



**CNUCED**

PROGRAMME POUR LA RÉGION

**Moyen-Orient et Afrique du Nord**

**LIGNES DIRECTRICES**

RELATIVES À LA PROTECTION DU CONSOMMATEUR :

Structures et efficacité institutionnelles







**CNUCED**

PROGRAMME POUR LA RÉGION

**Moyen-Orient et Afrique du Nord**

**LIGNES DIRECTRICES**

RELATIVES À LA PROTECTION DU CONSOMMATEUR :

Structures et efficacité institutionnelles



© 2017, Nations Unies

Cette publication est un document en libre accès et respecte la licence Creative Commons pour les organisations intergouvernementales. Disponible sur le site <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/>.

Les constatations, interprétations et conclusions formulées dans le présent document sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les vues de l'Organisation des Nations Unies, de ses fonctionnaires ou des États Membres.

Les appellations employées et la présentation des données sur les cartes de ce document n'impliquent de la part de l'Organisation des Nations Unies aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

Cette publication a fait l'objet d'une édition externe par Rupert Medd.

Les photocopies et reproductions d'extraits sont autorisées avec les crédits appropriés.

Publication des Nations Unies établie par la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement.

UNCTAD/DITC/CPLP/2017/4

## REMERCIEMENTS

Ce document de la CNUCED, *Lignes directrices relatives à la protection du consommateur : structure et efficacité des organismes opérant au Moyen-Orient et en Afrique du Nord*, a été établi par Robin Simpson, consultant principal, et une équipe composée de Teresa Moreira, Chef du Service des politiques de concurrence et de protection des consommateurs, Arnau Izaguerri, Julieta Coca, Graham Mott et Ana Cândida Muniz.

Des remerciements particuliers sont adressés au Gouvernement suédois qui a généreusement fourni un support financier au Programme MENA de la CNUCED et permis ainsi la production de cette publication.

La couverture a été réalisée par Magali Studer.

## LISTE DES ABRÉVIATIONS

<b>ADI</b>	Association de droit international
<b>CNUCED</b>	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
<b>COPOLCO</b>	Comité de l'ISO pour la politique en matière de consommation
<b>DGCCRF</b>	Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
<b>IBA</b>	Association internationale du barreau
<b>ISO</b>	Organisation internationale de normalisation
<b>MARL</b>	Mode alternatif de règlement des litiges
<b>OCDE</b>	Organisation de coopération et de développement économiques
<b>ODD</b>	Objectif de développement durable
<b>OMC</b>	Organisation mondiale du commerce
<b>OMD</b>	Objectif du Millénaire pour le développement
<b>RICPC</b>	Réseau international de contrôle et de protection des consommateurs

# TABLE DES MATIÈRES

<b>REMERCIEMENTS .....</b>	<b>III</b>
<b>LISTE DES ABRÉVIATIONS.....</b>	<b>IV</b>
<b>AVANT-PROPOS.....</b>	<b>VI</b>
<b>1. INTRODUCTION.....</b>	<b>1</b>
<b>2. CONTEXTE INTERNATIONAL ET CRITÈRES DE RÉFÉRENCE POUR LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS.....</b>	<b>2</b>
2.1 Principes directeurs des Nations Unies pour la protection du consommateur .....	2
2.2 Autres instruments de la CNUCED.....	4
2.3 Organisation de coopération et de développement économiques.....	4
2.4 Groupe des Vingt (G20) .....	5
2.5 Organisation internationale de normalisation .....	5
2.6 La notion de droits des consommateurs : les « besoins légitimes » auxquels les Principes directeurs doivent répondre.....	7
2.7 Protection des consommateurs et dispositions constitutionnelles .....	7
2.8 Droits des consommateurs dans la région du Moyen-Orient et de l’Afrique du Nord ....	9
<b>3. POLITIQUE ET LÉGISLATION RELATIVES À LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS .....</b>	<b>12</b>
3.1 Lois génériques ou sectorielles ? .....	12
3.2 Législation-cadre .....	13
3.3 Législations en matière de protection des consommateurs dans la région du Moyen-Orient et d’Afrique du Nord .....	14
<b>4. ARCHITECTURE INSTITUTIONNELLE DES ORGANISMES DE PROTECTION DES CONSOMMATEURS .....</b>	<b>20</b>
4.1 Structure et fonctions des organismes de protection des consommateurs : perspective globale.....	20
4.2 Structure et fonctions des organismes de protection des consommateurs dans la région du Moyen-Orient et de l’Afrique du Nord.....	23
4.3 Ressources et responsabilisation .....	27
4.4 Participation des divers acteurs à la protection des consommateurs .....	28
4.5 Coopération internationale.....	33
<b>5. CONCLUSIONS : LES DÉFIS POSÉS À LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS DANS LA RÉGION DU MOYEN-ORIENT ET DE L’AFRIQUE DU NORD .....</b>	<b>36</b>
5.1 Retours d’informations de la région.....	36
5.2 Problèmes à venir.....	37
5.2.1 Accès aux biens et services essentiels et consommateurs vulnérables.....	37
5.2.2 Commerce électronique et protection de la vie privée .....	38
<b>NOTES .....</b>	<b>42</b>

## AVANT-PROPOS

Ces *Lignes directrices* et l'analyse qui les accompagne s'appuient sur un ensemble de sources et d'échanges avec des collègues du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord. Parmi ces sources, on peut citer le *Rapport initial de 2015 (Inception report)* et des données d'enquête fournies au secrétariat de la CNUCED par certains pays. Elles viennent s'inscrire dans le contexte des *Principes directeurs des Nations Unies pour la protection du consommateur*, rédigés initialement en 1985, élargis en 1999 puis révisés en 2015. D'autres sources de la CNUCED sont utilisées, en particulier le document *Manual on Consumer Protection*, publié en 2004 puis révisé ultérieurement en 2016-2017. Ce manuel a été publié sous forme de version provisoire pour la Conférence ministérielle de la CNUCED, en juillet 2016. L'analyse de la législation repose essentiellement sur les lois relatives à la protection du consommateur dans les pays étudiés, à savoir l'Algérie, l'Égypte, la Jordanie, le Liban, le Maroc, la Tunisie et l'État de Palestine. Il convient cependant de garder à l'esprit que d'autres textes législatifs, couvrant des secteurs particuliers, contiennent eux aussi des dispositions traitant de la protection du consommateur. Nous y ferons référence chaque fois que cela sera possible, mais cette législation est trop vaste pour que nous puissions l'analyser avec le même niveau de détail. À noter que certaines inexactitudes sont possibles en raison de la traduction de documents de l'arabe vers l'anglais et/ou le français, les langues principales dans lesquelles travaille l'équipe en charge de la protection des consommateurs.

La présente publication est jumelée à un autre document intitulé *Lignes directrices relatives à la protection du consommateur : Participation des entreprises*. Les deux font partie d'une série traitant également de la politique de concurrence : *Lignes directrices de la bonne gouvernance : Indépendance et transparence* et *Lignes directrices pour la concurrence : Programmes de clémence* ; et CNUCED, programme MENA, 2016. Les lecteurs sont invités à se référer le cas échéant à ces publications.

# 1. INTRODUCTION

Un cadre de protection du consommateur couvre un vaste éventail de mécanismes institutionnels, dont les organismes en charge de la protection du consommateur, qui sont le sujet de ces lignes directrices. L'État a un rôle important à jouer en veillant à ce que la protection du consommateur fonctionne efficacement, sans entraver la liberté des entreprises d'opérer de manière légitime et celle des consommateurs d'exercer leur choix. Les composantes essentielles d'un cadre de protection du consommateur sont les suivantes<sup>1</sup> :

- Une politique nationale de protection du consommateur définissant l'approche de l'État en la matière, répertoriant les droits des consommateurs et répartissant la responsabilité de cette protection entre les différentes instances officielles compétentes ;
- Un organisme de protection des consommateurs nommé chargé de l'élaboration et de la mise en œuvre de cette protection, sachant qu'il peut collaborer étroitement avec les différents ministères concernés et consulter d'autres parties

prenantes, notamment les organisations de défense des consommateurs, les entreprises, les universitaires et les médias.

Cette étude s'appuie sur les activités des organismes de protection des consommateurs dans la région du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord et, le cas échéant, sur les compétences de leurs homologues dans d'autres régions. La signification du titre « Structures et efficacité institutionnelles », s'explique en partie d'elle-même ; mais le terme « efficacité » peut faire l'objet d'interprétations plus larges couvrant les politiques et d'interprétations plus étroites axées sur les questions opérationnelles – y compris les indicateurs de performance. Nous avons adopté des éléments des deux approches, bien qu'en termes pratiques, les détails opérationnels soient difficiles à appréhender. Notre objectif est d'élaborer des lignes directrices conformes à notre analyse. Nous y ferons référence en tant que « recommandations », afin de les distinguer des *Principes directeurs des Nations Unies pour la protection du consommateur* – qui sont accessibles en anglais, arabe, chinois, espagnol, français et russe sur le site Web de la CNUCED<sup>2</sup>.

## 2. CONTEXTE INTERNATIONAL ET CRITÈRES DE RÉFÉRENCE POUR LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS

### 2.1 PRINCIPES DIRECTEURS DES NATIONS UNIES POUR LA PROTECTION DU CONSOMMATEUR

Il n'existe pas de règle d'or absolue en matière de politique et de pratique de protection des consommateurs. Les *Principes directeurs des Nations Unies pour la protection du consommateur* (ci-après dénommés « Principes directeurs ») sont l'une des principales sources de référence pour les études comparatives. Convenus multilatéralement et unanimement, ils ont été approuvés par l'Assemblée générale des Nations Unies – organe d'envergure mondiale regroupant tous les pays bénéficiaires du programme MENA de la CNUCED sur la protection des consommateurs<sup>3</sup>. Les Principes directeurs intègrent d'autres organismes, avec leurs principes et objectifs spécifiques, tels que ceux définis dans le cadre des objectifs de développement durable (ODD) et d'autres publications, dont les Recommandations de l'OCDE pour la protection du consommateur dans le commerce électronique et les Principes de haut niveau du G20 (par l'intermédiaire de l'OCDE) sur la protection financière des consommateurs<sup>4</sup>.

Les Principes directeurs ne constituent en aucun cas un modèle unique. Le Principe 4 reconnaît la nécessité pour les États Membres de fixer leurs propres priorités « en fonction de la situation économique, sociale et environnementale du pays et des besoins de la population et en ayant présents à l'esprit les coûts et avantages des mesures proposées ».

Concernant la structure des organismes de protection des consommateurs, les Principes directeurs sont ouverts dans leurs recommandations. Le Principe 8 précise que les États Membres devraient « mettre en place ou maintenir l'infrastructure nécessaire pour élaborer et appliquer des politiques de protection du consommateur et en suivre la mise en œuvre ». D'après le Principe 14, les États Membres devraient établir des politiques de protection des consommateurs qui préconisent les mesures suivantes :

- A. Adoption de bonnes pratiques commerciales ;
- B. Fourniture d'informations claires et à jour permettant aux consommateurs de contacter facilement les entreprises et aux autorités de réglementation et de répression d'identifier et de localiser les entreprises. Ces informations concernent notamment l'identité de l'entreprise, sa dénomination sociale et son nom commercial, son adresse géographique principale, l'adresse de son site Web et de sa messagerie électronique ou d'autres moyens de contact, son numéro de téléphone et son numéro officiel d'immatriculation ou de licence ;
- C. Fourniture d'informations claires et à jour sur les biens ou services proposés par les entreprises et sur les termes et conditions de chaque transaction ;
- D. Élaboration de contrats équitables dont les clauses sont claires, concises et faciles à comprendre ;
- E. Mise en place d'une procédure transparente de confirmation, d'annulation, de retour et de remboursement encadrant toute transaction ;
- F. Établissement de mécanismes de paiement sécurisés ;
- G. Création de dispositifs équitables, abordables et rapides de règlement des litiges et de réparation ;
- H. Dispositions visant à assurer la sécurité de la vie privée et des données des consommateurs ;
- I. Éducation des consommateurs et des entreprises.

Le Principe 15 invite les États Membres à « veiller à ce que les organismes en charge de la protection des consommateurs soient dotés des ressources humaines et financières nécessaires pour faire respecter les normes et obtenir réparation pour le compte des consommateurs dans les cas le justifiant ou leur faciliter cette tâche ». Il est donc essentiel

d'assurer les ressources tout en laissant toute latitude dans le choix de la forme précise du mécanisme. En outre, la section VI des Principes directeurs, « Coopération internationale », exige une meilleure coopération entre les organismes – là encore sans préciser de structures. Elle définit les attentes générales en matière d'engagement tout en laissant entière liberté aux gouvernements nationaux dans le choix de la structure des organismes concernés.

La structure des Principes directeurs des Nations Unies proprement dits peut être imitée par des mesures nationales, dans la mesure jugée appropriée par les décideurs nationaux, y compris les législateurs. Les principales sections sont les suivantes :

- I. Objectifs ;
- II. Champ d'application ;
- III. Principes généraux ;
- IV. Principes devant régir les pratiques commerciales ;
- V. Principes directeurs ;
- VI. Coopération internationale ;
- VII. Mécanisme institutionnel international.

La Section V, « Principes directeurs », est de loin la plus étoffée et établit les objectifs fondamentaux des Principes directeurs. Elle comprend les sous-rubriques suivantes :

- A. Politiques nationales de protection du consommateur ;
- B. Sécurité physique ;
- C. Promotion et protection des intérêts économiques des consommateurs ;
- D. Normes régissant la sûreté et la qualité des biens de consommation et des services ;
- E. Circuits de distribution des biens de consommation et services essentiels ;
- F. Règlement des litiges et réparation ;
- G. Programmes d'éducation et d'information ;
- H. Promotion de modes de consommation durables ;
- I. Commerce électronique ;
- J. Services financiers ;

K. Mesures applicables à des secteurs particuliers.

Bon nombre de ces sous-rubriques sont elles-mêmes subdivisées, notamment la dernière qui détaille certains secteurs à prendre en considération : produits alimentaires, eau, produits pharmaceutiques, énergie, services publics et tourisme. La structure de ces rubriques facilite grandement la consultation de ces Principes directeurs, qui comptent au total 99 paragraphes.

Malgré le large éventail de questions prises en considération par les Principes directeurs – y compris les secteurs énumérés dans la section K ci-dessus – certains domaines ne bénéficient que d'une attention limitée. En dépit d'une nouvelle section consacrée au commerce électronique, il est fait peu de cas des secteurs associés des télécommunications et des produits numériques. Le droit commercial et le droit de la propriété intellectuelle n'occupent pas une place prépondérante malgré l'importance du commerce dans des régions telles que le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord, qui développent l'intégration régionale. Lorsque des secteurs individuels ne sont pas mentionnés spécifiquement, ils sont en principe couverts par les autres dispositions plus « horizontales » des Principes directeurs. Les « Principes devant régir les pratiques commerciales » de la section IV en sont un exemple.

Les Principes directeurs sont fréquemment mentionnés dans la législation nationale, que ce soit explicitement ou de manière implicite par l'adoption de parties de texte ou de concepts qui en sont tirés. Il est cependant important de préciser ici qu'en termes juridiques, les Principes directeurs ne sont pas un ensemble de règles juridiquement contraignantes, qui peuvent être imposées aux États. Ils sont le fruit d'une résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies adoptée par consensus, et porteurs de ce fait d'une haute autorité morale sur l'ensemble des États Membres de l'ONU. Cette pression morale s'est avérée remarquablement fructueuse si l'on en juge par le nombre d'États Membres qui ont fait référence aux Principes directeurs et les ont utilisés.

**Recommandation 1 : Nous recommandons que les Principes directeurs soient utilisés par les juridictions de la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord comme liste de contrôle pour la politique relative à la protection des consommateurs, le droit de la consommation et les organismes de défense des consommateurs.**

**Cela ne signifie pas nécessairement qu'il faille reproduire avec précision ces Principes directeurs qui, comme leur nom l'indique, permettent une grande flexibilité. En outre, les États Membres ont toute liberté d'aller au-delà des exigences de ces principes, s'ils le souhaitent.**

## **2.2 AUTRES INSTRUMENTS DE LA CNUCED**

Les Principes directeurs ne sont pas les seuls instruments de la CNUCED en matière de protection des consommateurs. Le document *Manual on Consumer Protection*, rédigé pour la première fois en 2004, puis largement révisé en 2016, est d'une importance comparable. Il a été réédité en 2017 et une version préliminaire en a été présentée à la Conférence ministérielle de la CNUCED à Nairobi, mi-2016<sup>5</sup>. Ce manuel couvre tous les domaines abordés par les Principes directeurs et d'autres, avec force détails sur des secteurs comme les services publics, les produits alimentaires et les services financiers. La discussion se situe principalement au niveau politique, mais on y trouve également des chapitres opérationnels consacrés au droit de la consommation, aux organismes et associations de défense des consommateurs, à l'autorégulation, à la coopération internationale, ainsi que de nouveaux chapitres sur des questions d'actualité plus récente, telles que le commerce électronique et le respect de la vie privée.

En outre, la CNUCED a récemment achevé des travaux novateurs sur le commerce électronique et la protection numérique des consommateurs. Son outil de suivi à l'échelle mondiale, *Global Cyberlaw Tracker*, renvoie aux quatre principaux domaines de réglementation du commerce électronique, à savoir la législation sur les transactions électroniques, sur la protection des données et de la vie privée, sur la cybercriminalité et sur la protection des consommateurs. En 2015, le *Cyberlaw Tracker* a conclu que les pays développés ont généralement mis en place une législation couvrant ces domaines, mais que les pays en développement restaient à la traîne<sup>6</sup>. Nous examinerons ce point plus en détail dans la section 5, lorsque nous traiterons des défis futurs.

## **2.3 ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES**

L'OCDE, forte de 32 pays pour l'essentiel à revenu élevé, a mis en place un Comité sur la politique des consommateurs auquel participe l'Égypte. Outre des documents de travail à caractère politique servant à alimenter le débat, l'OCDE publie des recommandations dotées d'une certaine force juridique après leur adoption par son Conseil. Elles ont aussi un impact intellectuel indéniable qui va bien au-delà des pays membres de l'organisation. Pour reprendre les termes du site Web de l'OCDE : « Les Recommandations ne sont pas juridiquement contraignantes mais la pratique leur reconnaît une force morale importante dans la mesure où elles représentent la volonté politique des pays membres et il est attendu d'eux qu'ils fassent tout ce qui est en leur pouvoir pour les mettre en œuvre intégralement »<sup>7</sup>. Les recommandations adoptées par le Comité sur la politique des consommateurs concernent plus particulièrement :

- La sécurité des produits de consommation : six recommandations adoptées entre 1977 et 1989, dont la dernière concernait les systèmes de notification pour la sécurité des produits ;
- Le crédit à la consommation, 1977 ;
- La protection des consommateurs, 1998, Déclaration des Ministres sur la *Protection des consommateurs dans le contexte du commerce électronique*, révisée en 2016 ;
- 2003, Recommandation du Conseil concernant des *Lignes directrices régissant la protection des consommateurs contre les pratiques commerciales transfrontières frauduleuses et trompeuses* ;
- 2007, *Recommandation du Conseil sur le règlement des litiges de consommation et leur réparation* ;
- 2014, *Recommandation du Conseil sur le processus d'élaboration des politiques publiques en matière de consommation*.

Certaines d'entre elles sont citées dans les Principes directeurs, à savoir les Lignes directrices régissant la protection des consommateurs dans le contexte du commerce électronique et, par extension, les

Lignes directrices en matière de vie privée qui sont également mentionnées dans le même document (elles ne proviennent pas du Comité sur la politique des consommateurs).

En 2010, l'OCDE a élaboré un Guide pour le développement des politiques de consommation, instrument majeur pour l'intervention des organismes de protection des consommateurs. Ces organismes sont confrontés à un dilemme simple : leur champ d'intervention est extrêmement vaste alors qu'elles ne disposent que de ressources limitées. L'OCDE a élaboré un processus de décision en six étapes, comme suit<sup>8</sup> :

- Étape 1. Quel est le problème ? Définir le problème et son origine ;
- Étape 2. Quel est son degré de gravité ? Mesurer le préjudice subi ;
- Étape 3. Faut-il agir ? Déterminer si ce préjudice justifie une mesure de politique publique ;
- Étape 4. Quelles sont les options ? Fixer l'objectif et inventorier l'ensemble des mesures applicables ;
- Étape 5. Quelle est la meilleure ? Évaluer les différentes options possibles et sélectionner une mesure ;
- Étape 6. Quelle est l'efficacité de la mesure retenue ? Concevoir une procédure de réexamen de la mesure pour en évaluer l'efficacité.

L'aspect qui a peut-être attiré le plus l'attention internationale est l'analyse relative au « préjudice subi par le consommateur », une expression qui est devenue en elle-même un terme technique. Ce préjudice peut englober les répercussions financières et non financières, dont les pertes financières directes, les pertes de temps, le stress et les préjudices physiques. La décision d'intervenir devrait prendre en considération des aspects tels que la gravité du préjudice subi par le consommateur, la personne qui en est victime, la durée et l'évolution prévues, ainsi que les conséquences probables de l'inaction et les coûts pour l'économie, autres que ceux du consommateur. Notre analyse se concentre sur les étapes 4, 5 et 6.

**Recommandation 2 : Il appartient aux organismes de protection des consommateurs de déterminer la gravité du préjudice causé aux consommateurs et les résultats probables de l'intervention, avant d'engager leurs maigres ressources au détriment d'autres mesures. Le Guide de l'OCDE pour le développement des politiques de consommation place les options dans une structure logique d'évaluation et peut aider à ce titre les organismes de protection des consommateurs à juger de la portée et de l'efficacité de l'intervention.**

## **2.4 GROUPE DES VINGT (G20)**

Le Groupe des Vingt, qui rassemble les 20 principales économies mondiales, a gagné en importance ces dernières années, en particulier dans la réponse apportée à une crise financière. À titre d'exemple, il a chargé l'OCDE de produire des Principes de haut niveau du G20 sur la protection financière des consommateurs, qui ont été finalisés en 2011 et sont mentionnés dans la section des Principes directeurs consacrée aux services financiers<sup>9</sup>. Cette citation étend ainsi les Principes directeurs à d'autres principes d'inclusion financière, nés du G20 et du document *Good Practices for Financial Consumer Protection* de la Banque mondiale<sup>10</sup>. Par contre, les Principes directeurs couvrent certaines questions, notamment les transferts de fonds, les prêts responsables et l'assurance des dépôts bancaires, qui ne sont pas abordés par les Principes de haut niveau du G20. Globalement, l'ensemble constitue une liste de contrôle raisonnable couvrant un très large secteur, même si tout n'est pas réuni dans un document unique.

