

Le droit communautaire de la consommation : acquis et perspectives au regard de l'Europe de 1993

Thierry Bourgoignie

Volume 33, Number 1, 1992

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/043131ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/043131ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (print)

1918-8218 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Bourgoignie, T. (1992). Le droit communautaire de la consommation : acquis et perspectives au regard de l'Europe de 1993. *Les Cahiers de droit*, 33(1), 231–261. <https://doi.org/10.7202/043131ar>

Article abstract

Starting from an analysis of the role and situation of the consumer in the marketplace, the author lays down the basic reasons for consumer protection policy in general and the considerations justifying the defining of consumer protection policy in the European Economic Community in particular.

Obstacles to the development and implementation of such a policy are described and the fears linked to the priority assigned to the completion of the European internal market by December 31, 1992 are set forth.

Noting the deficiencies in the work accomplished to this day by European authorities in the area of consumer protection, the author suggests a few avenues for thought that appear to him to be the conditions by which European economic integration should be favourable for European consumers and as such, be welcomed by them.

Le droit communautaire de la consommation : acquis et perspectives au regard de l'Europe de 1993

Thierry BOURGOIGNIE*

Au départ d'une analyse du rôle et de la situation du consommateur sur le marché, l'auteur expose les raisons fondamentales d'une politique de protection des consommateurs en général et les considérations qui justifient la définition d'une politique de protection des consommateurs au sein de la Communauté économique européenne en particulier.

Les obstacles à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une telle politique sont décrits et les appréhensions liées à la priorité donnée à l'achèvement du marché intérieur européen au 31 décembre 1992 sont mises en évidence.

Constatant les lacunes du travail accompli à ce jour à l'initiative des autorités européennes dans le domaine de la protection du consommateur, l'auteur suggère quelques pistes de réflexion et de réforme qui lui paraissent être les conditions selon lesquelles l'intégration économique européenne devrait s'avérer favorable aux consommateurs européens et être, dès lors, bien accueillie par eux.

Starting from an analysis of the role and situation of the consumer in the marketplace, the author lays down the basic reasons for consumer protection policy in general and the considerations justifying the defining of consumer protection policy in the European Economic Community in particular.

* Professeur agrégé aux Facultés de droit et de sciences économiques de l'Université catholique de Louvain (Louvain-la-Neuve), directeur du Centre de droit de la consommation de l'UCL.

Obstacles to the development and implementation of such a policy are described and the fears linked to the priority assigned to the completion of the European internal market by December 31, 1992 are set forth.

Noting the deficiencies in the work accomplished to this day by European authorities in the area of consumer protection, the author suggests a few avenues for thought that appear to him to be the conditions by which European economic integration should be favourable for European consumers and as such, be welcomed by them.

	<i>Pages</i>
1. Pourquoi une politique de protection des consommateurs ?	234
1.1 Le contexte	234
1.1.1 L'insuffisance des seuls mécanismes du marché à réussir à protéger le consommateur	235
1.1.2 La nature collective et le caractère diffus de l'intérêt des consommateurs	238
1.2 Les objectifs et la portée véritables de la politique de la consommation...	240
2. Pourquoi une politique de protection des consommateurs au sein de la Communauté économique européenne ?	242
2.1 Le processus d'intégration économique de la Communauté	242
2.1.1 Le rapprochement des règles quant à la protection des consommateurs	242
2.1.2 La promotion de l'intégration des mesures juridiques	243
2.1.3 Le développement d'une politique active de la consommation	244
2.2 Les préoccupations à caractère social	244
2.3 Les appréhensions liées à l'Europe de 1993	247
2.3.1 La politique du marché intérieur et la protection des consommateurs	247
2.3.2 L'uniformisation des règles de protection	249
2.3.3 Les instruments de réglementation	250
3. Le bilan des acquis au 31 décembre 1991	251
3.1 Les domaines de la concurrence et du marché intérieur	251
3.2 Les programmes spécifiques d'action	251
4. Des jalons pour une évolution favorable	255
4.1 La spécificité de la politique d'information et de protection des consommateurs	255
4.2 Un meilleur fédéralisme	255
4.3 Un espace judiciaire ouvert aux consommateurs	256
Conclusion	261

L'objet du présent rapport consiste à dresser un tableau général, mais non exhaustif, de ce que devrait être une politique européenne active visant à la promotion des intérêts des consommateurs dans la réalité nouvelle de l'Europe de 1993.

Il propose une analyse théorique, qui s'efforce de situer le rôle du consommateur au sein de ce marché et s'interroge, d'une part, sur les raisons fondamentales d'une politique de protection des consommateurs en général et, d'autre part, sur les raisons d'une politique de protection des consommateurs au sein de la Communauté économique européenne.

Les obstacles qu'il s'agit de franchir en vue de développer une telle politique sur la scène communautaire sont considérables et l'on ne peut taire les limites de ce qui, à ce jour, a été accompli. Au-delà d'un constat de carence ou de « minimalisme », nous voulons suggérer quelques pistes de réflexion qui paraissent être les conditions auxquelles l'évolution de l'intégration économique européenne devrait s'avérer favorable aux consommateurs et être, dès lors, bien accueillie par eux.

Le souci de veiller à la promotion des intérêts des consommateurs emporte avec lui une interpellation fondamentale. Celle-ci s'inscrit dans une théorie, qualifiée de théorie sociale de la consommation, qui est une remise en cause radicale des structures et des modes de fonctionnement de la vie économique et sociale de notre système économique. Le droit, à qui il est demandé de se faire l'instrument de la politique de la consommation, ne peut être l'instrument prétendument neutre d'une politique économique visant à confirmer une société de consommation (le droit n'aurait alors qu'une fonction technique); il doit, au contraire, refléter ses propres valeurs et promouvoir le changement social. Il est alors non plus simplement l'instrument d'un ordre établi mais vecteur de changement.

Remplissant cette mission, le juriste est amené à dénoncer le caractère mythificateur ou illusoire des modes de formalisation juridique des échanges entre professionnels et consommateurs proposés par le droit traditionnel, pour y substituer un modèle normatif nouveau.

Pour rendre compte de l'ampleur du travail qui reste à réaliser en vue de parvenir à une protection plus effective des consommateurs au sein du marché et plus précisément au sein du marché intérieur européen de 1993, quatre questions sont posées, auxquelles nous tentons d'apporter une réponse personnelle :

- Pourquoi une politique de protection des consommateurs (1.) ?
- Pourquoi une politique de protection des consommateurs au sein de la Communauté économique européenne (2.) ?
- Les résultats acquis à ce jour justifient-ils d'aller plus loin (3.) ?

— Quelles sont les conditions de perspectives plus novatrices et plus directement profitables au consommateur européen (4.) ?

1. Pourquoi une politique de protection des consommateurs ?

Poser les enjeux du droit de la consommation oblige à décrire le contexte d'une politique de protection des consommateurs en 1990 (1.1). Les objectifs et la portée véritable d'une telle politique peuvent alors être révélés (1.2).

1.1 Le contexte

La fonction de consommation s'inscrit au sein d'un cycle économique global « production — distribution — échange — consommation » au déroulement duquel elle se trouve directement liée. Situer le rôle joué par le consommateur au sein du système économique ne peut donc se faire qu'au départ de l'examen des conditions dans lesquelles s'exerce la fonction de consommation et des relations d'interdépendance, voire de dépendance, existant, dans le système en question, entre les divers éléments de la totalité « production — distribution — échange — consommation ».

Cette observation révèle deux attributs essentiels : d'une part, l'émergence d'une « norme sociale de consommation », désignant par là le développement d'un système de consommation de masse basé sur la production d'un nombre croissant de biens et d'activités plutôt que sur l'expression individuelle des consommateurs et dont en conséquence le consommateur perd la maîtrise¹ ; d'autre part, la naissance de ce que d'aucuns appellent le « consommariat », à savoir la constitution d'un ensemble socio-économique regroupant des catégories de consommateurs différents mais qui présentent tous, en dépit de leur diversité, le caractère commun d'un rapport obligé à la consommation marchande comme moyen d'existence².

L'examen des conditions socio-économiques qui entourent le phénomène de la consommation dans notre système de marché met effectivement en question la pertinence des postulats de la théorie économique du libre marché et du consommateur individuel. S'il est sans doute vrai de dire que la consommation est l'objet de toute l'activité économique, on ne peut affirmer qu'elle en est la fin. Plutôt que de s'en remettre aux seules demandes exprimées sur le marché, l'offreur va imposer ses propres choix. On parle à cet égard d'un « détournement de la consommation », c'est-à-dire d'une

1. Sur ce concept, voir M. AGLIETTA, *Régulation et crises du capitalisme*, Paris, Calmann-Lévy, 1976, p. 131 et suiv. ; G. DELVAX, « Mode de production et mode de consommation capitalistes », *Cahiers de la consommation*, vol. 1, 1988, pp. 28-38.

