



**Conférence des Nations Unies
sur le commerce
et le développement**

Distr. générale
21 avril 2023

Original : français

Conseil du commerce et du développement
Commission du commerce et du développement
**Groupe intergouvernemental d'experts du droit
et de la politique de la protection du consommateur**
Septième session
Genève, 3 et 4 juillet 2023
Point 8 de l'ordre du jour provisoire

**Examen collégial volontaire du droit
et de la politique de la protection
du consommateur du Gabon**
Aperçu*.**

-
- * 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 de ses États Membres. Le présent document est un aperçu du rapport complet sur l'examen collégial volontaire du droit et de la politique de la protection du consommateur du Gabon.
 - ** La mention d'une entreprise ou d'un procédé breveté n'implique aucune approbation de la part de l'Organisation des Nations Unies. Le présent document n'a pas fait l'objet d'une relecture par les services d'édition.



I. Introduction

1. Dans sa résolution 70/186 du 22 décembre 2015 relative à la protection du consommateur¹, l'Assemblée générale des Nations Unies a réaffirmé que les principes directeurs des Nations Unies pour la protection du consommateur constituaient un ensemble de règles sur lequel doivent se baser les différents gouvernements pour construire et mener à bien les politiques de protection du consommateur à travers le monde². Lesdits principes favorisent la mise en place d'une législation pertinente de protection du consommateur, ainsi que d'institutions adéquates chargées de l'application de la réglementation.

2. Le Groupe intergouvernemental d'experts en droit et politique de la politique de la protection du consommateur de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) est mandaté, entre autres, pour mener des examens collégiaux volontaires de l'application du droit et de la politique nationale de protection du consommateur par les autorités des États membres. Après le Maroc, le Gabon est le deuxième État africain à se porter volontaire pour soumettre sa politique et sa législation à l'examen collégial par les pairs.

3. Cet examen a pour objectif de réaliser une évaluation externe et indépendante sur l'efficacité du droit et la politique de protection du consommateur au Gabon ; d'identifier les défis à relever et les domaines nécessitant l'amélioration des cadres juridiques et institutionnels, de formuler et de recommander des mesures adéquates, en tenant compte des particularités économiques et de développement du pays, afin de relever ces défis ; et, si nécessaire, aider à implémenter les recommandations en développant des projets de renforcement des capacités en consultation avec le pays concerné. La présente note est l'aperçu d'un rapport qui sert de base à l'examen collégial³.

II. Le contexte politique, économique et social

4. Le Gabon est une république indépendante depuis le 17 août 1960⁴, peuplé de 2,2 millions de personnes. D'importantes ressources forestières et pétrolières lui ont permis d'être l'un des pays les plus prospères d'Afrique. Il dispose d'un PIB par habitant de 7 490 dollars. Son économie est basée sur les exportations de pétrole (72 %), de manganèse (17 %) et de bois (10 %)⁵. Le taux de chômage est de 20 %, dont 32 % de femmes et 36 % de jeunes⁶. Le taux de scolarisation est évalué à 70 %. Le taux de pauvreté est évalué à 33,4 % de la population. Si 98 % de la population dispose d'un accès à l'électricité, 89 % a un accès effectif à l'eau potable⁷. L'espérance de vie est de 66,5 ans dont 64,8 pour les hommes et 68,2 pour les femmes. La moitié de la population dispose d'une couverture d'assurance maladie. Le taux de mortalité infantile est de 44,8 pour 1000 naissances vivantes⁸. Sur le plan

¹ A/RES/70/186.

² Les principes directeurs constituent un ensemble de principes très utile qui énoncent les principales caractéristiques requises pour assurer l'efficacité de la législation relative à la protection du consommateur, des institutions chargées d'en assurer l'application et des mécanismes de recours, qui aident les États Membres qui le souhaitent à élaborer et à faire appliquer aux niveaux national et régional des lois, règles et règlements adaptés à leur situation économique, sociale et environnementale et qui facilitent la coopération internationale entre les États Membres aux fins de l'application des règles et encouragent le partage de données d'expérience en matière de protection du consommateur (A/RES/70/186).

³ CNUCED, 2023, Examen collégial volontaire du droit et de la politique de la protection du consommateur du Gabon (à paraître).

⁴ Voir [https://presidence.ga/histoire-du-gabon/_Site officiel de la présidence de la République du Gabon](https://presidence.ga/histoire-du-gabon/_Site%20officiel%20de%20la%20présidence%20de%20la%20République%20du%20Gabon), consulté le 29 décembre 2022.

⁵ Voir [https://gabon.un.org/sites/default/files/2022-05/ONU - RAPPORT ANNUEL 2021 GABON.pdf](https://gabon.un.org/sites/default/files/2022-05/ONU%20-%20RAPPORT%20ANNUEL%202021%20GABON.pdf), consulté le 4 janvier 2023.

⁶ Banque Mondiale, 2022, Gabon, vers une croissance durable plus verte et plus inclusive, Mémoire Économique du Pays.

⁷ Voir [https://gabon.un.org/sites/default/files/2022-05/ONU - RAPPORT ANNUEL 2021 GABON.pdf](https://gabon.un.org/sites/default/files/2022-05/ONU%20-%20RAPPORT%20ANNUEL%202021%20GABON.pdf).