## **2.5 ORGANISATION INTERNATIONALE DE NORMALISATION**

Les normes élaborées par l'Organisation internationale de normalisation (ci-après dénommée ISO) et d'autres organismes internationaux de même type, en coopération avec leurs organismes nationaux, sont plus précises que les publications susmentionnées. L'ISO a célébré son 70<sup>e</sup> anniversaire en 2017 avec des études démontrant les avantages des normes internationales pour les consommateurs et les entreprises. Ainsi, dans son étude intitulée « *Economic Benefits of Standards* », l'ISO a révélé

que le fait d'utiliser des normes se traduisait par un gain de chiffre d'affaires annuel de l'ordre de 0,15 % à 5 %. Il est question ici des contributions aux bénéfices bruts des entreprises, selon les études de cas commandées<sup>11</sup>. Des détails complémentaires figurent dans les Lignes directrices relatives à la protection du consommateur : Participation des entreprises.

L'ISO entretient des relations officielles avec les Nations Unies depuis 1949, deux ans seulement après la création de l'Organisation. Elle travaille également en collaboration avec la Commission électrotechnique internationale (CEI). L'ISO compte 163 membres dans le monde entier, dont trois quarts de pays en développement, et gère actuellement un portefeuille de 21 500 normes. Celles-ci ont évolué de la normalisation physique des composants, des équipements de mesure (dont les niveaux de pollution) et des systèmes de gestion (par exemple, les organisations de la chaîne d'approvisionnement) vers celle de systèmes plus conceptuels, tels que les services à la clientèle. Ces derniers englobent des procédures de traitement des plaintes et des engagements en matière de responsabilité sociale de l'entreprise. Certaines normes ont un statut historique, à l'instar de l'ISO 9001 (1987) sur les systèmes qualité qui a évolué pour devenir la première norme mondiale de systèmes de gestion, avec un million de certifications au plan mondial. Parmi les autres, citons l'ISO 14001 (1996) sur les systèmes de management environnemental, avec 320 000 certifications, l'ISO 26000 (2010) sur la responsabilité sociétale, et l'ISO 50001 (2011) sur les systèmes de management de l'énergie<sup>12</sup>.

Des actions importantes sont menées actuellement dans le domaine des biens et services numériques et à propos de la contribution potentielle des normes à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. Cette possibilité a été reconnue par l'Assemblée générale des Nations Unies dans la résolution adoptant les Principes directeurs révisés en 2015. En outre, le Principe directeur 33 promeut l'utilisation de normes industrielles.

Le Comité de l'ISO pour la politique en matière de consommation (COPOLCO) a été créé en 1978 et encourage depuis lors les consommateurs à participer à l'établissement de normes. À titre d'exemple, avec l'appui du COPOLCO, l'ISO a adopté et publié la norme internationale sur le suivi de la clientèle dans les services énergétiques<sup>13</sup>.

Les normes ISO sont de nature facultative et, par conséquent, non juridiquement contraignantes, contrairement aux normes réglementaires qui sont applicables par le biais du droit administratif par des instances publiques comme les organismes de protection des consommateurs, ou par des procédures judiciaires. L'ISO ne certifie pas les utilisateurs des normes – elle élabore les normes qui sont ensuite testées par des organismes de certification indépendants. Les normes d'évaluation de la conformité couvrent des questions telles que les laboratoires d'essais, les certificats de conformité, l'accréditation et la reconnaissance mutuelle des résultats d'évaluation de la conformité. Le rôle des normes facultatives s'est élargi au fil des ans, à mesure que la législation s'efforçait de suivre les changements techniques. En conséquence, le droit commercial international a reconnu, par l'intermédiaire des traités de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), la légitimité des normes élaborées par des organismes comme l'ISO et le *Codex Alimentarius*. Elles servent de fondement aux normes réglementaires et sont évoquées au Principe 70.

Les obstacles justifiés au commerce sont reconnus depuis longtemps à l'article 20 (« Exceptions générales ») de l'Accord Général sur les Tarifs Douaniers et le Commerce, qui permet à un État membre d'interdire les importations de marchandises susceptibles d'être préjudiciables à la santé et la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux. Ceci à condition que tous les pays soient traités de la même manière et que les normes soient appliquées à l'identique aux importations et aux biens produits dans le pays.

L'un des mérites des normes – qui ne sont pas juridiquement contraignantes – est qu'en l'absence de réglementation ou de loi préexistante, elles peuvent être adoptées par les gouvernements en tant que règles « prêtes à l'emploi » et adaptées à loisir. Les normes sont parfois perçues comme un moyen relativement rapide d'instaurer une certaine forme de réglementation et, en l'absence de solutions de rechange, elles peuvent être adaptées en temps opportun par les législateurs pour imposer de bonnes pratiques. En fait, il est souvent difficile de faire la distinction entre les réglementations et les normes de type ISO.

L'importance des exigences du commerce international pour la région du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord a été soulignée non seulement pour la protection des

consommateurs, mais aussi pour les producteurs de cette région qui, en tant qu'exportateurs, doivent souvent s'adapter aux exigences des pays importateurs – par exemple les États membres de l'Union européenne. Ainsi, la loi jordanienne de 2015 régissant les produits alimentaires contient des dispositions relatives à la certification des exportations. Même lorsqu'elles sont facultatives, les normes font désormais partie intégrante de l'architecture de la protection des consommateurs.

**Recommandation 3 : Afin d'intensifier l'attention portée aux normes nationales dans les législations relatives à la protection des consommateurs de la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord et de favoriser le commerce international et la coopération régionale, il conviendrait d'envisager l'adoption, en tout ou partie, des normes de l'ISO et de la CEI. Les organismes publics de réglementation peuvent adopter les normes en tant qu'exigences réglementaires ou encourager leur adoption par les entreprises – en particulier en l'absence de normes nationales.**

C'est aux décideurs locaux qu'il incombe de choisir l'option à retenir, mais ce choix suppose une appréciation de la diversité des normes. Certaines se prêtent à une transcription dans la législation, par exemple celles traitant des limites de sécurité, alors que d'autres sont affaires de bonnes pratiques, comme les principes de service à la clientèle.

## **2.6 LA NOTION DE DROITS DES CONSOMMATEURS : LES « BESOINS LÉGITIMES » AUXQUELS LES PRINCIPES DIRECTEURS DOIVENT RÉPONDRE**

Le principe 5 des Principes directeurs des Nations Unies pour la protection du consommateur, le plus largement cité, traite des « besoins légitimes » des consommateurs. Il apparaît dans la section III, « Principes généraux », et ces « besoins légitimes » sont souvent appelés de manière informelle « droits du consommateur ».

Les « besoins légitimes » auxquels les lignes directrices sont destinées à répondre sont les suivants :

- A. Accès des consommateurs aux biens et services essentiels ;

- B. Protection des consommateurs vulnérables et défavorisés ;
- C. Protection des consommateurs contre les risques pour leur santé et leur sécurité ;
- D. Promotion et protection des intérêts économiques des consommateurs ;
- E. Accès des consommateurs à l'information requise pour leur permettre de faire un choix éclairé, selon leurs souhaits et leurs besoins ;
- F. Éducation des consommateurs, portant en particulier sur les conséquences économiques, sociales et environnementales des choix qu'ils font ;
- G. Moyens effectifs de règlement des litiges et de réparation ;
- H. Liberté de constituer des associations ou des organismes de défense des consommateurs et autres et possibilité, pour ces associations et autres organismes, de faire valoir leurs vues dans le cadre des processus de prise de décisions les concernant ;
- I. Promotion de modes de consommation durables ;
- J. Octroi aux consommateurs recourant au commerce électronique d'une protection aussi efficace qu'à ceux qui utilisent d'autres formes de commerce ;
- K. Protection de la vie privée des consommateurs et libre circulation de l'information à l'échelon mondial.

Il convient de noter que la section 2.8 aborde la mesure dans laquelle les pays du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord satisfont à ces « besoins légitimes ».

## **2.7 PROTECTION DES CONSOMMATEURS ET DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES**

En 2013, la CNUCED a indiqué que « dans de nombreux cas, la protection des consommateurs a été inscrite dans la Constitution, et certains pays ont reconnu les droits des consommateurs comme des droits de l'homme »<sup>14</sup>. La CNUCED a notamment évoqué l'Égypte et la reconnaissance de la dimension des droits de l'homme par la Cour suprême mexicaine

en 2012. Dans une publication de 2016 parrainée par l'Association de droit international, le chapitre d'ouverture consacré aux Principes directeurs conclut que ces derniers constituent indéniablement une référence internationale en matière de protection des consommateurs et de normes politiques.

Dans la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord, l'article 43 de la Constitution algérienne mentionne les droits des consommateurs et l'article 27 de la Constitution égyptienne de 2014 fait référence à l'engagement de respecter les critères de transparence et de gouvernance, à réguler les mécanismes du marché, à parvenir à un équilibre entre les intérêts des différentes parties pour préserver les droits des travailleurs et protéger les consommateurs. Cette Constitution évoque également des secteurs particuliers d'une manière que l'on pourrait interpréter comme établissant des droits des consommateurs, par exemple l'accès à des soins de santé complets (article 18) ; les droits de tous les Égyptiens à une protection juridique dans le domaine de la propriété intellectuelle (article 69) ; et le droit à une alimentation saine et à une eau potable (article 79). Sont également inscrits dans la Constitution des mécanismes de régulation, tels que l'Autorité égyptienne de surveillance financière (article 221), et le droit de créer des associations – dont des associations de consommateurs – dotées d'une « personnalité juridique dès leur déclaration » et ne pouvant être dissoutes que par décision judiciaire. Il est à noter que d'autres pays de cette vaste région mentionnent également les droits des consommateurs dans leur Constitution, notamment la Turquie (2011) et le Soudan (2005).

Selon Elkins, Ginsburg et Melton, 47 constitutions nationales incorporent une forme quelconque de droits des consommateurs, même si ces droits ne correspondent pas nécessairement aux besoins légitimes décrits dans les Principes directeurs<sup>15</sup>. L'analyse des dispositions constitutionnelles fait apparaître de grandes différences de contenu. Ces dispositions mettent l'accent sur des principes de « haut niveau » tels que :

- Les droits génériques du consommateur qui doivent être protégés par la loi, s'appuyant assez souvent sur les « besoins légitimes » et ;
- La liberté de former des associations indépendantes de consommateurs et

de leur conférer le statut juridique requis (*locus standi*) pour défendre les intérêts individuels et collectifs des consommateurs dans le processus décisionnel et devant les tribunaux.

Ces reconnaissances ne sont pas de vains mots, elles peuvent avoir des conséquences pratiques. La Constitution, loi suprême d'une juridiction, prévaut sur toutes les autres lois, ce qui renforce, légitime et hiérarchise les droits qu'elle garantit. Par conséquent, les arguments en faveur de la protection des consommateurs sont renforcés lorsque ces droits sont ancrés dans les dispositions constitutionnelles. À titre d'exemple, au Brésil, la protection des consommateurs a été inscrite dans la Constitution fédérale en 1988, bien que, selon C. L. Marques, cette disposition n'ait été réellement efficace qu'après l'élaboration, en 1990, d'un Code de protection des consommateurs. En 2001, la fédération bancaire a contesté l'applicabilité de ce code à ses membres, mais les tribunaux ont statué en 2006 que les dispositions constitutionnelles pertinentes leur étaient bien applicables. Dans le contexte de la privatisation des services publics, le Code de protection des consommateurs a également été appliqué aux services publics « marchands » (par exemple, les services d'intérêt public) malgré des arguments discordants<sup>16</sup>.

Au niveau régional, la CARICOM (Communauté des Caraïbes) et l'Union européenne ont utilisé certains éléments des « besoins légitimes » mentionnés dans les Principes directeurs pour étayer les dispositions de leurs accords commerciaux régionaux globaux<sup>17</sup>. La version consolidée du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dispose que « afin de promouvoir les intérêts des consommateurs et d'assurer un niveau élevé de protection des consommateurs, l'Union contribue à la protection de la santé, de la sécurité et des intérêts économiques des consommateurs ainsi qu'à la promotion de leur droit à l'information, à l'éducation et à s'organiser afin de préserver leurs intérêts »<sup>18</sup>. La Charte européenne des droits fondamentaux énonce à l'article 38 – sous le chapitre « Solidarité » – l'exigence d'un niveau élevé de protection des consommateurs, précisant que « un niveau élevé de protection des consommateurs est assuré dans les politiques de l'Union ». D'autres droits relatifs aux besoins légitimes sont énoncés ailleurs dans la Charte, au titre du respect de la vie privée (article 7), de la protection des données personnelles (article 8), de la liberté d'association (article 12), de l'accès aux

services de santé (article 35) et des services d'intérêt économique général (article 36). Ces principes de haut niveau sont souvent considérés comme les plus appropriés pour le contenu constitutionnel.

Dans certains cas, des questions vitales pour les consommateurs sont couvertes à l'échelon constitutionnel, sans être nécessairement évoquées en tant que « droits des consommateurs ». On en trouve des exemples typiques pour l'accès aux services publics de base dans la Constitution sud-africaine, où le mot « consommateur » n'apparaît pas dans les clauses pertinentes<sup>19</sup>. L'article 184 de la Constitution charge la Commission des droits de l'homme d'exiger des organes compétents de l'État la communication d'informations sur les mesures prises pour protéger les droits des citoyens lorsqu'il est question de logement, de soins de santé, d'alimentation, d'eau, de sécurité sociale, d'éducation et d'environnement. Il s'agit de droits socioéconomiques qu'il appartient à l'État de respecter, protéger, promouvoir et réaliser.

La CNUCED n'a pas vocation à recommander aux États les dispositions qu'ils devraient intégrer dans leur constitution nationale. Néanmoins, sur la base de ses conclusions, elle déclare ce qui suit :

**Observation 1 : Le droit constitutionnel peut être utilisé pour établir ou renforcer les droits**

**fondamentaux des consommateurs, et distiller quelques principes directeurs. Les dispositions constitutionnelles peuvent en particulier servir d'outil pour améliorer les niveaux d'accès aux biens et services essentiels.**

## 2.8 DROITS DES CONSOMMATEURS DANS LA RÉGION DU MOYEN-ORIENT ET DE L'AFRIQUE DU NORD

Notre première analyse comparative consiste à déterminer la mesure dans laquelle les droits des consommateurs sont cités dans les constitutions et les lois relatives à la protection des consommateurs et la fréquence d'apparition des Principes directeurs dans la législation relative à la protection des consommateurs dans la région du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord. Ces informations sont présentées ci-dessous dans le tableau 1. En résumé, toutes les juridictions de cette région énumèrent certains droits des consommateurs, mais ils sont incomplets en ce qu'ils ne reflètent pas toujours parfaitement les Principes directeurs<sup>20</sup>.

L'adjonction en 2015 de quatre nouveaux « besoins légitimes » aux Principes directeurs est trop récente pour que les lois relatives à la protection des consommateurs en tiennent compte à ce jour. Ainsi, les nouveaux besoins légitimes qui ne sont pas explicitement énumérés sont le 5a) « Accès des

**Tableau 1 : Les droits des consommateurs dans les législations nationales de la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord**

### Algérie

Loi n° 09-03 du 25 février 2009, relative à la protection du consommateur et à la répression des fraudes ;

Articles : Traitent des obligations des fournisseurs plutôt que des droits des consommateurs. Chaque obligation fait l'objet d'un chapitre : hygiène, salubrité et innocuité des denrées alimentaires ; sécurité des produits ; attentes légitimes des consommateurs : origine, qualité, composition, conformité à la réglementation ; garanties et service après-vente ; information du consommateur ; intérêts matériels et moraux des consommateurs.

### Égypte

Loi n° 67 de 2006, relative à la protection des consommateurs ;

Article 2. Droit à la santé et à la sécurité ; information et données correctes ; libre choix des produits ; dignité personnelle et respect des valeurs religieuses ; informations relatives aux droits ; droit d'adhérer à des organisations de protection des consommateurs ; possibilités d'actions en justice ; indemnisation des préjudices.

Projet de loi révisée de 2014

Trois nouveaux droits : protection à l'occasion des ventes à distance ; protection dans le contexte des services financiers ; protection dans les ventes transfrontalières.

### Jordanie

Loi n° 7 de 2017 relative à la protection des consommateurs ;

Article 3. Droit du consommateur : obtention des biens et services sans dommage ; informations exhaustives et correctes concernant les biens ou services ; informations claires et complètes avant la fin du processus d'approvisionnement ; sélection sans pression induite ; preuve d'achat ; poursuite en cas d'infractions et indemnisation ; informations relatives aux fournisseurs.

**Tableau 1 : Les droits des consommateurs dans les législations nationales de la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord (suite)**

<b>Liban</b>
Loi du 4 février 2005 relative à la protection des consommateurs ;
Article 3. Santé et sécurité des consommateurs ; traitement équitable et non discriminatoire ; information ; échange, réparation ou remboursement en cas de non conformité des marchandises ; indemnisation en cas de dommages, si utilisation dans des conditions normales ; droit de créer ou d'adhérer à une association de protection des consommateurs ; droit de poursuivre ou de faire valoir des droits par le biais d'une association de défense des consommateurs ou de façon indépendante.
<b>Maroc</b>
Loi n° 31-08 sur la protection du consommateur ;
Le préambule énonce les droits des consommateurs : droit à l'information ; droit à la protection de ses droits économiques ; droit à la représentation ; droit à la rétractation ; droit au choix, droit à l'écoute.
<b>Tunisie</b>
Loi n° 92-117 du 7 décembre 1992 relative à la protection du consommateur ;
Sécurité des produits ; loyauté des transactions économiques ; information du consommateur et garantie du produit ; choix ; retrait du marché ; remboursement ; facture/reçu.
<b>État de Palestine</b>
Loi n° 21-2005 relative à la protection du consommateur ;
Article 3. Droits des consommateurs : 1. à la santé et à la sécurité ; 2. à un traitement équitable sans discrimination ; 3. de créer des associations de protection des consommateurs et d'y adhérer ; 4. de vivre dans un environnement propre et sûr et d'obtenir des biens et services conformes ; 5. au libre choix des biens ou services ; à des transactions équitables avec assurance de qualité et de prix raisonnable et le droit de refuser des transactions coercitives ; 6. à l'accès à une information correcte ; 7. à un recours immédiat en justice ou par le biais d'associations de consommateurs ; 8. au remplacement, à la réparation des biens et au remboursement du prix, à l'indemnisation pour non conformité ; 9. à une preuve d'achat.

Source : Rapport initial de 2015 (Inception report) du programme MENA de la CNUCED et législations nationales.

consommateurs aux biens et services essentiels » et le 5b) « Protection des consommateurs vulnérables et défavorisés ». En revanche, l'un des besoins légitimes les plus connus, le 5c), couvre « la protection des consommateurs contre les risques pour leur santé et leur sécurité ». Il a été établi en 1985 et est cité comme un droit du consommateur en Jordanie, en Égypte, au Liban, en Tunisie et dans l'État de Palestine. En Algérie, il est évoqué comme une obligation pour les fournisseurs alors qu'au Maroc, il n'apparaît pas dans la loi sur la protection du consommateur, mais dans une loi distincte relative à la sécurité des produits, qui fixe une obligation générale pour les fournisseurs.

Le besoin légitime 5d) couvre la « promotion et protection des intérêts économiques des consommateurs ». Il est parfois cité mais sur la base de terminologies pas nécessairement similaires. En Algérie par exemple, il est question « d'intérêt matériel » alors que le Maroc emploie le terme « droits économiques ». Cependant, selon la plupart des législations, les principes directeurs sont supposés être défendus par les lois relatives à la protection des

consommateurs. C'est important dans la mesure où les juridictions du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord ont maintenu à l'État le droit d'intervenir, souvent par l'engagement de poursuites lorsqu'il s'agit de corriger des contrats individuels injustes, plutôt que de s'appuyer sur la « divulgation » comme forme de protection du consommateur. Compte tenu des défaillances révélées lors de la crise financière, cette approche est à nouveau d'actualité alors qu'elle paraissait démodée il y a quelques années.

Le besoin légitime 5e), « Accès des consommateurs à l'information requise pour leur permettre de faire un choix éclairé, selon leurs souhaits et leurs besoins », est évoqué sous l'angle de l'information dans toutes les juridictions étudiées, mais moins sous l'angle du choix éclairé – notamment au Maroc, en Tunisie et dans l'État de Palestine. Il convient de noter ici que le choix n'a jamais été inscrit dans les Principes directeurs comme une règle absolue.

Le besoin légitime 5f) « L'éducation des consommateurs » n'est pas couramment mentionné

comme un droit, mais fréquemment cité dans les législations comme une fonction dévolue aux organismes de protection des consommateurs (État de Palestine), aux associations de consommateurs (Tunisie), ou les deux (Jordanie et Liban), alors que l'Égypte et le Maroc font référence à la nécessité de diffuser la « culture consumériste ».

