



N° 903

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 juin 2003

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA DÉLÉGATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE
POUR L'UNION EUROPÉENNE (1),

sur les promotions des ventes dans le marché intérieur,

ET PRÉSENTÉ

PAR M. GERARD VOISIN,

Député.

(1) La composition de cette Délégation figure au verso de la présente page.

Politiques communautaires.

La Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne est composée de : M. Pierre Lequiller, *président* ; MM. Jean-Pierre Abelin, René André, Mme Elisabeth Guigou, M. Christian Philip, *vice-présidents* ; MM. François Guillaume, Jean-Claude Lefort *secrétaires* ; MM. Alfred Almont, François Calvet, Mme Anne-Marie Comparini, MM. Bernard Deflesselles, Michel Delebarre, Bernard Derosier, Nicolas Dupont-Aignan, Jacques Floch, Pierre Forgues, Mme Arlette Franco, MM. Daniel Garrigue, Michel Herbillon, Marc Laffineur, Jérôme Lambert, Edouard Landrain, Robert Lecou, Pierre Lellouche, Guy Lengagne, Louis-Joseph Manscour, Thierry Mariani, Philippe Martin, Jacques Myard, Christian Paul, Didier Quentin, André Schneider, Jean-Marie Sermier, Mme Irène Tharin, MM. René-Paul Victoria, Gérard Voisin.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION.....	5
I. UN TEXTE IMPORTANT POUR LE MARCHÉ INTERIEUR ET LA PROTECTION DES CONSOUMMATEURS	7
A. Un objectif clair : le renforcement de la compétitivité des entreprises européennes.....	7
1) Une large gamme d'entreprises est concernée.....	8
2) Les obstacles au marché intérieur doivent être éliminés	9
3) La recherche d'un bon équilibre entre protection des consommateurs et développement des échanges.....	10
B. Un dispositif complexe, qui allie une tentative d'harmonisation des législations nationales et une application très large du principe de reconnaissance mutuelle.....	11
1) L'harmonisation de certaines dispositions relatives à l'utilisation et à la communication des promotions des ventes	11
2) Le remplacement de certaines restrictions par des mesures moins draconiennes	12
a) Certaines interdictions frappant les promotions des ventes dans les Etats membres sont considérées comme disproportionnées	12
b) Les limitations relatives à la valeur des promotions des ventes doivent être assouplies	13

c) Les limitations des rabais précédant les soldes saisonniers sont inefficaces	14
d) Les autorisations préalables des promotions des ventes sont inutiles	14
3) Une large application du principe de reconnaissance mutuelle	14
II. MALGRE LES EFFORTS DE LA PRESIDENCE GRECQUE, LA CONCLUSION D'UN ACCORD POLITIQUE N'A PU ABOUTIR SUR DE NOMBREUSES DISPOSITIONS SENSIBLES	17
A. La difficile élaboration d'un compromis par la présidence grecque.....	17
B. Les principaux points en suspens	19
1) Le choix d'un instrument juridique contesté.....	19
2) Le lien avec la future directive-cadre sur les pratiques commerciales déloyales	20
3) La possibilité d'une dérogation générale à la reconnaissance mutuelle	21
4) Les difficultés spécifiques liées à la protection de la santé, de l'enfance et aux jeux promotionnels	23
5) La portée du texte sur la réglementation des soldes et des rabais.....	24
6) Des sanctions insuffisantes.....	25
CONCLUSION.....	27
TRAVAUX DE LA DELEGATION	29
CONCLUSIONS ADOPTEES PAR LA DELEGATION	31
ANNEXES.....	33
Annexe 1 : Informations à fournir en ce qui concerne l'utilisation et la communication commerciale des promotions des ventes.....	35
Annexe 2 : Liste des entretiens du rapporteur	39

Mesdames, Messieurs,

La Commission européenne a présenté le 2 octobre 2001 une communication ainsi qu'une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil, relatives aux promotions des ventes dans le marché intérieur [COM(2001) 546 final / E 1842].

Ce texte, qui a été examiné le 4 septembre 2002 par le Parlement européen, en application de la procédure de codécision, a suscité d'importantes réserves parmi les Etats membres lors des procédures de consultation et des réunions du Conseil « Marché intérieur ».

L'objet du règlement est en principe d'éliminer les barrières aux promotions des ventes transfrontalières érigées par les dispositions nationales en matière de rabais, de primes, de cadeaux, de concours et de jeux promotionnels. Il s'agit de les remplacer par des exigences de transparence et d'information destinées à permettre la libre-circulation des biens et des services.

Or, la France a, dès l'origine, soulevé de nombreuses objections. Le projet de règlement serait contradictoire avec la politique communautaire de protection du consommateur, telle qu'elle résulte du Livre vert. Le recours à un règlement serait inadapté à la matière. Le texte remettrait en cause plusieurs pans de la législation applicable en France, en matière de loteries, de protection de la santé ou de l'enfance.

L'hostilité manifestée à l'encontre du texte de la Commission, relayée par l'ensemble des associations de consommateurs des pays de l'Union est apparue si forte que la présidence danoise a préféré le retirer de l'ordre du jour du Conseil « Marché intérieur » du 14 novembre 2002. Depuis, la présidence grecque s'est efforcée sans succès de parvenir à un texte de compromis.

Devant l'importance des problèmes de fond soulevés par l'initiative de la Commission, la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne a désigné, le 30 janvier 2003, un rapporteur d'information aux fins d'établir une communication sur ce sujet.

A la lumière des différentes auditions auxquelles il a procédé, le rapporteur a constaté que les améliorations réelles apportées au texte par la présidence grecque et par le Parlement européen ne suffisaient toutefois pas à rendre le texte acceptable en l'état.

