



# UNION LUXEMBOURGEOISE DES CONSOMMATEURS

Membre de «Consumers International» (C.I.)

Membre du Bureau Européen des Unions de Consommateurs (BEUC)

nouvelle a.s.b.l.



Chambre des Députés  
Monsieur Lucien WEILER  
Président  
9, rue du St. Esprit  
L-1475 Luxembourg

N. Réf.: GG/MR

Howald, le 18.4.2005

**Objet :** auditions publiques à l'occasion du référendum  
sur la Constitution européenne

Monsieur le Président,

En réponse à votre estimée du 31 mars 2005, nous avons l'honneur de vous faire tenir en annexe la prise de position de l'ULC sur le traité établissant une constitution pour l'Europe.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de notre très haute considération.

Guy Goedert  
Administrateur - Chargé de Direction

Nico Hoffmann  
Secrétaire Général

Mario Castegnaro  
Président

Annexe : prise de position de l'ULC

Transmis en copie pour information  
aux honorables Membres de la Chambre des Députés  
Luxembourg, le 19 avril 2005.  
Le Secrétaire général de la Chambre des Députés,

**Siège social** | 55, rue des Bruyères | L-1274 Howald | Tél. 49 60 22-1 | Fax 49 49 57 | E-mail: ulc@pt.lu | Internet: www.ulc.lu

BCEELULL LU51 0019 1000 6767 4000 | BLXLULL LU97 0080 4958 6700 1003 | CCPLULL LU98 1111 0000 8585 0000 | CELLULL LU20 0141 8169 7000 0000  
BILLULL LU36 0029 1520 7690 0000 | KBLXULL LU37 7050 5319 8757 7700 | CCRALULL LU19 0090 0000 0820 0040 | BGLLULL LU10 0030 2466 8750 0000

# Commentaires de l'ULC sur le Traité établissant une Constitution pour l'Europe

La position de l'Union Luxembourgeoise des consommateurs développée ci-après est compatible avec les vues des associations de consommateurs représentées au Bureau Européen des Consommateurs et reprend dès lors les vues des associations de consommateurs les plus représentatives de l'UE.

## 1. Rapprocher les citoyens de l'Europe et des institutions européennes : renforcer les droits des consommateurs

Étant donné que le Traité établissant une Constitution pour l'Europe souhaite essentiellement rapprocher les citoyens de l'UE, les organisations de consommateurs ont un rôle très important à jouer dans le débat. Les organisations de consommateurs et les organisations syndicales sont les organisations auxquelles le public fait le plus confiance.

Une étude de la Commission menée en 2002 indique que 72 % des personnes sondées considèrent les associations de consommateurs comme un moyen efficace pour défendre leurs intérêts, alors que seulement 40 % ont le même sentiment à propos de leurs autorités nationales.

Pourtant, beaucoup de consommateurs se plaignent que leurs organisations représentatives ne sont pas assez représentées dans le processus politique, tant sur le plan national qu'européen, et qu'elles ne peuvent offrir de véritable contrepoids aux entreprises. L'absence de contrepoids explique probablement le décalage croissant entre les « dirigeants et les dirigés » en Europe.

Bien que les droits des consommateurs soient inscrits dans les articles 8 et 38 de la Charte européenne des droits fondamentaux, dans l'article 129A du Traité de Maastricht et l'article 153 du Traité d'Amsterdam, ces droits n'ont jusqu'à présent pas été intégrés de manière suffisante dans tous les domaines politiques pertinents de l'UE.

Actuellement, l'article 153 appelle simplement la Communauté à promouvoir certains droits des consommateurs et à prendre en compte les obligations en matière de protection des consommateurs pour définir et mettre en œuvre d'autres politiques et activités communautaires. L'ULC regrette que le Traité ne stipule pas explicitement l'intégration de la politique des consommateurs dans toutes les autres politiques.

L'ULC regrette également que le Traité n'intègre pas de façon formelle les droits essentiels des consommateurs qui devraient être pris en considération dans tous les domaines de décision politique. Parmi ces droits :

- le droit à la sécurité
- le droit d'être informé
- le droit de choisir
- le droit d'être entendu
- le droit au recours
- le droit à l'éducation
- le droit à un environnement sain
- 

Le titre II (partie I) du Traité ne dit rien à ce sujet.

Or, il aurait été plus important que jamais de veiller à ce que ces droits soient indubitablement inscrits dans le Traité.

D'ailleurs, l'ULC a le sentiment que la Commission européenne plus particulièrement se focalise sur l'importance économique d'un grand marché, rendu possible par l'introduction de l'euro, le commerce électronique et l'élargissement. Cela lui fait percevoir les lois (nationales) de protection des consommateurs comme étant responsable de la fragmentation du marché et représentant un obstacle à ce que les consommateurs bénéficient de tous les avantages de ce marché.