Le besoin légitime 5g) « Moyens effectifs de règlement des litiges et de réparation » est largement évoqué en termes d'accès aux voies de recours judiciaires ou administratives (Égypte, Jordanie, Liban et État de Palestine), et dans les autres juridictions (Algérie, Maroc et Tunisie) dans le texte des lois relatives à la protection du consommateur. Rares sont les références à la résolution alternative – c'est-à-dire non judiciaire – des litiges mais plusieurs juridictions évoquent le rôle des associations de consommateurs en tant que parties aux différends et au rôle de leurs représentants. À titre d'exemple, le besoin légitime 5h) se lit comme suit : « Liberté de constituer des associations ou des organismes de défense des consommateurs et autres et possibilité, pour ces associations et autres organismes, de faire valoir leurs vues dans le cadre des processus de prise de décisions les concernant ». En Jordanie, le rôle des associations de consommateurs est essentiel bien qu'il ne figure pas parmi les droits des consommateurs énoncés dans la loi relative à la protection des consommateurs. Le droit de former ou d'adhérer à des associations de consommateurs est mentionné en Égypte et au Liban, alors que le « droit à être entendu » est évoqué au Maroc, où le mouvement de défense des consommateurs est très actif (à l'instar de l'État de Palestine). Il n'y est pas fait mention en Tunisie, mais cela n'a pas empêché le développement d'une large participation dans les organismes de consommateurs.

Le besoin légitime 5i) « Promotion de modes de consommation durables » est rarement cité ; la référence la plus claire figure dans la loi palestinienne relative à la protection du consommateur sous la forme d'un droit de vivre dans un environnement propre et sûr. Ailleurs, la consommation durable apparaît parfois comme un volet de l'éducation des consommateurs dans les textes pertinents. Dans son discours lors de la cérémonie de signature de l'Accord de Paris sur le climat, le 22 avril 2016, le Secrétaire général des

Nations Unies a déclaré : « L'ère de la consommation sans limites est terminée. ». Ce message important commence seulement à avoir un impact sur la politique en matière de consommation.

Les deux derniers besoins légitimes sont : 5j) « Octroi aux consommateurs recourant au commerce électronique d'une protection aussi efficace qu'à ceux qui utilisent d'autres formes de commerce » et 5k) « Protection de la vie privée des consommateurs et libre circulation de l'information à l'échelon mondial ». Ni l'un ni l'autre ne figurent explicitement en tant que droits des consommateurs dans les législations sur la protection des consommateurs dans l'ensemble de la région – une omission surprenante étant donné le développement rapide du commerce électronique. Ils pourraient et devraient figurer indirectement dans les références aux ventes à distance et les références génériques aux transactions, mais les exigences spécifiques de protection des données et de respect de la vie privée soulevées dans ce contexte ne figurent pas dans la législation générale.

Observation 2 : D'une manière générale, l'impact des Principes directeurs – et en particulier des « besoins légitimes » souvent qualifiés de « droits des consommateurs » – est notable mais reste incomplet au regard des « besoins légitimes » récemment révisés qui ont été introduits en 2015. En dépit de la brièveté de ce survol, nous en sommes arrivés à la conclusion que les Principes directeurs ont à l'évidence contribué positivement aux lois relatives à la protection des consommateurs au Moyen-Orient et en Afrique du Nord et à d'autres législations plus ciblées. En effet, comme il est indiqué plus bas concernant le commerce électronique et la protection des données, certaines législations étaient plus avancées que les « Principes directeurs », du moins jusqu'à la révision de 2015.

**Recommandation 4 : Les pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord, ayant estimé que les « besoins légitimes » mentionnés au Principe directeur 5 constituent un point de référence utile pour leur législation-cadre, devraient continuer d'appliquer ce principe, actualiser leurs textes à la lumière de la révision de 2015 et demander l'approbation de l'Assemblée générale.**

## **3. POLITIQUE ET LÉGISLATION RELATIVES À LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS**

Un grand pas est à franchir pour passer des grands principes énoncés dans les constitutions et les droits de l'homme aux dispositions plus prosaïques des lois et autres règlements. Les Principes directeurs établissent clairement que la législation n'est pas la seule voie possible et les premières années du XXI<sup>e</sup> siècle ont vu se multiplier les efforts pour rechercher des solutions autres que la législation, par exemple l'autorégulation, la corégulation, les normes et codes volontaires, les « coups de pouce » et la responsabilisation des consommateurs. On peut se poser la question : « la législation est-elle obsolète ? ».

### **3.1 LOIS GÉNÉRIQUES OU SECTORIELLES ?**

L'existence d'une loi relative à la protection des consommateurs n'est pas une condition préalable suffisante pour assurer la protection des consommateurs. À l'inverse, le fait qu'un gouvernement n'ait pas adopté une loi globale de protection des consommateurs ne signifie pas forcément que les consommateurs sont sans protection. Certaines juridictions très efficaces ne disposent pas de législation relative à la protection du consommateur (notamment l'Allemagne et Hong Kong, Chine), et d'autres ont adopté en la matière des lois de portée très étroite (par exemple le Royaume-Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord). Il n'est pas nécessaire que toute la vie du consommateur soit couverte par une loi unique. À ce stade du XXI<sup>e</sup> siècle et dans le contexte de l'adhésion de nouveaux membres, l'approche de l'Union européenne consistait à vérifier la conformité de la législation nationale avec l'acquis communautaire plutôt que de rechercher une loi spécifique sur la protection des consommateurs<sup>21</sup>.

L'idée d'une loi globale de protection des consommateurs figurait dans le concept de loi-type largement diffusé au cours des années 1990, en particulier dans les régions présentant une certaine homogénéité linguistique et juridique, comme l'Amérique latine. Dans la région du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord, les traditions juridiques francophones et anglophones ont pris des orientations différentes au cours du XX<sup>e</sup> siècle. Cependant, le concept de loi-type, s'il n'a pas été totalement

abandonné, a été supplanté par l'élaboration d'une législation sectorielle souvent renforcée par des organismes de réglementation spécialisés, comme l'Office jordanien de contrôle des produits alimentaires et pharmaceutiques. La disposition instaurant un superviseur des services financiers – telle que définie dans la constitution égyptienne – en est un autre exemple.

La loi sur la protection des consommateurs peut être promulguée par le biais d'une législation-cadre énonçant certains principes et pratiques généraux, complétée éventuellement par des lois spécifiques pour des secteurs particuliers. Des législations-cadres ont été adoptées par un certain nombre de pays à la fin du XX<sup>e</sup> siècle, notamment le Japon, le Canada, la République bolivarienne du Venezuela, le Mexique, l'Inde, la Fédération de Russie, la Chine et la France. Quelques gouvernements ont aussi progressé rapidement au cours de la période 1990-2000 dans l'intégration des droits des consommateurs dans certains secteurs, notamment les services publics qui avaient été négligés. Ils ont souvent profité pour cela du contexte des réformes menées après la création d'organismes de réglementation sectoriels à la suite d'un renforcement de la participation du secteur privé. Un excellent exemple en est le Chili, où des bureaux de réglementation sectoriels ont été mis en place et des mesures prises pour aider les consommateurs à faible revenu.

Certaines lois relatives à la protection des consommateurs sont rédigées sous la forme de code consolidé et couvrent tout le spectre de cette protection. Un des exemples les plus connus est celui du Brésil, où le vingt-cinquième anniversaire du code a été célébré en 2015<sup>22</sup>. La professeure Claudia Lima Marques insiste sur l'importance accordée par ce code à la protection universelle, déclarant que le traitement égalitaire de tous les divers groupes de consommateurs, des non-professionnels et des faibles et la reconnaissance de leur vulnérabilité sont la clef de voûte et la pierre angulaire de ces vingt-cinq années de succès<sup>23</sup>. Le code énonce quatre définitions du « consommateur » : l'agent économique individuel, y compris « l'utilisateur final », la collectivité, un groupe spécifique ou les générations futures. Le concept de

« générations futures » est utilisé parfois en droit de l'environnement et sous-tend les ODD. Le code est un cadre classique dans le sens où il n'entre pas dans le détail de la gestion de secteurs particuliers, mais énonce les droits génériques des consommateurs pour tous les biens et services.

**Recommandation 5 : L'approche de l'évaluation de la législation en matière de protection des consommateurs au niveau national ne devrait pas se limiter à la vérification de l'existence d'une loi en la matière ou l'analyse de son contenu. Il convient de prendre en compte la situation dans son ensemble, y compris la législation et/ou la réglementation sectorielle.**

### 3.2 LÉGISLATION-CADRE

L'analyse de la législation relative à la protection des consommateurs peut être menée selon un axe vertical (sectoriel) ou horizontal (générique). Les éléments horizontaux établissent les grands principes de la législation-cadre, notamment l'équité des transactions dans tous les secteurs, alors que la législation verticale aborde les questions techniques propres aux secteurs économiques.

Parfois, une loi unique regroupe les deux approches. Ainsi, dans la loi marocaine sur la protection du consommateur, les principes généraux du commerce équitable sont suivis de dispositions détaillées relatives aux services financiers, avec une attention particulière portée au crédit à la consommation. En effet, les Principes directeurs eux-mêmes sont un amalgame de principes de haut niveau, contenant les « besoins légitimes » transversaux et de secteurs individuels, tels que les services financiers et les services publics. Il peut en résulter une certaine confusion.

Le document *Manual on Consumer Protection* énumère les éléments critiques que devraient contenir toutes les lois relatives à la protection des consommateurs. Il s'agit notamment :

- A. D'une définition du « consommateur » ;
- B. Des droits des consommateurs ;
- C. De normes applicables aux biens et services ;
- D. D'une interdiction des pratiques commerciales empêchant les consommateurs de jouir de leurs droits

et de règles de conduite prévenant tout empiètement sur ces droits ;

- E. D'une réglementation des accords conclus entre consommateurs et fournisseurs ;
- F. De l'enregistrement et de l'octroi de licences aux fournisseurs de certains biens et services, y compris les fournisseurs publics ;
- G. Du pouvoir conféré aux autorités de prendre des mesures préventives pour protéger les consommateurs ;
- H. Des sanctions et mécanismes de conformité et de mise en application pour le traitement des infractions ;
- I. De la désignation d'un organisme de protection des consommateurs et de la définition des rôles qui lui incombent ;
- J. Des mécanismes permettant aux autorités de recevoir les plaintes des consommateurs, d'enquêter à leur sujet et d'y donner suite, et aux consommateurs de déposer et suivre les plaintes.

Cette liste comprend, par exemple, des détails sur les normes applicables à des secteurs spécifiques, l'enregistrement et l'octroi de licences à certains praticiens. De même, on y trouve des éléments spécifiques concernant les droits des consommateurs qui relèvent de la législation sectorielle, ainsi que d'autres dispositions plus générales telles que la conduite loyale des affaires et la réglementation des accords. Celles-ci s'inscrivent dans la législation-cadre.

Compte tenu de la vaste portée du cadre et de la diversité des lois qui le composent, une telle structure s'avère particulièrement utile. Comme mentionné précédemment, les Principes directeurs énoncent clairement leurs objectifs, leur champ d'application et leurs principes généraux.

**Champ d'application** : Il s'agit de l'applicabilité pratique de la législation. Par exemple, le Principe directeur 2 inclut les entreprises d'État et constitue une extension essentielle du champ d'application de ces principes. On pourrait penser qu'ils s'appliquent à l'évidence à la protection des consommateurs, mais cela suppose au préalable une définition du consommateur qui soit à la fois souple et ouverte à l'interprétation. Le champ d'application peut

donc avoir des interprétations multiples alors que la définition du « consommateur » est donnée au principe directeur 3<sup>24</sup>. Au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, la législation relative à la protection des consommateurs pêche souvent par absence d'une définition claire du champ d'application, qui devra être établi en synthétisant l'éventail des possibilités.

**Objectifs** : Ils sont le reflet de la politique générale de l'institution. Le Principe directeur 1 énonce un ensemble très clair d'objectifs qui permet de mettre l'accent sur des facteurs spécifiques. Il reconnaît que les consommateurs entretiennent souvent des relations déséquilibrées avec les producteurs en raison des disparités liées au pouvoir de négociation, aux connaissances techniques et aux ressources financières et autres. Ce Principe directeur 1 fait référence à la nécessité d'un niveau de protection « adéquat » mais aussi à des modes de production « adaptés aux besoins des consommateurs », à des « normes de conduite strictes », à « la constitution d'associations de défense des consommateurs indépendantes » et à un « développement économique et social juste, équitable et durable et la protection de l'environnement ». La résolution qui sert d'introduction aux Principes directeurs fait également référence aux ODD. En d'autres termes, les objectifs clarifient les buts généraux de la législation tout en précisant les contextes pertinents. Il est ainsi plus facile pour le grand public et les magistrats d'interpréter les intentions des législateurs.

Pour illustrer la manière dont la législation peut refléter les objectifs politiques, la Directive européenne relative aux droits des consommateurs fait explicitement référence aux articles 114 et 169 du Traité européen en soulignant un « niveau élevé de protection des consommateurs » dans le cadre de l'achèvement du marché unique (également mentionné à l'article 26). La directive s'inscrit donc dans le contexte d'un objectif politique clef.

**Principes** : Les principes reflètent des valeurs, ce qui explique peut-être que les « besoins légitimes » des Principes directeurs soient les plus largement discutés. Ils englobent les concepts d'universalité (accès), de choix et de transparence (information), de durabilité (de la consommation), de respect de la vie privée, d'égalité de protection pour les différentes formes de transaction, de mesures spéciales pour les personnes vulnérables et de liberté de création d'associations. Ces éléments ont tous des dimensions morales.

**Recommandation 6 : L'efficacité de la législation relative à la protection des consommateurs est renforcée lorsque les objectifs en sont énoncés, le champ d'application défini et les principes régissant la réalisation de ces objectifs clairement définis. Cela est tout particulièrement vrai de la législation-cadre et s'applique à l'ensemble de la protection des consommateurs. La législation sectorielle nécessite généralement moins de grands principes, car son champ d'application est plus évident et son contenu transparaît dans les objectifs.**

Dans la pratique, il est difficile pour les gouvernements d'adopter une approche purement théorique. Confrontés aux contraintes du temps législatif, ils tenteront de résoudre une variété de problèmes urgents liés à la consommation dans le cadre d'une même législation. Ainsi, la Chine, avec la nouvelle version de sa loi sur la protection du consommateur, est l'une des plus récentes grandes juridictions à avoir adopté en 2013 une loi-cadre sur la protection du consommateur. Celle-ci combine des questions de principe (par exemple, transfert de la charge de la preuve du consommateur au commerçant) ; des aspects juridiques pratiques (protection des consommateurs éloignés en prévoyant un droit de rétractation) ; des lignes directrices judiciaires (porte l'indemnisation punitive à trois fois le montant versé par le consommateur et à deux fois la valeur des dommages subis ; et des institutions (par exemple, renforcement de la position de l'Association chinoise des consommateurs)<sup>25</sup>. Toutefois, dans l'ensemble, l'accent est mis sur l'horizontalité plutôt que sur les secteurs.

### **3.3 LÉGISLATIONS EN MATIÈRE DE PROTECTION DES CONSOMMATEURS DANS LA RÉGION DU MOYEN-ORIENT ET D'AFRIQUE DU NORD**

Où se situent les lois de la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord dans cette analyse ? Nous avons vu au paragraphe 2.8 que les pays de cette région ont adopté bon nombre des Principes directeurs. Nous mettrons l'accent ici sur les objectifs et le champ d'application.

**Objectifs** : Le tableau 2 précise dans quelle mesure les lois relatives à la protection des consommateurs

dans la région fixent des objectifs. En Égypte et en Jordanie, aucun objectif n'est évoqué. Le projet de loi jordanienne de 2013 relative à la protection des consommateurs contenait un préambule avec des « motifs déterminants » faisant référence aux « pratiques internationales », aux « principes des Nations Unies », ainsi qu'aux principales institutions de protection des consommateurs et au contrôle judiciaire. Il est à noter que ce préambule a été retiré lors de l'adoption de la loi en 2017. La loi algérienne relative à la protection du consommateur et à la répression des fraudes précise simplement que la présente loi a pour objet de fixer les règles applicables en matière de protection du consommateur et de répression des fraudes. Le Liban fait de même, mais avec davantage de détails en ce qui concerne la sécurité et la qualité, la transparence

des transactions et la publicité trompeuse. La Tunisie, pour sa part, définit un ensemble d'objectifs similaires, tout comme l'État de Palestine – mais aucun des deux n'évoque la publicité.

La liste d'objectifs la plus détaillée est celle du Maroc, qui fait référence à des informations claires, une garantie de la protection du consommateur quant aux clauses relatives aux crédits à la consommation, aux ventes à distance et aux démarchages. Sont également énumérées les garanties légales et contractuelles des défauts de la chose vendue, le service après-vente et l'indemnisation des dommages ou préjudices. Il convient de noter en particulier la mention, présentée comme un objectif, du renforcement des associations de consommateurs. Le principe énoncé, selon lequel la législation doit être interprétée de la

**Tableau 2 : Législations en matière de protection des consommateurs dans la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord et leurs objectifs**

#### **Algérie**

Loi n° 09-03 du 25 février 2009, relative à la protection du consommateur et à la répression des fraudes ;

Article 1. Cette loi vise à établir les règles applicables en matière de protection des consommateurs et de répression des fraudes.

#### **Égypte**

Loi n° 67 de 2006, relative à la protection des consommateurs et projet de loi révisé de 2014 ;

Aucun objectif défini.

#### **Jordanie**

Loi n° 7 de 2017 relative à la protection des consommateurs ;

Aucun objectif défini.

#### **Liban**

Loi du 4 février 2005 relative à la protection des consommateurs ;

Article 1. Objectifs : Définir des règles de protection des consommateurs pour la sécurité et la qualité des biens et services ; affirmer les droits des consommateurs et garantir la transparence des transactions ; protéger les consommateurs contre la fraude et la publicité trompeuse ; empêcher leur exploitation.

#### **Maroc**

Loi n° 31-08 sur la protection du consommateur ;

Article 1. Objectifs : Veiller à ce que les consommateurs aient accès à des informations appropriées et claires sur les produits, biens et services qu'il acquiert ou utilise ; garantir la protection du consommateur quant aux clauses contenues dans les contrats de consommation notamment les clauses abusives et celles relatives aux services financiers, aux crédits à la consommation et immobiliers, ainsi qu'aux clauses relatives à la publicité, aux ventes à distance et aux démarchages ; fixer les garanties légales et contractuelles des défauts de la chose vendue et du service après-vente et fixer les conditions de l'indemnisation des dommages ou préjudices ; renforcer le mouvement de défense des consommateurs en permettant aux associations de protection des consommateurs d'être reconnues d'utilité publique et parties aux litiges.

L'application de l'ensemble de la législation relative aux éléments susmentionnés est la plus favorable au consommateur.

#### **Tunisie**

Loi n° 92-117 du 7 décembre 1992 relative à la protection du consommateur ;

Article 1. L'objectif est de fixer les règles générales afférentes à la sécurité des produits, à la loyauté des transactions économiques et à la protection du consommateur. Les dispositions de la présente loi s'appliquent aux fournisseurs et aux annonceurs..

#### **État de Palestine**

Loi n° 21-2005 relative à la protection du consommateur ;

Article 2. Cette loi vise à atteindre les objectifs suivants : protéger les consommateurs contre les risques pour la santé, les inégalités ou les pertes économiques ; fournir des biens et services sans exploitation et manipulation des prix ; protéger les droits des consommateurs d'obtenir des biens et services conformes et assurer la transparence des transactions commerciales ; assurer des transactions économiques rapides et précises protégées par la loi.

Source : Rapport initial de 2015 (Inception report) du programme MENA de la CNUCED et législations nationales.

manière la plus favorable pour le consommateur, est le prolongement logique du principe directeur 1, qui traite des déséquilibres dans la relation fournisseur-consommateur.

**Observation 3 : Ces exemples illustrent la présence des objectifs des Principes directeurs – tels que l'équilibre entre les intérêts des consommateurs et des producteurs, la promotion de l'éthique des affaires, la consommation durable, la coopération internationale et le développement des groupes de consommateurs – à différents points de la législation du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord. Leur inclusion est variable et ils auraient certainement plus de poids si un soutien politique favorisait leur intégration dans un ensemble explicite d'objectifs dans la législation nationale.**

**Champ d'application :** Cette notion n'est pas grandement abordée dans les législations relatives à la protection des consommateurs dans la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord. Elle est parfois très brièvement décrite, comme dans la loi algérienne relative à la protection du consommateur et à la répression des fraudes, mais elle est généralement implicite dans les listes de définitions. Il ne s'agit pas seulement d'une question de sémantique ou de présentation. Lorsqu'une législation sectorielle ou autre législation spécifique opère en parallèle d'une loi générale sur la protection des consommateurs, il est important d'indiquer clairement que cette dernière prévaut. Il convient de veiller à ne pas remettre en cause les avantages spécifiques offerts aux consommateurs dans la législation sectorielle (en particulier la législation récente).

En l'absence de mention d'un secteur ou d'une dimension spécifique de la protection des consommateurs, il doit être clairement établi que les principes énoncés dans la loi générale sur la protection des consommateurs s'appliquent. D'où l'importance des principes ! Le cas du commerce électronique, non explicitement couvert par de nombreuses lois relatives à la protection des consommateurs dans la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord en est un parfait exemple (la même situation délicate prévaut à l'échelle mondiale). Le défaut de référence explicite au commerce électronique ne permet pas de supposer qu'il n'est pas couvert par le droit de la protection du consommateur.

**Recommandation 7 : En l'absence de dispositions spécifiques couvrant la protection des consommateurs – dans des secteurs ou des formes de transaction particuliers – les principes énoncés dans les lois générales relatives à la protection des consommateurs devraient être présumés s'appliquer.**

Le tableau 3 ci-dessous énumère les dispositions des lois relatives à la protection des consommateurs dans la région, telles qu'elles ont été communiquées au secrétariat de la CNUCED et figurent dans le *Rapport initial* de 2015. Elles sont très diverses, mais certains éléments communs s'en dégagent. D'abord, les lois relatives à la protection des consommateurs dans la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord ont tendance à être fortement axées sur les institutions, au point de prévaloir sur de nombreuses autres juridictions – en particulier si la composition des instances dirigeantes des organismes de protection des consommateurs n'est pas soumise à la législation primaire. Cette question est abordée à la section 4. Une question « traditionnelle », qui a moins retenu l'attention des régions riches mais qui prend de plus en plus d'importance pour des raisons environnementales, est le service après-vente, largement mis en avant au Moyen-Orient et en Afrique du Nord. Il est fait grand cas des normes de sécurité des produits, mais moins des dispositions relatives à la responsabilité du fait des produits, comparativement à l'Union européenne, où la responsabilité de plein droit est désormais largement acceptée. Cela signifie que les exigences pour prouver la négligence ou la mauvaise foi du fournisseur sont moindres. Ce point est examiné plus en détail dans les Principes directeurs connexes visant plus particulièrement le secteur des entreprises.