⁸ [https://gabon.un.org/sites/default/files/2022-05/ONU - RAPPORT ANNUEL 2021 GABON.pdf](https://gabon.un.org/sites/default/files/2022-05/ONU%20-%20RAPPORT%20ANNUEL%202021%20GABON.pdf). Consulté le 4 janvier 2023.

politique et institutionnel, le Gabon est une république à régime semi-présidentiel⁹ dans lequel le Président de la République est le chef de l'État et le Premier ministre celui du gouvernement. Le pouvoir législatif est constitué de l'Assemblée nationale et du SENAT. Au plan sous régional, le Gabon appartient à la Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale (CEMAC)¹⁰ ainsi qu'à la Communauté économique des États de l'Afrique centrale¹¹, dont Libreville accueille le siège. Il est par ailleurs membre de l'Organisation de Coopération Islamique, de l'Organisation Internationale de la Francophonie et du Commonwealth.

III. Fondements et historique du droit et de la politique de protection des consommateurs au Gabon

5. La protection du consommateur apparaît comme une préoccupation constante des autorités gabonaises. Après son indépendance, l'État gabonais a enrichi progressivement sa législation de protection des consommateurs et créé une Direction générale de la Consommation en 1985, en tant qu'organe principal en charge de l'administration de la protection des consommateurs. De plus, le Président de la République a créé un Ministère en charge de la Consommation et de la lutte contre la vie chère le 9 janvier 2023.

IV. Le cadre législatif et réglementaire

6. Au Gabon, le droit des consommateurs est régi par le droit national et le droit communautaire. Le Gabon n'ayant pas une loi spécifique pour la protection du consommateur, le droit communautaire est actuellement plus développé que le droit national.

A. Le droit communautaire CEMAC de la protection des consommateurs

7. Le droit communautaire général dans la sous-région CEMAC consiste en une directive harmonisant la protection des consommateurs au sein de la CEMAC d'une part, et par différents règlements dans des secteurs particuliers de protection des consommateurs, d'autre part. Si la directive nécessite la transposition préalable en droit interne gabonais aux fins de lui donner force de loi, tel n'est pas le cas pour les règlements qui sont d'application directe au Gabon.

1. La Directive harmonisant la protection des consommateurs

8. Conformément à la Directive N° 02/19-UEAC-639-CM-33 du 8 avril 2019 harmonisant la protection des consommateurs au sein de la CEMAC, la mise en œuvre des dispositions régissant la protection du consommateur repose sur les principes directeurs

⁹ Constitution de la République gabonaise, loi n° 3/91 du 26 mars 1991.

¹⁰ La CEMAC a pour missions d'établir une union de plus en plus étroite entre les peuples des États membres pour raffermir leurs solidarités géographique et humaine ; de promouvoir les marchés nationaux par l'élimination des entraves au commerce intercommunautaire, la coordination des programmes de développement, l'harmonisation des projets industriels ; de développer la solidarité des pays membres au profit des pays et régions défavorisés ; et de créer un véritable marché commun africain. Sont États membres de la CEMAC : le Cameroun, la République centrafricaine, le Congo, le Gabon, la Guinée équatoriale et le Tchad. Voir <https://www.cemac.int/>.

¹¹ La CEEAC a pour missions de promouvoir et le renforcer une coopération harmonieuse et un développement dynamique, équilibré et autoentretenu dans tous les domaines de l'activité économique et sociale, en particulier dans les domaines de l'industrie, des transports et des communications, de l'énergie, de l'agriculture, des ressources naturelles, du commerce, des douanes, des questions monétaires et financières, des ressources humaines, du tourisme, de l'enseignement, de la culture, de la science et de la technologie et du mouvement des personnes en vue de réaliser l'autonomie collective, d'élever le niveau de vie des populations. Sont États membres de la CEEAC : l'Angola, le Burundi, le Cameroun, la République centrafricaine, le Congo, la République démocratique du Congo, le Gabon, la Guinée équatoriale, le Rwanda, le Tchad et Sao Tomé-et-Principe. Voir <https://ceeac-eccas.org/>.

garantissant les droits consacrés. La Directive reconnaît 13 droits fondamentaux du consommateur, fixant le cadre général de protection du consommateur dans tous les pays CEMAC.

9. Par ailleurs, la Directive protège le consommateur contre certaines pratiques commerciales, et notamment interdit trois types de pratiques :

- interdiction de toute pratique commerciale déloyale envers le consommateur¹² ;
- interdiction des pratiques commerciales fausses et trompeuses¹³ ;
- Interdiction des pratiques commerciales abusives¹⁴ ;

10. Elle renforce la protection du consommateur en organisant un régime juridique spécifique aux clauses abusives et interdit aux opérateurs économiques de placer ou de mettre à disposition sur le marché des produits ou des services dangereux¹⁵.

11. La transposition de la Directive en droit gabonais n'est pas encore achevée. Un délai de deux ans avait été assigné aux différents États. L'ensemble des pays de la CEMAC n'a pas encore transposé cette directive.

