unter dem Einfluss europäischer Rechtsangleichung, AcP 1992, S. 71 ff.
- Joerges, Christian/Falke, Joseph/Micklitz, Hans-Wolfgang/Brüggemeier, Gert*, Die Sicherung von Konsumgütern und die Entwicklung der EG, Baden-Baden 1988.
- Krämer, Ludwig/Micklitz, Hans-Wolfgang/Tonner, Klaus (Hrsg.)*, Recht und diffuse Interessen in der Europäischen Rechtsordnung. Liber amicorum Norbert Reich, Baden-Baden 1997.
- Kretschmar, Christian*, Die Richtlinie 93/13 EWG des Rates vom 05.04.1993 über missbräuchliche Klauseln in Verbraucherverträgen und das deutsche AGB-Gesetz, Frankfurt u.a. 1998.
- Latham, Patrick*, La protection des consommateurs, in: Commentaire Megret, Le droit de la CE, Bd. VIII, Bruxelles 1996, S. 39 ff.

- Maniet, Françoise*, Compilation annotée du droit européen de la consommation, 1998.
- Mäsch, Gerald*, Die Time-Sharing-Richtlinie, EuZW 1995, S. 8-14.
- Micklitz, Hans-Wolfgang*, Consumer Rights, in: Clapham u.a. (Hrsg.), European Union - The Human Rights Challenge, vol. III EVI, Baden-Baden 1991.
- Micklitz, Hans-Wolfgang*, Verbraucherschutz im Vertrag über die Europäische Union – Perspektive für 1993 -, EuZW 1992, S. 593-598.
- Micklitz, Hans-Wolfgang/Reich, Norbert*: Verbraucherschutz im Vertrag über die Europäische Union - Perspektiven für 1993, EuZW 1992, S. 593 ff.
- Micklitz, Hans-Wolfgang/Reich, Norbert (Hrsg.)*, Public Interest Litigation before European Courts, Baden-Baden 1996.
- Nassall, Wendt*, Die Anwendung der EU-Richtlinie über missbräuchliche Klauseln in Verbraucherverträgen, JZ 1995, S. 689-694.
- Pfeifer, Axel*, Produktfehler oder Fehlverhalten des Produzenten, Berlin 1987.
- Reich, Norbert*, Europäisches Verbraucherschutzrecht, 3. Aufl., Baden-Baden 1996.
- Reich, Norbert*, Die neue Richtlinie 97/7/EG über den Verbraucherschutz bei Vertragsabschlüssen im Fernabsatz, EuZW 1997, S. 581-589.
- Reich, Norbert*, Verbraucherpolitik und Verbraucherschutz im Vertrag von Amsterdam, VuR 1999, S. 3 ff.
- Schmidt-Salzer, Joachim*, Das textliche Zusatz-Instrumentarium des AGB-Gesetzes gegenüber der EG-Richtlinie über missbräuchliche Klauseln in Verbraucherverträgen, NJW 1995, S. 1641-1645.
- Schwarze, Jürgen (Hrsg.)*, Werbung und Werbeverbote im Lichte des europäischen Gemeinschaftsrechts, Baden-Baden 1999.
- Staudenmayer, Dirk*, Europäisches Verbraucherschutzrecht nach Amsterdam – Stand und Perspektiven, RIW 1999, S. 733 ff.
- Stuyck, Jules*, European Consumer Law After the Treaty of Amsterdam: Consumer Policy in or Beyond the Internal Market, CMLRev 2000, S. 367 ff.
- Tercier, Pierre*, Les contrats spéciaux, Zurich 2003.
- Wägenbaur, Rolf*, Das Verbot "indirekter" Tabakwerbung und seine Vereinbarkeit mit Art.30 CE, S. 709-716.
- Zischka, Ulrike*, Die Rechtsetzungskompetenzen der Europäischen Gemeinschaft auf dem Gebiet des Verbraucherschutzes, Frankfurt u.a. 1997.

## I. Introduction

### A. *Protection du consommateur dans le Traité CE*

Depuis les années cinquante, la protection juridique des intérêts des **consommateurs** et des **acheteurs de marchandises** ainsi que des **destinataires de prestations** est l'objet, dans les pays industrialisés occidentaux, d'une activité législative grandissante et d'efforts de réforme constants. Au plan communautaire par contre, la protection des intérêts des consommateurs n'était pas envisagée de manière systématique par les traités fondateurs CE.

Les traités n'en contiennent pas moins dès l'origine des dispositions qui touchent à certains aspects de la politique de protection des consommateurs. Ainsi la **politique agricole** n'a-t-elle pas seulement pour but le maintien d'un niveau de vie équitable pour la population agricole (art. 33 al. 1 lit. b CE), mais tend également à « assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs » (art. 33 al. 1 lit. e CE). Sont plus remarquables encore les impulsions données par la **politique communautaire relative à la concurrence** dans le but de protéger les intérêts des consommateurs. Selon l'art. 81 al. 3 CE, un cartel peut être exonéré de l'interdiction au sens de l'art. 81 al. 1 CE si une partie équitable du profit qui en résulte profite aux utilisateurs. De même, les aides à caractère social octroyées par les Etats aux consommateurs individuels sont compatibles avec le marché commun (art. 87 al. 2 lit. a). De plus, très tôt déjà, les considérations relatives à la protection des consommateurs ont imprégné de manière significative les principes fondateurs de la Communauté et partant, certains de ses nombreux domaines d'activités. Cependant, c'est resituée dans le contexte plus particulier de la concrétisation des libertés fondamentales et du marché intérieur que l'illustration la plus saisissante de cette thématique est à observer :

- D'une part la libéralisation initiée par les **libertés fondamentales**, en particulier par la libre circulation des marchandises et des services, a pour conséquence de rendre partiellement inefficaces les réglementations purement nationales du fait de l'ouverture du marché aux marchandises et aux services d'autres Etats membres.
- D'autre part – mais en étroite relation avec ce qui précède – l'application des droits nationaux relatifs à la protection des consommateurs aux marchandises et services importés revient à introduire des **obstacles au commerce**, pour peu du moins que soit toujours remplie la condition en vertu de laquelle de telles exigences doivent être conformes au droit originiaire communautaire, et en particulier aux libertés fondamentales.

Pour l'essentiel, le développement d'une politique communautaire du consommateur<sup>1</sup> est ainsi lié à la réalisation de deux objectifs. Il s'agit premièrement d'amortir les effets de la **libéralisation** de la circulation transfrontalière des marchandises et des services et de prendre

---

<sup>1</sup> Cf. pour plus de développements, *Helmut Lecheler*, in: Dausen (éd.), *Handbuch EU-WirtschaftsR*, H.V., no 1 ss.

des mesures de protection des consommateurs, afin d'éviter que la réalisation des libertés fondamentales ne remette en cause les intérêts des consommateurs. Il s'agit, deuxièmement, de favoriser l'élimination des distorsions de concurrence et des obstacles au commerce, et donc également la réalisation du **marché intérieur**, par une certaine harmonisation.

Le **Traité de Maastricht**<sup>2</sup> introduit pour sa part une disposition expresse et une base légale dans le domaine de la protection des consommateurs (ex-art. 129a CE). Cette disposition – à lire en relation avec l'art. 3 lit. t CE qui charge la Communauté de contribuer à la protection des consommateurs – a été partiellement modifiée par le **Traité d'Amsterdam**<sup>3</sup> : notamment, la « clause transversale » de l'art. 153 al. 2 CE a été introduite dans le Traité CE<sup>4</sup> et le champ d'application de l'art. 153 CE (ex-art. 129a CE) a été étendu à la « promotion des intérêts des consommateurs ». En fait, avant même l'introduction de cette base légale sans équivoque, la Communauté avait déjà développé de multiples activités dans le domaine de la politique de protection des consommateurs. La mention expresse de cette compétence dans le traité légitime en quelque sorte les actions entreprises jusque là ; elle définit également les limites de l'activité législative communautaire.

## B. Notion

La **notion de « consommateur »**, bien que mentionnée à plusieurs reprises dans le Traité CE<sup>5</sup>, n'est pas définie. Une définition unifiée de la notion de consommateur ne ressort pas non plus du droit dérivé<sup>6</sup>. Une définition commune à l'utilisation de cette expression en droit communautaire peut néanmoins être dégagée. On entend en général par « consommateurs », les destinataires et/ou les utilisateurs de toutes sortes de prestations commerciales ou autres, eu égard non pas spécialement à un besoin particulier de protection, mais à leur **rôle dans la vie économique** (acheteurs de marchandises ou destinataires de prestations)<sup>7</sup>.

Les différents aspects de la protection des consommateurs s'inscrivent ainsi au nombre des **tâches classiques de l'Etat**, la protection du consommateur faisant en effet partie intégrante de la politique intérieure de prévoyance en matière de santé et de sécurité de la population. Elle empreint la mission incombant à l'Etat d'assurer un commerce fluide de sorte que les

<sup>2</sup> De 1992, entré en vigueur le 1.11.1993.

<sup>3</sup> De 1997, entré en vigueur le 1.5.1999.

<sup>4</sup> Voir également sous II.

<sup>5</sup> Art. 3 lit. t), art. 33 al. 1 lit. e), art. 34 al. 2 sous-al. 2, art. 81 al. 3 3<sup>e</sup> tiret, art. 82 lit. b), art. 87 al. 2 lit. a), art. 95 al. 3 CE.

<sup>6</sup> Cf. *Josef Drexl*, Die wirtschaftliche Selbstbestimmung des Verbrauchers, 1998, p. 434 ss.; *Norbert Reich*, Europäisches Verbraucherrecht, 1996, p. 64 s.; *Françoise Maniet*, Compilation annotée du droit européen de la consommation, 1998, p. 15 ss.

<sup>7</sup> Cf. p.ex. CJCE, aff. C-269/95 (Benincasa/Dentalkit), Rec. 1997, I-3767, no 17 s., en relation avec la Convention concernant la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale; CJCE, aff. C-45/96 (Bayerische Hypotheken et Wechselbank/Dietzinger), Rec. 1998, I-1199, no 22, en relation avec l'art. 2 Dir. 85/577. Voir aussi *Manfred Wolf*, in: Grabitz/Hilf, Kommentar zum EU- und EG-Vertrag III, A. Verbraucher- und Datenschutzrecht, A.1., Grundzüge, no 1 ss.

consommateurs puissent assumer leur rôle de manière responsable et économiquement raisonnable dans le marché intérieur. Enfin, les mesures visant à « diriger » l'économie, telles que le contrôle des prix et les interventions régulatrices de l'Etat, servent aussi la protection des consommateurs. Dans le langage courant de l'UE et de ses Etats membres, la protection du consommateur comprend les mesures protégeant les consommateurs contre les dommages, les dangers, les clauses désavantageuses et les fraudes ainsi que les mesures concernant l'implication des organisations de protection des consommateurs dans la définition et la mise en œuvre de la politique de protection des consommateurs<sup>8</sup>.