2. G. DELBAX, *loc. cit.*, note 1, 38-41.

appropriation du processus de consommation par la force de production capitaliste³. Des techniques aussi avancées que multiples permettront au système de production d'assurer le soutien des demandes qu'il entend créer et encourager : l'exercice de pressions sur la perception des besoins et l'expression des demandes au moyen de la publicité et de méthodes commerciales de plus en plus énergiques, l'incitation au crédit et à l'endettement, la différenciation artificielle des biens offerts à la consommation, l'obsolescence programmée des produits industriels, l'entrée dans le règne de la marchandise de biens et de services autrefois non traités comme tels (loisirs, activités culturelles et sportives, information, etc.), l'extraordinaire potentiel de développement offert par les technologies nouvelles de communication, d'information et d'échanges, constituent autant de déterminants ou de contraintes qui influent directement sur le processus de consommation. La spontanéité des choix du consommateur, la liberté et la rationalité de ceux-ci paraissent bien théoriques. Des normes de comportement ou « normes sociales de consommation » sont créées, dont l'effet est d'intégrer les modes de consommation dans les conditions de la production. Le consommateur perd ainsi la maîtrise de la fonction de consommer et la vision contractualiste ou volontaire des rapports de consommation se trouve privée de fondement.

L'approche du phénomène de la consommation dans sa réalité laisse apparaître deux vérités qu'il s'agit d'intégrer dans tout effort de réflexion, toute initiative juridique et toute action visant à promouvoir les intérêts du consommateur : l'insuffisance des seuls mécanismes du marché à réussir à protéger le consommateur (1.1.1) ; et la nature collective et le caractère diffus de l'intérêt des consommateurs (1.1.2).

1.1.1 L'insuffisance des seuls mécanismes du marché à réussir à protéger le consommateur

Quatre imperfections principales sont ici dénoncées⁴ :

— La structure concurrentielle du marché est loin d'être parfaite : la conclusion d'accords restrictifs de la concurrence entre entreprises, l'évolution de nombreux marchés vers des structures oligopolistiques, l'existence dans le chef de certaines entreprises publiques ou privées des avantages d'une position dominante leur permettant d'influer de façon déterminant sur les conditions de la production et notamment sur les

3. A. GRANOU, *Capitalisme et mode de vie*, Paris, Cerf, 1974, p. 68 ; M. WIEVIORKA, *L'État, le patronat et les consommateurs*, Paris, PUF, 1977, pp. 28-34.

4. Pour un commentaire plus détaillé de ces imperfections ou *market failures*, voir T. BOURGOIGNIE, *Éléments pour une théorie du droit de la consommation*, Bruxelles, E. Story-Scientia, 1988, pp. 64-78.

prix du marché, l'établissement d'entraves de toutes sortes à la libre circulation des biens et des services sur le marché international constituent autant de réalités susceptibles de se traduire, pour le consommateur, en une restriction de l'offre et en l'application de prix artificiellement élevés.

- L'information du consommateur n'est guère plus parfaite. Par la comparaison qu'elle permet, l'information apparaît comme une condition première de rationalité et de liberté du choix du consommateur ; elle contribue à la bonne performance du marché. Force est cependant de constater, comme bon nombre d'auteurs, le « déficit informationnel » qui caractérise le marché des biens et des services de consommation.

La grande diversité, la technique accrue en même temps que la nature souvent complexe des biens offerts à la consommation rendent difficile un jugement éclairé sur les qualités et les prix respectifs des biens proposés. Le processus d'information du consommateur reste trop souvent basé principalement sur l'initiative, libre et unilatérale, du professionnel qui décide, à des fins promotionnelles, de communiquer certains éléments d'information sous la forme de messages publicitaires. Or ceux-ci, on ne le répétera jamais assez, notamment au regard du débat portant sur l'opportunité de légitimer la publicité comparative, n'ont pas pour but d'informer mais d'inciter à l'achat.

L'imperfection du marché sur le plan de l'information tient aussi, faut-il le souligner, à des facteurs liés au comportement du consommateur lui-même, tels que le coût des démarches à effectuer en vue d'obtenir l'information souhaitée et la faculté qui est la sienne de comprendre le message reçu.

- Plusieurs facteurs de déséquilibre atteignent également la force de négociation du consommateur dans ses rapports marchands. L'égalité des partenaires sur la scène économique et sa traduction en droit que constitue le principe de la convention-loi sont des mythes que l'observation de la réalité du fonctionnement du marché vient démentir. Ainsi relève-t-on :
 - l'isolement dans lequel agit le consommateur devant un interlocuteur qui, le plus souvent, appartient à une entité économique plus large ou peut se reporter à un groupement dont il reçoit assistance ;
 - la normalisation des rapports de consommation dans une société de consommation de masse et la standardisation des contrats qui en découle ;
 - l'éloignement qui, le plus généralement, sépare le consommateur de la personne disposant de la maîtrise effective sur les conditions du

rapport, accentué par la multiplicité des intermédiaires et par l'impersonnalité de certains modes nouveaux de distribution, de communication et d'information ;

- le manque d'information et le défaut de compétences, tant techniques que juridiques, du consommateur qui souhaiterait débattre des conditions de l'échange qu'il noue ainsi que l'importance des coûts que lui occasionnerait l'engagement d'un tel processus de négociation ;
- les pressions exercées sur le consentement du consommateur en vue de l'amener à conclure au moyen de techniques publicitaires omniprésentes et de méthodes de vente toujours plus énergiques ;
- l'inégalité qui caractérise les chances respectives des parties d'accéder aux modes de règlement des litiges mis en place par le système social et principalement au sein de l'ordre judiciaire. Des barrières économiques évidentes se dressent sur la route des consommateurs vers la justice⁵ : l'enjeu généralement réduit du litige de consommation ne justifie pas, économiquement parlant tout au moins, la consultation des professionnels du droit que sont les avocats et le risque d'avoir à supporter, en cas de non-aboutissement de la demande, la charge des coûts du procès. À ces barrières économiques s'ajoutent d'autres obstacles, plus fondamentaux encore, en ce qu'ils soulignent l'image négative qu'ont de la justice la grande majorité des consommateurs : une justice perçue comme formaliste, lointaine, distante des problèmes du quotidien et située du côté des plus puissants. Ne doit-on pas conclure à un déni de justice intolérable dans une société de droit dès lors que les chiffres révèlent que de 2 à 3 p. 100 seulement des litiges de consommation parviennent au pouvoir judiciaire pour y être réglés ?

Ces déséquilibres dans le pouvoir de négociation respectif des parties expliquent le caractère généralement inéquitable du contenu des contrats que le consommateur est appelé à signer lorsqu'il entend user d'un bien ou d'un service, public ou privé.

- Le marché, enfin, n'assure pas aux consommateurs la sécurité à laquelle ils devraient pouvoir prétendre en tant que destinataires des activités de production et de distribution. Trop d'accidents récents, qui ont pour

5. Sur les « effets » de barrière qui éloignent le consommateur de la justice, voir M. CAPPELLETTI et B. GARTH, « Access to Justice: A Worldwide Movement to Make Rights Effective. A General Report », dans M. CAPPELLETTI et B. GARTH (dir.), *Access to Justice*, Milan, Giuffrè, 1978, vol. I, livre 1, pp. 6-7 ; T. BOURGOIGNIE, G. DELVAX, F. DOMONT-NAERT et C. PANIER, *L'aide juridique au consommateur*, Bruxelles, Cabay/Bruylant, 1981, p. 236 et suiv.

nom Tchernobyl et Tchernobâle, les viandes aux hormones, le talc Morhange, les vins frelatés, les briquets explosifs, l'huile de colza, l'exportation de denrées, de pesticides et de médicaments dangereux vers les pays du Tiers Monde, sont là pour nous le rappeler : l'environnement dans lequel s'exerce la fonction de consommer n'est pas le cadre le plus sûr et le coût pour la collectivité qu'engendre une telle situation en paiement d'indemnités sociales pour maladie-invalidité et soins de santé, incapacité de travail, allocations de chômage, perte de revenus taxables non réalisés, etc., justifie à lui seul de ne pas laisser les questions de sécurité au seul échange individuel des parties⁶. À côté de cette première constatation, l'observation du phénomène de la consommation en permet une seconde, tout aussi fondamentale.

1.1.2 La nature collective et le caractère diffus de l'intérêt des consommateurs

La consommation revêt une dimension collective ; elle est faite d'une masse d'actes individuellement posés et répétés par une masse d'individus. Le consommateur ne peut donc être perçu seulement comme le « partenaire » d'échanges individualisés, ce qu'il sera en maintes circonstances ; il est aussi le quatrième pôle du cycle « production — distribution — échange — consommation » et partage, à ce titre, les intérêts collectifs, similaires mais dispersés, des individus composant le groupe économique « consommateur » ou consommariat.

Toute entreprise de normalisation juridique des rapports de consommation doit tenir compte de cette dimension collective⁷ :

- d'une part, en acceptant de ne pas limiter la perception du préjudice allégué par un demandeur isolé au seul préjudice individuel mais d'en évaluer l'importance au regard de la somme des intérêts de l'ensemble des individus ayant à faire face à une même situation préjudiciable — par exemple, l'ensemble des consommateurs destinataires d'une même publicité trompeuse, utilisateurs d'un même produit dangereux ou signataires d'une même clause abusive ;
- d'autre part, en reconnaissant l'existence d'un intérêt collectif des consommateurs, spécifique et distinct de l'intérêt général, au même titre que l'ordre social a reconnu et cherché à assumer la défense d'autres

6. Les coûts indirects ou sociaux de l'échange individuel sont qualifiés par la doctrine économique de *spillovers* ou d'*externalities*. Voir à ce propos P. ASCH et R. SENECA, *Government and the Marketplace*, Chicago, The Dryden Press, 1985, pp. 106-114 ; S. BREYER, *Regulation and its Reform*, Cambridge, Harvard University Press, 1982, pp. 23-26.