2. Les autres textes communautaires favorisant la protection des consommateurs

12. Le droit communautaire CEMAC comprend des règlements d'application directe au Gabon sur le service bancaire minimum garanti, les produits et services bancaires, les produits et services de paiement, la variabilité du taux effectif global et l'usure et la responsabilité du transporteur aérien. Puisque les services financiers jouent un rôle important dans la vie de consommateurs, et méritent une protection adéquate par les États, son régime sera analysé aussi bien que les règles sur le transport aérien en raison de son importance pour les consommateurs.

(a) Le service bancaire minimum garanti

13. Le Règlement COBAC R-2020/04 du 30 juillet 2020 fixe les opérations, produits et services faisant partie du service bancaire minimum garanti et détermine l'étendue des services concernés. Il s'agit de l'ouverture et tenue de compte, la délivrance du relevé d'identité bancaire et d'un livret d'épargne et son renouvellement, la consultation du compte dans les agences de l'établissement, la consultation de solde dans les guichets automatiques de l'établissement du porteur de la carte, l'avis de débit ou de crédit par voie électronique, la remise du relevé de compte mensuel et d'un récapitulatif annuel des frais et opérations effectués au cours de l'année ne résultant pas d'un ordre du consommateur, entre autres. Le règlement s'applique non seulement aux établissements de crédit et de paiement, mais aussi aux établissements de microfinance.

(b) Les produits et services bancaires

14. Le Règlement N° 01/20/CEMAC/UMAC/COBAC du 3 juillet 2020 impose aux établissements bancaires assujettis l'obligation de publier les conditions de banque applicables à la clientèle, interdit toute publicité sur un produit ou service bancaire visant des consommateurs et qui comporte de fausses indications, toute utilisation de courrier électronique à des fins de publicité, sans le consentement préalable et exprès du consommateur¹⁶.

15. Le Règlement organise le traitement amiable des réclamations et recours des consommateurs.

¹² Article 32 de la Directive sur l'obligation générale de loyauté.

¹³ Article 35 de la Directive.

¹⁴ Article 40 de la Directive.

¹⁵ Article 103 de la Directive.

¹⁶ Article 8 du Règlement.

(c) Les produits et services de paiement

16. Le Règlement N° 04/18/CEMAC/UMAC/COBAC du 21 décembre 2018 relatif aux services de paiement instaure des mesures de protection des fonds des consommateurs. En effet, ces fonds ne doivent pas être utilisés pour le financement des besoins de l'exploitation d'un établissement bancaire ou des crédits consentis aux clients. Ils ne peuvent être utilisés qu'aux fins de réalisation d'opérations de paiement et sont protégés contre tout recours d'autres créanciers y compris en cas de procédure d'exécution ou de procédure collective d'apurement du passif ouverte à l'encontre de l'établissement.

(d) La variabilité du taux effectif global et l'usure

17. Le Règlement 04/19 CEMAC/UMAC/CM du 10 août 2020 relatif au taux effectif global et à la répression de l'usure et la publication des conditions de banque protège les consommateurs des services financiers par la promotion de la transparence, de l'équité et du jeu effectif de la concurrence¹⁷. De plus, les établissements doivent déclarer périodiquement au comité national économique et financier de leur pays d'implantation, les taux effectifs globaux applicables à tous les crédits octroyés à la clientèle¹⁸.

(e) La responsabilité du transporteur aérien

18. Le Règlement numéro 06/07-UEAC-082-CM-15 du 19 mars 2007 organise le régime de responsabilité du transporteur aérien en cas de violation des règles d'embarquement des passagers dans les aéroports des États membres de la CEMAC. Le Règlement établit une obligation d'information sur les droits et un mécanisme de compensation financière pour les usagers victimes.

B. Le droit national gabonais de protection du consommateur**1. Le projet de Loi de 2022 portant organisation du régime de protection du consommateur en la République gabonaise**

19. Ce projet de loi est en phase avec la directive CEMAC sur la protection des consommateurs¹⁹, les Principes directeurs des Nations Unies et les meilleures pratiques à l'international.

20. Son champ d'application est assez large et couvre toutes les transactions dans de nombreux secteurs d'activités comme la santé, la pharmacie, y compris la pharmacopée traditionnelle, l'alimentation, les appareils ménagers, les voitures, l'eau, l'énergie, l'habitat, l'éducation, les services financiers et bancaires, les assurances, le transport, le tourisme, les télécommunications, les services de communication électronique et autres services marchands²⁰.

21. Le projet de loi, dans son article 39 maintient le droit pour la DGCCRF d'instruire les plaintes et prendre des sanctions. Il apporte d'autres innovations majeures. D'une part, il reconnaît pour la première fois le droit pour les associations agréées d'agir pour la défense

¹⁷ Considérant N° 3 du Règlement 04/19_CEMAC/UMAC/CM relatif au taux effectif global et à la répression de l'usure et la publication des conditions de banque dans la CEMAC du 10 août 2020.

¹⁸ Article 11 du Règlement.

¹⁹ L'article 1 de la loi sur l'objet et le champ d'application dispose qu'elle est prise en application des dispositions de l'article 47 de la Constitution et conformément à la Directive N° 02/19-UEAC-639-CM-33 du 8 avril 2019, harmonisant la protection des consommateurs au sein de la CEMAC, et que cette loi organise le cadre général du régime de protection du consommateur. Elle a notamment pour objet : de garantir la protection et la défense des intérêts du consommateur contre les clauses qui le lèsent dans les contrats de consommation ; de permettre d'assurer l'information appropriée et claire du consommateur sur les biens et services qu'il acquiert ou utilise ; de permettre de garantir la conformité des biens et services et la sécurité du consommateur par rapport aux normes requises ; de fixer les conditions et les procédures relatives à la réparation des dommages ou préjudices subis par le consommateur ; de permettre au consommateur d'assurer sa représentation à travers les associations agréées conformément aux dispositions de la réglementation en vigueur.