En plus, il semble que l'on évolue vers une application plus large des principes du pays d'origine et de la reconnaissance mutuelle. L'application générale du principe de reconnaissance mutuelle dans des domaines insuffisamment harmonisés pourrait à long terme aboutir à un « affaiblissement » des normes de protection des consommateurs. Les entreprises dans les Etats membres où le niveau de protection des consommateurs est élevé seraient désavantagées par rapport à leurs concurrents issus des Etats membres offrant des normes de protection inférieures. Nous craignons que des normes inférieures ne finissent par prévaloir.

Tant qu'un niveau élevé d'harmonisation de la protection des consommateurs n'est pas en place, les consommateurs seront mieux protégés par le principe du pays de destination ou par leurs propres lois nationales.

Enfin, et bien qu'il soit important que les obligations en matière de protection des consommateurs soient prises en compte dans la législation sur le Marché Intérieur, la protection des consommateurs est un domaine d'une importance telle qu'elle devrait être liée à des questions plus larges, et non simplement à l'achèvement du Marché Intérieur. Elle devait être considérée comme une politique à part entière.

## **2. Accroître la légitimité démocratique et la transparence**

L'ULC convient qu'un nombre réduit de lois plus flexibles peut contribuer à accroître l'efficacité, à apporter une réponse rapide aux conditions changeantes du marché, à améliorer la participation des acteurs concernés et la légitimité démocratique. Cependant, elle est préoccupée concernant un certain nombre de points. Lors de l'étude de changements dans les mesures et les mécanismes législatifs, il importe de ne pas négliger la force et les mérites du système de réglementation actuel, en particulier quand il est bien conçu et appliqué efficacement.

L'ULC et les autres membres du BEUC conviennent du fait que les besoins de base des consommateurs comme la protection économique et juridique et les obligations en matière de sécurité devraient être garanties par la loi.

Toute nouvelle forme de réglementation doit remplir certains critères de base, y compris l'efficacité, la légitimité démocratique, la confiance des consommateurs, la cohérence et la consistance dans le contexte du Marché Unique. Dans toute élaboration de règlement, y compris l'auto-régulation, la corégulation, les accords volontaires, il faut évaluer ces critères élémentaires. Toute nouvelle forme de réglementation doit également être résolument fondée sur le droit.

Déjà le Livre blanc sur la gouvernance insiste sur les raisons d'une législation moins détaillée et plus générale, exprimant les principes généraux qui peuvent être ensuite appliqués et adaptés aux différents secteurs et différentes conditions de marché. Le Livre blanc et le Livre vert sur la protection des consommateurs examinent aussi le bien-fondé de « directives-cadres ». Le Livre vert soumet l'option de l'élaboration d'une directive-cadre pour établir le principe du « commerce loyal » à travers l'UE.

Toute approche-cadre de ce type soulève un certain nombre de questions, par exemple de quelle manière et par qui les principes généraux seront appliqués et adaptés aux circonstances spécifiques. Il s'agit clairement du rôle des autorités publiques, mais les parties privées (parties prenantes) peuvent également en être capables à l'intérieur d'un cadre adapté et pourvu qu'elles reçoivent une forme d'appui de la part des autorités publiques.

L'ULC aurait de sérieuses réserves si ce type de législation-cadre devait être adapté aux progrès techniques ou aux changements du marché par d'innombrables comités composés de délégués et fonctionnaires de la Commission. Ceci n'améliorerait pas la légitimité démocratique, étant donné qu'aucune consultation du Parlement européen ou des acteurs concernés ne serait imposée.

Dans le Livre blanc sur la gouvernance, la Commission examine également l'éventualité de l'instrument de co-régulation. Aucune définition exploitable de ce que signifie ou pourrait signifier la co-régulation n'est fournie. Il est simplement suggéré que « la co-régulation associe des mesures législatives ou réglementaires contraignantes à des actions prises par les acteurs les plus concernés, en mettant à profit leur expérience pratique. »(p.17). Toutefois, l'ULC soutient la Commission quand elle précise : « La co-régulation signifie qu'un cadre d'objectifs globaux, de droits fondamentaux, de mécanismes d'application et de recours, ainsi que de conditions de contrôle de l'exécution est prévu par la législation »

L'ULC estime cependant que la co-régulation convient uniquement pour les cas où les droits fondamentaux (des consommateurs) ne sont pas remis en question.