7. Sur ce caractère collectif, voir T. BOURGOIGNIE, *op. cit.*, note 4, pp. 40-41.

intérêts collectifs dans le contexte économique contemporain, tels ceux des travailleurs regroupés en syndicats ou ceux des professionnels rassemblés en unions, ordres ou groupements.

Devant cette évidente portée collective du droit de la consommation, le droit traditionnel oppose une vision nettement individualiste : affirmation de principe de l'autonomie des volontés selon lequel le contrat est l'expression libre de deux volontés individuelles, fondement de la responsabilité sur le concept de la faute individuelle, exigence d'un intérêt personnel à agir pour admettre la demande d'un individu devant les tribunaux, etc. À ces instruments, le droit de la consommation oppose des modes collectifs de protection, tels que les accords collectifs ou conventions collectives de la consommation, un régime de responsabilité et de compensation des dommages basé sur la théorie du risque, la recevabilité d'actions collectives devant les tribunaux de l'ordre judiciaire, l'organisation de la faillite civile, etc.

La nature collective de l'intérêt du consommateur entraîne avec elle la reconnaissance du caractère diffus de cet intérêt. Puisque tout le monde est amené à consommer, tout le monde est consommateur : le consommateur n'est pas un concept unique mais diffus ; la qualité de consommateur appartient à tous et à chacun, qu'il soit employeur, travailleur, citoyen, producteur, distributeur, professionnel, riche, pauvre, etc. Le consommariat est un groupe naturellement hétérogène. Le caractère diffus du concept de consommateur n'enlève rien à la spécificité de la fonction de consommer. Le consommateur, lorsqu'il consomme, n'agit pas en tant que producteur, travailleur ou citoyen. Mais l'ambiguïté naît de ce que le producteur, le travailleur et le citoyen sont également consommateurs.

Parmi d'autres effets⁸, l'hétérogénéité du groupe consommateur a une conséquence importante sur laquelle il importe d'insister. Il ne peut être question de donner du consommateur une image unique ou moyenne. La définition du consommateur se doit d'être subjective au sein même du champ de la consommation et de tenir compte de la particularité des déterminants économiques, sociaux et culturels qui entourent l'action des diverses catégories d'individus engagés dans les rapports de consommation. Les réactions, les comportements et les priorités des uns ne sont pas nécessairement ceux des autres. Une typologie différente de problèmes prioritaires doit être établie selon les catégories particulières des consommateurs.

8. *Id.*, pp. 41-44 : on cite les possibilités de conflits d'intérêts entre consommateurs et travailleurs, les difficultés accrues d'organisation et de représentation des intérêts des consommateurs dans le contexte socio-économique ainsi que la réticence de l'individu à participer activement à une action collective (*free rider problem*).

On attire ainsi l'attention sur le fait que la protection des intérêts de certains consommateurs au sein du système économique ne s'est guère vu accorder d'attention suffisante depuis l'origine du mouvement de défense des consommateurs. Plusieurs études ont dénoncé le caractère trop restrictif d'une politique de la consommation qui laisserait à l'écart les problèmes spécifiques des consommateurs économiquement faibles en réservant une part trop importante de ses préoccupations aux problèmes rencontrés par des catégories sociales déjà privilégiées par le niveau de revenus, de culture et d'éducation, et partant mieux aptes à se protéger. Le consommateur économiquement faible serait le consommateur « oublié » de la politique et du droit de la consommation à ce jour⁹.

Le risque existe de voir le droit de la consommation se muer en un facteur nouveau d'inégalités sociales ou en un vecteur supplémentaire d'insertion du phénomène de la consommation dans le mode de production¹⁰. Il s'exercerait en ce domaine, comme en d'autres, un phénomène de « prise de parole » au détriment des plus défavorisés¹¹. L'image habituellement donnée par les tribunaux dans leurs décisions, notamment celles qui sont relatives au caractère trompeur ou non d'une publicité, d'un consommateur « moyennement diligent et critique »¹² constitue à cet égard une dangereuse abstraction qui ne respecte guère l'hétérogénéité du groupe consommateur et l'amalgame d'intérêts qui le composent.

1.2 Les objectifs et la portée véritables de la politique de la consommation

Ces quelques commentaires, qui décrivent le contexte dans lequel s'inscrit le phénomène de la consommation, permettent de mieux appréhender les objectifs que s'assigne la politique de protection des consommateurs.

Il s'agit d'aider les consommateurs à retrouver le rôle et l'influence que la théorie économique traditionnelle leur a sans doute prêtés mais que

9. T. BOURGOIGNIE, « Le consommateur oublié ou la protection du consommateur économiquement faible », dans *Droits des pauvres, Pauvre droit ?*, Louvain-la-Neuve, Éd. du Jeune Barreau/Cabay, 1984, pp. 149-162.

10. Voir G. DELVAX, *loc. cit.*, note 1, 54-56; U. REIFNER, « Der Schutzbereich eines Verbraucherschutzgesetzes und die Schutzwürdigkeit des Verbrauchers », *Journal of Consumer Policy*, 1978, pp. 203-213; K. TONNER, « Verbraucherschutz und Klassentheorie », (1976) *DUR* 241 et suiv.

11. M. DE SERTEAU, *La prise de parole*, Paris/Bruxelles, Desclée de Brouwer, 1968.

12. Pour le droit belge, voir les décisions citées par T. BOURGOIGNIE, *op. cit.*, note 4, pp. 31-32. La même abstraction existe dans la jurisprudence française : voir notamment à propos du *dolus bonus*, J. GHESTIN, *Conformité et garanties dans la vente*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1983, pp. 84-86.

l'environnement socio-économique réel de la société moderne leur a fait perdre. Une telle politique ne limitera donc pas ses préoccupations à satisfaire aux impératifs de performance, d'efficacité et de rationalité exigés par le système économique. Elle cherchera, notamment, mais pas exclusivement, en corrigeant les insuffisances ou les lacunes qui nuisent au bon fonctionnement du marché, à rétablir un certain équilibre entre les ressources et les pouvoirs respectifs des acteurs participant au système. Décrire ainsi l'objectif de la politique de protection des consommateurs met en lumière la dimension « sociale » évidente de cette politique.

Dans un système qui, comme celui des pays d'Europe occidentale, fait essentiellement confiance aux mécanismes du marché, l'objectif de la politique visant à la promotion effective des intérêts des consommateurs consiste, au départ d'une dénonciation des postulats de la théorie économique du consommateur individuel, à rendre au consommateur sa maîtrise sur le processus de consommation en diminuant les contraintes et les modes de consommation qui entourent l'exercice de la fonction de consommer et en isolant, pour mieux les combattre, les facteurs générateurs de la norme sociale de consommation révélée. La politique suggérée est, en ce sens, « active », puisque, dépassant la seule correction des défaillances constatées dans le fonctionnement du marché économique et la seule « protection » du consommateur contre les abus qui en résultent, elle entend « aider » le consommateur à se libérer des contraintes de la consommation, assurer la « promotion » des aspects qualitatifs des aspirations de vie des citoyens et exiger le rétablissement des fondements d'un système social marqué par les idéaux égalitaire et démocratique.

On parlera donc non pas d'une politique de « protection » des consommateurs, mais d'une politique visant à la « promotion » des intérêts du consommateur ou, mieux encore, d'une politique « d'aide au consommateur »¹³. L'intention est d'établir les conditions devant permettre l'émergence, dans le chef des consommateurs, d'un pouvoir compensateur ou *countervailing power*¹⁴. La politique de la consommation révèle sa nature collective et mobilisatrice.

Le champ d'une telle politique déborde bien évidemment les frontières du marché, dont il s'agit par ailleurs de corriger les défaillances. Le marché ne s'y trouve pas condamné, mais il y est posé en instrument d'action plus qu'en périmètre ou cadre réducteur de la réflexion.

13. T. BOURGOIGNIE, *op. cit.*, note 4, p. 127.

14. J.K. GALBRAITH, *American Capitalism : The Concept of Countervailing Power*, Boston, Houghton Mifflin, 1956.

Il faut certes veiller à assurer un bon fonctionnement du marché par des mesures d'information du consommateur ainsi que des initiatives visant à améliorer la transparence et la structure concurrentielle du marché. Mais une politique de la consommation qui se limiterait à cela ne serait finalement que le sous-produit d'une politique de marché intérieur ou d'une politique de concurrence. Aller au-delà requiert de promouvoir d'autres priorités et programmes liés à l'éducation du consommateur, à la protection de ses intérêts économiques, à la protection de sa santé et à sa sécurité, à l'accès effectif des consommateurs à la justice, à l'organisation et à la représentation des intérêts collectifs des consommateurs sur les scènes politique, économique et sociale¹⁵.

2. Pourquoi une politique de protection des consommateurs au sein de la Communauté économique européenne ?

Les considérations qui expliquent le développement du droit de la consommation dans chacun des États membres expliquent l'émergence d'une même politique au sein de la Communauté économique européenne (CEE). Les raisons sont d'ordre économique (2.1) et social (2.2) ; des appréhensions liées à l'achèvement du marché intérieur prévu pour 1993 renforcent le besoin d'une politique d'aide au consommateur européen (2.3).

2.1 Le processus d'intégration économique de la Communauté

Le processus d'intégration économique de la Communauté, à savoir la formation du Marché commun, mais et surtout l'achèvement du Marché intérieur au 31 décembre 1992, entraîne comme conséquence inévitable la nécessité de protéger les consommateurs sur le marché élargi ainsi créé.