Cette étude du champ d'application est trop longue pour se prêter à un examen détaillé. Voici un résumé des points d'intérêt spécifiques des diverses législations nationales.

**Algérie :** La loi relative à la protection du consommateur et à la répression des fraudes définit les pouvoirs de l'Agence de protection des consommateurs et fait clairement référence aux biens et services tout au long de la chaîne de consommation. Elle entre dans des détails à caractère sectoriel en ce qui concerne la sécurité alimentaire et ses articles 53 à 67 établissent le principe de précaution, un élément majeur de la protection des consommateurs partout dans le monde mais qui ne figure pas dans les Principes directeurs. Le principe (ou l'approche) de précaution est défini

**Tableau 3 : Champ d'application des lois de protection des consommateurs dans la région du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord****Algérie**

Loi n° 09-03 du 25 février 2009, relative à la protection du consommateur et à la répression des fraudes ;

Article 2. Champ d'application général : biens et services offerts à la consommation à titre onéreux ou gratuit, par tout intervenant et à tous les stades du processus de mise à la consommation ; articles 4 à 8 : hygiène, salubrité et innocuité des denrées alimentaires ; articles 9 et 10 : sécurité des produits ; articles 11 et 12 : conformité des produits ; articles 13 à 16 : garantie et service après-vente ; articles 17 et 18 : information du consommateur ; articles 19 et 20 : intérêts matériels et moraux des consommateurs (notamment le crédit) ; articles 21 à 24 : associations de protection des consommateurs ; articles 25 à 28 : agents de la répression des fraudes ; articles 29 à 34 : procédures de contrôle ; articles 35 à 38 : laboratoires de la répression des fraudes ; articles 39 à 42 : prélèvement d'échantillons ; articles 43 à 52 : expertise ; articles 53 à 67 : mesures conservatoires et principe de précaution ; et articles 68 à 93 : sanctions.

Autres lois pertinentes : Loi sur la santé ; loi relative à la médecine vétérinaire ; législation phytosanitaire ; loi sur la métrologie ; loi sur la normalisation.

**Égypte**

Loi n° 67 de 2006, relative à la protection des consommateurs ;

Aucun champ d'application spécifique : article 2 : droits des consommateurs (voir tableau 2) ; article 3 : étiquetage ; article 4 : information des fournisseurs ; article 5 : preuve d'achat ; article 6 : publicité ; articles 7 à 9 : défauts et responsabilité du produit ; article 11 : paiements échelonnés ; articles 12 à 22 : agence de protection des consommateurs ; article 23 : associations de consommateurs ; et article 24 : sanctions.

Projet de loi révisé de 2014 ;

Trois nouveaux droits : protection à l'occasion des ventes à distance ; protection dans le contexte des services financiers ; protection dans les ventes transfrontalières.

**Jordanie**

Loi n° 7 de 2017 relative à la protection des consommateurs ;

Aucun champ d'application spécifique : article 3 : droits des consommateurs (tableau 2) ; article 4 : obligations des fournisseurs ; article 5 : service après-vente ; articles 6 à 7 : défauts des produits ; article 8 : publicité ; articles 9 à 10 : Conseil de protection des consommateurs ; articles 11 à 13 : Direction de la protection des consommateurs ; articles 14 à 16 : associations de consommateurs ; articles 17 à 18 : représentation juridique ; articles 19 à 21 : responsabilité du fait des produits ; article 22 : contrats abusifs ; article 23 : droit pénal ; article 24 : législation relative à la protection des consommateurs applicable aux secteurs réglementés ; et article 25 : amendes.

Loi sur l'industrie et le commerce ;

Maintient une surveillance du marché, réglemente et contrôle le commerce intérieur et extérieur, y compris les spécifications de prix, etc. ;

Loi relative à la concurrence ;

Veille à ce que les prix des biens et services soient déterminés dans le respect du libre jeu des lois du marché ;

Lois relatives à la normalisation et à la métrologie ;

Protection de la santé humaine, de la sécurité et de l'environnement ;

Lois relatives aux produits alimentaires et pharmaceutiques ;

Veille à la sécurité des aliments et des médicaments et à la qualité de la consommation humaine.

**Liban**

Loi n° 659 du 4 février 2005 relative à la protection des consommateurs ;

Article 3 sur les droits des consommateurs ; articles 4 à 10 : information ; articles 11 à 14 : publicité ; articles 15 à 16 : offres spéciales ; articles 17 à 27 : contrats équitables, y compris le crédit ; articles 28 à 34 : garanties, pièces de rechange et défauts ; articles 35 à 47 : sécurité des produits ; articles 48 à 49 : interdictions, y compris métrologie et contrefaçon ; articles 51 à 59 : ventes à distance et porte-à-porte ; articles 60 à 64 : Conseil de la protection des consommateurs ; articles 65 à 66 y compris le nouvel article 8 : Direction de la protection des consommateurs ; articles 67 à 70 : associations de défense des consommateurs ; articles 71 à 81 : procédures de la Direction ; articles 82 à 104 : règlement des différends ; articles 105 à 127 : sanctions ; et article 128 : répartition des amendes.

**Maroc**

Loi n° 31-08 sur la protection du consommateur ;

Article 2 : consommateurs agissant à titre personnel ; articles 3 à 11 : information et la preuve d'achat ; articles 12 à 14 : livraison ; articles 15 à 20 : clauses contractuelles abusives ; articles 21 à 24 : publicité ; articles 25 à 44 : ventes à distance, y compris l'article 29 sur le commerce électronique ; articles 45 à 52 : démarchage ; articles 53 à 56 : ventes en solde ; article 57 : ventes liées ; article 58 : ventes pyramidales ; article 59 : abus de faiblesse ou d'ignorance ; articles 60 à 64 : loteries publicitaires ; articles 65 à 73 : garanties et service après-vente ; articles 74 à 111 : crédit à la consommation ; articles 112 à 141 : crédit immobilier ; articles 142 à 151 : règles générales de crédit ; articles 152 à 165 : associations de protection des consommateurs ; articles 166 à 172 : procédures de recherche ; articles 173 à 195 : sanctions ;

Autres lois pertinentes : Loi n° 24-09 relative à la sécurité des produits et des services ;  
Loi n° 28-07 relative à la sécurité sanitaire des produits alimentaires ;  
Loi n° 09-08 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel.

**Tableau 3 : Champ d'application des lois de protection des consommateurs dans la région du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord (suite)**

<b>Tunisie</b>	
Loi n° 92-117 du 7 décembre 1992 relative à la protection du consommateur ;	
Pas de champ d'application mais des définitions. Articles 3 à 10 : sécurité des produits ; articles 11 à 14 : loyauté des transactions commerciales, fraude et publicité ; articles 15 à 20 : information du consommateur et garantie du produit ; articles 21 à 31 : constatation des infractions ; articles 32 à 48 : sanctions pénales ; article 49 : expertises.	
Autres lois pertinentes :	Loi n° 91-64 du 29 juillet 1991 relative à la concurrence et aux prix ; Loi n° 2009-69 du 12 août 2009, relative au commerce de distribution ; Loi n° 98-40 du 2 juin 1998, relative aux techniques de vente et à la publicité commerciale ; Loi n° 98-39 du 2 juin 1998 relative aux ventes avec facilité de paiement ; Loi n° 2000-83 du 9 août 2000 relative aux échanges et au commerce électroniques ; Loi n° 94-41 du 7 mars 1994 relative au commerce extérieur ; Décret/Arrêté du Ministre du commerce du 3 septembre 2008, relatif à l'étiquetage et à la présentation des denrées alimentaires préemballées ; Autres lois sectorielles : transports, télécommunications, assurances et banques.
<b>État de Palestine</b>	
Loi n° 21-2005 relative à la protection du consommateur ;	
Aucun champ d'application n'est précisé. Articles 4 à 6 et 23 : Conseil de protection des consommateurs ; articles 7 à 14 : sécurité ; articles 15 à 22 : équité des transactions ; articles 24 à 26 : transactions équitables et obligations des fournisseurs ; articles 27 à 31 : sanctions ; et article 32 : délai d'action en justice ;	
Autres lois pertinentes :	Loi palestinienne n° 6-2000 relative à la normalisation ; Loi n° 20-2004 relative à la santé publique.

Source : Rapport initial de 2015 (Inception report) du programme MENA de la CNUCED et législations nationales.

dans l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires de l'OMC et permet aux États de prendre des mesures à l'encontre d'un produit en cas de préoccupations scientifiques raisonnables quant à d'éventuels risques liés à la consommation ou l'utilisation du produit. Cela s'étend aux circonstances où les risques sont incertains.

**Égypte** : En Égypte, la loi n° 67 de 2006 relative à la protection des consommateurs contient des dispositions sur l'étiquetage et les données d'identification. En particulier, l'article 4 couvre l'enregistrement et les marques, ainsi que les informations non divulguées. Elle prévoit la création d'une Agence de protection des consommateurs, désormais en place.

Cette Agence a préparé un nouveau projet de loi sur la protection des consommateurs qui n'a pas encore été adopté. Le projet élargit les mises à jour des « droits des consommateurs » ainsi que la définition de « consommateur ». Cette dernière englobe désormais les petits commerçants et artisans. En outre, elle ajoute une définition de la « vente à distance », y compris par Internet.

Une restriction potentiellement puissante dans le projet de loi concerne les publicités, dont la diffusion ne peut intervenir avant que le produit n'ait obtenu une licence de l'autorité compétente. Pour que cette

licence soit octroyée, le produit doit être conforme aux normes égyptiennes. Le projet de loi allonge de quatorze à trente jours le délai de retour et de remplacement des marchandises défectueuses. Les fournisseurs de biens durables et de véhicules sont tenus de fournir des pièces de rechange et de mettre à disposition des centres d'entretien qualifiés pendant tout le cycle de vie présumé du produit. Il est demandé aux fournisseurs de vente à distance d'ajouter des informations établissant précisément les droits des consommateurs. Ces derniers sont par ailleurs habilités à retourner les articles achetés dans un délai de trois jours et sans fournir de justification. Il est à noter que toute condition contractuelle jugée « arbitraire » est nulle et non avenue.

**Jordanie** : Une nouvelle loi relative à la protection des consommateurs a été adoptée début 2017. Elle ne détaille pas les secteurs mais conserve un caractère transversal. Afin d'éviter tout conflit potentiel de législation, elle contient une clause clef, à savoir son article 24. Le champ d'application de la loi relative à la protection des consommateurs y est détaillé de la manière suivante : en plus de la législation pertinente, les dispositions de la présente loi s'appliquent aux fournisseurs soumis aux organismes de réglementation sectoriels. Cette inclusion cruciale est déterminante car cela signifie que les protections qui ne sont pas explicitement énumérées dans la législation sectorielle

peuvent être invoquées au titre de la loi relative à la protection des consommateurs. C'est la preuve de la nature complémentaire et de l'interdépendance de la législation horizontale et verticale<sup>26</sup>.

**Liban** : La loi libanaise relative à la protection des consommateurs couvre également les institutions et des questions générales de protection des consommateurs sans entrer dans les détails sectoriels.

**Maroc** : Entre autres lois relatives à la défense des consommateurs, notamment en reconnaissance de la nécessité d'actualiser la protection des consommateurs, figure la loi n° 09-08 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel.

**Tunisie** : Le cadre législatif tunisien est relativement succinct, ayant été élaboré à un moment où les lois sur la protection des consommateurs n'en étaient qu'à leurs balbutiements au niveau mondial en dehors des pays de l'OCDE. Néanmoins, il est renforcé par une longue liste de lois et de décisions visant à protéger les consommateurs et venant compléter

la loi n° 92-117 du 7 décembre 1992 relative à la protection du consommateur. La loi n° 2000-83 du 9 août 2000 relative aux échanges et au commerce électroniques mérite d'être mentionnée dans le présent rapport. La Tunisie l'a adoptée avant beaucoup d'autres pays et même avant l'inclusion du commerce électronique dans les Principes directeurs. Le pays s'est en particulier doté de nombreuses lois sectorielles sur les transports, les télécommunications, les assurances, les banques, y compris la loi de 1998 qui couvre les ventes avec facilité de paiement. Ces textes sont considérés comme étant relativement efficaces car ils ont permis d'assurer une protection globale des consommateurs et ont été élaborés au moyen d'une approche stratégique sectorielle plutôt que d'une nouvelle loi générique sur la protection des consommateurs.

**État de Palestine** : De même, la loi palestinienne relative à la protection du consommateur n'entre pas dans des détails d'ordre sectoriel et est renforcée par une législation sur la santé publique et les normes.

## 4. ARCHITECTURE INSTITUTIONNELLE DES ORGANISMES DE PROTECTION DES CONSOMMATEURS

### 4.1 STRUCTURE ET FONCTIONS DES ORGANISMES DE PROTECTION DES CONSOMMATEURS : PERSPECTIVE GLOBALE

La fonction de protection des consommateurs est endossée par des organes publics ou privés et peut être conférée par des lois spécifiques ou assumée par ces organes en vertu de leur statut. Vous trouverez ci-dessous une liste des fonctions indispensables pour protéger les consommateurs tout au long de la chaîne de production, ainsi que des informations sur les types d'organes créés pour les remplir. De nombreux acteurs sont impliqués et il appartient aux organismes de protection des consommateurs de reconnaître cette participation pour bénéficier de l'expertise pertinente disponible, en engageant par exemple le processus en six étapes du Guide pour le développement des politiques de consommation de l'OCDE, décrit au point 2.3.

#### Fonctions

**Des mécanismes de contrôle du respect des engagements ou de l'application des lois** sur la sécurité ou l'intégrité des produits devraient être en place, couvrant depuis le processus de production en amont jusqu'à la vente au détail. Les mécanismes préventifs peuvent englober l'octroi de licences et l'enregistrement, tandis que les dispositifs post-commercialisation incluent le retrait des produits et le cas échéant le recours aux tribunaux. Ces éléments figurent dans les législations du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord.

**Contrôles avant la mise sur le marché** : La portée potentielle de la protection des consommateurs est extrêmement vaste, ses priorités devront systématiquement être fixées et des organismes apparentés sollicités. Les organismes concernés par ces processus ne seront pas forcément tous à caractère public et tenus de s'y consacrer pleinement. À titre d'exemple, à Singapour, les normes internationales relatives aux produits, telles que les normes ISO, doivent être reconnues sous réserve d'adaptations

nationales ou régionales, et les produits régis par des lois spécifiques, par exemple la législation en matière de santé ou de produits alimentaires. Des améliorations importantes ont été relevées depuis l'introduction de ce régime réglementaire en 2011<sup>27</sup>. Il s'agit là d'un bon exemple de l'intégration additionnelle des travaux d'organes autres que les organismes de protection des consommateurs.

En revanche, en Malaisie, en vertu de la loi de 1999 relative à la protection des consommateurs, l'organisme général chargé de la réglementation peut appliquer des normes à tous les produits, à l'exception des produits alimentaires et des soins de santé, même si d'autres lois et régulateurs en disposent autrement. En d'autres termes, l'Agence de protection des consommateurs est à même d'annuler les décisions des régulateurs sectoriels. Dans la pratique, très peu de normes de performance ont été fixées, la tâche étant tout simplement trop vaste. En prévision de telles difficultés, l'article 21 de la loi malaisienne sur la protection des consommateurs impose une « obligation générale de sécurité », sans référence aux normes internationales.

Afin de simplifier les problèmes en cas de multiplicité de normes statutaires, l'Union européenne a adopté en 1979 le principe de reconnaissance mutuelle. Les marchandises produites dans le respect des normes de sécurité exigées dans un pays de l'Union sont réputées conformes aux normes dans tout autre pays importateur. La Directive de 1985 sur la responsabilité en matière de produits exigeait une procédure plus harmonisée et introduisait une responsabilité objective<sup>28</sup>. L'harmonisation « minimale » initiale a évolué vers une harmonisation « maximale », un processus décrit comme une modification en profondeur des exigences de normalisation, la reconnaissance mutuelle devenant superflue en cas de convergence des normes au sein du marché unique européen<sup>29</sup>. Cette question complexe reste à régler dans la région du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord et le concept de responsabilité du fait des produits est limité à certaines juridictions.

**Contrôles après mise sur le marché** : De nombreuses juridictions – et quelques associations régionales telles que l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) – sont dotées de vastes pouvoirs et peuvent interdire des produits après leur entrée sur le marché ou procéder à des retraits forcés. Mais une enquête de l'ASEAN a révélé que les États membres n'imposent que rarement aux entreprises l'obligation légale d'informer l'organisme de réglementation en cas de rappel volontaire, contrairement à l'Australie où cette mesure est obligatoire<sup>30</sup>. Il n'est pas question de décourager les retraits volontaires en imposant des sanctions aux entreprises qui les ont appliqués, mais l'obligation de notification semble appropriée car l'application et la diffusion du rappel par l'organisme compétent de protection des consommateurs permettraient une meilleure information de ces derniers. L'article 7 de la loi égyptienne de 2006 relative à la protection des consommateurs exige la notification de tout défaut détecté par le fournisseur, sans préciser le concept de rappel volontaire. La législation libanaise contient des dispositions similaires.

**Des systèmes de suivi et de surveillance** devraient être en place pour les problèmes touchant les consommateurs. Ces problèmes couvrent toute la gamme des préjudices dont peuvent être victimes les consommateurs – dont certains ne sont peut-être pas perçus par les intéressés eux-mêmes, tels que des produits défectueux ou des clauses contractuelles abusives. D'où la nécessité de mener des études de marché/enquêtes de satisfaction des ménages pour les identifier. Beaucoup de pays de la région du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord continuent d'appliquer une réglementation des prix pour une large gamme de produits. Cette approche est parfois considérée comme démodée, mais n'oublions pas que de nombreux pays de l'OCDE réglementent les prix dans les secteurs monopolistiques naturels – comme l'eau ou l'électricité – et peuvent imposer des pénalités aux prestataires de services financiers en cas de violation des lois sur l'usure ou de prix excessifs. Tous les pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord étudiés disposent de tels dispositifs dans leur législation.

En cas de plainte, **les mécanismes de recours des consommateurs** doivent être abordables, accessibles, indépendants et offrir une réparation rapide aux consommateurs lésés. Les mécanismes de conciliation, de médiation et d'arbitrage sont utiles pour

s'assurer que les problèmes des consommateurs sont traités de manière efficace. Dans certaines législations du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord, les organismes de protection des consommateurs intègrent des dispositifs de résolution des litiges, répondant en cela aux Principes directeurs qui en établissent le « besoin légitime » général (principe 5g) et l'approfondissent (principe 14g) : « Création de dispositifs équitables, abordables et rapides de règlement des litiges et de réparation ». Les Principes directeurs n'envisagent pas nécessairement des mécanismes de règlement des différends organisés par les pouvoirs publics, mais ne l'excluent pas non plus. Par exemple, le Principe directeur 37 demande aux États de « promouvoir l'institution de mécanismes équitables, efficaces, transparents et impartiaux chargés d'examiner les plaintes des consommateurs en recourant à des procédures administratives, judiciaires et autres de règlement des litiges, y compris dans le cas des litiges transfrontaliers ». Plusieurs options sont envisagées, dont des mécanismes informels et des procédures volontaires au titre de l'autorégulation. Tous les recours ne relèvent pas forcément de l'organisme de protection des consommateurs ou des tribunaux. Au cours des dernières années, l'un des grands progrès en matière de protection des consommateurs a été le développement de systèmes alternatifs de résolution des litiges, mais ceux-ci ne sont pas encore pleinement reconnus dans les législations de la région.

**Des programmes d'éducation et d'information** devraient être proposés aux consommateurs afin qu'ils puissent se protéger eux-mêmes et devenir des consommateurs responsables. L'éducation des consommateurs pourrait être intégrée aux programmes scolaires. Les actions d'information peuvent être soutenues par des programmes nationaux de protection des consommateurs et menées à travers les médias et d'autres activités communautaires, souvent avec l'aide d'associations de consommateurs ayant une expérience dans ce domaine. La plupart des législations de la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord prévoient que ces programmes soient encouragés par les organismes de protection des consommateurs et leurs conseils consultatifs. À noter aussi : il est nécessaire d'éduquer les fournisseurs et les fabricants aux exigences de la législation et aux normes en matière de consommation, et de les sensibiliser à la mise sur pied de dispositifs conviviaux permettant d'établir de meilleures relations avec les consommateurs, par exemple des mécanismes de traitement des plaintes.

**La coopération internationale entre les organismes de protection des consommateurs de différents pays et le travail en réseau** sont essentiels pour assurer des échanges réguliers d'informations et l'application réciproque des accords multilatéraux sur les questions de protection des consommateurs. La coopération régionale et internationale est également nécessaire pour élaborer des positions communes lors de la négociation de normes et d'autres mesures. Cette question est abordée en détail à la section 4.5 ci-dessous.

### **Institutions :**

**Organismes publics** : Il peut s'agir de services en charge des questions de consommation, placés sous l'égide de ministères, ou d'organismes indépendants créés spécifiquement pour administrer et faire appliquer les lois relatives à la protection des consommateurs. Certains pays ont également mis en place des conseils consultatifs des consommateurs, dotés d'une large représentation et chargés de conseiller le gouvernement en matière de politiques de protection des consommateurs. Dans plusieurs pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord, de tels conseils sont établis par la loi et assument des fonctions codifiées.