Pour ce qui est des notions de protection du consommateur resp. de la politique de protection des consommateurs dans la Communauté, référence est généralement faite en premier lieu au **droit dérivé pertinent ou à d'autres initiatives communautaires**, ce que fera également la présente contribution. Comme nous l'avons déjà relevé et ainsi que nous le montrerons par la suite<sup>9</sup>, la Communauté s'est montrée active dans plusieurs domaines touchant à la protection des consommateurs. La protection des consommateurs revêt également une certaine importance lors de l'application du droit originaire, en particulier dès lors qu'il convient de déterminer si et dans quelle mesure les mesures nationales qui contreviennent aux libertés fondamentales peuvent être justifiées par des motifs impératifs d'intérêt général, au nombre desquels figure la protection des consommateurs, ce dernier aspect n'étant toutefois pas traité ici<sup>10</sup>.

La protection des consommateurs présente de **nombreux liens avec d'autres politiques** dont celui avec la **santé publique**<sup>11</sup> est particulièrement étroit, ceci en raison des interdépendances fréquentes entre les objectifs de la politique des consommateurs et celle de la santé publique (les mesures communautaires concernant partiellement l'un et l'autre aspect), et ce bien que les deux domaines soient envisagés dans deux dispositions différentes du Traité CE (art. 152 et 153 CE). On trouve des illustrations de cette imbrication dans la Directive 92/109 relative à la fabrication et à la mise sur le marché de certaines substances utilisées pour la fabrication illicite de stupéfiants et de substances psychotropes<sup>12</sup> et dans la Directive 89/622 en matière d'étiquetage des produits de tabac<sup>13</sup>, ou encore la Directive 90/239 concernant la teneur maximale en goudron des cigarettes<sup>14</sup>.

---

<sup>8</sup> Cf. p.ex. les explications de la Commission dans l'actuelle stratégie pour la politique de protection des consommateurs, JO L 137/2002, p. 2 ss.

<sup>9</sup> Voir encore sous III.

<sup>10</sup> Cf. sur ce sujet, et au sujet des problèmes qui y sont liés dans le cadre de la conception de la protection des consommateurs : *Astrid Epiney*, in: Christian Calliess/Matthias Ruffert (éd.), *Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag*, 2<sup>e</sup> édition, 2002, art. 28, no 13 ss.; art. 30, no 21 ss.

<sup>11</sup> Qui ne sera d'ailleurs pas traitée dans ce texte. Concernant la protection de la santé dans la CE, voir notamment *Werner Berg*, *Gesundheitsschutz als Aufgabe der EU*, 1997; *Matthias von Schwanenflügel*, *Gesundheit in Europa*, EuR 1998, p. 210 ss.

<sup>12</sup> JO L 370/1992, p. 76 = *HER I A 60/1.8*. Le sigle *HER* renvoie au Groeben/Thiesing/Ehlermann (éd.), *Handbuch des Europäischen Rechts, Systematische Sammlung des Europäischen Rechts, Loseblattsammlung*, Baden-Baden.

<sup>13</sup> JO L 359/1989, p. 1 = *HER I A 61/8.6*.

<sup>14</sup> JO L 137/1990, p. 36 = *HER I A 61/8.8*.

## II. Bases légales

L'art. 153 al. 4 CE autorise la Communauté à agir sur le terrain de la protection des consommateurs. En outre, la Communauté doit également tenir compte des objectifs de la protection des consommateurs lorsqu'elle adopte des mesures en vue de la réalisation du marché intérieur (art. 95 CE et 153 al. 3 lit. a CE). Ainsi, **quatre catégories de bases légales** entrent principalement en ligne de compte pour l'adoption de mesures communautaires de protection des consommateurs : l'art. 153 al. 4 CE, l'art. 95 al. 1 CE, les compétences spéciales ainsi que l'art. 308 CE, « norme bouche-trou », qui à l'origine servait à combler les lacunes du droit mais qui désormais ne joue plus qu'un rôle mineur.

- **L'art. 153 al. 4** en relation avec **l'art. 153 al. 3 lit. b** CE figurant dans le titre XIV du Traité CE (spécialement consacré à la protection des consommateurs) autorise la Communauté à prendre des mesures qui **appuient et complètent la politique menée par les États membres**, et à en assurer le suivi dans le cadre de la réalisation des objectifs visés à l'art. 153 al. 1 CE. Ces derniers comprennent en particulier la protection de la santé, de la sécurité et des intérêts économiques des consommateurs ainsi que la promotion de leur droit à l'information. La prise en compte de la protection de la santé souligne d'ailleurs la relation étroite qu'il existe entre la santé publique et la protection des consommateurs.

L'adoption de ces mesures se fait selon la procédure de l'art. 251 CE (« procédure de co-décision ») avec consultation du Comité économique et social.

Ces « mesures » peuvent comprendre **tout acte obligatoire ou non de la Communauté** ; une quelconque limitation des compétences communautaires ne saurait être déduite de la lettre de cette norme. Sur cette base, la Communauté peut donc également poursuivre une politique des consommateurs indépendante du marché intérieur. Elle ne peut toutefois qu'« appuyer, compléter et assurer le suivi » des politiques des États membres à qui appartient dans ce domaine la **compétence primaire**. Cependant et à l'inverse de l'art. 152 CE relatif à la protection de la santé, l'art. 153 CE n'interdit pas le rapprochement des législations. Sur la base de l'art. 153 al. 4 CE, des normes matérielles impératives peuvent également être formulées pour servir de lignes directrices aux États membres dans l'élaboration de leurs politiques, y compris la définition de niveaux de protection précis, sans quoi la « **clause de protection renforcée** » (« **Schutzverstärkerklausel** ») de **l'art. 153 al. 5** CE rédigée sur le modèle de l'art. 176 CE, et en vertu de laquelle les mesures communautaires ne représentent que des prescriptions minimales de sorte que les États membres restent compétents pour établir des mesures de protection plus strictes, serait vidée de son sens. Il ne faudrait cependant pas ignorer le fait que la délimitation entre les mesures qui appuient et complètent les politiques des États membres et les mesures qui (dans

certaines domaines) visent à la réalisation d'une politique communautaire indépendante est délicate de sorte que les organes communautaires disposent en la matière d'une marge de manœuvre considérable qui ne sera dépassée que de manière exceptionnelle.

- Centré sur la réalisation du **marché intérieur**, l'**art. 95 CE** peut également - l'**art. 153 al. 3 lit. a)** CE le souligne expressément - servir de base légale à des mesures qui concernent certains aspects de la politique des consommateurs ou poursuivent, entre autres, des objectifs en matière de protection des consommateurs. Dans ce contexte par contre, l'**art. 94 CE** n'aura qu'une importance mineure dans le futur.

Puisque le contenu et la portée de l'**art. 95 CE** ne devraient certainement pas être modifiés, la référence de l'**art. 153 al. 3 lit. b)** CE à cette disposition ne doit être comprise que comme un simple rappel qui ne touche ni au contenu, ni à la portée, ni à l'interprétation de cette disposition<sup>15</sup>. Le recours à l'**art. 95 al. 1 CE** est donc pertinent pour tout ce qui, dans le cadre du marché intérieur, touche au droit de la protection des consommateurs, pour autant toutefois que l'objectif principal de la mesure soit justement la réalisation du marché intérieur. En d'autres termes, la création et le fonctionnement du marché intérieur doivent être visés. Une relation marginale – donc , propre à être négligée - avec le marché intérieur ne suffit pas<sup>16</sup>.

L'**art. 95 al. 3 CE** impose de prendre pour base un **niveau de protection élevé**, ce qui n'implique cependant pas de devoir choisir le plus haut niveau qui soit, mais plutôt de se référer aux règles générales pour déterminer la portée de cette obligation<sup>17</sup>. Par conséquent, les mesures communautaires peuvent entraîner une réduction du niveau de protection dans certains Etats membres<sup>18</sup>, si tant est toutefois que leur adoption ne ruine pas l'amélioration globale du niveau de protection des consommateurs dans la Communauté.

- Les mesures relatives à la protection des consommateurs peuvent en outre être prises sur la base de **normes spéciales** issues d'autres politiques. Nous pensons en particulier à l'**art. 37 CE** qui règle la fabrication et la mise sur le marché de produits agricoles, et à l'**art. 31 CEEA** en vertu duquel des mesures visant à atteindre un haut niveau de protection contre les dangers de rayonnements radioactifs dans toute l'Union européenne peuvent être arrêtées<sup>19</sup>.
- Enfin, des mesures protégeant les consommateurs peuvent également être prises en vertu de l'**art. 308 CE** pour autant qu'elles remplissent les conditions prévues par cette disposition. Ainsi la mesure doit-elle être nécessaire pour réaliser, dans le cadre du

---

<sup>15</sup> Dans le même sens, *Johannes Christian Wichard*, in: Christian Calliess/Matthias Ruffert (éd.), *Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag*, 2<sup>e</sup> édition, 2002, art. 153, no 13.

<sup>16</sup> Cf. en particulier CJCE, aff. C-233/94 (Allemagne/Parlement européen et Conseil), Rec. 2000, I-2405, no 84 ss.

<sup>17</sup> A ce sujet, *Wolfgang Kahl*, in: Christian Calliess/Matthias Ruffert (Éd.), *Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag*, 2<sup>e</sup> édition., 2002, art. 95, no 14 ss.

<sup>18</sup> CJCE, aff. C-233/94 (Allemagne/Parlement européen et Conseil), Rec. 1997, I-2405, no 48.

<sup>19</sup> Cf. dans ce contexte CJCE, aff. C-70/88 (Parlement/Conseil), Rec. 1990, I-2041.

marché commun, l'un des objectifs de la Communauté, sans toutefois que le traité ait prévu les pouvoirs d'actions requis à cet effet. Eu égard aux larges compétences obtenues entre-temps par la Communauté, l'art. 308 CE ne devrait plus guère servir de base légale dans domaine considéré. Cette disposition pourrait cependant redevenir déterminante si nonobstant le fait que les conditions de l'art. 95 al. 1 CE ne sont pas remplies, la Communauté voulait quand même aller au-delà des limites prévues à l'art. 153 al. 1 (c'est-à-dire ne pas simplement « contribuer »). Dans ce cas toutefois, il faudrait encore examiner si les mesures envisagées sont effectivement nécessaires pour réaliser l'un des objectifs de la Communauté.

Dans l'ensemble, les bases légales dont la Communauté dispose dans le cadre du **marché intérieur en matière de politique de protection des consommateurs** sont très étendues. Certaines limites résultent toutefois du traité en ce qui concerne les autres bases légales : ainsi, si la Communauté peut prendre des mesures dans le domaine de la politique de protection des consommateurs, la compétence primaire reste du ressort des Etats membres, de sorte que la politique communautaire ne saurait remplacer les concepts et les politiques des Etats membres. Bien au contraire, elle doit se limiter à les soutenir et à les compléter. Les limites sont il est vrai fluctuantes, ce qui laisse aux organes communautaires une certaine marge de manœuvre.

Pour finir, il faut encore mentionner la « **clause transversale** » (**Art. 153 al. 2 CE**), qui oblige les organes communautaires à tenir compte des exigences de la protection des consommateurs dans la mise en œuvre des actions découlant du traité. Ici encore, les organes communautaires devraient bénéficier d'une marge de manœuvre considérable, la prise en considération des autres objectifs communautaires s'avérant nécessaire.

### **III. Mise en œuvre de la politique de protection des consommateurs**

Les premiers jalons de la politique de protection des consommateurs de la Communauté ont été posés dans les années septante. Les mesures prises dans ce cadre peuvent être classées en trois catégories<sup>20</sup> : la planification (A.), la transposition par des mesures matérielles de droit dérivé (B.) et les règles d'organisation (C.).