2.1.1 Le rapprochement des règles quant à la protection des consommateurs

Le rapprochement des règles qui, au niveau national des États membres, entendent veiller à la protection des consommateurs va être recherché, dès lors qu'il contribue à éliminer ou à réduire les distorsions de concurrence pour l'industrie dans la Communauté.

Dès lors que, notamment, les prescriptions nationales relatives à la sécurité ou à la qualité des biens de consommation, les contrôles publics établis sur les modes de détermination des prix et des tarifs des biens et des

15. Sur les axes d'orientation et les composantes principales d'une politique d'aide au consommateur, voir T. BOURGOIGNE, *op. cit.*, note 4, pp. 132-144, et les nombreuses références citées.

services mis sur le marché, la réglementation des pratiques commerciales, de la publicité et des méthodes de vente, les prescriptions relatives à l'information sur les caractéristiques des produits proposés à la vente, les limites imposées à la validité des clauses et des contrats dans les échanges de consommation ou les mesures d'encadrement du crédit, sont sources de distorsions de concurrence entre les entreprises des États membres, la Communauté européenne trouvera intérêt à en poursuivre l'uniformisation. Les mêmes disparités pouvant résulter non seulement de différences dans le contenu des réglementations économiques en vigueur dans les États membres mais aussi de la façon dont ces normes et règlements sont effectivement appliqués ainsi que du degré effectif d'accès à la justice dont dispose le consommateur dans les différents pays membres en vue d'assurer la mise en œuvre des mesures de protection adoptées en sa faveur, le processus d'intégration juridique recherché ne pourra se limiter aux seules matières relevant du droit normatif mais devra englober aussi celles qui appartiennent au droit de la procédure.

2.1.2 La promotion de l'intégration des mesures juridiques

L'engagement de la Communauté économique européenne à créer un espace intérieur sans frontières non seulement incite les autorités communautaires à adopter des règles uniformes, mais a également pour effet d'encourager les États membres eux-mêmes, du moins ceux qui connaissent déjà un niveau de protection élevé pour leurs citoyens, à promouvoir l'intégration des mesures juridiques qu'ils ont adoptées en faveur des consommateurs résidant sur leur territoire, afin d'éviter que l'harmonisation ne se concrétise, pour ces derniers, par une régression dans la protection dont ils bénéficient.

La décision de promouvoir une politique d'ouverture des frontières, dans la mesure où elle risque de provoquer le démantèlement des systèmes de protection des consommateurs mis en place au niveau national, crée un besoin d'initiatives au niveau communautaire¹⁶ :

— soit que l'État membre qui offre à ses consommateurs un niveau de protection élevé entende préserver cet acquis, voire le renforcer, par la définition de règles communautaires plus sévères ou au moins aussi sévères ;

16. Cette affirmation est détaillée dans T. BOURGOIGNIE, *op. cit.*, note 4, p. 108 et suiv. Elle s'inspire de la thèse du *regulatory gap* développée dans la doctrine nord-américaine à propos du processus d'intégration juridique dans le système fédéral des États-Unis : voir D. TRUBEK, « Consumer Law, Common Markets and Federalism : Introduction and General Concepts », dans T. BOURGOIGNIE et D. TRUBEK, *Consumer Law, Common Markets and Federalism*, Berlin, De Gruyter, 1986, pp. 2-14.

— soit que, ne pouvant s'opposer à l'application des articles du Traité de Rome interdisant les mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives à l'importation de biens ou de services, il trouve dans l'adoption de règles uniformes au niveau communautaire le seul moyen de préserver le niveau de protection en vigueur sur son territoire.

2.1.3 Le développement d'une politique active de la consommation

Le bon fonctionnement du marché intérieur communautaire requiert le développement d'une politique active de la consommation, visant notamment à corriger les imperfections qui vont apparaître sur ce nouveau marché. Les imperfections déjà signalées au niveau national risquent d'être plus manifestes encore à l'échelle de la Communauté : difficultés pour les consommateurs d'un pays d'être informés sur les offres, produits ou services, en provenance de l'étranger, renforcement de la diversification de l'offre, accroissement des risques de défauts et d'accidents liés à l'usage de produits et de services de consommation, développement de méthodes de marketing et de vente « transfrontières », création d'instruments de crédit et de paiement européens, barrières nouvelles à l'accès à la justice, incertitudes quant au droit applicable et à la juridiction compétente en cas de litiges « transfrontières », sous-représentation des intérêts des consommateurs dans les organes de décision de la Communauté, inégalités dans les forces respectives des lobbys « consommateur », d'une part, et « industrie » et « distribution », d'autre part, etc.

On ajoute qu'il n'est pas certain que l'achèvement du marché intérieur européen d'ici 1993 se caractérise automatiquement et dans tous les secteurs par un accroissement de la structure concurrentielle des marchés : l'élimination des barrières protectionnistes et des frontières entre les États membres amène les agents économiques à s'organiser pour faire face au nouvel environnement concurrentiel ainsi créé ; des accords restrictifs de la concurrence sont conclus, notamment pour mettre en place de nouveaux réseaux de distribution ou pour assurer l'« interopérabilité » des services fournis, qui ne feraient pas bénéficier le consommateur, contrairement au prescrit de l'article 85, paragraphe 3, du Traité, d'une partie équitable du profit résultant de l'accord¹⁷.

2.2 Les préoccupations à caractère social

Si le fonctionnement du marché de 1993 sur le plan économique requiert à lui seul une politique de protection des consommateurs, il con-

17. Pour une illustration dans le secteur financier, voir J. PACOLET, « Les implications du grand marché européen de 1992 pour les établissements belges de dépôt », *Cahiers de la consommation*, vol. 1, 1989, pp. 79-138.

vient de dépasser cette seule raison et de souligner les préoccupations à caractère social qui justifient la définition d'une politique active de protection des consommateurs au sein de la CEE.

Ces préoccupations à caractère social ont été affirmées avec force dans tous les programmes d'action de la Communauté en faveur des consommateurs (Résolution du Conseil du 14 avril 1975, *J.O.C.E.* du 25 avril 1975, C 92/1 ; Résolution du Conseil du 19 mai 1981, *J.O.C.E.* du 3 juin 1981, C 133/1 ; Communication de la Commission du 23 juillet 1985 proposant de donner une nouvelle impulsion à la politique de protection des consommateurs, doc. COM/85/314 final ; Résolution du Conseil du 23 juin 1986 fixant les futures orientations de la politique de la C.E.E. pour la protection et la promotion des consommateurs, *J.O.C.E.* du 5 juillet 1986, C 167/1 ; Résolution du Conseil du 9 novembre 1989 sur les priorités futures pour la relance de la politique de protection des consommateurs, *J.O.C.E.* du 23 novembre 1989, C 294/1 ; Plan d'action triennal pour une politique communautaire de la consommation, adopté par la Commission le 28 mars 1990). Ces différentes déclarations politiques insistent sur la dimension sociale de la politique européenne de la consommation. Un autre exemple récent et encourageant est la Résolution du Parlement européen adoptée en mars 1989 sur les droits fondamentaux du citoyen, qui propose une charte sociale fondamentale du citoyen européen au sein de laquelle la protection du consommateur se trouve expressément reconnue.

Il apparaît, à la lecture de ces différents documents, que la Communauté considère que l'objectif d'une politique de protection des consommateurs ne peut être limité à l'établissement d'un marché intérieur. Ainsi, le point 14 de la Communication du 23 juillet 1985 sur la volonté de donner une impulsion nouvelle à la politique de protection des consommateurs dans la Communauté se lit comme suit : « L'objectif essentiel de la Communauté est l'amélioration continue des conditions de vie et de travail de ses peuples. La promotion des intérêts des consommateurs doit en premier lieu être considérée comme une partie intégrante d'une politique centrée sur le bien-être des citoyens. L'établissement du vaste marché intérieur est le moyen et non la fin de la création de la Communauté économique européenne¹⁸. »

On le voit, la Communauté économique européenne s'est clairement prononcée, dans ces textes, pour la reconnaissance d'une politique spécifique de la consommation, distincte des politiques traditionnelles du Traité telles que la politique du marché intérieur et celle de la concurrence.

18. Sur cette communication, voir M.C. HELOIRE, « Politique communautaire à l'égard des consommateurs : les conditions d'une impulsion nouvelle », (1987) *Revue européenne du droit de la consommation* 9-18.

Une plus grande prise en considération des intérêts des consommateurs est par ailleurs souhaitée dans la mise en œuvre des autres politiques communautaires susceptibles de toucher, directement ou indirectement, les consommateurs au sein du marché intérieur européen ; la nécessité d'une telle prise en considération est rappelée et ses modalités précisées dans la Résolution du Conseil du 15 décembre 1986 concernant l'intégration, dans les autres politiques communautaires, de la politique à l'égard des consommateurs (*J.O.C.E.* du 7 janvier 1987, C 3/1).

La Communauté reconnaît le besoin de travailler en ce sens pour garantir au consommateur résidant au sein du marché intérieur européen un minimum impératif de protection sociale. Dès lors qu'un conflit existe entre les exigences de la politique du marché intérieur et des mesures nationales de protection des consommateurs, il y sera porté remède, en ce qui concerne tout au moins les mesures nationales dûment justifiées par la protection des consommateurs et qui ne constituent pas des formes désignées de protectionnisme tirant prétexte du souci d'assumer la protection des consommateurs nationaux, par la voie du rapprochement des dispositions législatives entre les États membres. Plus particulièrement, les programmes communautaires citent comme exemples de secteurs où le besoin d'harmonisation se fait le plus pressant : la qualité et la sécurité des biens de consommation, la protection de la santé du consommateur, le crédit à la consommation, la responsabilité du fait des produits, les pratiques commerciales et certaines méthodes de vente ainsi que la garantie et le service après-vente.