Ces conseils consultatifs multilatéraux sont indispensables car toutes les questions d'intérêt pour les consommateurs ne sont pas forcément gérées par l'organisme désigné chargé d'assurer leur protection. En effet, comme le montre l'exemple de l'Afrique du Sud, l'énoncé de certains droits des consommateurs ne mentionne même pas le terme de « consommateur ». Les questions relatives aux produits alimentaires, à la santé et à la nutrition peuvent être gérées par le Ministère de la santé, le crédit à la consommation peut relever du Ministère des finances ou d'une banque centrale, l'éducation des consommateurs du Ministère de l'éducation, les questions de durabilité du Ministère de l'environnement, et les services publics d'organismes locaux, étatiques ou fédéraux. Quel que soit l'organisme désigné endossant la responsabilité de la gestion des domaines d'intérêt pour les consommateurs, il faut s'attendre à ce qu'il y ait des mécanismes de consultation et de coopération parrainés par les autorités publiques. Ces mesures garantiront la prise en compte des intérêts des consommateurs au cours du processus d'élaboration des politiques.

**Les organismes de normalisation statutaires/non statutaires** peuvent être des organismes publics ou non, créés pour établir des normes de sécurité et de contrôle de la qualité des produits et délivrer des marques de certification. La plupart des pays disposent d'organismes nationaux de normalisation dotés d'un statut autonome – généralement affiliés à l'ISO – qui négocient les normes entre les représentants de l'industrie et d'autres parties prenantes, dont des consommateurs.

Tous les pays étudiés dans le présent document adhèrent à l'ISO et ont donc le droit de vendre et d'adopter les normes ISO au niveau national. Tous les organismes participant au programme de protection des consommateurs du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord sont membres de l'Organisation arabe régionale de normalisation.

« **Ombudsman** » (médiateur) est un terme technique utilisé au départ en Scandinavie. Appelé « El Defensor del Pueblo » dans les pays hispanophones, il fournit au public des informations et des conseils sur les droits des consommateurs. Il contribue également au règlement des différends par voie de médiation et d'arbitrage. En 1974, l'Association internationale du barreau (IBA) l'a défini comme une fonction prévue par la Constitution ou par l'action de la législature ou du Parlement, dirigée par un fonctionnaire indépendant de haut rang. Celui-ci reçoit des plaintes déposées par des personnes lésées contre des organismes publics, des fonctionnaires et des employeurs ou agit de sa propre initiative. L'ombudsman a le pouvoir d'enquêter, de recommander des mesures correctives et de publier des rapports.

Dans un premier temps, comme évoqué ci-dessus, les médiateurs ont été mis en place pour remédier aux défauts d'administration des services publics. Depuis lors, ils ont étendu leur action au secteur privé – étant parfois imposés par le gouvernement, parfois développés volontairement et soutenus par l'industrie. Une autre variante de ce modèle reste cantonnée au secteur public, mais envisage une mission générique de protection des consommateurs dans une localité donnée : le gouvernement local polonais en est un exemple.

Grâce à son rôle unique d'intermédiaire indépendant entre le gouvernement et les citoyens, le médiateur a possibilité d'ajouter une valeur importante au cadre général de responsabilisation d'un pays<sup>31</sup>, aidé en cela par le fait qu'il enregistre le nombre total d'affaires tout

en prenant soin de préserver la confidentialité, et qu'il publie un rapport annuel alertant les régulateurs et le public sur des questions spécifiques découlant des affaires dont il a été saisi.

Même si elles ne sont pas appelées ombudsman, des institutions analogues existent dans les pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord, notamment en Algérie, en Jordanie, au Maroc et en Tunisie. Elles assument généralement le rôle classique de traitement des plaintes concernant les pratiques et les décisions prises par l'administration publique. En Tunisie, le Médiateur administratif opère sous mandat vis-à-vis des administrations publiques, tout comme son homologue jordanien qui examine les requêtes visant des questions administratives, relevant des services de l'État, des collectivités publiques locales, des établissements publics à caractère administratif, des entreprises publiques et de tous les organismes investis d'une mission de service public. La publication des directives exécutives en matière de sécurité sociale en est un exemple. Au Maroc, le Médiateur « Al Waseet » rend compte au Roi et opère principalement dans le domaine des droits de l'homme – tout comme le Médiateur algérien des droits de l'homme, dont le but est d'améliorer les relations entre l'administration et ses citoyens.

**Associations professionnelles** : Les associations professionnelles peuvent établir leurs propres procédures disciplinaires et de traitement des plaintes à l'encontre de leurs membres et élaborer des codes de conduite – souvent en négociation avec les organismes de protection des consommateurs. Les consommateurs s'estimant lésés soumettent leurs problèmes à ces dispositifs de règlement. Par ailleurs, certaines entreprises mettent en place leurs propres mécanismes de traitement des plaintes des consommateurs, permettant ainsi à leurs clients de soumettre leurs griefs concernant les produits ou services achetés. Parfois qualifiés de médiateurs, ces organismes sont abordés dans le document connexe consacré à la participation des entreprises.

**Autoréglementation et coréglementation** : L'autoréglementation couvre certaines des fonctions mentionnées ci-dessus. Le processus « d'enregistrement » des professions libérales, accompagné de contrôles limitant l'accès à des professions particulières, existe depuis longtemps. Cependant, ce concept a évolué pour devenir une branche de la politique publique et une forme de gouvernance d'entreprise, et ne fait plus simplement

référence à la réglementation des produits et services ou aux plaintes. Attirant un éventail plus large d'acteurs que les seules entreprises, les pouvoirs publics peuvent choisir de s'appuyer sur de tels systèmes de coréglementation pour faire passer des réglementations qui, autrement, seraient promulguées par l'État. Ces systèmes réglementaires permettent : a) de rendre obligatoires les codes volontaires ; b) d'exiger que l'industrie se dotent de codes ; ou c) d'imposer ou prescrire des codes contraignants en précisant que le respect des codes équivaut à la conformité légale.

**Associations de consommateurs** : Un groupe représentatif et bien organisé de consommateurs individuels peut devenir une puissante force de contribution à la politique publique. Le mouvement indépendant des consommateurs est largement reconnu dans de nombreux régimes de protection des consommateurs comme un représentant légitime de leurs intérêts. Ainsi, les représentants des consommateurs sont appelés à siéger dans des comités reconnus par les pouvoirs publics, où ils expriment le point de vue de leurs mandants. Dans un nombre croissant de juridictions, les associations de consommateurs se voient accorder le droit d'ester en justice au nom des consommateurs. Elles peuvent également diffuser des conseils indépendants et objectifs sur les produits et services, en se fondant sur des tests et des enquêtes qu'elles ont réalisés. Le développement des conseils de protection des consommateurs, prévus dans les législations de protection des consommateurs de tous les pays, est une caractéristique particulière des juridictions du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord.

#### **4.2 STRUCTURE ET FONCTIONS DES ORGANISMES DE PROTECTION DES CONSOMMATEURS DANS LA RÉGION DU MOYEN-ORIENT ET DE L'AFRIQUE DU NORD**

Au vu de l'ensemble des fonctions décrites au point 4.1 ci-dessus, laquelle d'entre elles devrait être assumée plus particulièrement par les organismes de protection des consommateurs ? Le Manuel de protection des consommateurs de la CNUCED énumère les éléments suivants :

Lorsqu'une agence est dotée de pouvoirs réglementaires et administratifs, elle peut être habilitée à :

- A. Faire appliquer les lois relatives à la protection des consommateurs et à la concurrence ;
- B. Enregistrer et délivrer des licences pour certains types d'activités commerciales désignées ;
- C. Publier des règlements administratifs régissant la conduite des entreprises et assurant la protection des intérêts des consommateurs ;
- D. Conseiller le gouvernement quant aux mesures à prendre pour protéger les consommateurs ;
- E. Représenter les intérêts des consommateurs dans d'autres comités intergouvernementaux ;
- F. Informer les consommateurs et les entreprises de leurs droits et obligations en vertu des lois pertinentes en matière de protection des consommateurs ;
- G. Réaliser ou faire réaliser des études de marché et des recherches sur les problèmes de protection des consommateurs ;
- H. Effectuer ou demander des tests de sécurité et de qualité des produits et en communiquer les conclusions aux consommateurs ;
- I. Gérer et/ou surveiller le rendement des tribunaux en charge des questions de consommation ou d'autres mécanismes de médiation traitant les réclamations des consommateurs ;
- J. Consulter les acteurs pertinents pour comprendre les enjeux des consommateurs et élaborer des politiques visant à remédier aux problèmes ;
- K. Organiser des programmes d'éducation et d'information du public, de manière indépendante ou en collaboration avec des associations de consommateurs ou des entités commerciales ;
- L. Représenter les intérêts des consommateurs nationaux lors des négociations internationales sur des cas individuels et des discussions sur la politique internationale.

Tous les organismes de protection des consommateurs ne remplissent pas l'ensemble des fonctions susmentionnées. Toutefois, la plupart de ces points relèvent de leur champ d'application potentiel. Le Manuel conclut en relevant la grande souplesse des Principes directeurs, compte tenu de la diversité des traditions et des contextes géographiques nationaux, avec un accent placé davantage sur les résultats que sur les spécificités des structures. Ce qui explique le large éventail d'approches quant au positionnement précis de la protection des consommateurs au sein de l'architecture institutionnelle des pouvoirs publics.

La liste ci-dessus soulève des questions de structure, du fait des risques éventuels de conflit entre les fonctions et de la nécessité d'établir une distinction entre politique, arbitrage et administration. Comme indiqué dans les Lignes directrices de la bonne gouvernance de la CNUCED, consacrées à la concurrence dans la région du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord : « Il y a des différences importantes dans la structure du dispositif d'application des lois de la concurrence. Dans certains pays, l'organe de l'autorité de la concurrence chargé des enquêtes est constitué par un département intégré au sein d'un ministère, et l'organe juridictionnel de l'autorité est un organe collégial séparé, sous la forme d'un conseil ... Les juridictions n'attachent pas toutes la même importance à l'indépendance accordée pour faire appliquer le droit de la concurrence selon les fonctions »<sup>32</sup>. Bien qu'appliquées à la concurrence, ces mêmes questions sont néanmoins pertinentes pour la protection des consommateurs. Le rapport approfondit la question, en énonçant que : « Dans la plupart des juridictions de pays tant développés qu'en développement, on voit qu'il est mis en place des mécanismes pour l'application du droit ... comprenant des institutions séparées qui jouissent d'une autonomie administrative substantielle par rapport à des ministères qui sont traditionnellement intégrés de manière verticale. C'est le cas dans la plupart des pays développés, ainsi que dans la majorité des pays en développement et des pays en transition. ».

Un point de contraste entre la concurrence et la protection des consommateurs est que cette dernière couvre un domaine plus large en termes de secteurs, de transactions et de législation. En outre, de nombreux régulateurs sectoriels sont également en charge des consommateurs, d'où une certaine dispersion des responsabilités. De nombreuses transactions dans le domaine de la protection des consommateurs

**Tableau 4 : Compétence et pouvoirs des organismes de protection des consommateurs dans la région du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord**

**Algérie**

Loi n° 09-03 du 25 février 2009, relative à la protection du consommateur et à la répression des fraudes ;

Article 24. Conseil national – pouvoirs et composition non précisés ; article 25. Le personnel de l'Agence de protection des consommateurs poursuit les infractions couvertes ; autorisation judiciaire spécifique requise ; tests de conformité des produits, inspection, y compris contrôles aux frontières ; registres appropriés des inspections ; accès des agents aux locaux 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 ; laboratoires agréés avec accréditation ; échantillons ; application de mesures de précaution ; amendes infligées par les tribunaux.

**Égypte**

Loi n° 67 de 2006, relative à la protection des consommateurs ;

Article 12. Agence de protection des consommateurs, entité juridique publique indépendante, affiliée au ministre compétent, pouvant disposer d'agences locales ou de bureaux dans les gouvernorats. Fonctions : a) établir des plans de travail et des programmes pour protéger les droits des consommateurs ; b) recevoir et examiner les plaintes ; c) assurer la coordination avec les divers pouvoirs publics pour faire appliquer la loi ; d) étudier les suggestions et recommandations formulées par l'Agence.

Projet de loi révisée 2014

Fonctions de l'Agence de protection des consommateurs : recevoir les plaintes ; apporter un appui technique aux ministères ; soutenir et contrôler les ONG œuvrant en matière de protection des consommateurs ; coopérer avec les organismes de réglementation.

Nouvelle Constitution égyptienne, 2014 ;

L'article 27 établit le cadre juridique de l'Agence de protection des consommateurs.

**Jordanie**

Loi n° 7 de 2017 relative à la protection des consommateurs ;

Article 9. Le Conseil de protection des consommateurs sera créé selon les instructions du Ministre du commerce, de l'industrie et de l'approvisionnement. Direction chargée de surveiller le marché, de recevoir les plaintes et d'informer les autorités sectorielles compétentes. Le personnel jouit du statut d'officier de police judiciaire, avec des pouvoirs de perquisition et d'inspection.

**Liban**

Loi n° 659 du 4 février 2005 relative à la protection des consommateurs ;

Article 61. Conseil de protection des consommateurs ; article 63. Direction de la protection des consommateurs au sein du Ministère du développement économique et du commerce. La Direction contrôle la publicité et applique les sanctions ; poids et mesures ; contrats de consommation ; tests de produits dans des laboratoires agréés ; suspension de la vente si nécessaire, en application du principe de précaution. Article 60. Le conseil national de protection des consommateurs peut faire des propositions. Nouvel article 8. La Direction s'assure de la qualité et de la sécurité ; contrôle les prix ; prépare le matériel didactique à l'intention des consommateurs ; effectue des recherches. Article 82. Mécanisme de règlement des différends ; médiateur nommé par le ministre. Article 128. Amendes et pénalités appliquées par les tribunaux, mais les inspecteurs peuvent partager les produits, y compris lorsqu'ils ne sont pas mandatés.

**Maroc**

Loi n° 31-08 sur la protection du consommateur ;

Département de la protection des consommateurs du Ministère chargé du commerce, de l'industrie et des nouvelles technologies. Enquêteurs dans 29 délégations provinciales. Inspecteurs chargés de surveiller le marché local et unité de contrôle pour les sites web marchands. Article 12. Référence de seuil de prix fixé par voie réglementaire.

**Tunisie**

Loi n° 92-117 du 7 décembre 1992 relative à la protection du consommateur ;

Article 15. Conseil national de protection du consommateur, se réunissant deux fois par an à l'initiative de son président, sous l'autorité du Ministre du commerce et de l'artisanat. Secrétariat, Ministère du commerce, Direction de la qualité et de la protection des consommateurs. Pouvoirs de perquisition et d'inspection.

**État de Palestine**

Loi n° 21-2005 relative à la protection du consommateur ;

Article 4. Conseil pour la protection des consommateurs. Le Conseil jouit d'un pouvoir exécutif. Article 5. 1. Liaison entre tous les organismes concernés par la protection des consommateurs ; 2. Soutien du rôle des consommateurs dans l'économie nationale ; 3. Participation à l'élaboration des politiques en matière de sécurité et de qualité ; 4. Adoption des programmes éducatifs, notamment sur l'environnement ; 5. Élaboration des plans et programmes spéciaux relatifs aux droits des consommateurs ; 6. Suivi des politiques gouvernementales et contrôle des autorités compétentes ; 7. Participation à des organisations ayant des objectifs similaires aux niveaux arabe et international ; 8. Contrôle monopolistique avec recommandations au ministère ; 9. Normes et qualité des produits ;

Autorité compétente du Ministère de l'économie nationale, notamment liste des associations de protection des consommateurs. Surveillance des produits israéliens provenant des colonies de peuplement ; lutte contre la contrefaçon ; les tribunaux ont des pouvoirs exécutifs.

Source : Rapport initial de 2015 (Inception report) du programme MENA de la CNUCED et législations nationales.

sont d'envergure restreinte par rapport aux types d'affaires généralement portées devant une autorité de la concurrence – et les infractions mineures sont plus susceptibles d'être traitées par des inspections locales. Cela étant, et nous le verrons plus loin, la tendance mondiale est à une plus grande visibilité des organismes de protection des consommateurs – même au sein des ministères – et au développement de canaux de communication autonomes vers le public.

Avant de passer aux recommandations, deux points restent à éclaircir : les fonctions des organismes de protection des consommateurs dans la région du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord sont-elles comparables à celle de la liste consensuelle des fonctions détaillée ci-dessus et quelles sont les mesures prises concernant l'arbitrage indépendant ?

Les fonctions énumérées ci-dessus et dans le Manuel de la CNUCED figurent toutes dans les mandats des organismes de protection des consommateurs de la région. La moins évidente à la lecture des lois sur la protection des consommateurs est la dernière, qui détaille la coopération internationale. Cependant, elle se concrétise au travers du programme MENA, même si elle n'occupe pas une place prééminente dans la législation.

La structure prédominante dans la région consiste pour les États Membres à mettre en place un réseau d'inspections locales dotées d'un personnel généralement composé de fonctionnaires des gouvernorats locaux sous la direction du ministère compétent. Les fonctionnaires des organismes de protection des consommateurs ont généralement le pouvoir de perquisitionner des locaux commerciaux et d'imposer des sanctions, ou d'obtenir leur exécution par voie de justice. C'est le modèle géographique qui s'est développé sous les juridictions francophones – un service national avec présence locale, à l'instar de la Direction générale française de la concurrence, la consommation et la répression des fraudes (DGCCRF).

La législation type permet au ministère d'être appuyé par un conseil dont les membres sont issus d'entreprises et d'associations de consommateurs, mais aussi de ministères connexes en charge de secteurs spécifiques. Il existe donc des identités distinctes pour les conseils et les directions. La situation la moins évidente à cet égard – à en juger par la législation relative à la protection des consommateurs – est celle de l'État de Palestine, où

le conseil de protection des consommateurs semble avoir un pouvoir exécutif, tout comme les tribunaux dans une certaine mesure. Le rôle du « ministère compétent » (Ministère de l'économie nationale) n'est pas clairement défini en termes de surveillance du marché.

Même lorsque les rôles du conseil et de la direction sont clairs, il existe toujours un risque de confusion quant à celui des membres du gouvernement. Il est intéressant de se demander s'il ne vaudrait pas mieux que les acteurs ministériels occupent des postes d'observateurs plutôt que d'être membres à part entière de ces conseils consultatifs. Cela atténuerait au moins le paradoxe de voir les représentants des ministères donner des conseils prétendument « indépendants » aux organismes dont ils sont membres. Cela dit, il est frappant de voir la portée des structures de consultation, bien qu'elles ne fonctionnent pas encore toutes. La Jordanie, par exemple, est en train de mettre en place son conseil de protection des consommateurs et l'Algérie est citée dans le Rapport initial de 2015 (Inception report) comme cherchant à établir un conseil national du même type. La présence des ministères sectoriels concernés permet une consultation en face à face entre les divers acteurs et les pouvoirs publics, ce qui constitue, de l'avis général, un forum important. D'autres forums d'échange d'idées faisant intervenir les entreprises et les consommateurs – évoqués dans le Rapport initial de 2015 – supposent la mise en place de comités de partenariat avec le secteur privé, souvent de portée sectorielle.

L'une des préoccupations potentielles est la possibilité pour ces conseils d'intervenir dans des dossiers individuels. Nous avons noté à ce titre une ambiguïté dans la législation palestinienne. Il semble que cela soit également sous-entendu dans les dispositions restant à promulguer et permettant au conseil d'administration de l'Agence égyptienne de protection des consommateurs de formuler des résolutions contraignantes à propos de litiges entre entreprises et consommateurs. En général, on ne s'attendrait pas à ce que les différends soient réglés au niveau du conseil. Si la formulation d'observations par le conseil à propos des points soulevés dans un dossier peut sembler pertinente, il n'en va pas de même des décisions prises au sujet d'une affaire.

**Observation 4 : L'élaboration de modèles multipartites de consultation avec les organismes de protection des consommateurs confirme l'idée**

**que l'esprit inclusif des Principes directeurs est reconnu dans toute la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord. Toutefois, il existe un risque de chevauchement des fonctions consultatives et exécutives et des fonctions exécutives et d'arbitrage.**

**Recommandation 8 : Il importe de prêter attention à la nécessaire séparation des rôles dans le développement des structures des organismes tout en maintenant l'implication d'un large éventail d'acteurs dans des rôles consultatifs et de conseil.**

### **4.3 RESSOURCES ET RESPONSABILISATION**

La législation et les budgets des organismes de protection des consommateurs dans la région du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord font rarement mention de rapports annuels. Cela peut être dû à leur statut commun de direction au sein des ministères. Les organismes ministériels semblent peu connus du grand public et le sont parfois encore moins que les associations de consommateurs proprement dites, telles que les dynamiques associations marocaines et algériennes ou encore l'Institut national de la consommation tunisien.

La tendance globale est à une plus grande autonomie, non pas tant en termes de statut administratif – après tout, la DGCCRF française fait partie du Ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique – mais en termes d'image publique et d'autonomie opérationnelle. Certains organismes publics sont créés sous la forme de conseils de consommateurs financés par le gouvernement, mais dénués de tout pouvoir coercitif. C'est le cas aux Fidji et à Hong Kong (Chine), dont les institutions très efficaces et largement médiatisées traitent les plaintes.

L'une des préoccupations a trait à la pratique budgétaire en vigueur dans certains pays : des organismes de protection des consommateurs sont partiellement financés par le produit des amendes infligées par leurs inspecteurs sur le terrain. Ce dispositif soulève évidemment plusieurs questions, notamment la nécessité inévitable de percevoir un certain nombre d'amendes pour que le système puisse fonctionner. Dans les Lignes Directrices de la Bonne Gouvernance : Indépendance et Transparence, il est dit par exemple « Quant à la pratique de quelques pays qui consiste à affecter à l'application du droit

de la concurrence une partie des amendes perçues, on considère qu'elle risque d'inciter l'autorité de la concurrence à prendre des initiatives inappropriées afin d'accroître son budget ou d'orienter les priorités de l'autorité de manière peu judicieuse »<sup>33</sup>. Il est tout à fait concevable qu'un gouvernement souhaitant passer d'une stratégie de sanctions pénales à un concept de publicité négative, par exemple, en soit dissuadé du fait de la perte des recettes.