#### *A. Mesures politiques*

Dans la perspective d'actions futures pour la planification politique de la protection des consommateurs, des lignes directrices sont définies sous forme de **programmes non contraignants** et de **recommandations**.

---

<sup>20</sup> Cf. la composition dans *HER I A 61*.

Dans la phase préliminaire de cette politique communautaire, les deux **programmes d'action pour une politique de protection des consommateurs** de 1975<sup>21</sup> et de 1981<sup>22</sup> ont eu une importance particulière. Dans le premier programme, cinq objectifs (on parle aussi de „droits fondamentaux des consommateurs“<sup>23</sup>) furent assignés à la politique de protection des consommateurs pour la période allant de 1975 à 1981: santé et sécurité, intérêts économiques, réparation des dommages, statut juridique (en particulier représentation collective des intérêts des consommateurs) et information et éducation. Adopté en 1981, le deuxième programme dresse le bilan de la réalisation de ces objectifs et souligne en outre la nécessité de prendre en considération de manière convenable les intérêts des consommateurs dans d'autres politiques (politiques agricole, de la concurrence ou de l'industrie). A cet égard, l'intention de susciter le dialogue entre les représentants des consommateurs et les associations professionnelles – dans le but d'établir entre eux des conventions destinées à compléter la législation en vigueur pour garantir des pratiques commerciales loyales - doit être plus particulièrement mise en relief<sup>24</sup>.

Le **plan d'action 1999-2001 de la Commission relatif à la politique de protection des consommateurs**<sup>25</sup> relève notamment l'intérêt pour le marché intérieur de la protection des consommateurs, dans la mesure où celle-ci peut stimuler la demande transfrontalière, du moins si la transparence est assurée et la confiance du consommateur favorisée également en dehors de son propre pays, autrement dit s'il trouve une protection minimale pour les produits fabriqués ou les prestations proposées à l'étranger.

Vient ensuite<sup>26</sup> l'importante **Résolution du Conseil du 28 juin 1999 relative à la politique de protection des consommateurs de la Communauté 1999-2001**<sup>27</sup>. Le Conseil y souligne en particulier le caractère « transversal » de la politique des consommateurs, l'importance de la politique communautaire de protection des consommateurs et de la prise en compte du principe de subsidiarité, la possibilité pour les acteurs économiques de conclure volontairement des conventions dans ce domaine, ainsi que le rôle important que la normalisation privée est appelée à jouer. La modification des directives sur la sécurité

<sup>21</sup> JO C 92/1975, p. 1.

<sup>22</sup> JO C 133/1981, p. 1.

<sup>23</sup> *Helmut Lecheler*, in: Dauses (éd.), *Handbuch EU-WirtschaftsR*, H.V., no 1. Cf. pour une illustration détaillée des objectifs de la politique communautaire de protection des consommateurs *Manfred Wolf*, in: Grabitz/Hilf, *Kommentar zum EU- und EG-Vertrag III*, A. Verbraucher- und Datenschutzrecht, A.1., Grundzüge, no 1 ss.

<sup>24</sup> JO C 133/1981, p. 1, point 6.

<sup>25</sup> COM (1998) 696 final; voir aussi le Livre vert de la protection des consommateurs dans l'UE, COM (2001) 531 final, et le « Cadre général pour les activités communautaires en faveur des consommateurs 1999-2003 », COM (2001) 486 final.

<sup>26</sup> Il faut également citer dans les années précédentes le plan d'action pour la politique de protection des consommateurs de 1990 (COM (1990) 98 final), la Résolution du Conseil, du 13 juillet 1992, concernant les priorités futures pour le développement de la politique de protection des consommateurs (JO C 186/1992, p. 1 = HER I A 61/1.13) et la Communication de la Commission au Conseil sur les priorités de la politique des consommateurs 1996-1998 (Agence Europe, Documents, no 1960 du 16.11.1995). Dans ces documents, la commission exprime sa volonté d'accorder dans le futur une valeur accrue à une information au consommateur aussi complète que possible et d'établir moins de règles détaillées pour les produits. L'accent de la politique des consommateurs doit désormais être mis sur l'information et la transparence.

<sup>27</sup> JO C 206/1999, p. 1 = HER I A 61/1.37.

générale des produits, la prise en considération accrue du principe de prévention, l'assurance de l'accès effectif aux tribunaux pour les consommateurs et l'intégration plus importante des associations de consommateurs aux niveaux européen et national sont envisagées comme autant de mesures concrètes.

Dans le domaine spécial des nouveaux moyens de communication, il faut encore citer la **Décision du Parlement européen et du Conseil du 25 janvier 1999 adoptant un plan d'action communautaire pluriannuel visant à promouvoir une utilisation plus sûre d'Internet par la lutte contre les messages à contenu illicite et préjudiciable diffusés sur les réseaux mondiaux**<sup>28</sup>.

Récemment, la Commission a présenté sa **Stratégie pour la politique de protection des consommateurs 2002-2006**<sup>29</sup>. Elle y définit trois buts prioritaires (pour la réalisation desquels une série de mesures est proposée) : l'amélioration respectivement l'augmentation du niveau de protection, une application plus effective des normes de protection des consommateurs (dans les Etats membres), ainsi qu'une participation plus large des associations de consommateurs au niveau communautaire. La nécessité d'une meilleure prise en compte des exigences de la politique de protection des consommateurs dans d'autres politiques communautaires a également été mise en évidence.

## *B. Aperçu de l'état du droit dérivé*

La **mise en oeuvre** des lignes définies plus particulièrement dans les programmes et plans d'action résulte de l'adoption de règles de droit matériel – en principe sous forme de directives – qui imposent de manière contraignante des standards déterminés<sup>30</sup>. Peuvent être distinguées les règles matérielles (1) et les règles de caractère procédural (2).

### 1) Le droit matériel

En matière de législation communautaire, l'accent est mis (en tout cas du point de vue quantitatif) sur le droit relatif aux **denrées alimentaires**. Les actes législatifs de la Communauté ont également soumis la fabrication et la mise sur le marché des produits à certaines exigences. Ces actes servent en principe à la réalisation du marché intérieur, de sorte qu'ils se fondent la plupart du temps sur l'art. 95 al. 1 CE. Font plus particulièrement l'objet

<sup>28</sup> JO L 33/1999, p. 1 = *HER I A* 61/1.34.

<sup>29</sup> JO C 137/2002, p. 2.

<sup>30</sup> Cf. pour une vision d'ensemble sur le droit secondaire pertinent, que nous ne pouvons traiter en détails dans ce texte, *Helmut Lecheler*, in: Dausen (éd.), *Handbuch EU-WirtschaftsR*, H.V., no 44 ss; *Chillon*, *Le droit communautaire de la consommation*, p. 21 ss; *Jules Stuyck*, *CMLRev* 2000, p. 377 ss; *Manfred Wolf*, in: Grabitz/Hilf, *Kommentar zu EU- und EG-Vertrag*, II, A. Verbraucher- und Datenschutzrecht; voir par ailleurs la composition des actes législatifs *HER I A* 61/4, 5, 6, 7.

de cette réglementation, l'étiquetage et l'emballage ainsi que les produits additifs autorisés. Quelques actes législatifs contiennent également des prescriptions spéciales pour certaines denrées alimentaires. Les lignes directrices de la réglementation communautaire sont une bonne protection de la santé du consommateur, son information suffisante et la protection de ses intérêts économiques. Une importance toute particulière est donnée à l'étiquetage qui doit non seulement préciser la composition des produits, mais aussi les dangers potentiels y relatifs. Le Règlement 258/97 relatif aux nouveaux aliments et aux nouveaux ingrédients alimentaires<sup>31</sup> (« **Directive Novel Food** ») concerne un nouveau domaine. Ainsi, pour certains nouveaux aliments ainsi que pour d'autres produits fabriqués, diverses obligations en matière d'autorisation et de marquage ont été introduites afin de protéger les consommateurs<sup>32</sup>. Dans ce contexte, il convient également de mentionner le Règlement 1139/98<sup>33</sup> qui impose une obligation d'**étiquetage** pour les aliments fabriqués à base d'**organismes génétiquement modifiés**.

Il existe entre outre des règles de portée générale qui, en plus de la **sécurité** et de l'**information** des consommateurs, protègent en premier lieu leurs **intérêts économiques**. Les actes législatifs les plus importants sont les suivants :

- La **Directive 92/49 sur la sécurité générale des produits**<sup>34</sup> vise à assurer un contrôle convenable de la sécurité des produits. Les producteurs sont tenus de ne mettre sur le marché que des produits sûrs. La Directive définit par ailleurs ce qu'il faut entendre par sécurité. Les Etats membres doivent assurer le respect de ces exigences aussi après la mise sur le marché de manière convenable moyennant un contrôle convenable sous surveillance étatique.
- La **Directive 84/450 sur la publicité trompeuse**<sup>35</sup> a pour objet d'assurer la loyauté du commerce. Cependant, elle n'oblige pas les Etats membres à interdire de manière générale la publicité trompeuse, mais uniquement à la combattre par des moyens adéquats et efficaces et à assurer des voies de droit suffisantes tant en justice que devant un organe administratif. La directive ne contient par ailleurs pas de critères d'après lesquels il peut être jugé qu'il existe un danger de tromperie. Les Etats membres ont donc une large marge de manoeuvre dans la transposition, sous réserve naturellement des art. 28 ss et 49 ss CE. La directive porte – suite à une modification – également sur les conditions d'admissibilité de la publicité comparative, à savoir la publicité qui compare les marchandises d'un producteur avec celles de son concurrent. A cet égard, la CJCE a précisé les exigences de la directive. Ainsi a-t-elle décidé notamment que les

---

<sup>31</sup> JO L 43/1997, p. 1 = *HER I A* 61/1.23.

<sup>32</sup> Cf. notamment pour le règlement *Rainer Wahl/Detlef Groß*, Die Europäisierung des Genehmigungsrechts am Beispiel der Novel Food-Verordnung, DVBl 1998, p. 2 ss.

<sup>33</sup> JO L 159/1998, p. 4 = *HER I A* 61/4.9.

<sup>34</sup> JO L 228/1992, p. 1 = *HER I A* 61/2.4.

<sup>35</sup> JO L 250/1984, p. 17 = *HER I A* 61/9.2.