Corollairement, la Communauté s'engage à veiller à ce que la politique du marché intérieur et les efforts d'intégration juridique n'aboutissent pas à l'effet négatif d'une diminution du degré de protection des consommateurs au regard des normes nationales appelées à s'effacer devant les mesures communautaires. L'objectif de la politique d'aide au consommateur n'est pas d'établir un marché économique sans frontières intérieures ; l'harmonisation des dispositions des États membres n'est pas une fin en soi et il ne peut être question de sacrifier la protection des consommateurs européens sur l'autel de l'uniformité. Il s'agit d'assurer, par l'établissement progressif du marché intérieur et le rapprochement des législations, la promotion des intérêts des consommateurs sur la scène communautaire ainsi qu'un accroissement du niveau général de protection pour les consommateurs de tous les pays de la Communauté. L'article 100 A, paragraphe 3, de l'*Acte unique européen* enjoint explicitement à la Commission de prendre pour base, dans ses propositions « en matière de santé, de sécurité, de protection de l'environnement et de protection des consommateurs », un niveau de protection « élevé ».

2.3 Les appréhensions liées à l'Europe de 1993

L'objectif 1992 — en fait le 1^{er} janvier 1993 — que s'est donné la Communauté européenne pour achever le marché intérieur européen par la création d'un espace sans frontières entre les États membres de la Communauté rend plus délicate encore la rencontre entre la politique du marché intérieur, d'une part, et celle qui vise à la protection des consommateurs, d'autre part.

2.3.1 La politique du marché intérieur et la protection des consommateurs

La première, la politique, constitue la priorité absolue des initiatives communautaires ; déjà prévue dans le Traité de Rome, elle a justifié l'adoption, en 1986, de l'*Acte unique européen* en vue d'en accélérer la réalisation. La seconde, la protection, relève des politiques sociales de la Communauté non expressément reconnues en 1957 dans le texte du Traité et n'a pas été confirmée de façon explicite, au contraire de la politique de l'environnement, dans le texte de l'*Acte unique européen*. Le risque existe donc de voir la politique de protection des consommateurs n'être traitée que comme un sous-produit de la politique visant à l'achèvement du marché intérieur ; des mesures de protection des consommateurs ne seraient alors adoptées au niveau communautaire que pour autant qu'elles contribuent directement à la politique de marché intérieur¹⁹.

Ainsi en serait-il, par exemple, de l'harmonisation des règles relatives à l'information des consommateurs en ce qu'elles permettent à ceux-ci de jouer pleinement leur rôle sur le marché ; ou de l'harmonisation des normes des produits en ce qu'elle permet d'éliminer les entraves aux échanges.

Certes, depuis l'arrêt *Cassis de Dijon* du 20 février 1979 (*Rec.*, p. 649) en matière de produits et les arrêts *Assurance-coassurance* du 4 décembre 1986 en matière de services, la protection du consommateur a été reconnue par la Cour de justice des communautés européennes comme l'une de ces exigences impératives qui justifient le maintien de dispositions nationales pourtant contraires aux règles du Traité relatives à la libre circulation des biens et des services. Le maintien de ces mesures protectrices nationales n'en est pas moins laissé à l'interprétation de la Cour, qui appréciera s'il

19. Sur cette contradiction possible, voir T. BOURGOIGNIE, *op. cit.*, note 4, p. 242 ; M.C. HELOIRE, *loc. cit.*, note 18, 4 et suiv. ; P. RENAUDIÈRE et S. VAN DUYN, « L'Acte unique européen et la protection des consommateurs », dans *L'Année de la consommation* 1987, Bruxelles/Louvain-la-Neuve, E. Story-Scientia/Centre de droit de la consommation, 1988, pp. 22-31 ; EUROPEAN CONSUMER LAW GROUP, « Consumer Protection in the EEC after Ratification of the Single Act », *Journal of Consumer Policy*, 1987, p. 326 et suiv.

s'agit de mesures destinées véritablement à protéger le consommateur et s'il n'existe pas un substitut plus acceptable ou moins restrictif du libre-échange, tel qu'une amélioration de l'information du consommateur par un étiquetage plus approprié et plus clair²⁰.

Le délaissement d'une politique communautaire d'harmonisation positive des règles nationales de protection des consommateurs et son remplacement par une intégration négative axée sur l'élimination des obstacles aux échanges représentent un danger évident pour les consommateurs européens ou, à tout le moins, pour certains d'entre eux.

Si les mesures de protection dont bénéficie le consommateur dans un pays A se voient écartées à titre de mesures d'effet équivalent, sans qu'un degré aussi élevé de protection lui soit en même temps accordé au niveau communautaire, le processus d'intégration communautaire se solde par une perte pour les consommateurs qui se voyaient davantage protégés dans leur ordre juridique national. De même, l'application des règles du marché intérieur sans initiatives communautaires d'intégration ou d'harmonisation positive concomitante, aboutira à ouvrir les frontières d'un espace justement protégé aux produits et aux services en provenance d'espaces moins réglementés et moins favorables à la protection des intérêts des consommateurs. Devant cet état de choses, les pouvoirs nationaux hésiteront à prendre de nouvelles initiatives législatives ou réglementaires en faveur de leurs consommateurs; certains d'entre eux y trouveront un argument solide leur permettant de légitimer leur inaction en la matière.

La priorité, voire l'exclusivité, réservée à l'achèvement du marché intérieur est, par ces effets, à l'origine de failles réglementaires ou *regulatory gaps* qu'il importe de corriger²¹.

Dès lors que la Communauté continuera à affirmer, comme elle le fait dans ses résolutions récentes, qu'elle entend mettre en œuvre une politique active de protection des consommateurs, liée à une politique de marché intérieur mais distincte d'elle, elle ne peut abandonner le processus de rapprochement, par voie de directives et de règlements, des mesures de protection des consommateurs en vigueur dans les États membres.

La nouvelle approche suggérée dans le Livre blanc de juin 1985 sur l'achèvement du marché intérieur et concrétisée dans les initiatives récentes intéressant notamment le secteur financier, qui consiste à privilégier le principe de la reconnaissance mutuelle des normes entre les États mem-

20. Sur la fonction importante ainsi reconnue à la Cour de justice des communautés européennes et l'exercice effectif qui en est fait dans le champ de la consommation, voir T. BOURGOIGNIE, *op. cit.*, note 4, pp. 464-495.

21. Sur la théorie des *regulatory gaps*, voir D. TRUBEK, *op. cit.*, note 16.

bres, prête ainsi à sérieuse critique. Elle ne paraît pas pouvoir, à elle seule, servir les intérêts des consommateurs, tant en ce qui concerne l'établissement de contrôles prudentiels garantissant notamment la solvabilité des prestataires qu'à l'égard des règles concernant les méthodes promotionnelles, la publicité, les clauses abusives des contrats, le partage des risques et le règlement des litiges.

2.3.2 L'uniformisation des règles de protection

Un autre écueil à éviter, dès lors que l'harmonisation des dispositions est recherchée, consisterait à sacrifier l'objectif de protection des consommateurs sur l'autel de l'uniformité. L'uniformisation des règles de protection des consommateurs dans la CEE ne peut être l'objectif premier d'une politique communautaire visant à la promotion des intérêts des consommateurs : le marché intérieur et l'uniformisation qu'il suppose ne sont là que pour renforcer la qualité de vie des citoyens et notamment la protection de leurs intérêts en tant que consommateurs. Il est donc essentiel que le compromis qui caractérise le processus de décision communautaire n'aboutisse pas à un alignement des dispositions communautaires sur le plus petit commun dénominateur, ce qui entraînerait une perte de protection pour les consommateurs de certains États membres.

Afin d'éviter cet écueil et dans la logique d'une évolution vers la reconnaissance au consommateur européen d'un niveau de protection élevé, comme le requiert l'article 100 A, paragraphe 3 nouveau, du Traité, les mesures d'harmonisation adoptées ne devraient revêtir qu'un caractère minimal, autorisant les États membres à maintenir et à adopter des règles allant au-delà des dispositions de l'instrument communautaire. Telle est bien la solution retenue dans les directives du 10 septembre 1984 en matière de publicité trompeuse, du 20 décembre 1985 relative aux contrats négociés en dehors des établissements commerciaux, du 22 décembre 1986 relative au crédit à la consommation et du 13 juin 1990 relative aux voyages à forfait ; tel n'est cependant pas le régime de la directive du 25 juillet 1985 relative à la responsabilité du fabricant, ni celui de deux propositions de directives importantes et actuellement débattues (clauses abusives, septembre 1990 ; responsabilité des prestataires de services, octobre 1990).

Seule l'affirmation du caractère minimal des directives communautaires dans le champ de la consommation permettra d'éviter un abaissement, sur l'ensemble du marché communautaire, des normes de protection des consommateurs²². L'exemple de la mise en œuvre, par les États

22. Sur l'harmonisation minimale, on lira K. MORTELMANS, « Harmonisation minimale et droit de la consommation », (1988) *Revue européenne du droit de la consommation* 1-14.

membres, de la directive sur la responsabilité du fait des produits illustre parfaitement ce danger. L'adoption de directives minimales aura, au contraire, pour effet d'inciter à la concurrence entre les États membres dans les niveaux respectifs de protection accordés aux consommateurs résidant sur leur territoire et, de ce fait, d'amener la Communauté, par un processus d'harmonisation progressif, à gravir des paliers successifs vers un plus haut commun dénominateur.