I. UN TEXTE IMPORTANT POUR LE MARCHÉ INTERIEUR ET LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS

A. Un objectif clair : le renforcement de la compétitivité des entreprises européennes

La communication de la Commission relative aux promotions des ventes dans le marché intérieur, et la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux promotions des ventes dans le marché intérieur, présentées par la Commission le 2 octobre 2001, constituent l'aboutissement d'un long travail préparatoire. La création d'un marché intérieur des promotions des ventes répond à un objectif économique. Il s'agit de favoriser l'activité des entreprises, qui souffrent de trop fortes disparités dans le domaine de la promotion. L'intérêt des entreprises est de pouvoir bénéficier partout du même droit applicable. L'introduction d'une monnaie unique et le développement du commerce électronique démontrent encore plus clairement qu'auparavant la présence d'obstacles, qui entravent le marché intérieur.

Les promotions des ventes sont fondamentales dans la commercialisation des biens et des services dans tous les secteurs. Il s'agit des réductions de prix, des rabais de quantité, des bons et coupons, des offres de primes liées à l'achat, des cadeaux sans obligation d'achat, des concours et des jeux promotionnels. Leur objectif peut être de pénétrer des nouveaux marchés, de fidéliser la clientèle, de renforcer la compétitivité, de faire face à une chute des ventes, ou de gérer plus efficacement un stock. Il y a des entreprises et des commerces qui ne font pas de promotion des ventes. Il y en a qui en font. L'important est de coller à la diversité des situations, de favoriser la confiance et la transparence.

La conception, la réalisation et la communication des promotions des ventes représentent plus d'un million d'emplois

directs dans l'Union européenne et des investissements évalués à 40 milliards d'euros.

Les promotions des ventes sont indispensables au développement des échanges transfrontaliers au sein du marché intérieur.

Il est donc apparu à la Commission, et notamment au commissaire Frederik Bolkestein, que, dans le prolongement de l'objectif stratégique défini à Lisbonne d'«une économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde», l'Union européenne devait mettre en place un cadre réglementaire pour faciliter l'utilisation et la communication transfrontalières des promotions des ventes.

En effet, les promotions des ventes transfrontalières demeurent assez rares compte tenu des fortes divergences entre les réglementations nationales et de l'incertitude juridique que cela entraîne pour les entreprises.

Sur la base d'un Livre vert présenté en 1996, d'une communication de 1998, d'une enquête auprès des parties intéressées et des travaux d'un groupe d'experts, qui ont duré plus de deux ans, la Commission a préparé une proposition de règlement s'efforçant de distinguer les domaines permettant une harmonisation du droit de ceux pour lesquels le principe de reconnaissance mutuelle s'appliquerait.

1) Une large gamme d'entreprises est concernée

Contrairement à ce que l'on peut imaginer de prime abord, les promotions des ventes n'intéressent pas que les grands groupes. Les PME les plus dynamiques et les plus innovantes sont également particulièrement concernées car elles ne peuvent pas financer des campagnes publicitaires dans les médias audiovisuels, qui s'appuient sur la reconnaissance des marques. Les promotions des ventes sont donc particulièrement importantes pour elles. Si une entreprise ne peut communiquer efficacement et attirer l'attention des clients sur des produits au-delà de ses frontières nationales, elle ne pourra pas profiter de tous les avantages du marché intérieur.

S'agissant des secteurs d'activité concernés, ce sont non seulement les sociétés spécialisées dans la conception des promotions des ventes, et les agences de publicité, mais également les différents médias (presse écrite, radio, télévision) qui favorisent de tels services. Les services de ventes d'espaces publicitaires souffrent également des restrictions actuelles. Certains services de distribution ont des difficultés pour s'implanter dans d'autres Etats membres, comme par exemple les magasins de *hard-discount*. Les entreprises qui ont mis en place des systèmes de cartes de fidélité ne peuvent pas pénétrer sur certains marchés qui les interdisent. Plus généralement, les contrats entre fabricants et revendeurs, souvent fondés sur l'utilisation des promotions des ventes, se heurtent aux divergences de réglementation.

2) *Les obstacles au marché intérieur doivent être éliminés*

Les divergences entre les législations nationales sur les promotions des ventes portent tout d'abord atteinte à la **liberté d'établissement**. Ainsi, des commerçants dont la stratégie commerciale s'appuie sur des cartes de fidélité ne pourront pas s'établir dans les Etats où les lois nationales les interdisent. Les entreprises proposant des primes ne le pourront pas dans un Etat qui interdit cette forme de promotion.

Elles entraînent également des **restrictions à l'importation ou à l'exportation de services**, en empêchant les entreprises de pénétrer certains marchés européens en raison des restrictions imposées aux offres de primes.

Le fait que les primes soient interdites dans certains Etats membres et autorisées dans d'autres Etats est à l'origine de **distorsions de concurrence**.

Les restrictions à l'utilisation et à la communication des promotions de ventes peuvent entraver la **libre circulation des marchandises** bénéficiant de telles promotions de ventes.

3) La recherche d'un bon équilibre entre protection des consommateurs et développement des échanges

Un gros travail est nécessaire pour harmoniser le droit de la consommation en Europe. L'absence d'harmonisation a un impact sensible dans les zones frontalières. Elle entraîne des difficultés pour exercer le métier de commerçant dans les Etats membres. Mais il faut également veiller à ce que les droits des consommateurs, bien défendus en France, ne soient pas remis en cause.

La proposition de règlement a été présentée au même moment que le Livre vert de la Commission sur la protection des consommateurs. Bien que les deux textes émanent de deux directions générales et de deux commissaires différents, la Commission considère que les deux textes sont parfaitement destinés à se compléter.

Les deux objectifs que sont un marché plus favorable pour les entreprises et une protection renforcée des consommateurs sont donc compatibles.

Le règlement constitue une action ciblée dans le domaine des promotions des ventes qui intègre un haut niveau de protection des consommateurs. Il est donc complémentaire des propositions formulées dans le cadre de la consultation sur le Livre vert. En levant un certain nombre d'incertitudes juridiques, la Commission considère que la proposition de règlement va répondre au besoin des consommateurs d'une plus grande transparence dans les échanges et dans les communications, ce qui contribuera à leur meilleure information, et facilitera la défense de leurs droits à travers des procédures de recours transfrontaliers.