- Etats membres ne pouvaient pas poser des exigences plus strictes quant au fond et à la forme de la publicité comparative que celles contenues dans la Directive 84/450<sup>36</sup>.
- La **Directive 85/374 en matière de responsabilité du fait des produits défectueux**<sup>37</sup> oblige les Etats membres à introduire une responsabilité objective (c'est-à-dire sans faute), sauf dans les cas de risques imprévisibles de développement. En outre, les Etats membres peuvent prévoir une limitation du dédommagement pour des dommages corporels<sup>38</sup>. Cette Directive induit des effets considérables sur le droit privé d'un grand nombre d'Etats membres<sup>39</sup>.
  - Sur la base de la **Directive 85/577 concernant la protection des consommateurs dans le cas de contrats négociés en dehors des établissements commerciaux**<sup>40</sup>, le consommateur bénéficie d'une protection particulière puisqu'il peut résilier de manière inconditionnelle un contrat conclu dans des circonstances particulières (par exemple le porte-à-porte) dans un délai de sept jours. La **Directive 87/102 en matière de crédit à la consommation**<sup>41</sup> va dans la même direction. Les Etats membres veillent à ce que les crédits à la consommation (par exemple la vente par acomptes) ne soient accordés que sous certaines conditions. Au-delà d'un rapprochement des paramètres de concurrence, c'est une protection accrue des consommateurs contre les conditions abusives de crédit qui est visée, en particulier contre celles pouvant mettre à la charge du preneur des obligations de rembourser exorbitantes.
  - La **Directive 90/314 sur les voyages, vacances et circuits à forfait**<sup>42</sup> - devenue célèbre dans le contexte de la responsabilité des Etats<sup>43</sup> – oblige les Etats membres (notamment) à veiller à ce que les voyageurs qui ont accepté une offre de voyage à forfait<sup>44</sup> soient

<sup>36</sup> CJCE, aff. C-44/01 (Pippig Augenoptik/Hartlauer Handelsgesellschaft), arrêt du 8.4.2003, ne figurant pas encore dans le recueil, no 34 ss. La Cour s'est également saisie dans cet arrêt de quelques questions concrètes concernant les conditions à poser pour l'admissibilité de la publicité comparative.

<sup>37</sup> JO L 210/1985, p. 29 = *HER I A 61/9.3*.

<sup>38</sup> Sur la question de savoir si (et dans quelle mesure) la directive admet également des règles plus strictes (ce que la CJCE réfute en tous cas pour le principe et les conditions de la responsabilité objective aggravée) CJCE, aff. C-183/00 (Gonzalez Sanchez/Medicina Asturiana), Rec. 2002, I-3901, no. 23 ss.

<sup>39</sup> Voir à ce sujet notamment *Hans Claudius Taschner*, Die künftige Produzentenhaftung in Deutschland, NJW 1986, p. 611 ss.; *Norbert Reich*, Europäisches Verbraucherschutzrecht, 1996, p. 401 ss. Pour la transposition dans les Etats membres, la Commission a rendu un rapport sur l'application de la directive, COM (1995) 617 final.

<sup>40</sup> JO L 372/1985, p. 31 = *HER I A 61/9.4*. Pour la jurisprudence sur cette directive CJCE, aff. C-45/96 (Bayerische Hypotheken- und Wechselbank AG/Edgar Dietzinger), Rec. 1998, I-1199. Pour la doctrine détaillée *Hans-Wolfgang Micklitz*, in: Grabitz/Hilf, Kommentar zum EU- und EG-Vertrag III, A. Verbraucher- und Datenschutzrecht, A.2.

<sup>41</sup> JO L 42/1987, p. 48 = *HER I A 61/9.5*.

<sup>42</sup> JO L 158/1990, p. 59. Sur cette directive *Klaus Tonner*, in: Grabitz/Hilf, Kommentar zum EU- und EG-Vertrag III, A. Verbraucher- und Datenschutzrecht, A.12.

<sup>43</sup> Cf. CJCE, aff. C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94, C-190/94 (Dillenkofer/Allemagne), Rec. 1996, I-4845.

<sup>44</sup> Sur la notion de voyage à forfait et donc le champ d'application de la directive 90/314 CJCE, aff. C-400/00 (Club-Tour, Viagens e Turismo SA/Alberto Carlos Lobo Gonçalves Garrido), Rec. 2002, I-4051, no 13 ss. La CJCE soutient en particulier qu'un voyage à forfait existe également lorsqu'un voyage est constitué de voyages individuels dans une agence de voyages de sorte que la directive comprend également de tels voyages qui sont organisés par l'agence de voyage sur la demande ou en fonction des indications du consommateur.

protégés des conséquences négatives d'une faillite ou de l'impossibilité de payer de l'organisateur de voyage<sup>45</sup>. L'art. 5 de cette directive oblige également les Etats membres à prendre les mesures nécessaires afin que le dommage subi par le consommateur résultant de la non-exécution (du contrat) soit réparé. Dans l'affaire C-168/00<sup>46</sup>, la CJCE avait défini la portée exacte de cette disposition et les exigences relatives à la transposition dans les Etats membres. La CJCE a précisé qu'à cause du but de la directive, à savoir d'une part la diminution des distorsions de concurrence entre les Etats membres et d'autre part la promotion de la protection des consommateurs, cette disposition comprenait également la réparation des dommages immatériels. Le contexte était le suivant: des dommages et intérêts étaient exigés pour « perte de l'agrément des vacances » résultant de l'inexécution ou de la mauvaise exécution des prestations constituant un voyage à forfait suite à l'une intoxication par salmonelles d'un enfant dans un „Club-Robinson“. Ce jugement est essentiel pour deux raisons. Il montre premièrement l'importance que la CJCE accorde à l'objet et au but des actes juridiques lorsqu'elle interprète le droit dérivé. Ainsi interprète-t-elle de manière impérative une notion juridique indéterminée dans le but ici de maintenir un niveau élevé de protection des consommateurs. Deuxièmement, ce jugement est une nouvelle illustration de ce que la CJCE interprète en principe de manière autonome les notions juridiques indéterminées contenues dans les actes législatifs communautaires. Le renvoi aux concepts tels que définis par les droits nationaux – possible alternative à l'interprétation autonome – a par contre été rejeté par la Cour. Si l'étendue de la compétence d'interprétation que la CJCE s'est reconnue en la matière n'est pas sans susciter certains doutes<sup>47</sup>, cette option est en principe impérative puisqu'elle est l'unique moyen d'empêcher l'échec de l'harmonisation des législations. En effet, dans le cas contraire et comme l'illustre le cas *Leitner*, la détermination de la portée des normes centrales du droit communautaire dépendrait des concepts issus des droits nationaux.

- En lien étroit avec ce qui précède, il faut citer la **Directive 93/13 concernant les clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs**<sup>48</sup>. Sur cette base, les clauses abusives ne lient généralement pas les consommateurs. En raison du champ d'application restreint de la Directive, ceci ne vaut que pour les clauses standardisées, soit celles qui n'ont pas fait l'objet d'une négociation. Selon la jurisprudence de la CJCE, la question de savoir si une clause est abusive ou pas doit être examinée d'office par les tribunaux nationaux<sup>49</sup>. En outre, il n'est pas conforme à la Directive que le juge

<sup>45</sup> Pour la jurisprudence sur cette directive, CJCE, aff. C-364/96 (*Verein für Konsumenteninformation/Österreichische Kreditversicherungs AG*), Rec. 1998, I-2949; CJCE, aff. C-237/97 (*AFS Intercultural Programs Finland*), Rec. 1999, I-825.

<sup>46</sup> CJCE, aff. C-168/00 (*Leitner/TUI Allemagne*), arrêt du 12.3.2002, EuZW 2002, p. 339.

<sup>47</sup> Cf. notamment la critique de *Rupert Doehner*, Anmerkung, EuZW 2002, p. 340 ss.

<sup>48</sup> JO L 95/1993, p. 29 = *HER I A 61/9.11*. De manière détaillée sur la directive, *Jochen P. Marly*, in: Grabitz/Hilf, Kommentar zum EU- und EG-Vertrag III, A. Verbraucher- und Datenschutzrecht, A.5.

<sup>49</sup> Cf. CJCE, aff. C-42/98 jusqu'à C-244/98 (*Océano Grupo Editorial/Rocio Murciano Quintero*), Rec. 2000, I-4941, no 25 ss.

national ne puisse pas relever le caractère abusif d'une clause à l'expiration d'un délai de forclusion ou lorsqu'une exception est soulevée<sup>50</sup>. Bien que la directive définisse elle-même la notion de clause abusive, les Etats membres bénéficient d'une certaine marge de manoeuvre en raison du caractère général de la définition de la clause<sup>51</sup>.

- La **Directive 94/47 concernant la protection des acquéreurs pour certains aspects des contrats portant sur l'acquisition d'un droit d'utilisation à temps partiel de biens immobiliers**<sup>52</sup> et la **Directive 97/7 concernant la protection des consommateurs en matière de contrats à distance**<sup>53</sup> tiennent compte des problèmes spécifiques de ce genre de contrats en matière de protection des consommateurs<sup>54</sup>. Les problèmes particuliers soulevés par le commerce électronique font l'objet de la **Directive 2000/31 relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information, et notamment du commerce électronique, dans le marché intérieur (Directive sur le commerce électronique)**<sup>55</sup>.
- La **Directive 98/6 relative à la protection des consommateurs en matière d'indication des prix des produits offerts aux consommateurs**<sup>56</sup> tend à assurer au consommateur une information correcte et transparente sur les prix. Elle fonde une obligation d'indiquer les prix de vente et les prix à l'unité de mesure sur l'emballage.
- La **Directive 1999/44 sur certains aspects de la vente et des garanties des biens de consommation**<sup>57</sup> impose quelques règles pour la vente des biens de consommation, en particulier en ce qui concerne la non-conformité au contrat de marchandises et les droits du consommateur y relatifs ainsi que les garanties accordées avec la vente d'une marchandise.
- La **Directive 1999/45 relative à la classification, à l'emballage et à l'étiquetage des préparations dangereuses**<sup>58</sup> contient une série de normes réglementant l'utilisation de

<sup>50</sup> Cf. CJCE, aff. C-473/00 (Cofidis SA/Fredout), Rec. 2002, I-10875, no 32 ss.

<sup>51</sup> Sur la directive et sa transposition *Helmut Heinrichs*, Umsetzung der EG-Richtlinie über missbräuchliche Klauseln in Verbraucherverträgen durch Auslegung, NJW 1995, p. 153 ss; *Wendt Nassall*, Die Anwendung der EU-Richtlinie über missbräuchliche Klauseln in Verbraucherverträgen, JZ 1995, 689 ss; en détails *Christian Kretschmar*, Die Richtlinie 93/13 EWG des Rates vom 05.04.1993 über mißbräuchliche Klauseln in Verbraucherverträgen und das deutsche AGB-Gesetz, 1998. Dans la jurisprudence, la question de savoir si l'annexe de la Directive 93/13 doit être expressément transposée en droit national était particulièrement litigieuse. A ce sujet CJCE, EuZW 2001, p. 437; CJCE, aff. C-478/99 (Commission/Suède), arrêt du 7.5.2002, EuZW 2002, p. 465.

<sup>52</sup> JO L 280/1994, p. 83 = *HER I A 61/1.14*. Pour une présentation détaillée de cette directive *Michael Martinek*, in: Grabitz/Hilf, Kommentar zum EU- und EG-Vertrag III, A. Verbraucher- und Datenschutzrecht, A.13.

<sup>53</sup> JO L 144/1997, p. 19 = *HER I A 61/9.19*. Voir à ce sujet *Norbert Reich*, EuZW 1997, p. 581 ss. En détails *Hans-Wolfgang Micklitz*, in: Grabitz/Hilf, Kommentar zum EU- und EG-Vertrag III, A. Verbraucher- und Datenschutzrecht, A.3.

<sup>54</sup> Voir à ce sujet *Gerald Mäsch*, EuZW 1995, p. 8 ss.

<sup>55</sup> JO L 178/2000, p. 1. Pour une approche détaillée *Jochen P. Marly*, in: Grabitz/Hilf, Kommentar zum EU- und EG-Vertrag III, A. Verbraucher- und Datenschutzrecht, A.4.