Un autre sujet de préoccupation est le risque de corruption des inspecteurs : s'ils tirent des revenus de l'imposition d'amendes, ils seront plus incités à percevoir des amendes qu'à faire baisser le nombre d'infractions, qui est l'objectif réel du service. La situation peut se détériorer et donner lieu à des amendes « informelles » ou même des demandes de paiement en échange de l'abandon des poursuites. Il est de notoriété publique que ce scénario a cours dans certaines juridictions à travers le monde. Il ne s'agit pas de nier la nécessité de sanctions, mais plutôt de souligner l'inquiétude que soulève le lien entre sanctions et financement institutionnel, qui pourrait avoir pour effet de décourager d'autres modèles.

**Observation 5 : Une préoccupation, également exprimée dans les Lignes Directrices de la bonne gouvernance : Indépendance et Transparence, concerne le financement des organismes de protection des consommateurs par des amendes.**

**Recommandation 9 : Reprenant la conclusion les Lignes Directrices de la bonne gouvernance pour la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord : « Le rôle du ministère de tutelle et/ou du Ministère des finances, du Trésor public ou du vérificateur général des comptes et, pour finir, du parlement est particulièrement important s'agissant de la responsabilité des comptes dans le processus budgétaire... Dans certains pays, une stratégie opérationnelle détaillée doit être présentée en même temps que l'allocation budgétaire de l'autorité ». Cette transparence est par ailleurs importante car elle contribue à la participation constructive des associations de consommateurs et, par leur intermédiaire, de l'ensemble des consommateurs.**

Le Manuel de la CNUCED conclut son chapitre sur les organismes de protection des consommateurs en affirmant qu'il n'existe pas de modèle unique meilleur que les autres en matière d'organisme de protection

des consommateurs, car les contextes historique et géographique exercent des influences légitimes sur les structures. Cela étant, certaines tendances sont discernables : le fonctionnement autonome d'un organisme de ce type lui permet de développer une image publique particulièrement forte, établissant le contact entre les consommateurs et lui permettant d'influer directement sur les politiques. À cet égard, une présence locale est un avantage certain, car de nombreux marchés conservent un caractère local, en particulier pour les populations défavorisées, malgré la sophistication des relations commerciales électroniques modernes. Il est intéressant de noter que de nombreux organismes œuvrant sous l'égide de ministères jouissent d'une certaine renommée, à l'instar d'autres qui occupent une position plus autonome sur le plan formel ou juridique. La forme précise de l'architecture institutionnelle ne semble pas être le facteur déterminant de la reconnaissance publique – ce qui importe, c'est qu'une telle reconnaissance soit possible.

**Recommandation 10 : Les organismes de protection des consommateurs, qu'ils agissent sous l'égide de ministères ou de façon plus autonome, devraient soigner leur image publique en rendant compte de leurs activités et de la situation nationale en termes de consommation. Comme il est plus en plus d'usage au plan**

**mondial – notamment de la part des médiateurs – ils devraient rendre compte des questions qui ressortent de l'analyse des problèmes portés à leur attention par le service en charge du traitement des plaintes, puis être habilités à proposer des solutions administratives ou réglementaires. Cela peut se faire soit par l'intermédiaire des conseils consultatifs auxquels ils rendent compte, soit de leur propre chef. En tout état de cause, ces rapports, qui peuvent prendre la forme d'une présentation d'options, devraient être rendus publics.**

#### **4.4 PARTICIPATION DES DIVERS ACTEURS À LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS**

Comme le montre le tableau 5 ci-dessous, la participation des divers acteurs aux travaux des organismes de protection des consommateurs dans la région du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord semble être particulièrement développée et, dans certaines juridictions, elle est explicitement inscrite dans la législation relative à la protection des consommateurs. C'est le cas notamment de l'Égypte, de la Tunisie et de la Jordanie, où des postes très précis sont réservés à l'Agence de protection des consommateurs dans les commissions consultatives. Ces organes sont composés de représentants de

**Tableau 5 : Composition des organismes de protection des consommateurs et des institutions connexes**

##### **Algérie**

Loi n° 09-03 du 25 février 2009, relative à la protection du consommateur et à la répression des fraudes ;

Article 24. Conseil national pour la protection des consommateurs chargé de formuler des propositions politiques ; créé par la même section de la loi (Chapitre 7) que les associations de protection des consommateurs. Composition et compétences fixées par voie réglementaire.

##### **Égypte**

Loi n° 67 de 2006, relative à la protection des consommateurs ;

Article 13. Conseil d'administration de l'organisme, 15 membres nommés par le ministre, deux représentants du Ministère du commerce et de l'industrie ; le vice-président du conseil d'État ; deux représentants d'associations de consommateurs ; un représentant de l'union des associations de consommateurs ; un représentant des coopératives de consommateurs ; un de la Chambre de commerce ; un de l'Association de l'industrie égyptienne ; trois membres ayant une expérience dans ce domaine ; mandats triennaux, renouvelables une fois.

##### **Jordanie**

Loi n° 7 de 2017 relative à la protection des consommateurs ;

Article 9A. Le Conseil de protection des consommateurs est présidé par le ministre. Il est composé du secrétaire général du Ministère, du directeur général de l'Institut de normalisation, du directeur général de l'Agence de contrôle des produits alimentaires et pharmaceutiques, de représentants du Ministère de l'environnement, du Ministère du tourisme, de la municipalité d'Amman, de la Chambre de commerce de Jordanie, de la Chambre d'industrie de Jordanie, du président de l'Union des associations de protection des consommateurs et d'un représentant des associations de protection des consommateurs. Établissements d'enseignement supérieur ; Fédération des agriculteurs ; deux représentants du secteur privé ; quatre catégories, mandats de deux ans, renouvelables une fois.

**Tableau 5 : Composition des organismes de protection des consommateurs et des institutions connexes (suite)**

Liban
Loi du 4 février 2005 relative à la protection des consommateurs ;
Article 60. Sous la tutelle du Ministère de l'économie et du commerce ; directeur général de l'économie et du commerce, de l'industrie, de l'agriculture, de la santé publique, de l'environnement, du tourisme, des télécommunications, de l'information, de l'éducation ; président de l'Institut de normalisation et de métrologie ; Chambres de commerce, d'industrie et d'agriculture, association des industriels, syndicat des agences de publicité, deux représentants des associations de protection des consommateurs nommés par le ministre.
Maroc
Loi n° 31-08 sur la protection du consommateur ;
Article 204. Conseil consultatif supérieur de la consommation, organe autonome ; Article 205. Composition et modalités de fonctionnement fixés conformément à la législation décrit comme récemment créé (en 2015) ; à noter le rôle judiciaire potentiellement important joué par la Fédération nationale des associations de consommateurs – voir tableau 6 ci-dessous.
Tunisie
Loi n° 92-117 du 7 décembre 1992 relative à la protection du consommateur ;
Article 15. Conseil National de protection du consommateur envisagé ; chargé des questions de sécurité, d'information et de qualité ; composition et modalités de fonctionnement fixées par décret. Composition du conseil en vertu de la loi de 2004 : 13 ministères représentés ; cinq organes scientifiques ; 15 organisations nationales.
État de Palestine
Loi n° 21-2005 relative à la protection du consommateur ;
Énumération dans les définitions : article 4 de la loi relative à la protection du consommateur : le Conseil de protection du consommateur est composé de représentants des Ministres de l'économie, des finances, de la santé, de l'agriculture, de l'environnement, de l'Institut de normalisation, d'associations professionnelles, y compris la Chambre de commerce, d'associations de consommateurs (cinq représentants) ; pouvoir de requête auprès du ministre.

Source : *Rapport initial de 2015 (Inception report) du programme MENA de la CNUCED et législations nationales.*

ministères, d'organisations non gouvernementales telles que les associations de consommateurs, des entreprises, de l'industrie (par exemple les Chambres de commerce) et des associations professionnelles.

L'organisme de protection des consommateurs, en tant que direction du ministère compétent, peut être tenu de consulter d'autres services gouvernementaux. Cette situation est institutionnalisée lorsque les ministères sont membres des conseils de protection des consommateurs, mais ce n'est peut-être pas le forum le plus approprié ou le plus efficace pour des consultations sur des questions spécifiques, en particulier celles qui tournent autour des enquêtes pour des infractions graves aux lois.

Il est souvent fait mention d'entités particulières. Par exemple, la loi libanaise relative à la protection des consommateurs prévoit des consultations avec le conseil d'accréditation (pour les organismes de contrôle), et la législation palestinienne fait référence à l'Institut de normalisation pour fixer des « instructions techniques contraignantes ». De même, la Tunisie

impose une coopération avec l'organisme national de normalisation, le conseil national de lutte contre la contrefaçon et le conseil national des services.

**Recommandation 11 : Il ne devrait pas être nécessaire d'imposer aux ministères de consulter ou d'être consultés par l'organisme de protection des consommateurs. En tant que partenaires du gouvernement, ces organismes devraient à l'évidence avoir la liberté et l'obligation de consulter et d'être consultés comme il convient. Couvrant l'ensemble des questions de consommation, ce droit devrait être clairement énoncé dans leur mandat.** Il n'est pas forcément judicieux de fixer des dispositions détaillées, telles qu'un nombre donné de réunions par an, car celles-ci pourraient facilement s'apparenter à une série rituelle d'échanges plutôt que d'aborder un ordre du jour de fond.

**Rôle des associations de consommateurs :** Le tableau 6 ci-dessous énumère les articles pertinents des lois nationales régissant la création d'associations

**Tableau 6 : Droits et missions des associations de consommateurs**

<b>Algérie</b>
Loi n° 09-03 du 25 février 2009, relative à la protection du consommateur et à la répression des fraudes ;
Article 21. Enregistrement officiel ; article 22. Accès à la justice ; article 23. Représentation de groupe ; article 24. Conseil national.
<b>Égypte</b>
Loi n° 67 de 2006, relative à la protection des consommateurs ;
Énumération dans les définitions : article 2. Droit d'affiliation à des organisations, conseils et comités ; article 23. Actions en justice et enquêtes sur les prix, qualité, information, violations des dispositions précédentes, signalement des problèmes à l'organisme de protection des consommateurs ; diffusion de la « culture consumériste », pas de revenus alloués par des fournisseurs.
<b>Jordanie</b>
Loi n° 7 de 2017 relative à la protection des consommateurs ;
Articles 13 et 14. Protection et supervision des associations de protection des consommateurs ; article 15. Fonctions : éducation/sensibilisation ; conseil et orientation ; réception de plaintes et prise de mesures ; conduite ou intervention dans les litiges ; représentation des consommateurs dans les organismes recevant des plaintes à l'encontre de fournisseurs ; enquêtes sur les prix, la qualité, la fiabilité ; rapport aux autorités compétentes ; liaison consommateurs/producteurs et résolution des litiges ; bases de données de recherche ; article 16. Union des associations de consommateurs : coordination ; supervision des intérêts ; représentation des associations ; rationalisation de la consommation ; renforcement des liens avec les fournisseurs ; coopération régionale et internationale ; article 17. Capacité d'intenter des poursuites individuelles ou collectives.
<b>Liban</b>
Loi du 4 février 2005 relative à la protection des consommateurs ;
Énumération dans les définitions : non commercial, apolitique ; éducation, conseil et orientation des consommateurs, représentation devant les autorités privées et officielles ; article 67. Missions : comme ci-dessus plus tests, litiges et médias ; article 3. L'adhésion fait partie des droits du consommateur ; article 69. Registre spécial ; article 70. Rapport annuel et budget ; article 97. Participation aux litiges ; article 128. Réception d'une partie des recettes provenant des amendes (fonds commun).
<b>Maroc</b>
Loi n° 31-08 sur la protection du consommateur ;
Article 153. But non lucratif, caractère non commercial (pas de publicité, pas de financement par des entreprises), non politique ; article 154. Enregistrement ; article 155. Fédération nationale reconnue d'utilité publique par décret ; article 156. Fonds national financé à partir des amendes, des dotations du budget général et des dons, géré par le Ministère chargé du Commerce, de l'Industrie et des Nouvelles Technologies, et destiné à soutenir les associations et développer la « culture consumériste » ; article 157. Fédération nationale avec capacité de former des actions en justice, les associations individuelles sont tenues d'obtenir une autorisation pour ce faire ; article 158. Action de groupe possible si un mandat est donné par écrit par chaque consommateur, dispositions très détaillées à suivre ; trois fédérations énumérées (régionales) ; 60 associations ou plus. Rapport de la Fondation Marocaine du Consumérisme en 2015
<b>Tunisie</b>
Loi n° 92-117 du 7 décembre 1992 relative à la protection du consommateur ;
Représentés au Conseil national ; organisations de défense des consommateurs ; association 20 millions de consommateurs ; association tunisienne d'information du consommateur.
<b>État de Palestine</b>
Loi n° 21-2005 relative à la protection du consommateur
Énumération dans les définitions : à but non lucratif, non commercial, apolitique ; représentation devant les organes officiels et non officiels ; article 3. Énumération dans les droits des consommateurs, formation et résolution des litiges ; article 4. Conseil national composé de cinq membres ; article 6. Registre national du Ministère de l'économie nationale.

Source : *Rapport initial de 2015 (Inception report) du programme MENA de la CNUCED et législations nationales.*

de consommateurs, ainsi que les droits et missions de ces dernières. Dans la région du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord, les diverses lois font largement état des associations – reconnaissant le droit de les constituer et de les enregistrer. L'enregistrement exige un certain niveau de supervision, y compris la possibilité d'opposer un refus à l'enregistrement ou de procéder à une radiation. Certaines règles régissent l'enregistrement de l'association, telles que la nature

non commerciale de son action et le caractère apolitique de ses objectifs – au sens d'une absence de lien avec un parti politique. Concernant ces conditions, un degré minimum de liberté est néanmoins indispensable. On peut s'attendre ainsi à ce que les associations de consommateurs mènent des activités génératrices de recettes, ne serait-ce que des publications. Mais elles doivent opérer dans un cadre général à but non lucratif, largement accepté comme étant la pratique

normale, par exemple sur la base des règles de l'organisation Consumers International – auxquelles de nombreuses associations de consommateurs sont affiliées. De même, il est inévitable que les discussions sur les politiques à mener fassent intervenir un certain engagement dans le processus politique et, bien sûr, les associations de consommateurs mènent des actions partisans au bénéfice des consommateurs, sans pour autant qu'il soit question d'un alignement sur un quelconque parti. Ces questions peuvent être délicates à régler.

Dans certains cas, le gouvernement soutient financièrement les associations de consommateurs, ce qui peut faire naître les mêmes inquiétudes que le financement de ces associations par les revenus d'amendes, comme évoqué plus haut pour les organismes de protection des consommateurs. L'appui des pouvoirs publics aux associations de consommateurs est largement accepté au plan mondial, mais un financement spécifiquement lié au produit des amendes peut avoir un effet pervers dans la mesure où il pousse les organisations à rechercher des solutions judiciaires. Il convient de se féliciter du *locus standi* (capacité d'exercice) accordé aux associations, qui leur permet d'engager des procédures judiciaires et de représenter les consommateurs devant les instances judiciaires – une situation fréquente dans la région du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord. Par contre, le faible niveau de développement des mécanismes alternatifs de règlement des litiges par rapport à d'autres pays du monde est préoccupant. Il est impossible d'établir un lien manifeste de causalité, mais on ne peut nier un risque évident de baisse des recettes des amendes si les associations de consommateurs privilégient les mécanismes alternatifs de règlement des litiges au détriment des actions en justice. En favorisant les actions en justice plutôt que les mécanismes alternatifs de résolution des litiges, les organismes de protection des consommateurs peuvent affecter non seulement leurs propres revenus, mais aussi ceux des associations de consommateurs, dans la mesure où ces dernières sont tributaires des recettes des amendes allouées à ces organismes.

**Observation 6 : L'indépendance des associations de consommateurs est un élément vital, inscrit dans les objectifs des Principes directeurs (principe 1e), et divers facteurs tels que la « liberté de constituer des associations ou des organismes de défense des consommateurs »**

**(principe 5h) sont listés au titre des « besoins légitimes ». Il existe néanmoins des contrôles potentiels susceptibles d'être exercés par le gouvernement. Ils peuvent se traduire par des sanctions financières, telles que l'éventualité d'un retrait du financement public, des sanctions juridiques par l'intermédiaire du processus d'enregistrement, ou judiciaires par le biais de la perte du *locus standi*. Le fait que ce *locus standi* soit généralement prévu par la loi est un aspect extrêmement positif. L'enregistrement et le financement pourraient donner lieu à des pressions (réelles ou perçues) visant à inciter les associations de consommateurs à respecter les directives gouvernementales. Cependant, les gouvernements du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord ont déjà pris des mesures pour respecter leur indépendance en approuvant les Principes directeurs susmentionnés.**

**Éducation des consommateurs** : Une forme essentielle de communication entre les consommateurs et les organismes en charge de leur protection est l'éducation, sur laquelle insiste le principe directeur 5f et qui devrait être menée en collaboration avec les organisations de la société civile et les associations de défense des consommateurs, comme évoqué au principe directeur 42. Des exemples de programmes d'éducation des consommateurs sont présentés ci-dessous dans l'encadré 1. Ils ont le double avantage de mieux préparer ces derniers au marché et de renforcer l'image de l'organisme de protection des consommateurs. Autre intérêt potentiel : les associations de défense des consommateurs peuvent souvent être un vecteur majeur d'éducation et leur implication devient ainsi une forme supplémentaire de coopération avec les pouvoirs publics.

Nous tenons à mettre en garde contre les attentes excessives quant à l'éducation des consommateurs. Comme on l'a vu, elle n'a pas empêché la crise financière de se développer dans les économies riches. Dans ses Recommandation de 2005 sur les Principes et les bonnes pratiques relatifs à la sensibilisation et l'éducation financières, l'OCDE a averti que « la promotion de l'éducation financière ne doit pas se substituer à la réglementation financière qui est essentielle pour protéger les consommateurs (par exemple, vis-à-vis de fraudes) et que l'éducation financière doit venir compléter »<sup>34</sup>. Une étude de la Banque mondiale a renforcé ce point de vue en 2010, notamment dans le contexte des économies

### Encadré 1 : Programmes d'éducation des consommateurs dans la région du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord

**Algérie :** Un guide du consommateur algérien a été produit par la Direction de la protection des consommateurs, ainsi que des guides plus spécialisés, tels que celui sur la chaîne du froid, des manuels consacrés aux téléphones et à la publicité. Les chaînes de radio et de télévision émettent régulièrement des programmes destinés aux consommateurs. Des ateliers et des séminaires sont également organisés aux niveaux local et national, en coopération avec des associations de défense des consommateurs et des organismes professionnels.

**Égypte :** L'Agence de protection des consommateurs a élaboré un programme de sensibilisation du public, en coordination avec les médias, des ONG, des universités, des conseils de femmes et des acteurs du système de réglementation. Depuis 2015, cette agence préconise l'intégration des principaux droits et obligations des consommateurs dans tous les programmes scolaires, y compris au primaire. Elle collabore avec des ONG, et en partenariat avec le Fonds pour l'environnement mondial, œuvre dans le contexte d'un projet d'efficacité énergétique destiné à sensibiliser le public à l'énergie durable et à la publicité trompeuse des lampes à LED. Le président et les cadres de l'Agence sont fréquemment invités dans les émissions-débats télévisés et radiophoniques sur des questions ayant trait à la protection des consommateurs et l'Agence communique régulièrement des informations à une quarantaine de journalistes. Un reportage radiophonique a été préparé par le personnel de l'Agence et produit par la station ArabVoice pendant le Ramadan, pour sensibiliser le public aux pratiques frauduleuses et aux publicités trompeuses.

**Liban :** Dans le cadre de la campagne de sensibilisation de la direction de la protection des consommateurs, plus de 300 présentations sur les droits et devoirs des consommateurs dans des écoles et des universités ont été réalisées entre 2012 et 2015. La Direction de la protection des consommateurs a lancé un programme visant à intégrer des étudiants volontaires dans ses patrouilles de surveillance afin qu'ils assistent les inspecteurs. La direction a également conçu plusieurs concours interuniversitaires pour sensibiliser les étudiants à la protection des consommateurs, notamment à la sécurité alimentaire. Pour faire connaître ses services de protection des consommateurs, la direction a lancé une application mobile, une page Facebook et un compte Twitter intitulé « Consumer Protection Lebanon ». Puis elle a envoyé des SMS à tous les téléphones mobiles afin de faire connaître le numéro de sa hotline et son application mobile. Parmi les autres activités de sensibilisation, on peut citer la préparation tous les ans de reportages sur la protection des consommateurs et leur diffusion sur les chaînes de télévision, la formation des entreprises à l'application des règlements et l'impression et la distribution de brochures de sensibilisation multiples.

**Maroc :** Chaque année, le 15 mars, la Journée nationale du consommateur est célébrée en même temps que la Journée mondiale des droits des consommateurs. Le site Internet de la protection des consommateurs est constamment actualisé par des informations pratiques et des nouvelles ainsi que des rappels sur les droits des consommateurs. Un soutien est également apporté au mouvement des consommateurs afin de l'aider dans ses actions visant à conseiller, éduquer et éclairer les consommateurs.

**État de Palestine :** La mise en place d'un système informatisé au sein de la direction de la consommation a permis à diverses campagnes de sensibilisation des médias d'évoluer et d'assurer la protection de nombreux agents commerciaux tout en facilitant la protection des consommateurs dans le secteur des services et d'autres nouveaux secteurs. Parallèlement, cette évolution couvre également les produits issus des colonies.

Source : CNUCED.

en transition, affirmant que l'éducation financière ne pouvait se substituer à une réglementation financière adéquate<sup>35</sup>.