De plus, en l'absence de communications commerciales transfrontalières, les possibilités d'achats des consommateurs sont limitées aux offres des entreprises nationales, et les consommateurs ne peuvent donc tirer aucun parti des choix et de la concurrence qu'offre le marché intérieur.

Compte tenu de la nécessité de protéger les mineurs et la santé publique, la proposition de règlement soumet également l'utilisation et la communication commerciale des promotions des ventes à

plusieurs interdictions ciblées harmonisées et à des restrictions précises en ce sens.

B. Un dispositif complexe, qui allie une tentative d'harmonisation des législations nationales et une application très large du principe de reconnaissance mutuelle

1) L'harmonisation de certaines dispositions relatives à l'utilisation et à la communication des promotions des ventes

Cette harmonisation porte sur les **obligations de transparence relatives au rabais, aux primes, aux concours et aux jeux promotionnels**. L'objectif de l'harmonisation est de permettre aux consommateurs de prendre des décisions en toute connaissance de cause. Les points à harmoniser portent sur la valeur des primes, les conditions d'obtention et la durée de l'offre. Dans le domaine des concours, les obligations de transparence relatives à la nature des prix, aux conditions de participation, aux possibilités de gain, aux règles, aux critères d'appréciation et à la durée de l'offre doivent être uniformisées.

Le règlement impose également des **obligations d'information spécifiques concernant les ventes à perte**. Afin de veiller à ce que les consommateurs puissent comparer la valeur d'un prix ou d'un service, il convient de les informer que le prix de ce produit ou service est réduit dans de telles proportions qu'il s'agit d'une vente à perte.

Le règlement propose en outre une harmonisation des restrictions des promotions des ventes concernant certaines catégories de **produits susceptibles de nuire à la santé des enfants**. Il s'agit de la protection des enfants contre la communication de données à caractère personnel sans le consentement de leurs parents, de l'interdiction de donner directement à des enfants laissés sans surveillance des échantillons gratuits susceptibles de nuire à leur santé, et de l'interdiction d'offrir des boissons alcoolisées gratuites aux mineurs.

La proposition vise enfin à harmoniser et à faciliter les recours extrajudiciaires transfrontaliers en Europe, en faisant peser la charge de la preuve sur le promoteur de la promotion des ventes, qui doit prouver que la promotion satisfait aux obligations d'information définies dans la proposition de règlement. Le promoteur de la promotion des ventes doit fournir gratuitement aux consommateurs une adresse à laquelle envoyer une plainte. Les services d'assistance téléphonique mis en place pour des promotions de ventes spécifiques doivent être opérationnels et proposés à des tarifs non majorés. Le promoteur doit faire connaître les mécanismes de règlement alternatif des litiges.

2) Le remplacement de certaines restrictions par des mesures moins draconiennes

a) Certaines interdictions frappant les promotions des ventes dans les Etats membres sont considérées comme disproportionnées

Il s'agit premièrement des interdictions des primes, qui se basent dans certains Etats membres sur une possible déstabilisation du marché correspondant aux biens offerts en prime, et sur un risque de concurrence déloyale, ce qui n'est pas convaincant pour la Commission.

Il s'agit deuxièmement des interdictions des ventes à perte. Plusieurs Etats membres préconisent une interdiction harmonisée à l'échelle européenne des ventes à perte, en considérant que ces ventes, définies comme des ventes à un prix inférieur au prix facturé net, transports, assurances, coûts de livraison et impôts compris, déstabilisent le marché. La seule exception admise concerne les ventes à perte effectuées par des entreprises en liquidation. Or, la Commission considère que les ventes à perte n'aboutissent pas systématiquement à une déstabilisation du marché, car elles ne peuvent qu'être limitées dans le temps. Il s'agit parfois, pour des petits détaillants, d'un moyen de promotion plus abordable qu'une publicité dans les médias. La Commission préférerait remplacer les interdictions pures et simples des ventes à perte par des dispositions renforcées en matière de transparence. Le promoteur devrait être contraint d'indiquer, dans sa communication commerciale, si la vente est effectuée à perte, ce qui permettrait en outre de détecter

plus aisément les ventes à perte systématiques pouvant être constitutives d'abus de position dominante.

Il s'agit troisièmement de l'interdiction de soumettre la participation à des jeux promotionnels à une obligation d'achat. Certains Etats membres prévoient en effet que la participation aux jeux promotionnels doit être gratuite et sans obligation d'achat.

Il s'agit enfin des interdictions frappant la communication extérieure des promotions des ventes. La Commission considère que de telles interdictions avantagent les grandes surfaces au détriment des petits commerçants, puisque les grandes surfaces peuvent compter sur des visites plus fréquentes de leur clientèle qui prend ainsi connaissance des promotions à l'intérieur du magasin.

b) Les limitations relatives à la valeur des promotions des ventes doivent être assouplies

La Commission propose que les limitations du montant des rabais et les limitations de la valeur des cadeaux soient remplacées par des obligations d'information ciblées. Sur ce sujet, il semble possible de faire confiance aux entreprises, dont l'intérêt économique n'est pas de donner des cadeaux de trop grande valeur. En Grande-Bretagne, où la loi n'impose aucune limite, on ne constate aucune différence dans la pratique avec la France, où la réglementation est complexe.

La Commission considère également que les limitations de valeur des primes sont disproportionnées lorsqu'il existe des obligations d'information ciblées. Contrairement aux rabais, les primes constituent un produit différent de celui qui est promu. Elles diffèrent également des cadeaux, dans la mesure où elles sont soumises à une obligation d'achat. Or, la Commission estime que tant que les primes font l'objet d'une communication transparente, et que leur valeur peut être évaluée correctement, elles constituent des outils de marketing très utiles pour les PME et les détaillants spécialisés.