²⁰ Article 2 alinéa 2 du projet de loi.

des intérêts collectifs des consommateurs, d'autre part, il instaure des procédures simplifiées et rapides de traitement des litiges de consommation. Par ailleurs, en proposant le principe de la gratuité de l'accès à la justice pour résoudre les litiges de consommation, il consacre ainsi le principe pro-consommateur.

22. En outre, le texte autorise les associations agréées de consommateurs à se joindre à toute action publique visant à l'application des sanctions pénales prévues en cas d'infractions à la loi par les opérateurs.

2. Les autres textes nationaux concourant à la protection des consommateurs au Gabon

23. Le Gabon dispose de nombreux textes épars qui contribuent à la protection du consommateur.

(a) Information et d'éducation du consommateur

24. Le code civil gabonais traite de façon globale de la protection du consommateur en ce qu'il instaure l'obligation de loyauté et de bonne foi dans l'exécution des contrats et sanctionne leur violation.

25. L'article 10 de l'ordonnance n° 50/78 du 21 août 1978 portant contrôle de la qualité des produits et denrées alimentaires et répression des fraudes en République gabonaise indique certaines modalités de l'information du consommateur. En outre, la circulaire N° 004130/MEPPDD/SG/DGCC/DCN du 27 novembre 2017 organise les modalités de l'information du consommateur. Elle impose l'usage de la langue française, oblige à transmettre des informations sur la qualité et les prix des biens et services dans la langue qui lui est directement compréhensible pour utiliser un matériel à bon escient et garantir sa sécurité et celle de son entourage et dispose de notice d'emploi et d'instruction destinée aux consommateurs et à l'utilisateur²¹.

(b) Le contrôle de la qualité et de la sûreté des produits

26. L'ordonnance n° 50/78 du 21 août 1978 organise le contrôle de la qualité des produits et denrées alimentaires²² et a pour objet entre autres de protéger le consommateur. Elle s'applique aussi bien aux marchandises qu'aux prestations de services²³. Elle interdit de procéder à toute tromperie à l'égard du consommateur sur les qualités substantielles, la composition, la teneur utile de toutes marchandises, l'espèce ou l'origine, la qualité et l'identité de la chose livrée²⁴ et proscrit de falsifier ou même de chercher à falsifier les denrées servant à l'alimentation de l'homme ou des animaux, les substances médicamenteuses, ainsi que les boissons. Elle interdit par ailleurs de vendre ou de mettre à la vente des produits agricoles, substances alimentaires ou aliments nocifs pour la santé, des aliments dont la date limite de consommation est dépassée, de vendre des produits alimentaires ou agricoles falsifiés, ainsi que des produits fabriqués dans des conditions ne respectant pas les règles d'hygiène²⁵. Elle impose aussi de respecter les normes nationales lorsqu'elles existent, ainsi que les normes régionales, lorsque celles-ci ont été adoptées par le Gouvernement²⁶.

(c) Le régime des prix

27. La loi n° 14/98 du 23 juillet 1998 fixant le régime de la concurrence a consacré la libéralisation des prix et des échanges. Elle fait suite à la loi n° 5/89 du 6 juillet 1989 relative à la concurrence qui avait entamé le processus de libéralisation de l'économie. En effet, avant ces dispositions, c'est la loi n°29/63 du 15 juin 1963 portant réglementation des prix en République gabonaise qui organisait le régime des prix. Il demeure que les prix de certains

²¹ Le texte cite par exemple l'étiquetage, les prospectus, le catalogue, les brochures et dépliants d'Informations.

²² Ordonnance n° 50 /78 du 21 août 1978 portant contrôle de la qualité des produits et denrées alimentaires et répression des fraudes en République gabonaise.

²³ Article 3 de l'ordonnance.

²⁴ Article 4 de l'ordonnance.

²⁵ Article 5 de l'ordonnance.

²⁶ Articles 26 et 27 de l'ordonnance.

produits tels que le pain, le sucre, les produits pharmaceutiques, les manuels scolaires et publications, les hydrocarbures, sont déterminés par une réglementation particulière²⁷. De même certains prix des services ou prestations peuvent être fixés soit par homologation, soit par arrêté²⁸.

(d) *Les transactions électroniques et la protection de la vie privée à travers les données à caractère personnel.*

28. La loi du 28 décembre 2021 s'applique à toute transaction électronique, notamment les services de la société de l'information ; les activités dépourvues de caractère économique, accomplies à distance et par les voies électroniques, portant sur les biens, services, droits ou obligations ; les activités accomplies à distance et par voie électronique, la dématérialisation des procédures et formalités administratives et judiciaires, entre autres. Certaines activités sont formellement exclues du champ de la loi²⁹.