Dans l'ensemble, les consommateurs ne tiennent pas compte des dispositions relatives à leur protection et, s'ils le font, ce n'est qu'au moment d'effectuer une transaction spécifique. Le consommateur est

davantage concentré lorsqu'il effectue une activité spécifique. Par conséquent, des conseils ciblés sur les transactions peuvent être utiles, mais il est clair que certains consommateurs ne deviendront jamais des experts. Il faut également tenir compte des difficultés de lecture que peuvent rencontrer bon nombre de consommateurs. Les transactions sont

souvent effectuées sur de petits ordinateurs ou des téléphones portables, ce qui renforce les difficultés de compréhension.

**Recommandation 12 : Les organismes de protection des consommateurs devraient veiller à ne pas tenter de transférer le fardeau de la protection aux consommateurs eux-mêmes et ne pas s'attendre à ce que ces derniers deviennent des experts. Les organes de réglementation ont encore un important travail à mener pour prévenir les pratiques commerciales abusives.**

#### 4.5 COOPÉRATION INTERNATIONALE

La Résolution 70/186 de l'Assemblée générale des Nations Unies du 22 décembre 2015, sur la protection des consommateurs, reconnaît la valeur de la coopération internationale. Le préambule mentionne « l'intérêt qu'il y a à travailler en coordination et en partenariat avec les organisations multilatérales »<sup>36</sup> et le principe 1 précise que l'objectif des Principes directeurs est de « promouvoir la coopération internationale dans le domaine de la protection du consommateur ».

La section VI des Principes directeurs, consacrée à la coopération internationale, a été considérablement étendue à la suite du processus de révision. Le principe 79 exhorte les États Membres à coopérer en échangeant des informations sur les politiques et les mesures prises en matière de tests, d'information et d'éducation des consommateurs. Le principe 80 appelle à renforcer les réseaux d'information sur les produits interdits, retirés du marché ou strictement réglementés – un aspect essentiel de la sécurité des consommateurs. Le principe 81 demande que l'on veille à ce que les différences de qualité des produits comme de l'information sur les produits ne soient pas telles qu'elles pénalisent les consommateurs – une question de jugement contestable. Le principe directeur 82 appelle à la coopération en matière de fraude transfrontalière, tout en précisant que cette coopération reste, comme le principe directeur 83, sous l'autorité des agences nationales de protection des consommateurs. Cela implique pour les États d'éviter « toute interférence » dans le travail des organismes de protection des consommateurs d'autres juridictions. Le principe 85 envisage des accords bilatéraux et multilatéraux, alors que le principe 88 stipule que l'autorité nationale chargée d'enquêter et de partager les informations devrait

également assurer la coopération en matière d'exécution judiciaire et interinstitutions avec ses homologues étrangers. Dans d'autres sections, la nécessité d'une collaboration entre les États Membres dans les affaires transfrontalières est spécifiquement mentionnée. Le principe 65 couvre les nouvelles sections sur le commerce électronique, le principe 68 traitant des services financiers et le principe 78 du tourisme.

En section VII, les principes directeurs chargent la CNUCED – en collaboration avec le groupe intergouvernemental d'experts du droit et de la politique de protection du consommateur – de mener diverses activités de coopération. Il s'agit notamment d'examiner les lois et politiques de protection des consommateurs des États Membres et de conseiller ces derniers, de mener des activités de formation et de renforcement des capacités en la matière et de soutenir les initiatives régionales et multilatérales. Le rapport initial de la CNUCED (2013) fait état d'une foule d'initiatives de coopération entre les États Membres<sup>37</sup>. Il énumère plusieurs accords de coopération bilatérale, comportant généralement des échanges d'informations et des actions de renforcement des capacités.

Une question particulière reste sans solution : la protection transfrontalière des consommateurs. La Résolution 70/186, mentionnée ci-dessus, y fait explicitement référence en déclarant que « le dialogue et la coopération à l'échelon international constituent le meilleur moyen de régler certaines questions relatives à la protection du consommateur, telles que le droit et la juridiction applicables ». La formulation « le droit et la juridiction applicables » n'apparaît pas dans le corps même des Principes directeurs, bien que le principe 39 demande l'amélioration de l'accès à la justice et aux mécanismes de recours, en particulier dans les litiges transfrontaliers. Le paragraphe 54 vi) de la Recommandation de l'OCDE intitulée La protection du consommateur dans le commerce électronique – auquel renvoient les Principes directeurs – appelle les gouvernements à « prendre en considération le rôle de la loi applicable et de la juridiction compétente dans le renforcement de la confiance des consommateurs à l'égard du commerce électronique »<sup>38</sup>.

Le principe 90 des Principes directeurs évoque les Lignes directrices de l'Organisation de coopération et de développement économiques régissant la protection des consommateurs contre les pratiques commerciales transfrontières frauduleuses et

trompeuses. Au paragraphe III. A), la prévention des conflits de compétence est mentionnée en ces termes : « Les pays Membres devraient améliorer leur capacité à coopérer dans la lutte contre les pratiques commerciales transfrontières frauduleuses et trompeuses tout en reconnaissant que la coopération sur des enquêtes ou des affaires particulières dans le cadre des présentes Lignes directrices est laissée à l'appréciation de l'organisme de contrôle en matière de protection des consommateurs sollicités »<sup>39</sup>. La priorité accordée par les agences de protection des consommateurs aux transactions transfrontalières par rapport aux transactions « nationales » doit cependant rester limitée. Du fait de l'expansion du commerce électronique et de l'augmentation du nombre de transactions au détail, cette question ne peut que prendre de l'ampleur. Il est donc inquiétant de constater que si peu de lois relatives à la protection des consommateurs dans la région du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord accordent une attention particulière au commerce électronique. Ce point est développé ci-dessous.

Étant donné l'absence de progrès en matière de droit applicable et de juridiction au niveau mondial, des efforts régionaux sont en cours. L'Association de droit international (ADI) a inclus le principe de la « protection la plus favorable » dans ses principes internationaux de protection des consommateurs, comme convenu par l'association en 2012<sup>40</sup>. Le concept est le suivant : il est souhaitable d'élaborer des normes et d'appliquer des règles de droit international privé qui permettent aux consommateurs de bénéficier de la protection la plus favorable.

L'article 4 du Traité du MERCOSUR (le marché commun sud-américain) prévoit quatre alternatives à la loi applicable, à savoir le domicile du consommateur, le lieu de conclusion/d'exécution du contrat, le siège social du fournisseur et le droit des parties de faire leur propre choix. En l'absence de choix convenu, la loi applicable par défaut est celle du domicile du consommateur, car elle est considérée comme la plus favorable à l'intérêt de ce dernier<sup>41</sup>. En Chine, la loi relative à la protection du consommateur récemment révisée (Rév. 2013-Art. 42) prévoit que la juridiction de la résidence habituelle est présumée applicable, sauf lorsque le fournisseur n'a pas d'activité commerciale dans le pays de résidence du consommateur (comme c'est souvent le cas pour les touristes)<sup>42</sup>.

Il n'est pas possible d'établir une réponse définitive sur cette question juridique, même si le Manuel de

la CNUCED sur la protection des consommateurs suggère fortement que la protection internationale des consommateurs passe par des solutions institutionnelles plutôt que judiciaires. Cela n'est pas seulement dû à la difficulté intrinsèque d'introduire des affaires judiciaires transfrontalières, mais aussi au fait qu'il n'existe pas d'accords définitifs de coopération interinstitutionnelle de nature judiciaire. Dans le cas du tourisme et des visites internationales, le choix est à opérer entre un règlement de base rapide des différends dans le pays de destination – ce qui peut impliquer des procédures relativement non judiciaires telles que les modes alternatifs de règlement des différends – ou une procédure de contentieux longue et lointaine, sans grande garantie de succès. La première voie semble prévaloir et l'existence d'arrangements pratiques entre les organismes de protection des consommateurs constitue une grande amélioration à cet égard. Il est à espérer que le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord, avec leurs démarches de coopération régionale, parviennent à réaliser des progrès similaires même sans avoir à prendre d'engagements juridiques ou judiciaires.

**Systèmes d'alerte pour la protection des consommateurs** : Certains mécanismes sophistiqués ont été mis au point pour alerter les organismes de protection des consommateurs sur les produits dangereux et les pratiques commerciales malhonnêtes au-delà des frontières. Le Réseau international de contrôle et de protection des consommateurs (RICPC) regroupe des organisations de plus de 50 pays et a pour objet un partage d'informations sur les activités commerciales transfrontalières susceptibles de porter préjudice aux consommateurs et la promotion de la coopération mondiale entre les organismes de répression. Bien que les membres en soient principalement des pays de l'OCDE, le réseau couvre toutes les régions, y compris l'Égypte parmi les pays du projet, l'Arabie saoudite voisine et la Turquie (qui en assure la présidence au moment de la rédaction du présent rapport).

Le RICPC mène des actions d'éducation, telles que la campagne annuelle « Le mois de la prévention de la fraude », et effectue tous les ans des opérations de balayage sur Internet (« Sweeps ») pour détecter les sites Web susceptibles de frauder les consommateurs. Le rapport de mise en œuvre de la CNUCED décrit ce balayage comme la conduite d'activités parallèles et coordonnées pour assurer le respect de la loi. Ces actions mettent en lumière l'existence d'un réseau

mondial de répression et permettent une application proactive de la législation. Le RICPC s'efforce de faciliter les plaintes transfrontalières en matière de commerce électronique par des moyens autres que des poursuites judiciaires, et transmet les plaintes reçues aux organismes nationaux de protection des consommateurs.

Le système d'alerte rapide pour les produits dangereux (RAPEX) de l'UE est un autre exemple régional de coopération interinstitutionnelle. La Commission publie un aperçu hebdomadaire des alertes sur les produits signalés par les autorités nationales. Ces alertes se composent d'informations sur les produits dangereux trouvés, les risques identifiés et les dispositions prises dans le pays à l'origine de la notification afin d'empêcher ou de restreindre leur mise sur le marché ou leur utilisation. Des mesures peuvent être ordonnées par les autorités nationales (obligatoires) ou être prises directement par les producteurs et les distributeurs (volontaires).

L'OCDE héberge le portail GlobalRecalls (portail mondial des rappels de produits), un outil en ligne contenant des informations régulièrement mises à jour sur les rappels de produits de consommation émis par les juridictions à travers le monde – et non limités aux pays de l'OCDE. Le portail inclut des informations sur les rappels obligatoires et volontaires de produits de consommation publiés par un organe gouvernemental et rendus publics. Les consommateurs et les entreprises ont accès au portail, pour lequel une couverture mondiale est envisagée à terme<sup>43</sup>. Le portail de l'OCDE sera également intéressant pour les pays qui n'ont pas de système électronique de données sur les rappels, car il est facilement adaptable, personnalisable et utilisable dans leur juridiction. Les pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord ont ainsi toute latitude pour établir des relations internationales destinées à protéger leurs consommateurs contre les pratiques dangereuses et malhonnêtes par-delà

les frontières. Cela inclut les abus dans les pays d'origine, qui peuvent ne pas encore être détectés par leurs organismes nationaux de protection des consommateurs.

En tant que service aux consommateurs individuels, l'Union européenne a également développé le Réseau des Centres européens des consommateurs, présent dans l'ensemble des 28 États membres, y compris en Norvège et en Islande. Ces centres assistent les consommateurs en leur offrant un service gratuit de médiation transfrontalière, des conseils sur des questions telles que les procédures judiciaires ou le règlement des différends, et ont la capacité de produire des rapports politiques. Bien qu'ils soient souvent considérés comme des services destinés plus particulièrement aux touristes, les centres sont dotés d'un mandat couvrant un large public et englobant tous les litiges transfrontaliers entre consommateurs et prestataires de services. En 2015, ils ont fait état de 100 000 contacts de consommateurs, donnant lieu au dépôt de 40 000 plaintes dont 30 000 transmises à des organismes nationaux de protection des consommateurs. Là encore, l'action pratique, qui ne nécessite pas nécessairement un contentieux, suit les dispositions institutionnelles.

**Recommandation 13 : Les organismes de protection des consommateurs peuvent faire beaucoup sans qu'une loi soit nécessaire au préalable. Dans de nombreux cas, une enquête ou un avertissement peut suffire à décourager d'autres pratiques répréhensibles. Une action en justice transfrontalière ne sera peut-être pas nécessaire si les organismes de protection des consommateurs des deux pays peuvent travailler en parallèle. Les juridictions de la région du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord sont encouragées à explorer les initiatives susmentionnées en vue de renforcer leur coopération.**

## **5. CONCLUSIONS : LES DÉFIS POSÉS À LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS DANS LA RÉGION DU MOYEN-ORIENT ET DE L'AFRIQUE DU NORD**

### **5.1 RETOURS D'INFORMATIONS DE LA RÉGION**

Un rapport initial a été préparé par le secrétariat de la CNUCED sur la base des informations fournies par les pays membres au démarrage du programme, en 2015. Dans l'une des sections, il était demandé aux États Membres d'énumérer les principaux défis auxquels ils étaient confrontés. Des données ont également été recueillies sur la base de questionnaires. Certaines des préoccupations évoquées par des collègues dans les États Membres sont résumées ci-dessous. Les points essentiels mentionnés peuvent grosso modo être classés en trois catégories : ressources, droit et nécessité d'une large participation au processus d'élaboration des politiques.

Concernant la consultation, les principes de collégialité et d'inclusion ont été largement acceptés dans la région. À titre d'exemple, l'Agence algérienne de protection des consommateurs a précisé que les associations regroupant des consommateurs et des professionnels devraient être encouragées à maintenir et renforcer les liens entre elles et à assurer un échange d'informations entre entreprises et consommateurs, au bénéfice du marché. La Jordanie s'est efforcée de promouvoir la participation des divers acteurs, y compris des consommateurs eux-mêmes, en évoquant la nécessité de faire entendre la voix de ces derniers. La Tunisie est entrée davantage dans les détails, évoquant :

- Le développement du rôle de la société civile comme force de proposition, de soutien et de pression, grâce à une assistance technique accrue ;
- Le renforcement du rôle de la société civile dans les conseils et les organes de décision ;
- La promotion de la spécialisation des associations de protection des consommateurs par secteurs (la banque, les télécoms, etc.).

Il s'en est suivi une recommandation très spécifique visant à améliorer les ressources de l'Institut national de la consommation, l'INC. Dans deux autres pays, les personnes interrogées ont avancé que les associations de consommateurs étaient souvent mieux informées que les fonctionnaires, voire les régulateurs, faisant vraisemblablement référence à leur connaissance de ce qui se passe sur le marché « réel ». Il semble y avoir une attitude bienveillante vis-à-vis de la participation de la société civile et un soutien en faveur d'un renforcement de la professionnalisation et de la compétence technique.

Les Tunisiens et Algériens interrogés ont fait état de la nécessité d'un mode alternatif de règlement des litiges, notamment en Algérie dans le contexte des services publics, où les conditions de prestation sont parfois problématiques. Au Maroc c'est la nécessité d'accélérer les jugements qui a été mentionnée, et dans l'État de Palestine la non-exécution des jugements des tribunaux. Concernant les besoins directs des consommateurs, plusieurs personnes interrogées ont évoqué le besoin urgent de s'attaquer au problème de l'accès aux biens et services essentiels pour les groupes à faible revenu de la société. Les secteurs méritant une attention particulière sont les supermarchés, en particulier en Afrique du Nord francophone, et les services publics, notamment dans le secteur de l'énergie.

Une lacune largement répandue partout dans le monde a également été signalée dans la région de l'Afrique du Nord, à savoir la nécessité d'appliquer effectivement les lois existantes et les normes et de renforcer les capacités du personnel des organismes de protection des consommateurs. Par contre, rares ont été les appels en faveur d'une nouvelle législation, à l'exception de l'Égypte où l'Agence de protection des consommateurs a sollicité l'application de la loi de 2014 relative à la protection des consommateurs récemment adoptée. Un intervenant algérien a requis la mise en œuvre du décret de 2011 portant création des inspections chargées du contrôle de

la qualité ; un correspondant tunisien attendait avec impatience l'application des nouveaux cadres pour la sécurité alimentaire et la sécurité industrielle ainsi que l'adoption d'une gestion des risques plus sophistiquée. L'Égypte a également mentionné ces deux questions et la nécessité d'un système « d'alerte précoce » concernant les produits dangereux. Dans l'ensemble, la sécurité des produits a été largement évoquée.

Plusieurs personnes interrogées ont attiré l'attention sur le fait que les entreprises ont une meilleure connaissance du droit de la concurrence que de la législation relative à la protection des consommateurs. Cette situation est quelque peu paradoxale, car on aurait pu espérer qu'un contact direct avec les consommateurs rendrait les entreprises plus réceptives à leurs besoins.

Les participants de la région se sont montrés autocritiques et ouverts aux idées nouvelles. Si rares sont les intervenants demandant une nouvelle législation, la nécessité d'appliquer la loi actuelle et d'améliorer les capacités professionnelles a été largement reconnue – non seulement pour le personnel des agences de protection des consommateurs, mais aussi pour les associations de consommateurs, dont la contribution est universellement requise.

Ci-dessous, nous exposons quelques points saillants qui ont émergé et sont reflétés dans la nouvelle version des Principes directeurs. Dans une certaine mesure, ils répondent à la nécessité d'assurer la pérennité de la protection des consommateurs, à mesure que le marché évolue.

## **5.2 PROBLÈMES À VENIR**

Comme indiqué à la section 2, dans l'édition de 2015, quatre nouveaux « besoins légitimes » sont venus compléter les Principes directeurs. Jusqu'à présent, ils n'exercent pas une grande influence dans la législation et la politique de protection des consommateurs dans la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord. Ils sont brièvement examinés ci-dessous.

### **5.2.1 Accès aux biens et services essentiels et consommateurs vulnérables**

Les deux premiers « besoins légitimes » énumérés dans le principe directeur 5 sont : a) « Accès des consommateurs aux biens et services essentiels » ;

et b) « Protection des consommateurs vulnérables et défavorisés ». La résolution de l'Assemblée générale sur la protection des consommateurs, qui a adopté les Principes directeurs, renforce encore l'importance de ces deux besoins légitimes en évoquant les ODD : « Rappelant ... les objectifs... consacrés au développement et à l'élimination de la pauvreté »<sup>44</sup>. Les objectifs de développement durable particulièrement pertinents sont les suivants : l'ODD 2 : éliminer la faim, assurer la sécurité alimentaire, améliorer la nutrition et promouvoir l'agriculture durable ; l'ODD 6 : garantir l'accès de tous à l'eau et à l'assainissement et assurer une gestion durable des ressources en eau ; l'ODD 7 : garantir l'accès de tous à des services énergétiques fiables, durables et modernes, à un coût abordable ; et l'ODD 12 : établir des modes de consommation et de production durables<sup>45</sup>.

Les consommateurs économiquement défavorisés sont clairement les plus dépourvus d'accès aux biens et services essentiels et les plus vulnérables sur le marché. Leurs besoins ont tendance à ne pas être pris en compte par les organismes de protection des consommateurs pour deux raisons. Premièrement, la politique de protection des consommateurs est axée généralement sur les transactions, alors que les secteurs les plus pauvres de la société peuvent se situer hors de ce cadre. C'est ainsi qu'il existe un problème de « non-consommateurs », des personnes qui ne sont pas connectés aux réseaux de distribution d'eau et d'électricité. Deuxièmement, les ministères qui s'occupent de biens et services vitaux disposent de leurs propres systèmes juridiques et administratifs, opérant indépendamment des organismes de protection des consommateurs. En conséquence, les agences de protection des consommateurs auront peut-être tendance à ne pas se préoccuper de ces services vitaux et ces ministères sectoriels risquent de manquer d'une perspective prenant en compte la protection des consommateurs.

Ce problème n'est pas spécifique au Moyen-Orient et à l'Afrique du Nord, il est d'envergure mondiale. En outre, les pays de cette région obtiennent des résultats remarquables en s'efforçant de fournir des services vitaux aux nombreuses personnes déplacées et traumatisées à la suite des récentes perturbations. Compte tenu des conditions d'urgence auxquelles sont confrontés les gouvernements, il peut sembler superficiel de parler des droits des consommateurs. Cela étant, de nombreuses implantations temporaires ont tendance à se pérenniser et celles déjà en place

sont renouvelées. Dans des circonstances aussi difficiles, ces questions d'accès aux biens et services vitaux et de leur distribution prennent un caractère plus permanent. Néanmoins, les principes de protection des consommateurs peuvent encore avoir quelque chose à offrir et notre recommandation est donc posée de façon plutôt indicative :

**Recommandation 14 : Il serait envisageable d'appliquer plus largement la politique en faveur des consommateurs et les Principes directeurs – en particulier les objectifs de développement durable – pour répondre aux « besoins légitimes » 5a) et b).**

### 5.2.2 Commerce électronique et protection de la vie privée

Le commerce électronique, dont le développement a amplifié les préoccupations en matière de respect de la vie privée, est une question à laquelle il convient à l'évidence de s'attacher pour préparer l'avenir. Les deux autres « besoins légitimes » reflètent ces évolutions comme suit : les principes 5 j) « Un niveau de protection des consommateurs utilisant le commerce électronique qui n'est pas inférieur à celui des autres formes de commerce » ; et k) « Protection de la vie privée des consommateurs et libre circulation de l'information à l'échelon mondial ».

La note du secrétariat de la CNUCED sur « Protection du consommateur dans le commerce électronique » – préparée pour la deuxième session du Groupe intergouvernemental d'experts du droit et de la politique de la protection du consommateur en juillet 2017 - a mis en lumière les différentes approches juridiques, déclarant que « de nombreux pays disposent d'un cadre juridique pour les transactions électroniques et encouragent l'autorégulation du système par les entreprises. La nature et la portée de la législation varient grandement d'un pays à l'autre. [Certaines juridictions] s'appuient sur le droit civil général pour traiter les questions liées au commerce électronique, tandis que [d'autres] disposent de clauses spécifiques au commerce en ligne dans leurs lois de protection du consommateur. Certains pays ont adopté des lois spécifiques au commerce en ligne. Ce sujet est également abordé, entre autres, dans les lois relatives aux transactions par carte de crédit, à la concurrence, à la vente à distance, aux télécommunications et à la concurrence déloyale ».