La Commission s'oppose également aux limitations de la valeur des prix dans les concours et les jeux de hasard promotionnels, décidées par certains Etats membres. Toutefois, il convient de noter que les jeux d'argent (loteries, paris ...) ne sont

pas concernés. L'idée selon laquelle les consommateurs pourraient acheter un produit uniquement pour participer à un jeu promotionnel n'est pas valable, tant qu'il existe des obligations de transparence leur permettant d'apprécier la valeur réelle des prix concernés, compte tenu des chances de gagner le concours ou le jeu promotionnel en question.

c) Les limitations des rabais précédant les soldes saisonniers sont inefficaces

Certains Etats membres interdisent les rabais pendant une période déterminée précédant les soldes saisonniers, afin de protéger les consommateurs et de lutter contre la concurrence déloyale. L'objectif de ces interdictions est de permettre aux consommateurs de distinguer clairement la période précédant les soldes, de la période des soldes.

Toutefois, ces interdictions incitent les commerçants à gonfler les prix avant les soldes. Il peut donc en résulter des prix globalement moins compétitifs et des rabais artificiels pendant les soldes. La Commission souhaite donc remplacer ces interdictions par des dispositions claires en matière de transparence des rabais.

d) Les autorisations préalables des promotions des ventes sont inutiles

Plusieurs Etats membres soumettent certaines formes de promotions des ventes à une autorisation préalable. La Commission juge qu'il s'agit d'entraves inutiles à l'accès au marché intérieur et à la communication transfrontalière des promotions des ventes. Elles doivent être remplacées par des dispositions strictes en matière de transparence.

3) Une large application du principe de reconnaissance mutuelle

Prévu à l'article 3, paragraphe 2, du projet de règlement, le principe de reconnaissance mutuelle implique que les Etats membres fassent confiance au système de contrôle du pays d'origine.

L'évaluation faite par la Commission de certaines restrictions des promotions des ventes prouve qu'elles sont relativement inefficaces, et qu'elles peuvent être maintenues au niveau national et soumises au principe de reconnaissance mutuelle, de sorte que ces restrictions ne puissent être imposées aux promotions des ventes provenant d'autres Etats membres.

Ainsi, il est désormais interdit aux Etats membres de restreindre la libre prestation de services ou la libre-circulation de biens bénéficiant de l'utilisation de promotions des ventes pour des motifs liés à l'utilisation de promotions des ventes et à la référence à de telles promotions dans la communication commerciale.

II. MALGRE LES EFFORTS DE LA PRESIDENCE GRECQUE, LA CONCLUSION D'UN ACCORD POLITIQUE N'A PU ABOUTIR SUR DE NOMBREUSES DISPOSITIONS SENSIBLES

A. La difficile élaboration d'un compromis par la présidence grecque

Le projet initial de la Commission était trop complexe. Il est apparu que l'objectif de dérégulation qui anime la Commission remettait en cause des pans entiers de notre droit économique (encadrement des soldes, des liquidations, des ventes au déballage, des annonces de réduction de prix, des loteries commerciales et des ventes avec primes), sans que la plus value en terme de fonctionnement du marché intérieur soit clairement démontrée par les promoteurs de ce texte.

L'hostilité manifestée à l'encontre du texte de la Commission est apparue si forte que la Présidence danoise a préféré retirer de l'ordre du jour du Conseil « Marché intérieur » du 14 novembre dernier le projet qu'elle avait élaboré, qui tenait compte de certaines dispositions adoptées par le Parlement européen et de celles proposées par la Commission.

- Le Parlement européen a adopté le texte le 4 septembre 2002 par 342 voix contre 158, avec des amendements qui ont visé soit à réduire le champ d'application de la proposition, soit à préciser les modalités de protection des consommateurs.

Au titre du premier objectif, il a, entre autres, préservé la possibilité pour les Etats membres d'adopter des mesures particulières qui, à des fins de défense des consommateurs, des entreprises prestataires et de la concurrence, limitent en partie l'utilisation et la communication commerciale concernant des

promotions de ventes, telles que les ventes à perte. En France, la loi Galland a rendu effective l'interdiction de la vente à perte, ce qui a permis aux centres villes de résister aux périphéries. Il s'agit en effet ni plus ni moins de dumping, sauf dans certains cas très spécifiques, comme le sauvetage d'une entreprise.

Il a également autorisé les Etats membres à maintenir, le cas échéant, leurs réglementations restrictives relatives aux rabais sur les produits à prix fixe autres que les livres, qui, seuls, étaient visés par la proposition initiale de la Commission.

Il a supprimé la prohibition de l'interdiction des rabais précédant les soldes.

En ce qui concerne la protection des consommateurs, il a souhaité renforcer celle des mineurs, notamment en permettant de demander à un enfant les coordonnées de son responsable légal, afin d'obtenir le consentement de celui-ci, pour collecter des données à caractère personnel.

Mais il a également affaibli la protection des consommateurs, par exemple, en supprimant des informations à fournir dans la communication commerciale relative aux rabais, aux cadeaux et primes, le montant ou la valeur de ceux-ci. De même, a-t-il limité les possibilités de plaintes ouvertes aux consommateurs, en réservant les obligations de l'article 6 relatif aux recours aux seules entreprises comptant dix employés et plus.

• En France, le Sénat a adopté une résolution le 17 octobre 2002 qui, tout en critiquant le recours au règlement, invite le Gouvernement à :

– s'assurer que le texte définitif exclura de son dispositif, conformément aux souhaits du Parlement européen, les ventes à perte, les soldes, les jeux et concours promotionnels avec obligation d'achat, ainsi que certains produits et services particuliers et que le principe de reconnaissance mutuelle ne leur est pas applicable ;

– maintenir un haut niveau de protection des consommateurs en écartant les dispositions adoptées par le Parlement européen, qui réduisent les obligations d'information des consommateurs et leurs facultés de recours ;

– préserver les voies de recours juridictionnels nationales.