29. Le Titre II de la loi traite du commerce électronique. Il pèse notamment sur l'opérateur, l'obligation de fournir au destinataire du service, les informations suffisantes sur la garantie de la protection de ses données personnelles et de sa vie privée. Le consommateur dispose d'un droit de rétractation de 14 jours, sans avoir à motiver sa décision et sans avoir à supporter d'autres coûts que les frais directs de renvoi du bien³⁰.

30. Concernant la question de la preuve, la loi instaure le régime juridique de la preuve électronique à travers notamment la signature électronique, de recommandée électronique, ou encore la certification électronique et l'archivage. Ainsi, l'écrit sous forme électronique est admis comme preuve au même titre que l'écrit sur support papier et a la même force probante que celui-ci³¹.

31. Malgré tout, cette loi reste encore insuffisante car l'étendue des règles est encore incomplète.

(e) *Le transport et la conservation des produits et denrées alimentaires*

32. L'arrêté du 24 mars 2005³² fixe les conditions de transport et de conservation des produits et denrées alimentaires. Il s'applique à toutes les opérations relatives aux importations, à la fabrication, au stockage et à la distribution des produits et denrées alimentaires, ainsi qu'aux opérations de transport desdits produits³³. Il rappelle l'interdiction de leur détention et de leur commercialisation lorsque la date limite de consommation est dépassée. Il prévoit des sanctions administratives et pénales³⁴.

(f) *Les opérations de crédits directs à la consommation*

33. L'Arrêté n° 14 du 22 mai 1992 modifié par l'arrêté numéro 0000 9/MEFLBP/DGPEE du 10 mai 2002 organise la protection des consommateurs dans le domaine des opérations de crédit direct à la consommation. Il protège le droit à l'information du consommateur, lorsqu'il

²⁷ Article 7 de la Loi du 29/63 du 15 juin 1963.

²⁸ Il s'agit des prix des services fournis par certaines professions réglementées telles que, mais pas seulement, les architectes, coiffeurs, assureurs, entreprises de transport, de travaux et bâtiments, médecins, propriétaires immobiliers, transitaires.

²⁹ En vertu de l'article 3 de la loi, il s'agit des jeux impliquant des mises ayant une valeur monétaire, notamment les loteries et les transactions portant sur les jeux de hasard, même légalement autorisés, les activités liées à l'exercice de certaines professions dans la mesure où elles comportent une participation directe et spécifique à l'exercice de l'autorité publique et la matière des sûretés.

³⁰ C'est ce qui ressort de l'article 57 de la loi : Le consommateur dispose d'un délai de quatorze jours calendaires. Le délai de 14 jours calendaires court en ce qui concerne les contrats de service, à compter du jour de la conclusion du contrat ; en ce qui concerne les autres contrats portant sur des biens, à compter du jour de la livraison.

³¹ Le texte précise que c'est à la condition que puisse être dûment identifiée la personne dont il émane et qu'il soit établi et conservé dans les conditions de nature à en garantir l'intégrité.

³² Arrêté n° 426/MEFBP/DGCC fixant les conditions de transport et de conservation des produits et denrées alimentaires.

³³ Article 2 de l'Arrêté n° 426/MEFBP/DGCC.

³⁴ Les sanctions pénales concernent essentiellement les amendes.

précise que toute publicité faite quel que soit son support portant sur l'une des opérations de crédit visé doit préciser l'identité du prêteur, la nature, l'objet et la durée de l'opération, le coût total et le taux effectif global du crédit et les prestations forfaitaires par dossier et par échéance.

(g) *Le règlement des litiges et la réparation du préjudice*

34. Les litiges de consommation peuvent être résolus de plusieurs manières, avec une option entre la voie judiciaire et la voie amiable³⁵. Certes l'accès aux tribunaux pour la résolution des litiges est possible, mais dans la réalité le droit commun applicable n'encourage pas à suivre la voie judiciaire favorisant la mise en place par la plupart des régulateurs sectoriels des mécanismes alternatifs de résolution notamment la conciliation et la médiation.

V. Le cadre institutionnel

A. Les institutions publiques en charge de la protection des consommateurs

1. La Direction générale de la concurrence, de la protection des consommateurs et de la répression des fraudes

35. Le Ministère de l'Économie et de la Relance, à travers la Direction générale de la concurrence, de la protection des consommateurs et de la répression des fraudes (DGCCRF), a pour mission générale la conception et la mise en œuvre de la politique du gouvernement en matière de consommation³⁶, sauf les cas dans lesquels ces missions incombent à d'autres ministères. En effet, la DGCCRF est la principale institution publique en charge de la protection des consommateurs au Gabon. Pour renforcer la protection des consommateurs, la DGCCRF a par un décret réaménagé son organisation en rationalisant les différents services³⁷. Il en ressort la volonté constante de favoriser la collaboration avec les autres administrations en charge de la protection des consommateurs afin de résoudre le problème des chevauchements de compétences observés sur le plan institutionnel et opérationnel.

2. Les autres administrations concourant à la protection des consommateurs

36. Plusieurs ministères concourent par leur nature même, à la protection et la défense des intérêts des consommateurs ; à l'instar du Ministère de la Santé publique, qui est en charge de l'élaboration et du respect des normes en matière de qualité des soins, des médicaments et des dispositifs médicaux, des infrastructures et équipements de santé ; du Ministère des Transports qui conçoit et met en œuvre la réglementation sur les transports terrestres, et veille à la sécurité des passagers et au respect des règles de la concurrence dans l'exercice des activités de transport, celui de l'Agriculture qui veille à une production agricole suffisante et sûre ; du Ministère en charge de l'Environnement qui a vocation à assurer la gestion durable des ressources naturelles.