L'application de la réglementation (et la faculté de mise-en-oeuvre) est un autre élément essentiel de tout système réglementaire efficace. Des questions se posent encore sur la co-régulation ou sur tout autre accord entre des parties privées. Ces accords seront très différents en ce qui concerne leur portée, l'identité des parties, leur couverture du marché et le niveau d'engagement des différentes parties au nom duquel l'accord est conclu. Par-dessus tout, ces accords ne lieraient pas d'autres parties extérieures à l'accord. Un soutien des autorités publiques est nécessaire pour encourager ou garantir que les règles convenues soient respectées par les parties en question et pour décourager une compétition déloyale de la part de tierces parties ou « d'élections libres » extérieures à cet accord, et qui peuvent souvent être la principale source de problèmes pour les consommateurs.

Des accords de co-régulation entre des parties privées ne peuvent être acceptés comme instruments de politique publique sans un cadre clair et sans, comme cela a été discuté précédemment, la participation ou l'appui explicite ou implicite des autorités publiques compétentes. Un cadre clair pour la co-régulation, mandaté par des institutions démocratiques représentatives, est une nécessité légale, pratique, constitutionnelle et démocratique.

Impliquer des acteurs tels que les consommateurs dans ce type d'exercice de gouvernance nécessitent diverses mesures pratiques : l'accès à l'information auprès des décideurs et des entreprises, un temps suffisant pour préparer les réponses, la possibilité de commander des recherches, une rémunération en vue de couvrir le temps passé à préparer les réunions de commission, de panel ou d'organe consultatif, ou encore la présence à des réunions et rencontres avec les groupes de consommateurs et d'intérêt public afin de les tenir informés.

### **3. Garantir l'efficacité et la compétence d'une Union élargie**

Dans la définition de priorités de l'UE, les intérêts des consommateurs n'occupent pas la place importante qui leur revient. Afin d'assurer une intégration systématique de la politique des consommateurs dans tous les autres domaines politiques pertinents, il est essentiel que les pouvoirs et les méthodes de travail des institutions soient adaptées.

#### **Parlement européen**

Les pouvoirs accrus de co-décision du Parlement européen, souhaitables en soi, risquent d'aboutir à une diminution de la transparence. Afin de prévenir le ralentissement du processus de conciliation, le Parlement européen et le Conseil sont souvent en négociation pendant la seconde lecture du Parlement européen. L'ULC s'en réjouit, mais il serait utile que les parties intéressées restent d'une manière ou d'une autre informées ou impliquées.

A l'heure actuelle, les questions concernant les consommateurs font officiellement partie des attributions de la commission de l'environnement, de la santé publique et de la politique des consommateurs et de la commission juridique et du Marché Intérieur. Toutefois, d'autres commissions, comme la commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures traitent également des questions de consommateurs.

Cette répartition entre plus de sept commissions est, bien entendu, due à la nature très hétéroclite des questions de consommateurs. Cependant, cela signifie également qu'au sein du Parlement européen, l'expertise des eurodéputés en cette matière et la capacité des organisations représentatives des consommateurs de fournir des informations supplémentaires s'affaiblissent. Cette évolution continuera au fur et à mesure de l'intégration de la politique des consommateurs dans d'autres domaines politiques.

L'ULC estime qu'il serait très utile de mettre en place un organe formel au sein du Parlement européen qui se concentrerait sur les propositions essentielles discutées dans les différentes commissions en matière de politique des consommateurs et qui veille à ce que les eurodéputés soient informés des études et données pertinentes des organisations de consommateurs.

## Conseil

L'ULC regrette que les chefs d'Etat aient décidé, au Conseil de Séville, que les gouvernements nationaux s'occuperaient désormais des affaires consommateurs au sein d'un nouveau conseil, qui gèrerait également les questions d'emploi, les affaires sociales et la santé. Le BEUC a fermement condamné cette décision au nom de ses membres, qui pourrait conduire à une marginalisation des intérêts des consommateurs au sein de la politique de l'UE. La décision du Sommet a été prise sans consultation préalable des représentants des consommateurs ni même d'autres institutions, contrairement aux principes de bonne gouvernance et aux nombreuses déclarations d'intention d'impliquer de manière plus substantielle la société civile dans le processus décisionnel de l'UE.

Dans le contexte des différentes crises alimentaires, de l'impact attendu de l'élargissement sur la vie quotidienne des citoyens, et de la perte générale de confiance des citoyens envers l'UE et ses institutions, la mise en place d'un Conseil régulier, uniquement consacré aux questions ayant un impact direct sur la vie quotidienne des consommateurs serait la bienvenue.

Cela favoriserait également l'intégration pratique de la politique des consommateurs dans d'autres domaines politiques. En ce moment, les dossiers « consommateurs » peuvent être traités aux Conseils de l'agriculture, des finances, des transports, de l'environnement ou de la justice.