Comme l'illustre le tableau 7 ci-dessous, certains éléments de ces diverses approches se retrouvent partout dans la région du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord. L'Algérie, la Jordanie, le Liban et l'État de Palestine ne font aucune référence spécifique au commerce électronique, à la protection des données ou au respect de la vie privée dans leurs législations relatives à la protection des consommateurs. Il en va de même de la Tunisie, dont la loi relative à la protection du consommateur date de 1992. Pourtant, la Tunisie a été l'un des premiers pays à légiférer en matière de commerce électronique en 2000. Le Maroc évoque le commerce électronique dans sa loi sur la protection du consommateur tout en légiférant séparément sur le respect de la vie privée en 2008. Le projet égyptien de loi sur la protection du consommateur de 2014 assimile la vente par Internet à une forme de vente à distance et aborde la protection du consommateur en tant que nouveau « droit du consommateur ». Il englobe également le droit à la protection transfrontalière des consommateurs conformément aux accords internationaux et inclut ainsi les Principes directeurs. La nouvelle constitution de 2014 fait également référence à un droit au respect de la vie privée et à l'inviolabilité de la correspondance électronique à l'article 57.

En général, les références au commerce électronique et à la protection de la vie privée sont rares, et certaines d'entre elles sont même passées sous silence. Alors que la Tunisie et le Maroc ont pris diverses initiatives, la récente loi jordanienne de 2017 relative à la protection des consommateurs ne fait nullement mention du commerce électronique.

**Recommandation 15 : Le défaut de référence explicite au commerce électronique ne doit en aucun cas être interprété comme le signe d'une non-couverture du commerce électronique par la législation relative à la protection des consommateurs. Les mêmes principes de traitement équitable devraient s'appliquer en ligne et hors ligne, comme l'exige le principe directeur 5j). Ceci, comme nous l'avons vu, vise à octroyer « aux consommateurs recourant au commerce électronique une protection aussi efficace qu'à ceux qui utilisent d'autres formes de commerce ». Il pourrait être souhaitable que les organismes nationaux de protection des consommateurs publient des guides établissant clairement que les régimes de protection des consommateurs couvrent les transactions effectuées en ligne et hors ligne.**

**Tableau 7 : Le commerce électronique dans la législation relative à la protection des consommateurs au Moyen-Orient et en Afrique du Nord**

Algérie
Loi n° 09-03 du 25 février 2009, relative à la protection du consommateur et à la répression des fraudes ; Aucune mention spécifique du commerce électronique ou de la protection de la vie privée et des données.
Égypte
Loi n° 67 de 2006, relative à la protection des consommateurs ; Article 4. Données électroniques liées à l'identité du fournisseur (et non à la transaction) ; Loi révisée de 2014 : Référence dans les définitions aux « ventes à distance », y compris les biens et services fournis par Internet ; trois nouveaux droits du consommateur, dont les « ventes à distance » (services financiers et ventes transfrontalières, conformément aux accords internationaux) ; Nouvelle constitution de 2014 ; article 27. Référence à la protection des consommateurs ; article 57. Droit au respect de la vie privée ; Inviolabilité de la correspondance électronique.
Jordanie
Loi n° 7 de 2017 relative à la protection des consommateurs ; Aucune mention spécifique du commerce électronique ou de la protection de la vie privée et des données.
Liban
Loi du 4 février 2005 relative à la protection des consommateurs ; Aucune mention spécifique du commerce électronique ou de la protection de la vie privée et des données.
Maroc
Loi n° 31-08 sur la protection du consommateur ; Article 25. Référence au « cybercommerce » dans les contrats conclus à distance ; article 27. Les contrats de vente à distance par un moyen électronique sont soumis à la loi n° 53-05 relative à l'échange électronique des données juridiques ; Loi n° 09-08, sur la protection des données personnelles des personnes physiques. En liaison avec les contrats conclus à distance.
Tunisie
Loi n° 92-117 du 7 décembre 1992 relative à la protection du consommateur ; Aucune mention du commerce électronique (date de la note) ; Loi n° 2000-83 du 9 août 2000 relative aux échanges et au commerce électroniques.
État de Palestine
Loi n° 21-2005 relative à la protection du consommateur ; Aucune mention spécifique du commerce électronique ou de la protection de la vie privée et des données.

Source : *Rapport initial de 2015 (Inception report) du programme MENA de la CNUCED et législations nationales.*

L'outil « Cyberlaw Tracker » de la CNUCED a permis de suivre les progrès dans ce domaine. Ceci concerne en particulier les quatre principaux domaines de réglementation du commerce électronique, à savoir la législation sur les transactions électroniques, la protection des données et de la vie privée, la cybercriminalité et la protection des consommateurs. En 2015, le Cyberlaw Tracker a constaté que si la législation des pays développés couvre habituellement ces domaines, les pays en développement sont à la traîne<sup>46</sup>. En règle générale, les pays ayant adopté

une loi sur les transactions électroniques étaient plus nombreux que ceux qui ont légiféré en matière de protection des consommateurs en ligne. La récente révision des Principes directeurs contribuera peut-être à faire évoluer les choses.

S'agissant de la question de la protection de la vie privée, la CNUCED a résumé les principes fondamentaux comme suit :

- A. **Transparence** : Les organisations doivent faire preuve de transparence quant à

leurs pratiques en matière de données personnelles ;

- B. **Limitation de la collecte des données** : La collecte de données personnelles doit être limitée, licite et loyale, et s'accompagner généralement d'une prise de conscience et/ou du consentement du consommateur ;
- C. **Spécification de l'objet** : Le but de la collecte et de la divulgation des données doit être précisé au moment de la collecte ;
- D. **Limitation de l'utilisation** : L'utilisation ou la divulgation doit être limitée à des fins spécifiques ou en étroite corrélation ;
- E. **Sécurité** : Les données à caractère personnel doivent faire l'objet de mesures de sécurité appropriées ;
- F. **Qualité des données** : Les données personnelles doivent être pertinentes, exactes et à jour ;
- G. **Accès et correction** : Les personnes concernées doivent pouvoir accéder à leurs données personnelles et les corriger ;
- H. **Responsabilité** : Les responsables du traitement des données doivent veiller au respect des principes de protection des données.

Ces huit principes figurent sous une forme ou une autre dans tous les principaux accords et lignes directrices internationaux et régionaux en matière de protection des données<sup>47</sup>. Ils renvoient à un principe additionnel – la limitation du champ de collecte des données – qui n'apparaît que dans la Directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, mais exerce une influence mondiale considérable<sup>48</sup>.

Il convient de garder à l'esprit que les questions de respect de la vie privée des clients lors de transactions dépassent largement le cadre du commerce électronique. Ainsi, les prestataires de services publics de base ont souvent besoin de renseignements personnels et les stockent, ce qui amène ces entreprises publiques à relever désormais du champ d'application des Principes directeurs.

**Recommandation 16 : Les gouvernements devraient tenir compte des principes ci-dessus**

**au moment d'élaborer la protection juridique de la vie privée des consommateurs, en gardant à l'esprit que le principe directeur 5 k) « Protection de la vie privée des consommateurs et libre circulation de l'information à l'échelon mondial » ne se limite pas aux transactions en ligne.**

Il est important de noter que les Principes directeurs citent les Lignes directrices de l'OCDE régissant la protection des consommateurs dans le contexte du commerce électronique et qu'à leur tour, ils adressent de nombreuses recommandations aux entreprises. Ces recommandations sont développées dans le volume connexe *Lignes directrices relatives à la protection du consommateur : Participation des entreprises*.

Au tournant du XXI<sup>e</sup> siècle, les réglementations et les organismes créés pour les appliquer accusaient un recul dans les pays développés, alors qu'ils étaient encore en cours de mise en place dans de nombreuses régions en développement. Mais depuis la crise financière, la nécessité d'une surveillance du marché est mieux acceptée à l'échelle mondiale. Dans le même temps, l'objectif est de rendre la réglementation « intelligente » afin d'atteindre les objectifs de protection des consommateurs et d'éviter les règles inutiles.

Les limites de la législation relative à la protection des consommateurs, basée sur le contrat, sont de plus en plus manifestes, du fait de l'idée désormais largement acceptée que les consommateurs ne lisent pas les « Conditions générales » des contrats. Par conséquent, les contrats constituent une assise très faible pour la protection des consommateurs. Les structures de protection des consommateurs de la région du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord en ont conscience et se réservent le droit d'intervenir en cas de pratiques commerciales déloyales dans le cadre de contrats abusifs.

Cependant, alors que les juridictions de cette région protègent le droit d'ingérence des organismes de protection des consommateurs, elles insistent sur les interventions après mise sur le marché et ne laissent que peu de place à des actions non judiciaires menées par des consommateurs individuels. Cette approche présente deux faiblesses. Premièrement, les consommateurs sont confrontés à un éventail limité d'options de recours – étant donné leur réticence, pour des raisons diverses, à engager des procédures judiciaires. Deuxièmement, l'intervention

après la mise sur le marché a lieu par définition « en aval », amenant les organismes de protection des consommateurs à « suivre » le marché plutôt qu'à le précéder. Bon nombre des actions en justice et interventions menant à des sanctions pourraient être évitées avec le développement d'une orientation plus « en amont ». Cette approche met davantage l'accent sur l'intervention avant la mise sur le marché et sur l'éducation des entreprises afin d'empêcher dès le départ que les pratiques abusives pénètrent le marché.

Le tableau 2 présente le volume connexe consacré à la participation des entreprises. Il souligne l'aspect fortement punitif de la législation dans l'ensemble de la région. D'un point de vue critique, on peut se demander si l'équilibre entre la sanction et les autres mesures est adéquat ? En 2006, le professeur Richard McRory, avocat spécialisé en droit de l'environnement, a élaboré les principes qui président aux mesures administratives, en vue de leur adoption par le Gouvernement du Royaume-Uni. Ces mesures doivent avoir pour objectif de :

- Changer le comportement du contrevenant ;
- Éliminer tout gain ou avantage financier retiré du non-respect de la réglementation ;
- Envisager des sanctions appropriées au cas particulier, y compris la punition et la stigmatisation publique découlant d'une condamnation au pénal ;

Elles doivent par ailleurs :

- Être proportionnées à la nature de l'infraction et au dommage causé ;
- Avoir pour objectif de réparer le dommage causé par le non-respect de la réglementation ; et
- Avoir un effet dissuasif à l'avenir.

Le professeur Christopher Hodge considère qu'il s'agit là d'un changement révolutionnaire dans la politique, la justification et les objectifs de l'application de la réglementation, le passage d'une approche rétributive à une approche fondée sur la maximisation de la conformité et de la justice<sup>49</sup>. Cela ne signifie pas pour autant qu'il faille abandonner les sanctions. Certaines interventions réussies ont eu un impact immédiat sur le comportement du secteur de l'industrie<sup>50</sup>. Mais des amendes importantes ont également été versées par les banques, par exemple, et intégrées dans leur structure de coûts. Les sanctions semblent beaucoup trop clémentes, mais une sévérité accrue risque de mettre en danger la stabilité des entreprises, au détriment des consommateurs. Manifestement, les sanctions doivent avoir des effets durables et être suffisamment dissuasives pour éviter toute récurrence du comportement inapproprié et punissable. Cela, en soi, suppose l'instauration d'un dialogue avec les entreprises et c'est précisément l'objet du volume connexe *Lignes directrices relatives à la protection du consommateur : Participation des entreprises*.

## NOTES

- <sup>1</sup> Cette section s'inspire de l'édition 2016 du manuel de la CNUCED sur la protection du consommateur (UNCTAD *Manual on consumer protection*).
- <sup>2</sup> <http://unctad.org/en/Pages/DITC/CompetitionLaw/UN-Guidelines-on-Consumer-Protection.aspx>
- <sup>3</sup> Résolution A/RES/70/186 de l'Assemblée générale, du 22 décembre 2015, *Principes directeurs des Nations Unies pour la protection du consommateur*.
- <sup>4</sup> OCDE, octobre 2011, *Principes de haut niveau du G20 sur la protection financière des consommateurs* ; OCDE, 2016, *Recommandations de l'OCDE pour la protection du consommateur dans le commerce électronique*, (Paris).
- <sup>5</sup> CNUCED, 2016 advance copy edition, *Manual on consumer protection*. La révision de ce document a été menée sous la direction de Robin Simpson, qui a par ailleurs préparé le présent document (Lignes directrices relatives à la protection du consommateur : structure et efficacité des organismes opérant au Moyen-Orient et en Afrique du Nord).
- <sup>6</sup> CNUCED, 2015, *Rapport 2015 sur l'économie de l'information : Libérer le potentiel du commerce électronique pour les pays en développement*.
- <sup>7</sup> Les déclarations ministérielles de l'OCDE sont des « instruments juridiques » non juridiquement exécutoires. Cela leur donne le caractère d'engagements publics et politiques des gouvernements des États membres de l'OCDE, étant entendu qu'elles seront intégrées dans la jurisprudence nationale.
- <sup>8</sup> OCDE, 2016, *Guide pour le développement des politiques de consommation* ; Figure 0.1, *Les étapes de la politique de consommation*. Voir aussi page 12.
- <sup>9</sup> OCDE/G20, 2011, *Principes de haut niveau du G20 sur la protection financière des consommateurs*, octobre 2011 ; et Principe 68 (Principes directeurs des Nations Unies pour la protection du consommateur).
- <sup>10</sup> Banque mondiale, 2012, *Good Practices for Financial Consumer Protection*. Sous-groupe sur l'accès par l'innovation du Groupe d'experts sur l'accès aux services financiers du G-20, 2010, *Innovative Financial Inclusion : Principles and Report*.
- <sup>11</sup> ISO, 2012, *Economic benefits of standards, Vol.2 ; International case studies*. Trois des neuf études de cas concernent des pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord.
- <sup>12</sup> Gary Lambert, 2017, « A stroll down quality street » (*ISO Focus*, juillet).
- <sup>13</sup> ISO, 2017, IS 50007, *Services énergétiques – Lignes directrices pour l'évaluation et l'amélioration du service énergétique aux utilisateurs*.
- <sup>14</sup> Secrétariat de la CNUCED, avril 2015, *Rapport sur la mise en œuvre des Principes directeurs des Nations Unies pour la protection du consommateur (1985 2013)*. S'agissant de la Cour suprême du Mexique, voir [http://www.senado.gob.mx/comisiones/justicia/docs/Ministros2/JCVM\\_DC-82-2012.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/justicia/docs/Ministros2/JCVM_DC-82-2012.pdf).
- <sup>15</sup> Elkins, Zachary, Tom Ginsburg et James Melton, 2014, « Characteristics of National Constitutions, Version 2.0 » *Comparative Constitutions Project*. Dernière modification le 18 avril 2014 et disponible sur <http://www.comparativeconstitutionsproject.org>
- <sup>16</sup> Claudia Lima Marques, 2016, « 25 years to celebrate : horizons of the 1990s, Brazilian Consumer Protection Code and new horizons, especially on international protection of consumers » dans *The Future of International Protection of Consumers*, eds C. Lima Marques et Dan Wei. (Comité sur la protection internationale des consommateurs – Association de droit international, Porto Alegre).
- <sup>17</sup> 2001, Article 169, *Traité de Chaguaramas*.

- <sup>18</sup> Article 169.1 de la version consolidée du *Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*, 26.10.2012 C 326/47.
- <sup>19</sup> Pour une discussion plus détaillée de ce point, voir Ran Greenstein, 2005, « Social Rights, Essential Services and Political Mobilization in Post-Apartheid South Africa » (*Université de Witwatersrand, Johannesburg, Afrique du Sud*).
- <sup>20</sup> Une petite réserve est formulée à propos de la loi algérienne relative à la protection du consommateur et à la répression des fraudes, qui diffère des autres en ce qu'elle insiste sur les « obligations » des fournisseurs plutôt que sur les droits des consommateurs. L'article 11 fait cependant référence aux « attentes légitimes » des consommateurs.
- <sup>21</sup> L'*acquis communautaire* est un terme utilisé par l'Union européenne pour désigner l'ensemble du droit de l'Union européenne.
- <sup>22</sup> Secretaria Nacional do Consumidor, 2015, *Código de Protecção e Defesa do Consumidor, 25 anos da lei, edição Comemorativa*.
- <sup>23</sup> Claudia Lima Marques, 2016, « 25 Years to Elaborate : Horizons of the 1990 Brazilian Consumer Protection Code and New Horizons, especially on International Protection of Consumers » dans *The Future of International Protection of Consumers*, eds C. Lima Marques and Dan Wei. (Comité sur la protection internationale des consommateurs – Association de droit international, Porto Alegre).
- <sup>24</sup> Dans le contexte des Principes directeurs des Nations Unies pour la protection du consommateur, le principe 3 précise que le terme « consommateur » s'entend d'une personne physique, sans considération de nationalité, qui agit principalement à des fins personnelles, familiales ou ménagères, étant entendu que les États Membres peuvent adopter des définitions différentes pour répondre à leurs besoins nationaux particuliers.
- <sup>25</sup> Dr. Ying Yu, 2016, *Chinese Approaches to Reform of CP Law ; Substantive Law and Conflict Law*, dans *The Future of International Protection of Consumers*, eds C. Lima Marques et Dan Wei, (Comité sur la protection internationale des consommateurs – Association de droit international, Porto Alegre), p. 172.
- <sup>26</sup> Voir l'analyse de la CNUCED sur la protection des consommateurs jordaniens, présentée à l'occasion du séminaire d'Amman, le 27 juillet 2017. Disponible auprès du programme consacré à la protection des consommateurs dans la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord de la CNUCED.
- <sup>27</sup> L. Nottage et S. Thanitcul, 2016, « Economic integration and consumer protection in SE Asia : AEAN product liability law and safety regulation », dans *The future of international protection of consumers*, eds C. Lima Marques et Dan Wei. (Comité sur la protection internationale des consommateurs – Association de droit international, Porto Alegre), p.86.
- <sup>28</sup> *Ibid* p. 85.
- <sup>29</sup> Geraint Howells, 2006, « The Rise of European Consumer Law — Whither National Consumer Law? » *Sydney Law Review*. Il convient de noter que, dans ce contexte, « l'harmonisation minimale » se réfère à la fixation de normes minimales sur lesquelles les États membres peuvent s'appuyer, ce qui a pour effet de relever le socle. En revanche, l'harmonisation maximale fait référence à un plafond de normes requises.
- <sup>30</sup> ILA *op cit.* p. 87.
- <sup>31</sup> Atelier sur le rôle des institutions de contrôle et de contreponds, 28-30 avril 2014, Caserta, Italie ; Elin Bergman, Institution du médiateur, disponible sur [Worldbank.org/publicsector/ombudsman](http://Worldbank.org/publicsector/ombudsman)
- <sup>32</sup> CNUCED, 2016, *Lignes directrices de la bonne gouvernance : Indépendance et transparence*, programme MENA de la CNUCED.
- <sup>33</sup> Programme MENA de la CNUCED 2016, *op cit.* Voir [http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ditcclp2016d2\\_fr.pdf](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ditcclp2016d2_fr.pdf)

- <sup>34</sup> OCDE, Les principes et les bonnes pratiques relatifs à la sensibilisation et l'éducation financières, Recommandations du Conseil, 2005, C(2005)55/REV1).
- <sup>35</sup> S. Rutledge, N. Annamalai, R. Lester et R. L. Symonds, 2010, « Good Practices for Consumer Protection and Financial Literacy in Europe and Central Asia : A Diagnostic Tool », *Banque mondiale*, Préambule.
- <sup>36</sup> A/RES/70/186.
- <sup>37</sup> CNUCED, *Rapport sur la mise en œuvre des Principes directeurs des Nations Unies pour la protection du consommateur*, 1985-2013, Note du secrétariat de la CNUCED.
- <sup>38</sup> OCDE, 2016, *La protection du consommateur dans le commerce électronique*, Recommandation de l'OCDE.
- <sup>39</sup> OCDE, 2003, *Lignes directrices de l'Organisation de coopération et de développement économiques régissant la protection des consommateurs contre les pratiques commerciales transfrontières frauduleuses et trompeuses*, Recommandation de l'OCDE.
- <sup>40</sup> Résolution 4 de l'Association de droit international, 2012, « *Déclaration de Sofia pour le développement de principes internationaux de protection des consommateurs* » (Sofia).
- <sup>41</sup> A. Amaral Junior, L. Klein Vieira, 2016, « International consumer protection in Mercosur » dans *The future of international protection of consumers*, eds C. Lima Marques et Dan Wei (Comité sur la protection internationale des consommateurs – Association de droit international, Porto Alegre), p. 61.
- <sup>42</sup> Ying Yu *op cit* p.164.
- <sup>43</sup> [www.globalrecalls.oecd.org](http://www.globalrecalls.oecd.org).
- <sup>44</sup> Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/70/186. 4 février 2016.
- <sup>45</sup> Nations Unies, 2015, *Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030*. A/RES/70/1. 2015.
- <sup>46</sup> CNUCED, 2015, *Rapport 2015 sur l'économie de l'information : Libérer le potentiel du commerce électronique pour les pays en développement*.
- <sup>47</sup> CNUCED, 2016, *op. cit.* Les principes sont essentiellement tirés de la Directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, des Lignes directrices de l'OCDE sur la protection de la vie privée et de la Convention 108 du Conseil de l'Europe. L'ordre et la terminologie sont une version modifiée des travaux de Graham Greenleaf sur cette question. Voir aussi G. Greenleaf, 2014, « Standards by which to assess data privacy laws » dans *Asian Data Privacy Laws*, (Oxford).
- <sup>48</sup> CNUCED, 2016, *Study on Data Protection and International Data Flows*, disponible sur [http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/dtlstict2016d1\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/dtlstict2016d1_en.pdf)
- <sup>49</sup> R. McRory, 2006, « Regulatory justice : making sanctions effective », *HM Treasury*, Hodges *op cit.*, p. 183.
- <sup>50</sup> Voir Financial Conduct Authority du Royaume-Uni et le secteur des prêts sur salaire ; voir aussi Hodges, p. 298.