Constatant l'ensemble de ces difficultés, la Présidence grecque a réuni un groupe de travail, qui a présenté une tentative de compromis le 27 février 2003, puis une nouvelle version révisée le 24 avril 2003. La France a pris acte de cette nouvelle version de la proposition de règlement, mais elle a fait remarquer que, si quelques éléments mis en exergue par les délégations des Etats membres ont été pris en compte, l'économie générale du texte n'a pas fondamentalement changé, et l'opinion des Etats hostiles n'est pas appelée à évoluer.

B. Les principaux points en suspens

1) Le choix d'un instrument juridique contesté

Dans sa Communication du 2 octobre 2001, la Commission européenne tente de justifier le recours au règlement. Le règlement présente l'avantage de permettre l'établissement de règles uniformes très précises pour des questions techniques très ciblées et bien identifiées, contrairement à une directive-cadre établissant des règles très générales. Le souci de sécurité juridique est particulièrement vif chez les consommateurs et dans les PME.

Afin d'assurer la transparence des prix et de renforcer la sécurité juridique, un règlement répond également mieux qu'une directive au besoin de dispositions communautaires directement applicables, très précises et non assorties de réserves, dont le champ d'application doit être absolument le même dans toute l'Union européenne.

Dans l'esprit de la Commission, il s'agit aussi de répondre à l'urgence à la suite de l'introduction de l'euro, qui permet de mieux comparer les prix. Les délais de transposition d'une directive retarderaient inutilement les avantages découlant de l'euro en termes de transparence des prix.

Les longs et importants travaux préparatoires ont été suffisants pour permettre de définir un cadre politique et déterminer des solutions. Un règlement établi sur la base de ces travaux évite un

processus de transposition lourd et aléatoire dans les quinze Etats membres.

Pourtant, de nombreux Etats membres continuent de critiquer le recours au règlement. L'Allemagne, la Finlande, l'Italie, la France, la Belgique et l'Autriche considèrent que le recours à une directive constituerait un progrès et permettrait de tenir davantage compte des dispositions nationales en matière de protection des consommateurs, en laissant aux Etats une certaine marge de manœuvre dans les transpositions. En matière de droit de la consommation, le recours aux directives serait préférable pour permettre une adaptation aux structures juridiques nationales, par exemple en ce qui concerne la définition des sanctions civiles ou pénales. Au surplus, aucune autre disposition concernant la protection des intérêts économiques des consommateurs ne fait actuellement l'objet d'un règlement même s'agissant de sujets consensuels, comme la publicité mensongère.

2) Le lien avec la future directive-cadre sur les pratiques commerciales déloyales

Plusieurs Etats, dont la France, la Finlande, le Portugal, la Belgique et l'Autriche, s'interrogent sur le lien entre le règlement et la directive-cadre sur les pratiques commerciales déloyales présentée le 8 mai dernier. Il est en effet incontestable qu'un tel lien existe entre les deux initiatives, qui émanent respectivement du commissaire au marché intérieur, Frederik Bolkestein, et du commissaire à la consommation, David Byrne.

Il serait pour le moins souhaitable que les deux textes soient adoptés parallèlement. Plusieurs des directions de la Commission mènent une réflexion sur tous ces sujets sans se concerter, ce qui pose un problème de cohérence, dans la mesure où le principe général de loyauté commerciale concerne directement les conditions dans lesquelles sont réalisées les opérations promotionnelles.

Cette préoccupation de cohérence et d'unité rejoint celles exprimées par la commission de l'environnement du Parlement européen qui plaide pour une approche progressive en la matière : l'élaboration de la directive-cadre dans un premier temps, puis dans un second temps l'élaboration de directives sectorielles portant sur

des pratiques telles que les promotions commerciales. Il faut d'abord établir un cadre général correct avant de décider si une mesure spécifique visant à réglementer les promotions de ventes est utile.

La nécessité de cette coordination se fait d'autant plus ressentir que le principe de transparence de l'information, qui permet au consommateur de savoir si une offre promotionnelle est loyale, n'est posé que dans une annexe, alors que le but du règlement est de préciser ce qui ne doit pas être fait par les Etats. On peut d'ailleurs légitimement se demander si ces obligations d'information peuvent réellement donner aux consommateurs des informations claires et compréhensibles, et éviter des pratiques trompeuses ou insidieuses. On ne peut appliquer une approche intellectualisée de la transparence aux consommateurs, et, en particulier, à ceux qui sont la principale cible de la promotion, comme les enfants ou les personnes vulnérables.

D'ailleurs, le concept qui consiste à ne fournir d'information au consommateur qu'à sa demande est problématique étant donné que cela signifie très souvent *de facto* que le consommateur ne dispose pas de l'information qui lui est nécessaire. Un exemple du dysfonctionnement de ce concept est le point 2.2. de l'annexe. Il précise qu'en cas de rabais, le prix précédent devrait être communiqué au consommateur uniquement s'il en fait la demande. Il est cependant d'une importance considérable pour le consommateur de connaître le prix qui était celui du bien ou du service avant la réduction, de manière à ce qu'il puisse faire un choix informé. Seuls quelques rares consommateurs trouveront le temps et les moyens de courir après cette information essentielle, si celle-ci n'est pas fournie dès le départ, avec la communication de la promotion des ventes.

3) La possibilité d'une dérogation générale à la reconnaissance mutuelle

L'Union européenne a tendance à utiliser le principe de reconnaissance mutuelle lorsqu'elle ne réussit pas à harmoniser les législations nationales. Avec ce principe, les entreprises installées dans les Etats les moins exigeants sont favorisées. Il en résulte un risque de concurrence déloyale dans les Etats membres, où des

interdictions spécifiques ont été imposées pour protéger les PME. En conséquence, ce serait la loi nationale qui offrirait le plus faible niveau de protection qui deviendrait la norme de protection des consommateurs dans l'Union européenne.