Si les dossiers importants relatifs aux questions de consommateurs étaient concentrés en un seul Conseil, cela garantirait une meilleure expertise en cette matière tant au niveau du Conseil que des organisations de consommateurs.

L'ULC accueillerait avec enthousiasme l'idée de programmes politiques convergents pour les Conseils européens, comme au Conseil de Göteborg (le 5 juin 2001), sur le développement durable. Elle aimerait voir le Conseil européen se concentrer sur la question horizontale de la politique des consommateurs ou sur l'achèvement du Marché Intérieur pour les consommateurs. Il s'agirait également d'un signal politique fort pour les consommateurs et les citoyens européens.

## Commission

L'ULC est satisfaite de l'apparition d'une seule DG traitant des questions de consommateurs à la Commission, et avec un seul Commissaire représentant l'intérêt des consommateurs. Toutefois, la DG SANCO pourrait tirer avantage d'un budget plus important et de plus de personnel pour pouvoir se concentrer sur tous les domaines ayant un impact sur les consommateurs. Pour l'instant, et pour des raisons compréhensibles, elle se concentre essentiellement sur la sécurité alimentaire, mais il semble utile à l'ULC que la DG SANCO soit plus impliquée dans les dossiers de l'agriculture, du marché intérieur, du commerce, de la santé, de l'environnement et des transports et veille à ce que les intérêts des consommateurs reçoivent l'attention qu'ils méritent. L'élargissement et l'impact qu'il risque d'avoir sur les dossiers de consommateurs et la représentation des consommateurs des nouveaux pays rend cela prioritaire.

Concernant les « Centres Européens des Consommateurs » l'ULC plaide pour un modèle qui ne met pas en doute l'autonomie des organisations représentatives des consommateurs et qui ne pourrait en aucun cas être considéré comme réseau concurrent à ces organisations.

L'ULC est satisfaite de la manière dont la Commission utilise le comité des consommateurs et l'assemblée annuelle des associations de consommateurs pour promouvoir l'intégration, en invitant à participer d'autres DG outre que SANCO. Elle souhaite que cela continue à l'avenir, en veillant peut-être davantage à ce qu'à l'issue de ces réunions, les DG et les Commissaires invités maintiennent le contact régulièrement avec les représentants des consommateurs.

Bien que l'ULC se réjouisse de la création d'un comité permanent inter-service sur la politique des consommateurs composé de représentants de toutes les DG de la Commission, elle aimerait ensemble avec les autres organisations représentatives des consommateurs européennes être davantage pro-actifs, pour s'assurer que la politique des consommateurs soit réellement prise en compte dans les politiques des autres DG. Elle voudrait proposer la mise en place de panels permanents de consommateurs dans les différentes DG. La représentation officielle des consommateurs dans des services tels que le marché intérieur, les transports, l'énergie, l'environnement et le commerce est pour le moment soit limitée soit inexistante au niveau de l'UE.

## **Comité économique et Social européen**

L'ULC est fermement opposée à l'idée qu'ECOSOC fasse office de filtre entre la société civile, y compris les organisations de consommateurs, et les institutions.

L'ULC reconnaît qu'ECOSOC se charge de réunir les « partenaires sociaux » et permet à la Commission d'entendre leurs points de vue par voie institutionnalisée, mais elle ne considère pas ECOSOC comme le "porte-parole" des intérêts des consommateurs.

Les consommateurs sont actuellement représentés dans le troisième groupe d'ECOSOC, appelé « groupe d'intérêts divers ». Selon ECOSOC, la seule caractéristique de l'identité du groupe III, est la vaste série de catégories qu'il représente : ses membres proviennent d'organisations d'agriculteurs, de petites entreprises, du secteur de l'artisanat, des professions libérales, des coopératives et des associations à but non lucratif, des organisations de consommateurs, des organisations de défense de l'environnement, et des associations représentant la famille, les femmes, les personnes handicapées, et la communauté scientifique et académique .

En raison de ce large éventail d'intérêts, il est difficile d'imaginer qu'ECOSOC puisse servir de porte-parole aux consommateurs européens. Trop souvent par exemple, les intérêts des PME sont utilisés pour plaider contre un niveau élevé de protection des consommateurs. Les opinions d'ECOSOC sont, par nature, une synthèse entre des positions de départ très divergentes. En conséquence de quoi, nous considérons que faire d'ECOSOC le porte-parole des intérêts des consommateurs ne serait pas utile. Au contraire, cela creuserait l'écart entre les consommateurs, les organisations de consommateurs et la Commission, de même que les autres institutions.

Howald, le 12.4.2005