<sup>56</sup> JO L 80/1998, p. 27.

<sup>57</sup> JO L 171/1999, p. 12 = *HER I A 61/1.36*. Sur la directive *Hans-Wolfgang Micklitz*, Die Verbrauchsgüterkaufrichtlinie, EuZW 1999, p. 485 ss.

<sup>58</sup> JO L 200/1999, p. 1 = *HER I A 61/2.8*.

certain produits dangereux. Notons que plusieurs aspects du domaine des **cosmétiques** sont réglés par la Directive 76/768 relatives aux produits cosmétiques<sup>59</sup> et par les directives adoptées par la Commission sur la base de cette directive

## 2) Règles d'organisation et de procédure

D'autres règles servent à assurer de la protection des consommateurs aux plans organisationnel et procédural.

- La création d'un **Comité des consommateurs** est d'abord à relever<sup>60</sup>. Celui-ci se compose de 20 membres dont un de chaque Etat membre. Les organisations européennes de consommateurs proposent cinq membres. Sur la base des différentes propositions, les membres sont nommés par la Commission. Le comité prend position sur toutes les questions touchant à la protection et à l'information des consommateurs.
- Ensuite, la **Directive 98/27 relative aux actions en cessation en matière de protection des intérêts des consommateurs**<sup>61</sup> a pour but de réaliser une protection juridique efficace des consommateurs. La directive vise en premier lieu la protection des intérêts collectifs des consommateurs. Dans ce contexte, elle introduit la notion d' « entité qualifiée » pour intenter action afin de protéger les intérêts collectifs. C'est notamment le cas des organismes publics et/ou des organisations privées (de consommateurs). Les Etats membres bénéficient d'une large marge de manoeuvre dans le choix des entités ayant qualité pour agir.

## C. *Appréciation*

Dans l'ensemble la politique communautaire de protection des consommateurs présente encore quelques lacunes. Elle a cependant développé quelques idées très innovatrices et a suscité des réformes dans le droit national des Etats membres. Ces derniers cependant rencontrent **diverses difficultés au moment d'introduire les concepts communautaires dans leurs propres systèmes juridiques**. De fait, certaines règles de droit communautaire sont susceptibles de remettre en question les institutions « traditionnelles » du droit privé national. Le droit de la responsabilité en est un bel exemple. En effet, en contradiction avec certaines règles de droit civil des Etats membres, certaines règles communautaires<sup>62</sup> prescrivent qu'une responsabilité objective soit prévue sous certaines conditions.

<sup>59</sup> JO L 262/1976, p. 169 = *HER I A* 61/3.1.

<sup>60</sup> JO L 162/1995, p. 37 = *HER I A* 61/1.19. Celui-ci remplaça le conseil consultatif des consommateurs, JO L 38/1990, p. 40. Son prédécesseur est le comité consultatif des consommateurs créé en 1973, JO L 283/1973, p. 18.

<sup>61</sup> JO L 166/1998, p. 51.

<sup>62</sup> En particulier la Directive 92/59 relative à la sécurité générale des produits mentionnée ci-dessus.

Les difficultés découlant de l'introduction des normes communautaires dans les droits nationaux ne doivent pas être sous-estimées car le droit communautaire contient plutôt, et nécessairement, des réglementations ponctuelles qui ne reposent que partiellement sur une conception globale ; ainsi les systèmes juridiques nationaux sont-ils confrontés au défi d'intégrer dans leur ordre juridique interne des impulsions ponctuelles, alors qu'il se peut que les concepts communautaires leur soient étrangers. Parfois, le législateur sera peut-être même amené à réformer en profondeur certains aspects de son ordre juridique. Dès lors, il est clair que, touchant largement au droit des contrats et aux questions de responsabilité, les réglementations relatives au droit des consommateurs contribuent de manière déterminante à « **l'européanisation** » du droit privé.

#### IV. Implications pour la Suisse

La politique communautaire des consommateurs n'a pas limité son influence au droit national des seuls Etats membres de l'Union européenne. Ainsi dans ce domaine spécifique, et depuis une dizaine d'années maintenant, **la Suisse** transforme-t-elle son droit national en suivant les grandes lignes tracées par « Bruxelles ». Cette « reprise », à première vue étonnante, s'explique non seulement en vertu de « **l'exécution autonome** » (« autonomer Nachvollzug »), visant avant tout des conditions de concurrence semblables en Suisse et dans l'UE, mais aussi par la nécessité pour la Suisse de réaliser un **niveau élevé de protection des consommateurs**<sup>63</sup>. Ont ainsi été « reprises » dans l'ordre interne suisse un certain nombre de directives communautaires ayant la protection du consommateur pour objet<sup>64</sup>. De même, et de manière plus fragmentaire cette fois, certaines dispositions législatives ont été ponctuellement modifiées<sup>65</sup>. Dans ce sens, le développement progressif du droit suisse de la consommation doit aussi être considéré devant l'arrière-fond de l'évolution du droit communautaire.

<sup>63</sup> Cf. Livre vert sur la protection des consommateurs dans l'Union européenne, COM (2001) 531 final, p. 4. Incidemment, on notera que suite au livre vert, la Commission a entamé une consultation publique sur la protection des consommateurs dans l'Union européenne, consultation qui a été conclue le 15 janvier 2002. Les résultats ont été inclus dans la Communication de la Commission - Suivi du livre vert sur la protection des consommateurs de l'Union européenne, du 11.06.2002 (COM (2002) 289 final) et ont été pris en considération dans le nouveau Plan d'Action sur la Protection des Consommateurs 2002-2006.

<sup>64</sup> C'est le cas notamment dans les domaines des voyages à forfait et du crédit à la consommation. Cf. ci-dessous IV.A.

<sup>65</sup> Cf. entre autres la Loi fédérale sur les médicaments et les dispositifs médicaux du 15 décembre 2000 (LPTh), RS 812.21, qui reprend partiellement le contenu de la Directive 93/42/CEE du Conseil, du 14 juin 1993, relative aux dispositifs médicaux, JO L 169/1993, pp. 1-43, modifiée par la directive 2001/104/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 décembre 2001, JO L 6/2002, pp. 50 -51. On verra aussi la loi fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels (LDAI) du 9 octobre 1992 (RS 817.0) et l'Ordonnance sur les denrées alimentaires (ODAI) du 1er mars 1995 (RS 817.02) qui reprennent en substance le contenu de la Directive 79/112/CEE du Conseil, du 18 décembre 1978, relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant l'étiquetage et la présentation des denrées alimentaires destinées au consommateur final ainsi que la publicité faite à leur égard, JO L 33/1979, pp. 1-14. Cf. également le projet de loi fédérale sur le commerce électronique de janvier 2001 à consulter sous : <http://www.ofj.admin.ch/themen/e-commerce/vn-ve-b-f.pdf>.

Déceler l'**origine européenne des règles** est toutefois tâche malaisée<sup>66</sup> ; l'élaboration d'un tableau des règles du droit communautaire dérivé relatives à la protection du consommateur introduites en droit suisse dans le cadre de la politique « d'exécution autonome » en est d'autant compliquée. C'est pourquoi la présente contribution se limite à signaler deux exemples importants de « reprise » quasi intégrale de directives communautaires (A.) et à donner quelques indications quant aux implications des accords bilatéraux sur le droit de protection des consommateurs suisse (B.).

*A. Deux Exemples de reprise en droit suisse du droit communautaire dérivé relatif à la protection du consommateur*

La loi fédérale sur les **voyages à forfait** et la loi fédérale sur le **crédit à la consommation** sont qualifiées à juste titre de « **lois “européennes”** ». L'une et l'autre en effet présentent « la particularité d'être établies sur le modèle de directives adoptées sur ces contrats par l'Union européenne »<sup>67</sup>.

- 1) La Loi fédérale sur les voyages à forfait et la Directive 90/314 concernant les vacances et circuits à forfait

Trois ans presque jour pour jour après l'adoption de la Directive relative aux vacances et aux circuits à forfait (90/314)<sup>68</sup>, la Suisse se dotait d'une loi fédérale (entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1994) portant sur le même objet<sup>69</sup> et poursuivant le même objectif, c'est-à-dire l'amélioration de la protection du consommateur, comme il ressort clairement des considérants de la Directive 90/314 concernant les vacances et circuits à forfait<sup>70</sup>. Quant à la loi fédérale, la protection du consommateur s'ordonne avant tout autour de deux impératifs : fournir au consommateur les **informations** nécessaires pour l'éclairer sur toutes les conditions du contrat et réglementer le **déroulement et la conclusion (y compris son contenu)** du contrat<sup>71</sup>.

Quant à son contenu, la LVF s'inspire largement de la Directive 90/314, bien que quelques différences soient à noter. Par ailleurs, le découpage des articles est différent dans la LVF et

<sup>66</sup> Dans le même sens voir *Fabrice Filliez*, Application des accords sectoriels par les juridictions suisses : quelques aspects, in : *Felder/Kaddous* (éd.), *Accords bilatéraux Suisse-UE* (Commentaires), 2001, p. 183 (202).

<sup>67</sup> *Pierre Tercier*, *Les contrats spéciaux*, 2003, p. 19, n° 117.

<sup>68</sup> Directive 90/314 du Conseil, du 13 juin 1990, concernant les vacances et circuits à forfait (JO L 158/1990, pp. 59-64).

<sup>69</sup> Loi fédérale sur les voyages à forfait (LVF) du 18 juin 1993 (RS. 944.3), FF 1993 I 757.

<sup>70</sup> Cf. surtout considérants 1, 10.

<sup>71</sup> Les dispositions de la LVF sont « relativement impératives » (*Pierre Tercier*, *Les contrats spéciaux*, 2003, p. 818, n° 5659), son art. 19 disposant qu'« il ne peut être dérogé aux dispositions de la présente loi au détriment du consommateur que dans les cas expressément prévus ».

la lisibilité de la loi matérialisée par l'adjonction de « sections » est supérieure à celle de la directive. En détail, les convergences et divergences suivantes entre la LVF et la directive sont notamment à signaler :

- Les art. 1, 2 LVF – dont l'objet est de **définir** les termes « voyage à forfait », « organisateur », « détaillant » et « consommateur » - reproduisent presque mot pour mot l'art. 2 de la Directive.
- C'est le cas également des art. 4, 5 LVF relatifs à **l'information** du consommateur « avant la conclusion du contrat », puisqu'ils reprennent peu ou prou les dispositions de l'art. 4 de la Directive, à la différence toutefois que l'art. 4 al. 3, lit. a et 4 al. 4 LVF distingue, ce que la Directive ne fait pas, entre les conditions applicables aux « ressortissants des Etats de la CE et de l'AELE en matière de passeports et de visas » et celles applicables aux « ressortissants d'autres Etats ».
- A l'instar de l'art. 3 de la directive, l'art. 3 LVF prévoit que le détaillant ou l'organisateur a la faculté d'éditer à l'attention des clients potentiels une « **brochure** »<sup>72</sup> destinée à détailler son offre et à en faire la publicité. La question de savoir sous quelles conditions le détaillant ou l'organisateur est lié à cette offre est également réglementée de manière parallèle. On notera toutefois que la LVF ne précise pas – contrairement à l'art. 3 al. 2 de la Directive – le contenu (possible) de la brochure ; cette différence n'est toutefois pas très importante, étant donné que la liste contenue dans l'art. 3 al. 2 de la directive n'est obligatoire que concernant l'indication du prix car les données doivent seulement être fournies si elles ont une importance. Si des données importantes sont supprimées, il y a en règle générale une publicité mensongère de sorte qu'en Suisse la LCD<sup>73</sup> trouve application.
- L'art. 3 LVF ne contient pas – contrairement à l'art. 3 al. 1er de la Directive – d'interdiction d'**indications trompeuses**. En droit suisse, cette interdiction ressort toutefois de l'art. 3 lit. m) de la loi fédérale contre la concurrence déloyale (LCD)<sup>74</sup> qui interdit en effet de manière générale toute publicité mensongère.
- Dans le domaine de la **responsabilité**, la LVF va par rapport à différents aspects au-delà du standard (minimal) de la directive. Ainsi, l'art. 16 al. 1 LVF prévoit que « la responsabilité pour les dommages corporels résultant de l'inexécution ou de l'exécution imparfaite du contrat ne peut pas être limitée par convention », alors que l'art. 5 par. 2 al. 3 de la Directive dispose pour sa part qu'« en ce qui concerne les dommages résultant de l'inexécution ou de la mauvaise exécution des prestations faisant l'objet du forfait, les Etats membres peuvent admettre que le dédommagement soit limité conformément aux conventions internationales qui régissent ces prestations ». En ce qui concerne les dommages moraux, l'art. 16 al. 2 LVF précise que, sauf cas de faute intentionnelle ou de négligence ou d'imprudences graves, le dédommagement des

<sup>72</sup> L'art. 3 de la LVF parle de « prospectus ».