37. A côté de ces administrations, il existe des organes de régulation participant à la protection des consommateurs.

³⁵ Il convient de rappeler qu'il existe trois modes alternatifs de règlement des différends :

- La conciliation : ici ce sont les parties qui décident
- La médiation : cette solution suggère que le médiateur amène les parties à trouver la solution
- L'arbitrage : l'arbitre décide sur la base d'un règlement, ou après avoir utilisé les mécanismes précédents.

³⁶ Article 3 du décret n° 00253/PR/MER du 29 septembre 2022.

³⁷ Article 42 du Décret n° 00253/PR/MER du 29 septembre 2022.

3. Les organes de régulation

38. Ils interviennent dans des domaines particuliers et dépendent d'un ministère de tutelle différent du Ministère de l'Économie. Ce sont toutes des autorités indépendantes, en vertu de leurs statuts.

(a) *L'Agence gabonaise de Sécurité alimentaire (AGASA)*

39. Elle a pour mission entre autres de fournir des avis et une assistance scientifique et technique dans tous les domaines ayant un impact sur la sécurité alimentaire, de protéger la santé et les intérêts des consommateurs tout en garantissant le bon fonctionnement du marché intérieur, de veiller à la constitution des stocks de sécurité, de mener une action d'identification et de caractérisation des risques émergents, d'assurer la liaison avec les autres agences aux structures semblables de sécurité alimentaire et sanitaire des aliments³⁸.

(b) *L'Agence de Régulation des Communications électroniques et Postes (ARCEP)*

40. Elle a pour missions notamment de préparer les études et les projets de textes relatifs au secteur des communications électroniques et des postes, de protéger de manière équitable les consommateurs³⁹ en sanctionnant ou en faisant sanctionner les contrevenants.

(c) *L'Agence de Régulation du secteur de l'Eau potable et de l'Énergie électrique (ARSEE)*

41. Elle veille à la qualité des services de l'Eau potable et de l'Énergie électrique, aux intérêts légitimes des usagers, assure la continuité du service public et protège l'intérêt général et dispose dans ce cadre de pouvoirs d'investigation et peut prendre des sanctions.

(d) *L'Agence Gabonaise de Normalisation (AGANOR)*

42. Ses missions consistent entre autres, à mettre en œuvre la politique du gouvernement dans les domaines de la normalisation, de l'évaluation de la conformité et de la métrologie. Elle est chargée de contrôler la qualité des produits, services et équipements industriels. A l'issue de ses missions de surveillance, elle peut sanctionner les opérateurs indelicats.

B. Les institutions privées apportant leur concours à la protection des consommateurs au Gabon

1. Les associations de consommateurs

43. Il existe de nombreuses associations de défense des consommateurs. Certaines d'entre elles sont généralistes car elles ont vocation à traiter de toutes les problématiques auxquelles le consommateur peut être confronté. C'est le cas de l'association SOS Consommateurs et l'Organisme gabonais des consommateurs. D'autres associations sont spécialisées dans le traitement de problématiques spécifiques dans le domaine de la protection des consommateurs. Il s'agit par exemple de l'Association gabonaise des Usagers de Banques, ou de Brainforest, spécialisée dans les problématiques liées à l'exploitation forestière et leurs conséquences sur les populations autochtones. Ces associations ne disposent pas des moyens financiers et humains nécessaires pour accomplir leurs missions. Nonobstant ces difficultés, ces associations apportent leur assistance quotidienne aux consommateurs.

2. Les médias

44. Ils mènent des actions de sensibilisation et d'éducation auprès des populations à travers les différents canaux de communication et alertent les consommateurs sur les dangers liés à l'utilisation de certains types de produits et services. Bien plus, les médias alertent les consommateurs sur les dangers liés à l'utilisation de certains types de produits.

³⁸ Article 3 du Décret n° 0292/PR/MAPDR du 18 février 2011.

³⁹ Article 7 du Décret n° 01106/PR/MCEN.

VI. Le cadre opérationnel

A. L'information et l'éducation du consommateur

45. La DGCCRF a mis des nouveaux moyens de communication en place notamment un numéro vert gratuit, un numéro de communication à travers la plateforme WhatsApp, une page Facebook⁴⁰ et un site internet⁴¹ afin de permettre aux consommateurs de dénoncer les abus observés sur le marché et les violations de leurs droits.

46. La DGCCRF mène annuellement des missions de contrôles et d'enquêtes au cours desquelles des actions de sensibilisations sont effectuées. Chaque année, en étroite collaboration avec les associations des consommateurs, elle organise une mission d'envergure nationale aussi bien auprès des consommateurs que des acteurs économiques lors de la célébration de la Journée mondiale des droits des consommateurs.

B. Les produits contrefaits

47. La DGCCRF a entrepris des actions afin de détecter des produits contrefaits. A titre d'exemple, 760 032 insecticides contrefaits de la marque Rambo et 6 480 canettes de boissons énergisantes de marque 3X ont été saisis et détruits⁴².