Avec le principe de reconnaissance mutuelle, les Etats membres pourraient continuer à appliquer leurs restrictions nationales sur les promotions de vente uniquement à leur commerce et à leur industrie nationale, mais ils ne pourraient pas appliquer les mêmes règles à des promotions de ventes venant d'autres Etats membres et ciblées sur leurs consommateurs. Cela conduirait à une situation où différentes règles seraient valables dans un même pays.

Bien que le principe de reconnaissance mutuelle constitue l'un des piliers de la construction du marché intérieur, son application concrète dans le domaine des promotions des ventes ne débouche pas sur la sécurité juridique nécessaire aux entreprises car elle risque de créer une situation, sur le marché, où ni les commerçants ni les consommateurs ne pourraient objectivement comparer le service offert par des entreprises établies dans des pays appliquant des réglementations nationales différentes. Par conséquent, une entreprise établie dans un Etat membre – et en particulier une PME – n'est pas toujours en mesure de juger si la communication d'une promotion des ventes venant de l'étranger est conforme à la législation nationale de ce pays. Pour remédier à cette insécurité, le commerçant devrait disposer d'un système suffisamment développé de recours transfrontaliers.

Une clause générale de dérogation permettrait aux Etats membres de déroger au principe de reconnaissance mutuelle, par exemple pour des raisons de santé publique ou de protection des mineurs, après notification et accord de la Commission.

De nombreux Etats comme la France continuent à clairement marquer leur préférence pour la voie de l'harmonisation maximale et pour une sauvegarde, sous la forme d'une telle clause.

Si le niveau de protection des consommateurs était élevé dans l'ensemble des pays membres, comme en France, ces réserves ne se justifieraient pas.

La France s'étonne d'autant plus du rôle conféré au principe de reconnaissance mutuelle que la Commission a elle-même souligné dans le Livre vert sur la protection des consommateurs que ce principe ne permettait pas la création d'un « véritable marché intérieur des consommateurs ».

Avant d'envisager une dérogation à la reconnaissance mutuelle, le Portugal souhaiterait plutôt en examiner le champ d'application.

La Belgique a aussi soutenu une dérogation générale à la reconnaissance mutuelle, afin de s'assurer du respect des principes fondamentaux affirmés par le Traité, relatifs à la protection de la santé et des consommateurs, considérant que l'exclusion du tabac et des professions réglementées du champ du règlement ne suffisait pas.

4) Les difficultés spécifiques liées à la protection de la santé, de l'enfance et aux jeux promotionnels

La Suède et la Finlande ont constamment affirmé lors des travaux préparatoires leur volonté d'exclure la promotion des boissons alcoolisées du champ d'application du règlement, pour des raisons de santé publique. La France a jugé inacceptable les dispositions prévues par le règlement pour la promotion des produits de la santé. Si la présidence envisage dans la version révisée les risques liés au tabac, elle ne remet pas en cause des dispositions considérées comme dangereuses en matière d'exercice de certaines professions réglementées (avocats, médecins, pharmaciens).

La France a déjà eu l'occasion de rappeler que la collecte de données personnelles, notamment celles de son responsable légal, auprès d'un enfant, sans l'accord préalable de ce responsable légal, est impossible dès lors que les coordonnées du responsable légal constituent un attribut de la vie privée que seule cette personne peut être autorisée à communiquer. De plus, la limite d'âge choisie pour les enfants dans la proposition, soit quatorze ans, ne correspond pas toujours aux législations nationales. Toutes les organisations, qu'il s'agisse des associations de consommateurs ou de publicitaires, s'accordent à demander le consentement préalable du responsable légal et le relèvement de la limite d'âge à 16 ans.

En ce qui concerne l'article 5, paragraphe 2, il est très curieux – c'est le moins que l'on puisse en dire – que la Commission souhaite limiter la protection des enfants relativement à la distribution de cadeaux gratuits et de primes à la protection de la santé d'un enfant. Il semble probable que, dans leurs législations nationales, les Etats membres interdisent déjà de telles pratiques. La logique de la Commission signifierait que les cadeaux gratuits, tels que les magazines pornographiques, les vidéos montrant de la violence, etc., qui pourraient probablement nuire à un enfant d'une autre manière, devraient être autorisés. Il conviendrait donc de remplacer le mot santé par « santé physique et morale ».

En matière de jeux promotionnels, il est parfois considéré que la proposition de règlement n'établit pas une distinction suffisamment claire avec les jeux de hasard et les loteries payantes et est de nature à générer des évolutions dérégulatrices dans ce secteur. En effet, il semble que le règlement supprime le principe de la gratuité des loteries commerciales en introduisant la possibilité d'imposer au consommateur une contribution financière explicite ou confondue dans le prix du produit support du jeu en contrepartie de sa participation.

Les dispositions sur les jeux promotionnels sont très sensibles, et, manifestement, la présidence italienne devra poursuivre les discussions sur ce sujet afin d'éviter des interférences avec les loteries nationales que la plupart des Etats ne souhaitent pas inclure dans le marché intérieur, notamment parce qu'elles financent des activités sociales, sportives et culturelles. Ainsi, plusieurs Etats, dont l'Italie, sont très attachés au principe de gratuité pour les jeux promotionnels. La France est elle-même aussi très opposée à une éventuelle libéralisation des loteries commerciales, qui compromettrait l'ordre public interne.

5) *La portée du texte sur la réglementation des soldes et des rabais*

S'agissant des rabais, le texte de compromis de la présidence grecque a avancé dans la définition du prix de référence (prix appliqué d'une manière continue pendant les quatre semaines précédant la promotion des ventes).