<sup>73</sup> Cf. ci-dessous dans le texte.

<sup>74</sup> Loi fédérale contre la concurrence déloyale (LCD) du 19 décembre 1986 (RS 241).

dommages moraux, tout en pouvant être limité par voie de convention, ne saurait être inférieur « au double du prix du voyage ». La Directive, quant à elle, dispose simplement que la limitation du dédommagement ne doit pas être « déraisonnable », sans pour autant en fixer la limite inférieure<sup>75</sup>.

- Selon l'art. 7 de la directive, l'organisateur et/ou le détaillant partie au contrat doit **justifier des garanties suffisantes propres à assurer en cas d'insolvabilité ou de faillite, le remboursement des fonds déposés et le rapatriement du consommateur**. L'art. 18 al. 2 LVF prévoit toutefois que cette preuve doit seulement être fournie si le consommateur la demande. Par contre, la LVF va au-delà des exigences de la directive en prévoyant que le consommateur peut résilier le contrat si cette preuve n'est pas fournie (art. 18 LVF).

Sans reprendre la Directive dans son intégralité, la LVF établit donc un **degré de protection du consommateur équivalent, voire à certains égards supérieur**, à celui élaboré par la Directive 90/314/CEE.

## 2) La Loi fédérale sur le crédit à la consommation et la Directive 87/102 en matière de crédit à la consommation

La protection du consommateur est également au centre des préoccupations de la loi fédérale sur le crédit à la consommation (LCC) du 23 mars 2001<sup>76</sup> qui, dans ce domaine, vise avant tout **l'information** du consommateur sur les conditions de son engagement et sa **protection contre le surendettement** – d'une certaine manière donc, une protection contre lui-même<sup>77</sup>. La LCC s'est beaucoup inspirée de la Directive 87/102<sup>78</sup>. Quant à son champ d'application, on notera toutefois que la LCC inclut certains types de crédits que la Directive exclut<sup>79</sup>, voire n'envisage pas<sup>80</sup>.

<sup>75</sup> La Cour de justice des communautés européennes a récemment précisé le sens de l'art. 5 de la directive 90/314/CEE (voir CJCE, aff. C-168/00 (Simone Leitner/TUI Deutschland GmbH & Co. KG), Rec. 2002, I-2631) en estimant que cet article confère en principe au consommateur un droit à la réparation du préjudice moral résultant de l'inexécution ou de la mauvaise exécution des prestations constituant un voyage à forfait. Cf. ci-dessus III.B.

<sup>76</sup> LCC, RS 221.214.1.

<sup>77</sup> D'après l'art. 37 LCC, les dispositions de la loi sont impératives car « il ne peut être dérogé aux dispositions de la présente loi au détriment du consommateur ».

<sup>78</sup> Directive 87/102/CEE du Conseil du 22 décembre 1986 relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres en matière de crédit à la consommation, JO L 042, pp. 48-53. En ce qui concerne la réglementation des conditions de la publicité du crédit, la loi renvoie expressément à la loi fédérale contre la concurrence déloyale (LCD) du 19 décembre 1986 (RS 241), art. 36 LCC.

<sup>79</sup> Art. 2 al. 1 let. e de la Directive : crédits consentis sous la forme d'avance sur compte courant par un établissement de crédit ou un établissement financier ; Art. 2 al. 1 let. b de la Directive : contrat de location.

<sup>80</sup> Art. 1 al. 2 let. a LCC: contrat de leasing qui portent sur des choses mobilières. La LCC exclut de son champ d'application certains types de crédit que la Directive n'envisage même pas, cf. Art. 7 al. 1 let. b : contrats de crédit ou promesses de crédit couverts par le dépôt d'une garantie bancaire usuelle ; Art. 7 al.

En ce qui concerne la portée de la LCC, le niveau de protection conféré par celle-ci va à certains égards au-delà des standards minimaux (cf. art. 15 D 87/102) de la directive. Sont à mentionner avant tout les aspects suivants :

- La LCC interdit certaines **formes de paiement** du crédit que la directive reconnaît comme valables<sup>81</sup>.
- Tandis que l'art. 4 de la directive prévoit uniquement des exigences valant pour toutes les formes de contrats de crédit, la LCC détaille **la forme et le contenu de quatre types de crédit** : le crédit au comptant (Art. 9 LCC), le contrat de crédit portant sur le financement de biens ou de services (Art. 10), le contrat de leasing (Art. 11) et le crédit consenti sous la forme d'une avance sur compte courant ou sur compte lié à une carte de crédit ou une carte de client avec option de crédit (Art. 12). Ainsi, l'on a pu mieux tenir compte des spécificités des différents types de contrats.
- En ce qui concerne les **activités du « prestataire de crédit »**, l'art. 39 LCC prévoit que l'octroi et la procuration d'un crédit doivent être soumis à une autorisation tandis que l'art. 12 D 87/102 se limite à prescrire que les Etats membres doivent alternativement soumettre la profession de courtier à autorisation, contrôler les activités des courtiers par un organe étatique ou créer des organismes d'information du consommateur<sup>82</sup>.
- La procédure visant à constater la **capacité à contracter un crédit** est réglemtée en détail dans les art. 22 ss. LCC, un aspect qui n'est pas pris en compte de cette manière dans la directive.

Dès lors, aussi dans le domaine du crédit à la consommation, le législateur fédéral a repris l'essentiel de la directive correspondante, tout en allant au-delà des exigences minimales de la directive à divers égards.

#### *B. La protection du consommateur à l'issue des accords sectoriels*

La situation est quelque peu différente en ce qui concerne cette fois les domaines qui entrent dans le champ des **accords sectoriels** et qui touchent à la **protection du consommateur**, la Suisse étant tenue en effet de mettre son droit interne en conformité avec le droit communautaire dérivé y relatif. Ce sont surtout l'**Accord relatif à la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité**<sup>83</sup> (1) et l'**Accord relatif aux échanges de produits agricoles**<sup>84</sup> (2) qui touchent à des questions de protection des consommateurs.

---

1 let. g : contrats conclus en vue de la prestation continue de services privés ou publics en vertu desquels le consommateur a le droit de régler le coût desdits services par des paiements échelonnés.

<sup>81</sup> Ainsi en va-t-il de la lettre de change, du billet à ordre et du chèque : art. 20 LCC et art. 10 D 87/102.

<sup>82</sup> La LCC (notamment ses articles 4, 23, 24, 25, 26 et 27), complétée par l'Ordonnance relative à la loi fédérale sur le crédit à la consommation (OLCC) du 6 novembre 2002 (RS 221.214.11), répond sur ce point aux exigences de la Directive.

<sup>83</sup> RS 0.946.526.81.

<sup>84</sup> RS 0.916.026.81.

- 1) A propos de l'Accord relatif à la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité

Cet Accord vise en substance à supprimer les entraves techniques au commerce entre la Suisse et la Communauté européenne. Les dispositions susceptibles d'assurer la **protection du consommateur** figurent essentiellement dans son **Annexe 1** qui ne comprend pas moins de **quinze chapitres sectoriels**<sup>85</sup>. Dans chaque chapitre, les dispositions législatives, réglementaires et administratives de la Communauté européenne et de la Suisse sont mises en parallèle, permettant ainsi de « vérifier » si, au moment de la signature de l'Accord, le droit suisse satisfaisait globalement aux exigences du droit communautaire dérivé : s'il est de nombreux domaines – surtout suite à « l'exécution autonome » (« autonomer Nachvollzug ») du droit communautaire – où le droit suisse assurait depuis un certain temps déjà la protection du consommateur de manière équivalente au droit communautaire dérivé, il en était d'autres où ce n'était pas le cas. Dans ces autres domaines, c'est manifestement l'Accord qui a incité la Suisse à combler les lacunes de son droit interne.

Peuvent être cités comme exemples les domaines suivantes :

- La **protection du consommateur** était assurée par le droit suisse de **manière équivalente** au droit communautaire notamment en ce qui concerne les **machines**<sup>86</sup>, la **sécurité des jouets**<sup>87</sup> et les **dispositifs médicaux**<sup>88</sup>. Dans ces domaines, la sécurité et la protection de la santé du consommateur sont au centre des préoccupations.
- Globalement, c'est également le cas des dispositions assurant **l'information** du consommateur potentiel ou effectif<sup>89</sup>.
- Dans le domaine de la **santé du consommateur** l'Annexe 1 à l'Accord laissait apparaître les lacunes du droit suisse qui touchent avant tout deux domaines : celui des **mesures de contrôles**<sup>90</sup> et celui des **bonnes pratiques de fabrication et de l'autorisation dans le domaine des médicaments**. La Suisse a comblé ces lacunes en

<sup>85</sup> Dans le détail desquels toutefois nous ne pourrions pas entrer.

<sup>86</sup> Annexe 1, Chapitre 1, Section I.

<sup>87</sup> Annexe 1, Chapitre 3, Section I.

<sup>88</sup> Annexe 1, Chapitre 4, Section I.

<sup>89</sup> En ce qui concerne le droit communautaire voir entre autres, l'art. 9 de la Directive 93/68/CEE du Conseil du 22 juillet 1993 (JO L 220/1993, pp. 1-22) modifiant les directives 87/404/CEE (récipients à pression simples), 88/378/CEE (sécurité des jouets), 89/106/CEE (produits de la construction), 89/336/CEE (compatibilité électromagnétique), 89/392/CEE (machines), 89/686/CEE (équipements de protection individuelle), 90/384/CEE (instruments de pesage à fonctionnement non automatique), 90/385/CEE (dispositifs médicaux implantables actifs), 90/396/CEE (appareils à gaz), 91/263/CEE (équipements terminaux de télécommunications), 92/42/CEE (nouvelles chaudières à eau chaude alimentées en combustibles liquides ou gazeux) et 73/23/CEE (matériels électriques destinés à être employés dans certaines limites de tension). En droit suisse voir entre autres l'art. 1 al. 2, let. a de la Loi fédérale sur les médicaments et les dispositifs médicaux du 15 décembre 2000 (loi sur les produits thérapeutiques, LPTh, RS 812.21) : La LPTh « vise en outre à protéger les consommateurs de produits thérapeutiques contre la tromperie ». Voir également les art. 31 s. LPTh relatifs à la publicité pour les médicaments.