C. La santé et la sécurité des consommateurs

48. La DGCCRF la mission de définir les normes de qualité et de sécurité des produits et services ; de préparer, d'élaborer et d'appliquer la réglementation générale en matière de publicité, d'étiquetage et des pratiques para commerciales ; de certifier les normes de qualité des produits et services ; de réaliser des analyses, expertises, contre-expertises et essais de qualité et de sécurité des produits et services ; de veiller à l'application de la réglementation sur les conventions et les baux ; de transposer le droit communautaire et international dans le droit national ; de réaliser toutes études sur la consommation ; d'inspecter la qualité et la sécurité des installations industrielles et commerciales⁴³.

49. La DGCCRF et l'AGASA ont organisé un contrôle conjoint sur la vente de sachets d'eau. Cette action visait à identifier les opérateurs exerçant dans l'informel et à contrôler les conditions d'hygiène des matières premières, des unités de production, de la main d'œuvre en vue d'une meilleure protection du consommateur.

D. Le traitement des plaintes par la DGCCRF

50. La résolution des plaintes se fait le plus souvent à l'amiable, par le remboursement et l'indemnisation des consommateurs lésés. Les contrevenants peuvent faire l'objet de sanctions administratives ou encore des actions de sensibilisation ou de rappel à la réglementation.

E. La coopération internationale

51. Le Gabon participe à des systèmes d'alertes multilatérales tels que Safety Gate (système d'alerte rapide)⁴⁴. Il coopère dans le cadre de la CEMAC pour signaler les produits susceptibles de porter atteinte aux droits des consommateurs.

⁴⁰ <https://www.facebook.com/dgccrf.gabon/> Site consulté le 15 mars 2023.

⁴¹ <https://www.dgcc.ga/> consulté le 20 mars 2023.

⁴² Les enquêtes de contrefaçon menées par la DGCCRF proviennent pour l'essentiel des plaintes des propriétaires ou des représentants des marques, de l'auto-saisie et des alertes internationales.

⁴³ Article 15 du Décret n° 665/PR/MEFBP du 9 août 2004.

⁴⁴ <https://ec.europa.eu/safety-gate-alerts/screen/webReport>.

F. La coopération interinstitutionnelle

52. Les organes opérationnels sont confrontés à certaines difficultés, notamment le conflit de compétences, conséquence du manque de coordination de l'action gouvernementale.

53. Pour apporter une solution à cette problématique, les textes pourraient prévoir une répartition des compétences entre la DGCCRF - sanction des opérateurs contrevenants - et les organes de régulation qui, eux, dresseraient des procès-verbaux à la suite des constatations pour les transmettre ensuite à la DGCCRF, et dans certaines hypothèses des actions conjointes (enquêtes communes) faisant intervenir plusieurs ministères lorsque leurs domaines de compétences sont concernés.

54. Par ailleurs, il serait convenable d'instituer un cadre pérenne et régulier de dialogue entre pouvoirs publics, organisations patronales et organisations de consommateurs sur les questions de protection du consommateur.

VII. Conclusions

55. La protection du consommateur au Gabon est une préoccupation constante des pouvoirs publics. Un cadre de protection des consommateurs pertinent repose sur une vision précise et dispose de deux atouts majeurs : une politique et une stratégie nationales de protection du consommateur définissant l'approche des pouvoirs publics en la matière, déterminant les droits des consommateurs et répartissant la responsabilité de cette protection entre les instances administratives disposant d'une autonomie ou d'une indépendance, et d'une institution en charge de l'administration et de la protection des droits des consommateurs. La vision est en cours de construction, en témoigne l'adoption du décret n.° 0253 du 29 septembre 2022 portant création, attribution et organisation de la DGCCRF et la création très récente d'un Ministère en charge de la Consommation et de Lutte contre la vie chère, chapeauté par un Ministre d'État⁴⁵. Les leviers de la protection efficace des consommateurs sont constitués par des mécanismes de prévention tels que l'information et l'éducation des consommateurs, le contrôle préalable de la qualité des produits, la promotion des modes de consommation durables, mais font aussi appel à des mécanismes curatifs. Parmi eux, les sanctions financières, administratives, et pénales prévus par la réglementation en vigueur.

56. Concernant la législation, quoique le pays n'ait pas de loi spécifique sur la protection du consommateur, il dispose d'un cadre réglementaire. Bien que perfectible, il est basé sur les règles établis par les Principes directeurs des Nations Unies.

57. S'agissant du cadre institutionnel, le dispositif crée les instances en charge de la protection des consommateurs, lesquels disposent d'un arsenal de sanctions, administratives, civiles et pénales en cas d'infraction dûment constatée. Bien plus, si un consommateur subit un préjudice du fait d'un opérateur, il dispose de plusieurs voies de recours pour obtenir réparation.

58. Le dispositif de protection regorge néanmoins d'insuffisances, liées à l'absence d'une culture du consumérisme, à la faiblesse de l'appropriation des principes protecteurs par les consommateurs, mais aussi et surtout à l'insuffisance des moyens humains et financiers adéquats pour réaliser les missions et objectifs fixés, et à l'absence de véritable interaction-collaboration entre les acteurs du dispositif créée par l'existence des textes législatifs et réglementaires qui s'entremêlent et la multiplicité d'acteurs.