En ce qui concerne les soldes, la rareté a créé un fort engouement des consommateurs. Tous les Etats et tous les partenaires économiques sont attachés à la réglementation des soldes et si les soldes ont du succès en France, c'est que le prix des biens soldés correspond à leur prix réel. Les réglementations nationales demeurent très disparates. L'un des considérants exclut les opérations de soldes du champ d'application du règlement, mais il n'est pas repris dans le dispositif, ce qui est source d'ambiguïté. Il faut que, de façon très claire, les soldes sortent du champ d'application du texte, afin que la réglementation française des soldes puisse toujours s'appliquer. Elle donne de bons résultats et convient à toutes les formes de commerces.

6) *Des sanctions insuffisantes*

La nouvelle proposition réduit les possibilités de dépôt de plaintes. Ainsi, l'obligation de fournir des informations sur un quelconque système de plainte alternatif auquel le promoteur souscrit a été supprimée. Cela signifie que les entreprises commerciales doivent simplement avoir une sorte de service interne de traitement des plaintes, c'est-à-dire un service après-vente amélioré, mais pas obligatoirement recourir à un organe indépendant.

La proposition de règlement demeure très insatisfaisante sur le chapitre des sanctions pécuniaires. Lorsque les promotions viennent de l'étranger, les consommateurs hésitent actuellement à intenter une action judiciaire, en cas de fraude, pour des raisons financières évidentes. L'absence d'un véritable espace judiciaire européen demeure par conséquent un handicap pour faire respecter les droits des consommateurs. Et, si le règlement fait référence aux mécanismes de recours transfrontaliers, il ne prévoit pas de disposition spécifique relative à l'établissement d'un tel mécanisme. Le règlement n'envisageant aucune procédure de recours pour les consommateurs qui puisse fonctionner dans les opérations transfrontalières, les consommateurs seront toujours à la merci des promoteurs installés dans d'autres pays.

Les sanctions sont inexistantes sur de nombreux points fondamentaux : les informations obligatoires à fournir (article 4), la protection de l'enfant (article 5).

En complément de ce règlement, les associations de consommateurs souhaiteraient qu'un texte leur permette de représenter les consommateurs dans toute l'Europe. Il n'y aura pas de véritable marché intérieur tant que les droits des consommateurs et les mécanismes de protection des consommateurs ne seront pas harmonisés. Il est d'ailleurs regrettable que la proposition de règlement mentionne la protection des consommateurs au stade des considérants, mais pas dans les objectifs définis à l'article 1 du règlement lui-même, qui fait référence en priorité au bon fonctionnement du marché intérieur.

En conclusion, le règlement proposé par la Commission n'harmonise pas les promotions des ventes d'une manière positive, puisqu'il vise essentiellement à supprimer des restrictions dans ce domaine. Il précise uniquement les types de restrictions que les Etats membres ne sont pas autorisés à prendre, et, pour le reste, il applique trop largement le principe de la reconnaissance mutuelle.

Au lieu d'appliquer le principe de reconnaissance mutuelle, la Commission devrait plutôt concentrer ses efforts sur l'harmonisation du droit des promotions des ventes, de la réglementation des pratiques déloyales et de la protection des consommateurs, afin de garantir à ces derniers un haut niveau de protection, identique dans l'ensemble de l'Union européenne. La consultation concernant le Livre vert sur la protection des consommateurs et l'élaboration d'une directive-cadre fournissent l'occasion de développer une solution équilibrée dans ce domaine. Il importe donc, avant toute chose, de les mener jusqu'à leur terme.

TRAVAUX DE LA DELEGATION

La Délégation s'est réunie, le mercredi 11 juin 2003, sous la présidence de M. Pierre Lequiller, Président, pour examiner le présent rapport d'information.

L'exposé du rapporteur a été suivi d'un débat.

Le **Président Pierre Lequiller** a souhaité savoir s'il n'existait pas déjà une réglementation européenne en matière de protection des consommateurs.

Le **rapporteur** a indiqué que des dispositions partielles existent, mais que la consultation engagée par la publication du Livre vert relatif à la protection des consommateurs n'est pas achevée et qu'il n'y a pas encore d'harmonisation globale dans ce domaine. Il a rappelé que le Sénat a adopté une résolution sur ce sujet, sur le rapport de M. Jean-Paul Emin, et émis le souhait que les travaux progressent sous la présidence italienne.

M. Pierre Forgues s'est interrogé sur la différence qu'apporterait le recours à une directive plutôt qu'à un règlement, compte tenu du caractère de plus en plus détaillé des directives, citant les exemples de la directive « oiseaux » du 2 avril 1979 et de la directive « habitat » du 21 mai 1992.

Le **rapporteur** a souligné que le recours à une directive laisse plus de souplesse aux Etats membres et permettrait de respecter certaines spécificités des réglementations nationales. Le **Président Pierre Lequiller** a rappelé que, comme le rapport d'information n° 833 de M. Daniel Garrigue l'a mis en évidence, la directive « oiseaux » accordait aux Etats membres une marge de manœuvre importante et que c'est l'interprétation prétorienne qu'en a faite la Cour de justice des Communautés européennes qui l'a rendue excessivement contraignante.

A l'issue de ce débat, la Délégation a *adopté* les conclusions dont le texte figure ci-après.