<sup>90</sup> Annexe 1, Chapitre 14, Section I et Chapitre 15, Section I.

adoptant le 2 février 2000, l'**Ordonnance sur les bonnes pratiques de laboratoire** (OBPL)<sup>91</sup> et le 17 octobre 2001, l'**Ordonnance sur les autorisations dans le domaine des médicaments** (OAMéd)<sup>92</sup>.

## 2) A propos de l'Accord relatif aux échanges de produits agricoles

L'Accord relatif aux échanges de produits agricoles a pour but premier « de renforcer les relations de libre-échange entre les Parties par une amélioration de leur accès au marché des produits agricoles de l'autre Partie » (art. 1 al. 1). S'il ne réglemente pas de manière générale la protection du consommateur de produits agricoles, il l'organise toutefois au coup par coup autour de deux priorités, qui trouvent d'ailleurs leur justification dans l'actualité plus ou moins récente : **l'information et la sécurité alimentaire**.

### a) L'information du consommateur

Les dispositions relatives à l'information du consommateur ne se trouvent pas dans l'Accord à proprement parler, mais de manière plus « dispersée » dans les différents **annexes** dont les Annexes 7 et 8 relatives respectivement « **au commerce de produits viti-vinicoles** » et à « **la reconnaissance mutuelle et la protection des dénominations dans le secteur des boissons spiritueuses et des boissons aromatisées à base de vin** » revêtent une importance particulière.

Le but des dispositions pertinentes est d'abord d'éviter que le consommateur ne soit induit en erreur par des informations erronées ou frauduleuses sur l'origine et la provenance du produit qu'il achète. De plus, il s'agit de faire barrage à la **publicité trompeuse**<sup>93</sup>, dans le double but de combattre la concurrence déloyale et de prohiber l'utilisation de dénominations protégées<sup>94</sup>. A la **protection des droits du consommateur** s'ajoute donc ici, en filigrane certes mais très sûrement, la **protection des producteurs** qui ont un intérêt évident – dès lors par exemple que le prestige ou la notoriété d'une appellation sont en cause – à ce que leurs

---

<sup>91</sup> RS 813.016.5.

<sup>92</sup> RS 812.212.1.

<sup>93</sup> L'art. 10 de l'Annexe 7 précise que le consommateur peut notamment être trompé quand « la traduction des désignations prévues par la législation communautaire ou suisse dans l'une des langues de l'autre Partie fait apparaître un mot susceptible d'induire en erreur sur l'origine du produit viti-vinicole » (al. 2 let. a). Il peut aussi être induit en erreur par des « indications, marques, dénominations, inscriptions ou illustrations qui, directement ou indirectement, contiennent des indications fausses ou fallacieuses sur la provenance, l'origine, la nature ou les propriétés substantielles du produit » figurant sur le « conditionnement ou l'emballage, sur des publicités ou sur des documents officiels ou commerciaux » (al. 2 let. b) ou par « un conditionnement ou un emballage de nature à induire en erreur sur l'origine du produit viti-vinicole » (al. 2 let. c).

<sup>94</sup> Annexe 7, art. 10 al. 1. Voir, dans le même sens, l'art. 12 de l'Annexe 8 relatif à « la reconnaissance mutuelle et la protection des dénominations dans le secteur des boissons spiritueuses et des boissons aromatisées à base de vin ».

produits ne soient pas confondus avec des produits en provenance d'autres pays ou régions portant le même nom<sup>95</sup>. La confirmation est tout à fait explicite dans l'art. 5 al. 8 de l'Annexe 7, qui traite de la dénomination « Champagne » pour la placer sous le régime de la protection exclusive tel que défini par l'art. 5 al. 1<sup>96</sup> et al. 3<sup>97</sup>, une fois écoulée une période transitoire de deux ans.

Les Annexes à l'accord, en particulier les annexes 7 et 8, mettent donc en place le cadre nécessaire à une **information loyale du consommateur**. On se demandera toutefois si, sous couvert de protéger les droits de ceux-ci, elles ne visent pas plutôt à protéger d'abord les intérêts des producteurs eux-mêmes. La protection consiste en effet moins à réglementer les méthodes de production des produits – afin notamment de fournir au consommateur la garantie que ce qu'il achète répond à des exigences minimales de qualité –, qu'à **prémunir le producteur du risque** de voir un consommateur acheter le « mauvais » produit : du « faux Champagne vaudois » plutôt que du « vrai Champagne français » par exemple. La protection du consommateur masque donc ici des préoccupations au caractère mercantile savamment déguisé, qui laissent dans la bouche un arrière-goût de « **protectionnisme** » à la **mode européenne**.

La Suisse n'en a pas moins modifié son droit dans le sens indiqué. De fait, l'art. 19<sup>98</sup> al. 1 lettre g de l'Ordonnance sur les denrées alimentaires du 1<sup>er</sup> mars 1995<sup>99</sup>, tel qu'amendé par l'Ordonnance du 27 mars 2002, dispose désormais que « sont notamment interdites: g. les données ou présentations pouvant prêter à confusion avec des désignations protégées par

---

<sup>95</sup> Le confirme implicitement le contenu de l'art. 5 de l'Annexe 7 relatif à la protection des dénominations des produits viti-vinicoles, et notamment ses dispositions relatives aux mesures à prendre en cas d'homonymie d'indications géographiques et de mentions traditionnelles. Cf. Art. 5 al. 4, let. a : « lorsque deux indications protégées en vertu de la présente annexe sont homonymes, la protection est accordée à chacune d'entre elles pour autant que le consommateur ne soit pas induit en erreur sur la véritable origine du produit viti-vinicole ». De même, la lettre b de ce même alinéa dispose que : « lorsqu'une indication protégée en vertu de la présente annexe est homonyme au nom d'une aire géographique située hors des territoires des Parties, ce nom peut être utilisé pour désigner et présenter un vin produit dans l'aire géographique à laquelle le nom se réfère pour autant qu'il soit d'usage traditionnel et constant, que son usage à cette fin soit réglementé par le pays d'origine et que le vin ne donne pas à penser, à tort au consommateur qu'il est originaire du territoire de la Partie concernée » (caractère gras et soulignement ajoutés). Voir les art. 7, 8 de l'Annexe 8. Cf. également le libellé parallèle de l'art. 4 al. 5 let. a par rapport aux mentions traditionnelles.

<sup>96</sup> Art. 5 al. 1er : « ...Chaque partie met en place les moyens juridiques appropriés afin d'assurer une protection efficace et empêcher l'utilisation d'une indication géographique ou une mention traditionnelle pour désigner un produit viti-vinicole non couvert par ladite indication ou ladite mention ».

<sup>97</sup> « La protection exclusive énoncée aux par. 1, 2 et 3 du présent article s'applique à la dénomination « Champagne » visée dans la liste de la Communauté figurant à l'appendice 2 de la présente annexe. Toutefois, cette protection exclusive ne fait pas obstacle pendant une période transitoire de deux ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente annexe à l'utilisation du mot « Champagne » pour désigner et présenter certains vins originaires du canton de Vaud en Suisse, à condition que ces vins ne soient pas commercialisés sur le territoire de la Communauté et que le consommateur ne soit pas induit en erreur sur la véritable origine du vin ».

<sup>98</sup> Art. 19 al. 1 : « Les dénominations, les indications et les illustrations concernant les denrées alimentaires, les emballages et les inscriptions qui y figurent, ainsi que la présentation doivent correspondre à la réalité et exclure toute possibilité de tromperie quant à la nature, à la provenance, à la fabrication, à la composition, au mode de production, au contenu, à la durabilité, etc., de la denrée alimentaire en question ».

<sup>99</sup> RS 817.02.

l'ordonnance du 28 mai 1997 sur les AOP et les IGP<sup>100</sup>, par des législations cantonales ou des **législations étrangères analogues** »<sup>101</sup>.

b) La sécurité alimentaire du consommateur

L'idée de protection de la santé du consommateur et, partant, le souci d'assurer sa sécurité alimentaire, transparaît de la plupart des annexes de l'Accord, et notamment des **mesures de sauvegarde** qu'elles prévoient généralement<sup>102</sup>. L'**annexe 11** relative aux **mesures sanitaires et zootechniques applicables au commerce d'animaux vivants et de produits animaux** revêt toutefois une importance particulière à ce sujet<sup>103</sup>.

En Suisse, le souci d'assurer la protection de la santé publique – et partant celle du consommateur – n'est pas nouveau et ne doit pas être interprété comme une conséquence directe de l'Accord relatif aux échanges de produits agricoles. Déjà, la **Loi fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels** du 9 octobre 1992 (art. 1<sup>er</sup> lettre a)<sup>104</sup> s'assignait pour but « de protéger les consommateurs contre les denrées alimentaires et les objets pouvant mettre la santé en danger ». De même, la **Loi fédérale sur l'agriculture** du 29 avril 1998 interdisait dans son art. 18 al. 1<sup>er</sup> « les modes de production qui ne sont pas conformes à la protection de la vie ou de la santé des personnes, des animaux ou des végétaux »<sup>105</sup>. Le niveau de protection en Suisse était à première vue équivalent à celui dans l'UE.

L'Accord n'a donc pas jusqu'à lors entraîné de modification majeure du droit suisse dans la matière qui nous intéresse. Tout au plus confirme-t-il la nécessité pour les pays de la Communauté européenne et pour la Suisse de veiller à **prendre les mesures susceptibles de protéger au mieux le consommateur et sa santé**.

3) Quant aux implications de la jurisprudence de la CJCE

<sup>100</sup> AOP et IGP: « appellations d'origine protégées » et « indications géographiques protégées ».

<sup>101</sup> Caractères gras ajoutés. Incidemment, et pour ce qui est cette fois de « la dénomination des volailles en ce qui concerne le mode d'élevage », objet de l'une des déclarations de la Suisse figurant dans l'Appendice D à l'Acte final de l'Accord relatif aux échanges de produits agricoles, il est à noter que la Suisse n'a toujours pas adopté de « législation spécifique » sur le sujet. Elle a toutefois encore deux ans devant elle pour le faire.

<sup>102</sup> Voir notamment l'art. 9 de l'Annexe 9 relative aux produits agricoles et denrées alimentaires obtenus selon le mode de production biologique et l'art. 6 de l'Annexe 4 relative au secteur phytosanitaire. Le souci de protéger la santé du consommateur transparaît également en filigrane de l'Annexe 5 concernant l'alimentation animale et de l'Annexe 6 concernant le secteur des semences, même si leurs dispositions, qui visent essentiellement à « faciliter les échanges » (Art. 1 al. 1) dans le domaine considéré, n'en font pas état de manière explicite. Voir aussi l'art. 29 de l'Annexe 7 relative au commerce de produits vitivinicols.