2.3.3 Les instruments de réglementation

Enfin, il est à craindre que la Commission européenne, pressée d'aboutir à ses objectifs d'intégration économique, ne délaisse les instruments d'intervention du type réglementaire dont elle dispose au profit de mesures du type volontaire ou d'autodiscipline.

Rien ne s'oppose en principe à ce que des modes volontaires de réglementation — codes de conduite, recommandations, expériences-pilotes, directives-cadres, normes CEN/CENELEC, etc. — contribuent à la mise en œuvre d'une politique efficace de protection des consommateurs. Ces instruments ont pour eux certains avantages tels que la flexibilité, la rapidité d'adaptation et les chances d'une meilleure application par les parties intéressées²³. Il reste que ces instruments ne devraient en aucune manière servir d'alternative à la réglementation, qu'ils pourraient pourtant utilement compléter²⁴. La transformation, durant les mois d'été 1988, de la proposition de directive relative aux systèmes de paiement dans les relations entre porteurs et émetteurs en une simple recommandation est, à cet égard, particulièrement regrettable (Recommandation du 17 novembre 1988, 88/590/CEE, *J.O.C.E.*, L 317/55)²⁵. On n'y trouve aucune justification, sinon le résultat d'un lobbisme efficace des institutions bancaires sur les responsables de la Commission, signe évident de la différence considérable des rapports de force respectifs des représentants des profes-

23. Pour une description détaillée des diverses initiatives de *soft-law* prises dans les pays d'Europe, on prendra connaissance du numéro spécial du *Journal of Consumer Policy*, « Implementing the Consumer-supplier Dialogue through Soft-law ? », *Journal of Consumer Policy*, vol. 7, n° 2, 1984, pp. 111-321.

24. Sur les conditions du recours au *soft-law* comme instrument de la politique d'aide au consommateur, voir T. BOURGOIGNIE, « The Need to Reformulate Consumer Policy », *Journal of Consumer Policy*, vol. 7, n° 2, 1984, pp. 307-321.

25. La Recommandation demande à la Commission de vérifier, après un an, la conformité des conditions générales utilisées par les émetteurs de cartes de paiement avec les termes de la Recommandation. Cet examen a révélé l'absence d'effet de l'instrument communautaire dans une grande majorité des pays européens : voir CONSUMENTENBOND/BEUC, *A Survey of the Implementation of the EC-Recommendation Concerning Payment Systems*, Bruxelles, avril 1990.

sionnels et de ceux des consommateurs auprès des instances communautaires. Autre exemple : la Recommandation de la Commission du 14 février 1990 relative à la transparence des frais bancaires (*J.O.C.E.* du 15 mars 1990, C 67)²⁶.

3. Le bilan des acquis au 31 décembre 1991

Le bilan des acquis de la politique communautaire en faveur des consommateurs à ce jour reste modeste et « minimaliste ». L'action menée révèle les diverses contradictions signalées ci-dessus et laisse apparaître les limites des initiatives prises par rapport aux objectifs et aux principes annoncés.

3.1 Les domaines de la concurrence et du marché intérieur

Les initiatives dans les domaines de la concurrence et du marché intérieur, dont les consommateurs seront appelés à bénéficier indirectement, sont nombreuses et intéressantes. On se contente de signaler ici l'extension du champ d'application des articles 85 et 86 du Traité de Rome à des secteurs protégés tels que le transport aérien (Arrêt *Nouvelles Frontières*, 1985 ; Arrêt *Aassed*, 1989) et les banques (Arrêt *Zuchner*, 1981), l'encouragement aux importations parallèles, la prise en considération des intérêts des consommateurs dans l'octroi d'exemptions par catégorie d'accords ou d'exemptions individuelles accordées sur la base de l'article 85, paragraphe 3, du Traité (décision *Eurochèque*, 1985 ; règlement relatif au contrat de franchise, 1988 ; règlement relatif à la distribution de véhicules automobiles, 1984).

On a par ailleurs déjà relevé l'importance de la jurisprudence *Cassis de Dijon* (1979) rendue sur la base de l'article 30 du Traité et son application au domaine des services dans les arrêts *Assurance-coassurance* (1986).

3.2 Les programmes spécifiques d'action

La réalisation effective des programmes spécifiques d'action en faveur des consommateurs laisse, quant à elle, à désirer. L'essentiel des mesures prises a trait à l'harmonisation des dispositions législatives, réglementaires ou administratives des États membres qui concernent la qualité, la sécurité et la présentation des biens mis en circulation.

Au 31 décembre 1991, le nombre de directives de ce type adoptées par le Conseil dans le secteur des produits industriels était de plus de 240. Les

26. M. GOYENS, « Services financiers — Endettement du consommateur », (1990) 1 *Revue européenne du droit de la consommation* 149.

produits visés sont principalement les aérosols, les fertilisants, les instruments de mesure, l'équipement électrique et les appareils ménagers, les véhicules automobiles, les produits textiles, les substances dangereuses et toxiques (solvants, peintures, produits d'entretien, pesticides, détergents), les produits cosmétiques et les médicaments. L'adaptation technique de plusieurs de ces normes communautaires a été réalisée par des directives de la Commission adoptées sur la base et selon la procédure particulière de l'article 155, paragraphe 4, du Traité ; ces directives étaient, à la même date, plus d'une centaine.

Dans le secteur des produits alimentaires, des dizaines de directives réglementent l'usage des additifs, la dénomination et la composition de multiples denrées déterminées (cacao et chocolat, miel, café, lait, fruits et légumes, vin, etc.), la composition des matériaux et produits susceptibles d'entrer en contact avec les denrées alimentaires ainsi que les méthodes d'analyse à respecter pour l'expérimentation et l'échantillonnage.

La sécurité des consommateurs à l'égard des produits de consommation, qui constituait d'ailleurs le thème dominant de la communication de la Commission du 23 juillet 1985 concernant une « Nouvelle impulsion pour la politique de protection des consommateurs », a justifié de multiples initiatives. On cite principalement :

- la décision du Conseil du 22 avril 1986 concernant un projet de démonstration en vue de l'institution d'un système communautaire d'information sur les accidents dans lesquels sont impliqués des produits de consommation (*J.O.C.E.* du 26 avril 1986, L 109/23), prolongée par la décision du Conseil du 22 octobre 1990 (*J.O.C.E.* du 27 octobre 1990, L 296/64) ;
- la directive du Conseil du 25 juin 1987 relative aux produits qui, n'ayant pas l'apparence de ce qu'ils sont, compromettent la santé ou la sécurité des consommateurs (*J.O.C.E.* du 11 juillet 1987, L 192/49) ;
- la directive du Conseil du 3 mai 1988 sur la sécurité des jouets (*J.O.C.E.* du 16 juillet 1988, L 187) ;
- la décision du Conseil du 21 décembre 1988, concernant un système communautaire d'échange rapide d'information sur les dangers découlant de l'utilisation de produits de consommation (*J.O.C.E.* du 21 janvier 1989, L 17/51), modifiée par la décision du Conseil du 29 juin 1990 (*J.O.C.E.* du 6 juillet 1990, L 173/49) ;
- la proposition de directive du Conseil sur la sécurité générale des produits (présentée par la Commission le 26 avril 1989 et amendée en juin 1990).

Si la protection de la santé et la sécurité des consommateurs constituent l'objectif certain de ces diverses initiatives de la Communauté, l'intervention communautaire dans ce champ répond aussi, de toute évidence, à des impératifs liés à la mise en œuvre de la politique de marché intérieur. Il s'agit d'harmoniser les normes et les réglementations nationales relatives aux caractéristiques diverses des biens mis sur le marché, telles que leur sécurité, leur qualité, leur degré de performance et leur présentation, afin de permettre la commercialisation de tout produit fabriqué dans un État membre sur le territoire des autres États.

L'information des consommateurs devrait également y pourvoir. Les mesures adoptées dans le cadre du chapitre A des programmes d'action de la Communauté en faveur des consommateurs veillent toutes à ce que l'information du consommateur sur les caractéristiques du produit, ses ingrédients et ses modes d'emploi soit assurée de façon adéquate. Si la prévention des risques et la sécurité des consommateurs constituent des raisons justifiant l'adoption de règles communautaires relatives à la classification, la présentation, la dénomination, l'emballage et l'étiquetage des produits destinés au consommateur, l'intention est aussi d'accroître la transparence du marché et d'élargir la concurrence intracommunautaire. Le chapitre D des programmes d'action communautaire en faveur des consommateurs, intitulé « L'information et l'éducation des consommateurs », reçoit ainsi une application partielle.

L'information des consommateurs a été spécialement encouragée dans le secteur des denrées alimentaires et à l'égard des substances et préparations dangereuses. L'intervention de la Communauté y dépasse les seules questions de sécurité pour inclure des mesures de transparence des prix, telle l'indication des prix unitaires.

Récemment encore, le Conseil a adopté deux directives relatives à la protection des consommateurs en matière d'indication des prix, l'une cherchant à améliorer cette information dans le domaine des produits alimentaires (7 juin 1988, *J.O.C.E.* du 9 juin 1988, L 142) et l'autre introduisant une même transparence dans le secteur des produits non alimentaires (7 juin 1988, *J.O.C.E.* du 9 juin 1988, L 142).