CONCLUSIONS ADOPTEES PAR LA DELEGATION

La Délégation,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu les articles 14 et 95 du traité instituant la Communauté européenne,

Vu la Communication de la Commission relative aux promotions des ventes dans le marché intérieur, en date du 2 octobre 2001,

Vu la proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux promotions des ventes dans le marché intérieur, en date du 2 octobre 2001 [COM(2001) 546 final / E 1842],

Vu les débats et le vote du Parlement européen, en date du 4 septembre 2002,

1. Estime que l'adoption de la proposition de règlement relatif aux promotions des ventes dans le marché intérieur entraînerait un recul dans la protection des droits des consommateurs en France ;

2. Recommande que la Commission intervienne par la voie d'une directive permettant l'harmonisation des législations nationales plutôt que sous la forme d'un règlement d'application directe en droit interne ;

3. Souhaite l'abandon du principe de reconnaissance mutuelle, dont l'application est susceptible d'entraîner une instabilité juridique dans les Etats membres, préjudiciable aux intérêts des entreprises et aux droits des consommateurs ;

4. Considère que sur de nombreuses dispositions essentielles, relatives à la protection de la santé, de l'enfance, ou de l'ordre public, les dispositions du texte demeurent insuffisamment claires et précises ;

5. Souhaite que les soldes soient expressément exclus du champ d'application du texte, afin que la réglementation française des soldes, qui convient à la fois aux commerçants et aux consommateurs, puisse toujours s'appliquer ;

6. Regrette que le règlement n'envisage aucun mécanisme de recours transfrontalier pour les consommateurs ;

7. Demande l'achèvement des consultations sur le Livre vert relatif à la protection des consommateurs et l'examen par le Conseil de la proposition de directive-cadre sur les pratiques déloyales préalablement à toute nouvelle réglementation des promotions des ventes, afin d'assurer une meilleure cohérence du dispositif.

ANNEXES

Annexe 1 :

Informations à fournir en ce qui concerne l'utilisation et la communication commerciale des promotions des ventes

1. ENSEMBLE DES PROMOTIONS DES VENTES

1.1 Informations à fournir dans la communication commerciale

- le prix (taxes comprises) du bien ou du service promu et tous frais annexes de transport, de livraison ou d'envoi ;

- les nom et adresse du promoteur ;

- la date de début de l'offre et, soit la date de fin de validité de l'offre, la quantité disponible du bien ou du service promu soit, lorsqu'il n'est pas possible de fournir ces informations, l'indication que cette quantité est limitée ;

- en cas d'offre conditionnelle, la mention de la source où ces conditions et autres informations peuvent être consultées ; et

- tout système de règlement extrajudiciaire des différends ou code de conduite auquel le promoteur souscrit.

1.2 Informations à fournir sur demande, sans obligation d'achat du bien ou du service promu

- des informations concernant tout système de règlement extrajudiciaire des différends ou tout code de conduite.

2. RABAIS

2.1 Informations à fournir dans la communication commerciale

- le montant exact du rabais ; et

- l'ancien prix appliqué immédiatement avant sur le bien ou le service promu et, s'il ne s'agit pas du prix de référence, la durée de validité (en précisant les dates) de cet ancien prix.

2.2 Informations à fournir sur demande, sans obligation d'achat du bien ou du service promu

- toutes les conditions ou limitations applicables au rabais ; et

- la base permettant d'évaluer le prix avant rabais lorsque ce bien ou ce service a été préalablement combiné et/ou distribué sous une forme qui empêche toute comparaison directe du prix avec l'offre promotionnelle

2.3 Informations à fournir sur le bon ou coupon

- valeur de remboursement du bon ou du coupon, qui peut se présenter sous la forme d'un produit ou d'un service, ou, lorsque le bon ou le coupon peut être échangé contre des espèces, la valeur en espèces ; et

- toute limitation d'utilisation, y compris sa date d'expiration.

3. CADEAUX ET PRIMES

3.1 Informations à fournir dans la communication commerciale

- la valeur commerciale du cadeau, de la prime [ou, s'il n'est pas commercialisé, son coût] ; et

- tous frais liés à l'obtention du cadeau ou de la prime.

3.2 Informations à fournir sur demande à l'achat du bien ou du service promu

- toutes les conditions ou limitations applicables au cadeau ou à la prime.

4. CONCOURS PROMOTIONNELS ET JEUX PROMOTIONNELS

4.1 Informations à fournir dans la communication commerciale

- la valeur commerciale du prix et, s'il n'est pas commercialisé, son coût ;

- la date limite de réception du titre de participation ;

- toute limitation d'ordre géographique ou personnel, telle que le domicile ou l'âge ;

- l'éventuelle nécessité d'obtenir l'autorisation d'un adulte ou d'un employeur en vue de participer ;

- tous frais de participation supplémentaires autres que l'achat du bien ou du service promu ;

- en cas de jeu promotionnel, des informations suffisantes pour que le participant soit en mesure d'apprécier ses chances de gain ;

- le nombre de prix à gagner et le nombre de prix de chaque type si plusieurs types de prix sont annoncés ; et

- les dates et modalités d'annonce des résultats.

4.2 Informations à fournir sur demande, sans obligation d'achat du bien ou du service promu

- le règlement du concours ou jeu promotionnel, y compris les limitations éventuelles applicables à la participation et aux prix ;
- le règlement de participation et d'attribution des prix ;
- les critères d'évaluation des participations ;
- la procédure de sélection des gagnants et, si la sélection est opérée par un jury, la composition de celui-ci ;
- les conditions de livraison ou de retrait des prix et frais éventuels ;
- la période de retrait des prix ;
- l'éventuelle intention d'utiliser les vainqueurs à titre publicitaire après l'événement et les modalités de cette utilisation ; et
- les détails relatifs aux participations gagnantes sous réserve du consentement des gagnants et des règles en matière de protection des données.

Annexe 2 :

Liste des entretiens du rapporteur

- M. Jean-Luc BARTHARES, Secrétaire général de l'Union du grand commerce de centre ville.

- M. Jacques BILLE, Vice-président délégué général de l'Association des Agences Conseils en Communication.

- M. Jérôme BEDIER, Président de la Fédération des entreprises du commerce et de la distribution.

- M. Julien DOURGNON, Chargé de mission à l'UFC - Que Choisir.

- M. Laurent GOMIS, Chargé de mission à Consommation, logement et cadre de vie.

- Mme Aline PEYRONNET, Sous-Directeur à la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, accompagnée de M. Philippe GUILLERMIN.

- Mme Christine REICHENBACH, Directrice des affaires juridiques de l'Union des annonceurs.

*
* *