<sup>103</sup> Son but premier consiste à protéger la santé publique et animale, art. 7 et 17 al. 2 tiret 3 et al. 4 et 5 de l'Annexe 11.

<sup>104</sup> Loi sur les denrées alimentaires (LDAI), RS 817.0.

<sup>105</sup> Loi sur l'agriculture (LAgr), RS 910.1. Voir également l'art. 1a al. 2 let. b de la Loi fédérale sur les épizooties du 1er juillet 1966 (RS 916.40).

Même dans l'hypothèse où les accords sectoriels ne prévoient pas de référence explicite à la **jurisprudence de la CJCE**, les autorités et juridictions suisses doivent tout du moins **s'inspirer** de celle-ci, afin de ne pas mettre en péril l'effet utile des accords, visant précisément un parallélisme de régimes juridiques en renvoyant à des concepts et textes communautaires<sup>106</sup>.

Les (possibles) implications de cette jurisprudence peuvent – dans la droite ligne de nos développements précédents – être illustrées par deux exemples :

- Pour ce qui est tout d'abord de **l'information du consommateur** visant à ce qu'il ne soit pas induit en erreur, la jurisprudence de la CJCE relative aux appellations d'origine et aux indications géographiques sera pertinente, ce qui peut être illustré à l'exemple de la **dénomination des fromages**. Ainsi, l'emmental et le gruyère suisses pourraient donner aux juridictions helvétiques matière à jurisprudence, et ce d'autant plus que ces deux produits sont également fabriqués – parfois même sous un nom identique quoique avec une orthographe différente (emmenthal) - dans certains pays de la Communauté européenne<sup>107</sup>. On pourrait imaginer en effet que les autorités suisses considèrent que les équivalents communautaires du même nom importés en Suisse induisent le consommateur en **erreur sur l'origine et la provenance véritables** de ces deux fromages. Elles pourraient alors interdire l'importation et la commercialisation de ces fromages sous ces dénominations sur le territoire suisse. La jurisprudence de la CJCE les y fonderait en tout cas puisque la Cour a considéré que « les États membres peuvent, dans le but de garantir la loyauté des transactions commerciales et d'assurer la défense des consommateurs, exiger des intéressés de modifier la dénomination d'une denrée alimentaire lorsqu'un produit présenté sous une certaine dénomination est tellement différent, du point de vue de sa composition ou de sa fabrication, des marchandises généralement connues sous cette même dénomination au sein de la Communauté qu'il ne saurait être considéré comme relevant de la même catégorie »<sup>108</sup>. Il n'est pas sûr toutefois qu'elles obtiennent gain de cause, la Cour ayant précisé que « dans le cas d'une différence de moindre importance, un étiquetage adéquat doit suffire à fournir les renseignements nécessaires à l'acheteur ou au consommateur »<sup>109</sup>.

<sup>106</sup> Dans le même sens *Fabrice Filliez*, Application des accords sectoriels par les juridictions suisses : quelques aspects, in : *Felder/Kaddous* (éd.), *Accords bilatéraux Suisse-UE (Commentaires)*, 2001, p. 183 (201 s.).

<sup>107</sup> CJCE, aff. C-448/98 (Jean-Pierre Guimont), Rec. 2000, I-10663, no 32 : « Dans le cas de l'espèce au principal, il y a lieu de rappeler que, selon le Codex alimentarius mentionné au point 10 du présent arrêt, qui fournit des indications permettant de définir les caractéristiques du produit concerné, un fromage fabriqué sans croûte peut recevoir l'appellation «emmenthal» puisqu'il est fabriqué à partir de matières et selon une méthode de fabrication identiques à celles employées pour l'emmenthal comportant une croûte, sous réserve d'une différence de traitement au stade de l'affinage. Par ailleurs, il est constant qu'une telle variante du fromage «emmenthal» est légalement fabriquée et commercialisée dans des États membres autres que la République française ».

<sup>108</sup> CJCE, aff. C-448/98 (Jean-Pierre Guimont), Rec. 2000, I-10663, no 30.

<sup>109</sup> CJCE, aff. C-448/98, (Jean-Pierre Guimont), Rec. 2000, I-10663, no 31.

Or, là est justement toute la question : le gruyère et l'emmenthal « communautaires » se distinguent-ils suffisamment du gruyère et de l'emmenthal suisses pour justifier leur non commercialisation en Suisse, voire leur changement de nom ? Difficile de l'affirmer a priori même si l'arrêt **Guimont** apporte quelques éléments de réponse. En prenant appui sur l'argumentation développée par la Cour dans cet arrêt, on pense pouvoir soutenir, pour l'emmenthal en tout cas - l'orthographe de la dénomination étant différente en Suisse – qu'il serait suffisant, tout en maintenant la dénomination «emmenthal», d'accompagner cette dénomination d'une information adéquate au sujet de cette différence<sup>110</sup>. Pour le gruyère, on peut imaginer une solution similaire, tout en signalant que le nom s'orthographie à l'identique en Suisse et dans la Communauté européenne<sup>111</sup>.

- Dans un autre domaine touchant encore à l'**information du consommateur**, et de manière indirecte à sa **santé**<sup>112</sup>, la jurisprudence de la Cour pourrait devenir pertinente pour la Suisse : celui de l'**étiquetage des organismes génétiquement modifiés (OGM)**<sup>113</sup>.

En la matière, la législation suisse répond aux exigences communautaires puisque l'art. 22 let. b de l'**Ordonnance du 1<sup>er</sup> mars 1995 sur les denrées alimentaires (ODAI)**<sup>114</sup> reprend mot pour mot les dispositions du **règlement 1139/98 concernant la mention obligatoire, dans l'étiquetage de certaines denrées alimentaires produites à partir d'organismes génétiquement modifiés, d'informations autres que celles prévues par la directive 79/112/CEE**<sup>115</sup>, tel que modifié par le règlement (CE) n° 49/2000 de la Commission, du 10 janvier 2000<sup>116</sup>. De fait, son alinéa 1<sup>er</sup> dispose que « Les denrées alimentaires, les additifs et les substances visées à l'art. 6 qui sont des organismes génétiquement modifiés, qui contiennent de tels organismes ou qui en sont issus doivent porter l'indication « produit à partir de X modifié par génie génétique » ou « produit à

<sup>110</sup> Voir CJCE, aff. C-448/98 (Jean-Pierre Guimont), Rec. 2000, I-10663, no 33 : « Dès lors, à supposer même que la différence dans la méthode d'affinage entre un emmenthal comportant une croûte et un emmenthal sans croûte soit susceptible de constituer un élément de nature à induire le consommateur en erreur, il suffirait, tout en maintenant la dénomination «emmenthal», d'accompagner cette dénomination d'une information adéquate au sujet de cette différence ».

<sup>111</sup> Voir également, et toujours en ce qui concerne les fromages CJCE, aff. C-66/00, (Dante Bigi), Rec. 2002, I-5917. L'arrêt est également intéressant pour la Suisse puisque qu'il concerne l'enregistrement de la dénomination AOP (appellation d'origine protégée) pour le Parmesan et le régime dérogatoire y afférent (voir *J. Bourgeois*, (dir.), La jurisprudence de la Cour de justice et du Tribunal de première instance, Revue du Droit de l'Union Européenne 3/2002, pp. 595-597).

<sup>112</sup> Dans ce sens, voir l'art. 1 al. 2 lettre b : « Les dispositions de la présente ordonnance s'appliquent (...) à l'étiquetage des denrées alimentaires et à la publicité faite à leur sujet », et l'art. 2 al. 1er : « Les produits nutritifs ne peuvent contenir des substances et des organismes qu'en quantités ne présentant aucun danger pour la santé de l'homme », de l'Ordonnance du 1er mars 1995 sur les denrées alimentaires (ODAI), RS 817.02.

<sup>113</sup> Cf. CJCE, aff. C-316/01 (Glawischnig/Bundesminister für soziale Sicherheit und Generationen) du 12 juin 2003 (non encore publié au Recueil).

<sup>114</sup> RO 1995 1491. L'art. 22 let. b a en effet été introduit par le chapitre I de l'Ordonnance du 14 juin 1999 (RO 1999 1848).

<sup>115</sup> JO L 159/1998, pp. 4-7.

<sup>116</sup> JO L 6/2000, pp. 13-14.

partir de X génétiquement modifié ». Si l'étiquetage des produits suisses ne devrait pas poser problème au juge suisse chargé de faire respecter les accords sectoriels, il risque d'en aller autrement de l'étiquetage des produits en provenance de la Communauté, si tant est toutefois que « les disparités entre les mesures adoptées par certains États membres concernant l'étiquetage des aliments et des ingrédients alimentaires obtenus à partir de produits génétiquement modifiés » n'aient pas toutes disparu<sup>117</sup>. Si tel était le cas, le juge suisse pourrait alors reprendre à son compte certains éléments de la très récente **décision Glawischnig**, dans laquelle la Cour estime notamment qu'« Il résulte du sixième considérant du (...) règlement [n° 1139/98] que ces règles d'étiquetage sont destinées à informer le consommateur final »<sup>118</sup>, pour justifier une décision suisse d'interdire l'importation des produits communautaires étiquetés d'une manière lacunaire au regard des exigences du règlement n° 1139/98.

#### 4) Résumé

Plus généralement, et pour conclure sur la **protection du consommateur dans les accords sectoriels** conclus entre la Suisse et la Communauté européenne, on peut dire que celle-ci n'est envisagée que de manière **ponctuelle**, les accords se préoccupant essentiellement, et fort logiquement d'ailleurs, de lever les entraves au commerce dans les divers domaines concernés. La portée des accords est toutefois loin d'être négligeable, leur entrée en vigueur ayant contraint la Suisse à adopter un certain nombre de textes législatifs et réglementaires pour satisfaire à leurs exigences au regard de la protection du consommateur.

En ce qui concerne les implications de la jurisprudence de la CJCE, le juge suisse trouvera encore dans la jurisprudence de la CJCE de vives sources d'inspiration pour interpréter les accords sectoriels conformément à leur objet et à leur but et dans un sens protecteur des droits des consommateurs. Par ailleurs, juges et autorités suisses devront lever le défi d'apprécier la portée exacte des arrêts de la CJCE dans le cadre des accords bilatéraux, un problème qui ne sera pas toujours simple à résoudre.

---

<sup>117</sup> CJCE, aff. C-316/01 (Glawischnig/Bundesminister für soziale Sicherheit und Generationen) du 12 juin 2003 (non encore publié au Recueil), point 31.

<sup>118</sup> CJCE, aff. C-316/01 (Glawischnig/Bundesminister für soziale Sicherheit und Generationen) du 12 juin 2003 (non encore publié au Recueil), point 31. Au point 33, elle ajoute « Ainsi, le règlement n° 1139/98 vise à ajouter des informations supplémentaires à celles dont la mention est déjà obligatoire sur l'étiquetage de certaines denrées alimentaires en vertu de la directive 79/112/CEE du Conseil, du 18 décembre 1978, relative au rapprochement des législations des États membres concernant l'étiquetage et la présentation des denrées alimentaires destinées au consommateur final ainsi que la publicité faite à leur égard (JO 1979, L 33, p. 1), qui, pour sa part, n'a pas été conçue comme une mesure destinée à protéger l'environnement ».