Enfin, on signale que des études sont en cours à la Commission sur la transparence des tarifs de certaines professions libérales et, de façon plus générale, sur les modes d'indication des prix des services prestés au consommateur.

La réalisation des mesures destinées à garantir la protection des intérêts économiques et juridiques des consommateurs (chapitre B des programmes d'action communautaire) est particulièrement défailante. Des directives, on le sait, ont été adoptées en matière de publicité trompeuse

(10 septembre 1984, *J.O.C.E.* du 19 septembre 1984, L 250/17), de responsabilité du fait des produits défectueux (25 juillet 1985, *J.O.C.E.* du 7 août 1985, L 210/29), de démarchage à domicile (20 décembre 1985, *J.O.C.E.* du 31 décembre 1985, L 372/31), de crédit à la consommation (22 décembre 1986, *J.O.C.E.* du 12 février 1987, L 42/48, modifiée par la directive du 22 février 1990 à propos du calcul du taux d'intérêt annuel) et de voyages à forfait (13 juin 1990, *J.O.C.E.* du 23 juin 1990, L 158/50).

Mais d'autres matières importantes pour la promotion des intérêts des consommateurs et tenues pour prioritaires par les programmes d'action de la Communauté continuent à ne faire l'objet d'aucun instrument à force décisive. Ainsi en est-il notamment des clauses abusives (proposition de la Commission adoptée en septembre 1990 ; *J.O.C.E.* du 28 septembre 1990, C 243/2), des méthodes de vente et modes promotionnels, des garanties et conditions de service après-vente, de la vente par correspondance, du contrat d'assurance, des transferts électroniques de fonds (seule existe en la matière la Recommandation déjà citée du 17 novembre 1988, *J.O.C.E.* du 24 novembre 1988, L 317), de la protection de l'utilisateur des services publics, de la responsabilité des prestataires de services (proposition de la Commission adoptée le 24 octobre 1990), etc.

Les activités de la Communauté qui concernent le chapitre C des programmes d'action, intitulé « Conseils, assistance et réparation des dommages », ainsi que le second volet du chapitre D, consacré à l'éducation des consommateurs, n'ont guère dépassé le stade utile, mais insuffisant, de la publication de documents de travail, du financement de projets de recherche, de l'organisation de colloques et de la réalisation d'expériences-pilotes.

Sur le plan de l'accès à la justice, le Mémorandum de la Commission du 4 janvier 1985 (*Bulletin des C.E.*, Supplément 2/1985, pp. 3-45) opte pour une approche pragmatique consistant à encourager la réalisation, selon un modèle analogue, d'expériences-pilotes de procédure simplifiée pour le règlement des litiges de consommation dans divers pays de la Communauté.

L'importante Résolution du Conseil du 25 juin 1987 sur l'accès des consommateurs à la justice (*J.O.C.E.* du 4 juillet 1987, C 176/2) n'a guère reçu de suite à ce jour. Le texte de la résolution invite la Commission à poursuivre et à élargir son programme d'action destiné à fournir aux consommateurs les moyens appropriés d'accéder à la justice. Trois priorités sont affirmées : la mise en place de procédures « rapides, efficaces et peu coûteuses » pour le règlement des litiges individuels, l'élargissement des modes collectifs de représentation des intérêts des consommateurs devant les tribunaux et la résolution des litiges « transfrontières » résultant

« d'activités professionnelles à travers les frontières et des contacts directs des consommateurs d'un État membre avec les professionnels et commerçants d'un autre État membre ».

En matière d'éducation des consommateurs, on renvoie au contenu de la Résolution du 9 juin 1986 concernant l'éducation du consommateur dans l'enseignement primaire et secondaire (*J.O.C.E.* du 23 juillet 1986, C 184/21).

Sur le plan de la représentation des consommateurs (chapitre E des programmes d'action communautaire), les problèmes restent multiples et liés à la fois à la faiblesse, en moyens humains et financiers, des services de la Commission chargés de défendre l'intérêt des consommateurs au sein même des instances communautaires, aux difficultés de fonctionnement du Comité (devenu Conseil en 1990) consultatif des consommateurs et au déséquilibre des forces qui caractérise l'organisation respective des intérêts des professionnels et de ceux des consommateurs en groupes de pression agissant auprès des centres de décision communautaires.

4. Des jalons pour une évolution favorable

Nous suggérerons maintenant les conditions qui nous paraissent devoir être remplies en vue de relancer, sur la scène européenne, une politique active d'aide au consommateur.

4.1 La spécificité de la politique d'information et de protection des consommateurs

Réaffirmer la spécificité, au regard des autres politiques communautaires et plus particulièrement des politiques du marché intérieur de la concurrence, de la politique d'information et de protection des consommateurs, celle-ci étant perçue dans ses dimensions dynamique et sociale qui lui confèrent son exacte et large portée : la promotion des intérêts des consommateurs constitue une exigence impérative qui justifie le maintien et l'adoption de mesures nationales de protection et requiert, au niveau communautaire, la poursuite d'un travail d'harmonisation positive tendant, au départ d'un niveau de protection élevé, à accroître ce niveau vers le plus haut commun dénominateur.

4.2 Un meilleur fédéralisme

Établir les conditions de ce que nous avons qualifié ailleurs d'un meilleur fédéralisme ou partenariat entre, d'une part, Bruxelles — pouvoir « central » — et, d'autre part, les États membres — pouvoirs nationaux ou subcentraux : la réussite de l'intégration européenne nous paraît dépendre

de ce partenariat, lequel exclut à la fois la volonté d'une trop grande uniformisation au départ de directives communautaires et l'attitude défensive des États à voir préserver leur souveraineté en nombre de matières.

Le système fédéral américain offre à cet égard l'image d'un partenariat beaucoup plus réel et certains des instruments utilisés pour le consacrer pourraient certes inspirer les autorités politiques en Europe²⁷, dont l'adoption de directives laissant aux États membres la liberté d'accorder une protection additionnelle (directive minimale, options, clauses de sauvegarde, etc.), la rédaction de législations modèles dont l'adoption est suggérée aux États membres (*restatements, model legislation, uniform codes*, etc.), le développement de systèmes d'échanges d'information et de documentation en droit comparé, l'encouragement à la coopération entre les autorités nationales, administratives et judiciaires, chargées de l'application des normes de protection des consommateurs, etc.

En sens inverse, les États membres doivent accepter de reconnaître à l'autorité communautaire un rôle d'initiative et de contrôle accru dans certains domaines prioritaires où la protection des consommateurs requiert l'adoption de mesures uniformes ; on songe à la mise en place d'agences ou de structures communautaires pour les denrées alimentaires et les médicaments (US Food and Drug Administration), pour la sécurité des consommateurs (US Consumer Product Safety Commission) et pour les méthodes de vente ou modes promotionnels (US Fair Trade Commission), qui se verraient doter de pouvoirs d'intervention renforcés, à l'exemple de ce qui se pratique déjà dans le champ du droit européen de la concurrence.

4.3 Un espace judiciaire ouvert aux consommateurs

Créer en Europe les conditions d'un espace judiciaire européen ouvert aux consommateurs : tel nous paraît être le réel défi que l'Europe devra relever durant les années 1990. Au rapprochement des normes de droit matériel auquel on aura procédé depuis l'institution de la Communauté et plus particulièrement dans le cadre de l'achèvement du marché intérieur européen au 31 décembre 1992, il s'agira de faire succéder l'intégration des normes de droit formel destinées à garantir la mise en œuvre effective des dispositions du droit communautaire. Tout comme l'accès des consommateurs à la justice doit être assuré dans chaque État membre, il doit l'être au sein de la Communauté elle-même. Un espace économique sans frontières qui ne procurerait pas au citoyen les moyens de se prévaloir des droits nouveaux qui lui sont reconnus n'aurait guère de signification et

27. Pour des suggestions sur quelques éléments utiles de cette comparaison, voir T. BOURGOIGNIE, « Consumer Law and the European Community : Issues and Prospects », dans T. BOURGOIGNIE et D. TRUBEK, *op. cit.*, note 16, aux pages 223-231.

d'intérêt, sinon celui de légitimer une prétendue dimension sociale du processus d'intégration de la Communauté.

La réalisation d'un espace judiciaire européen ouvert aux consommateurs doit se faire à échéance rapprochée : pourquoi pas une « Europe 1999 » ? L'entreprise appelle de profondes réformes et requiert des initiatives nombreuses. On ne fait ici qu'en énumérer certaines :

- Définition de programmes de formation en consommation à destination des professionnels du droit (avocats, magistrats, enseignants, auteurs de doctrine) ainsi que des intermédiaires appelés à formaliser les demandes émanant des consommateurs (responsables des associations de défense des consommateurs, des centres sociaux, d'information et de consultation, etc.). Plusieurs actions peuvent, dans ce but, être suggérées, dont :
 - l'organisation de cycles de formation et de recyclages permanents orientés vers ces acteurs et intermédiaires privilégiés ;
 - la création d'enseignements spécifiques sur les droits du consommateur dans les réseaux scolaire et universitaire et l'encouragement d'études de troisième cycle consacrées au droit européen et comparé de la consommation ;
 - la centralisation des données juridiques intéressant le droit de la consommation des pays membres de la Communauté et de la Communauté elle-même au sein d'une banque de données qui en permette la systématisation et le traitement ;
 - la diffusion des connaissances ainsi rassemblées vers les professionnels du droit par la voie soit de la consultation directe de la banque de données, soit de chroniques législatives et de jurisprudence au sein d'une revue juridique européenne de droit de la consommation (par exemple, la *Revue européenne du droit de la consommation*, actuellement éditée par le Centre de droit de la consommation de Louvain-la-Neuve), ou de publications fixant l'état des acquis du droit de la consommation national des États membres, communautaire et comparé.
- Programmes d'information et de consultation juridiques à destination du consommateur lui-même. Deux initiatives à cet égard nous paraissent devoir être envisagées :
 - la mise en place, dans les divers États membres, de centres d'information et de consultation juridiques fournissant au consommateur l'aide juridique requise quant à la connaissance de ses droits et obligations au regard du droit communautaire et susceptibles de l'aider dans ses premières tentatives de règlement du conflit ; ces Euro-info-

Centres veilleraient, selon des modalités à définir, à coordonner leur action avec les autres réseaux de consultation juridique existants dans le pays. L'action, notons-le, n'est nullement extraordinaire : elle s'inspire directement d'un projet similaire élaboré par la Commission européenne en faveur des petites et moyennes entreprises cherchant à s'informer des retombées et des potentialités du marché intérieur européen. On rappelle d'ailleurs que, dès 1977, le Parlement européen, dans la Résolution du 14 septembre sur la politique communautaire des consommateurs, appelait la Commission à adopter un règlement fondé sur l'article 235 du Traité prévoyant la mise en place dans la Communauté des centres d'information et de consultation pour les consommateurs (*J.O.C.E.* du 10 octobre 1977, C 241/23) ;

- l'institution d'une structure chargée, au niveau communautaire, de promouvoir et de coordonner les initiatives d'information et de consultation juridiques du consommateur nous paraît également devoir être débattue.

Dans sa Résolution du 13 mars 1987 sur l'accès des consommateurs à la justice, le Parlement européen invite clairement la Commission à s'engager dans cette voie. Cette institution, que l'on pourrait qualifier d'Ombuds service par référence aux institutions de ce type existant dans les pays du nord de l'Europe, ou d'Institut européen de la consommation par référence aux instituts nationaux que connaissent les pays du sud de l'Europe, agirait de façon indépendante mais en étroite collaboration avec les services de la Commission européenne, d'une part, et les institutions nationales similaires, d'autre part. Son financement devrait être assuré par des dotations émanant de la Commission ainsi que de ses 12 partenaires.

Sur le plan de l'information et de la consultation juridiques des consommateurs européens, l'Institut se verrait reconnaître le droit d'initiative le plus large : campagnes publiques d'information, rédaction de brochures explicatives des droits du consommateur dans le contexte du marché intérieur européen, diffusion de brochures ou dépliants illustrant les problèmes juridiques le plus fréquemment rencontrés par les consommateurs ainsi que les moyens judiciaires d'y remédier, etc.

- Élargissement et amélioration des voies d'accès au règlement judiciaire des litiges liés au droit communautaire de la consommation. Plusieurs suggestions, tout aussi opportunes et indispensables les unes que les autres, peuvent être émises :

- encourager la Cour de justice et la doctrine à reconnaître l'effet direct des instruments de mise en œuvre de la politique communautaire à

l'égard des consommateurs et notamment des directives, dès lors que celles-ci contiennent une réglementation précise et détaillée ; cette reconnaissance devrait aller jusqu'à admettre que la directive ait un effet direct horizontal une fois écoulé le délai fixé pour sa mise en œuvre en droit interne, permettant ainsi au consommateur de s'en prévaloir à l'encontre d'un professionnel alors même que la directive n'aurait pas encore été transposée en droit national, comme il est de règle en droit de la concurrence ;

- améliorer l'accès des demandeurs auprès des services de la Commission en vue d'encourager celle-ci à agir devant la Cour dans le cadre de l'article 169 du Traité : l'Ombuds service ou l'Institut suggéré plus haut devrait ici faire œuvre utile en recevant les plaintes, en les enregistrant, en en faisant un premier examen et en les orientant, avec son appui, vers les services compétents de la Commission. Des règles précises de procédure, aujourd'hui inexistantes, fixeraient le délai, les modalités et la forme de la réponse à fournir par la Commission ;
- prévoir, dans chaque État membre, la spécialisation de juridictions existantes dans les matières économiques et sociales du droit communautaire et auxquelles les affaires portant sur la mise en œuvre du droit communautaire de la consommation pourraient être soumises : à des sections spéciales de certains tribunaux de commerce ou à des tribunaux de grande instance ? L'initiative satisferait aux besoins d'une juridiction spécialisée et proche du citoyen, tout en déchargeant la Cour de justice d'un volume trop important de questions préjudicielles ;
- simplifier et harmoniser les règles d'accès aux juridictions nationales chargées du règlement des litiges de consommation pour que puisse être au mieux utilisée la procédure de la question préjudicielle prévue par l'article 177 du Traité et que les consommateurs soient à même, en accédant à leurs juridictions nationales, de requérir la mise en œuvre du droit communautaire ; les enseignements tirés des expériences-pilotes réalisées par la Commission européenne dans plusieurs États membres — dont la Belgique et la France — pour la définition d'une procédure simplifiée et accélérée du traitement des litiges de consommation devraient être, à cet égard, très précieux ;
- confirmer l'admissibilité de la voie collective dans l'espace judiciaire européen : la jurisprudence actuelle des juridictions suprêmes nationales et de la Cour de justice des communautés européennes qui consiste à refuser aux groupements de défense des consommateurs le

droit d'agir pour la défense de l'intérêt collectif des consommateurs²⁸ doit être renversée. L'évolution constatée en la matière dans le domaine de la mise en œuvre du droit communautaire de la concurrence doit être confirmée et élargie. Il va de soi que la confirmation de ce principe devra trouver place tant dans les institutions judiciaires nationales qu'à la Cour de justice des communautés européennes. Dans une même optique, on s'interrogera sur l'opportunité de reconnaître un même droit d'action en représentation de l'intérêt collectif des consommateurs européens à l'Ombuds service ou à l'Institut dont la création a été suggérée plus haut. Ce dernier pourrait agir en représentation des intérêts individuels des consommateurs (action collective), tandis que l'action de groupe, cherchant à protéger l'intérêt collectif des consommateurs, se verrait réservée aux groupements reconnus comme étant représentatifs des consommateurs. La qualité pour agir du groupement se trouverait confirmée, par application du principe de la reconnaissance mutuelle, dans le chef de tout groupement reconnu, en droit national, comme étant représentatif des consommateurs ; il va de soi qu'elle serait par ailleurs reconnue aux groupements actuellement désignés par la Commission comme organisations européennes de défense des consommateurs ;

- réviser les dispositions actuellement en vigueur quant au droit applicable et à la juridiction compétente en cas de litiges « transfrontières »²⁹.

Rendre efficaces ces diverses suggestions requiert de porter remède à l'obstacle économique que constituera inévitablement le coût de l'accès à l'espace judiciaire européen. Les structures de consultation nouvelles mises en place, la collectivisation des recours, la simplification des procédures individuelles et la spécialisation accrue des acteurs judiciaires ne suffiront probablement pas à réduire de façon suffisante le coût de l'accès des consommateurs à la justice dans l'ordre juridique communautaire. Deux propositions sont formulées à cet égard :

- l'une, relativement facile à mettre en œuvre, consiste à assouplir les modalités d'admission au bénéfice de l'assistance judiciaire gratuite prévue par l'article 76 du Règlement de procédure de la Cour de justice

28. Sur le droit d'agir des groupements de consommateurs devant les institutions communautaires, voir T. BOURGOIGNIE, « Au-delà de 1992 : vers un espace judiciaire européen pour les consommateurs », *I.N.C. Hebdo Consommateurs-Actualités*, numéro spécial 636 à 639, 1989, p. 125 et suiv.

29. Sur cette importante question, voir E. BALATE et J. NORMAND, « Relations transfrontières et consommation : quel(s) juge ? quelle(s) loi(s) ? », (1990) *Cahiers de droit européen* 272-351.

des communautés européennes, en vue d'en faire bénéficier sans conditions les organisations de défense des consommateurs, nationales et européennes (voir aussi l'article 104, paragraphe 3, qui permet à la Cour d'accorder une aide destinée à faciliter la représentation ou la comparution d'une partie dans l'hypothèse des recours préjudiciels et des autres recours en matière d'interprétation) ;

- l'autre, plus ambitieuse, appelle à la création d'un fonds communautaire d'aide juridique au consommateur destiné à faciliter les procédures individuelles et collectives d'intervention ou d'action devant la Cour de justice et qui se trouverait alimenté par un pourcentage des amendes prononcées (ou à prévoir) pour les infractions aux règles du Traité relatives à la concurrence et à la libre circulation des marchandises et des services.

Conclusion

L'Europe se construit, l'Europe accélère son processus d'intégration économique et juridique et déjà de nouveaux défis apparaissent. L'évolution est inéluctable. Elle est aussi souhaitée. Le présent texte n'avait nullement pour objectif de fournir des arguments destinés à freiner le processus en cours, mais bien à proposer des modalités en vue d'assurer que l'Europe qui se dessine intègre, davantage qu'elle ne l'a fait dans le passé, les préoccupations liées à la qualité de vie des citoyens agissant comme consommateurs. Les constats posés et les suggestions émises n'ont eu pour ambition que de contribuer, par la réflexion, à l'établissement d'une Europe sociale et démocratique conciliant les impératifs d'une politique de marché intérieur avec les priorités d'une politique d'aide effective au consommateur appelé à exercer sa fonction sur le marché élargi aux frontières de la Communauté économique européenne.