59. Quels sont les défis auxquels seront confrontés les acteurs de la protection du consommateur au Gabon ? L'État gabonais est confronté au défi majeur de la transposition de la Directive CEMAC de 2019 harmonisant la protection des consommateurs en Afrique centrale. Pour les organismes publics de protection du consommateur, c'est le défi de l'autonomisation et de la coopération interministérielle. Quant aux entreprises, elles sont confrontées au défi de l'autorégulation. Les associations de consommateurs sont confrontés

⁴⁵ Voir <https://gabonmatin.com/la-composition-du-gouvernement-gabonais-d-alain-claude-bilie-by-nze-du-9.html>.

au défi de la professionnalisation et de la responsabilisation. Le Gabon ne disposant pas encore des instances consultatives (conseil, commission, observatoire, etc.) ayant l'autorité ou la compétence pour donner des avis aux pouvoirs publics sur les questions de consommation, il existe un défi institutionnel. Par ailleurs, il n'existe pas encore d'instance officielle de coordination administrative responsable de la politique de protection du consommateur et d'autres départements car les ministères de tutelle souhaitent souvent jouer les premiers rôles et garder la main sur les dossiers, ce qui ne favorise pas la cohérence et la lisibilité des politiques mises en œuvre.

60. Enfin, le développement de l'économie informelle ne favorise pas l'encadrement des opérateurs. Le cadre ne favorise pas encore l'action collective⁴⁶, cadre qui pourrait être complété par la mise en place des actions de groupes, dites « *class action* », inspirées de la culture des pays d'Amérique du Nord. Ces actions permettent à un grand nombre de consommateurs victimes de se regrouper afin que leurs divers préjudices soient effectivement indemnisés ou que le traitement des plaintes soit adéquat.

VIII. Recommandations

A. Sur le cadre législatif et de politique publique

61. Elaborer une politique/stratégie cadre de protection des consommateurs par le Gouvernement du Gabon. Celle-ci doit mettre en exergue la vision du Gouvernement sur le régime de protection des consommateurs qu'il envisage de mettre en place pour assurer le bien-être de ses populations, notamment :

(a) Rationaliser le cadre législatif sur la protection des consommateurs en harmonisant les différentes lois sous le principe pro consommateur (interprétation des lois favorable aux consommateurs) ;

(b) Étendre la protection du consommateur à tous les champs de l'activité économique comme le commerce en ligne, la santé, le transport, etc. ;

(c) Faire la promotion de la culture de la protection du consommateur ; renforcer les activités d'éducation et information aux consommateurs utilisant tous les médias disponibles, avec un accent sur les populations vulnérables et défavorisés, en partenariat avec les associations de consommateurs ;

(d) Favoriser le règlement amiable des litiges entre opérateurs et consommateurs et notamment la conciliation, la médiation et l'arbitrage, en partenariat avec les associations agréées de consommateurs ;

(e) Favoriser l'accès à la justice des consommateurs, en organisant un mécanisme d'aide juridictionnelle aux consommateurs remplissant les critères spécifiés par la législation ;

(f) Promouvoir les modes de consommation durables, notamment par le biais de l'éducation et l'information aux consommateurs, la promotion des bonnes pratiques commerciales et la répression des pratiques commerciales trompeuses ;

(g) Considérer l'inclusion de la protection du consommateur dans la stratégie numérique du Gabon, afin d'assurer une protection efficace du consommateur aussi bien dans le domaine du commerce électronique que hors ligne, en veillant à l'adaptation des textes à l'évolution des marchés ;

(h) Renforcer la protection des données à caractère personnel et la coopération entre la DGCCRF et la Commission nationale de données à caractère personnel afin d'assurer la sécurité de la vie privée et des données des consommateurs ; et

⁴⁶ La défense collective est assurée par une association de consommateurs ou une organisation non étatique.

(i) Mettre en place une stratégie nationale d'inclusion financière avec la coopération de la Banque centrale, le régulateur des services financiers et la DGCCRF afin d'assurer une protection efficace du consommateur des services financiers, notamment dans le domaine d'accès, d'éducation financière et d'envoi des fonds ;

62. Accélérer le processus de transposition de la directive n° 02/19-UEAC-639-CM-33 du 08 avril 2019. Adopter une loi-cadre ou une loi sur la protection des consommateurs, basée sur outre la Directive CEMAC, les Principes Directeurs des Nations Unies et les meilleures pratiques internationales à adapter aux contextes économique, culturel et politique du Gabon ;

63. Appliquer le Règlement n° 01/20/CEMAC/UMAC/COBAC relatif à la protection des consommateurs des produits et services bancaires dans la CEMAC (par exemple, mettre en œuvre le droit à un compte, le principe d'accès effectif aux services financiers, le contrôle du respect par les banques et établissements financiers du taux effectif global, et de manière générale le respect des intérêts économiques du consommateur, etc.) ;

64. Développer les textes d'application de la future nouvelle loi sur la protection des consommateurs ;

65. Publier et diffuser les sanctions aux entreprises afin d'assurer la prévention générale et indexer les sanctions dans les lois en vue de les protéger de l'inflation ;

66. Organiser la possibilité pour les associations de consommateurs d'engager des actions en justice (y compris les actions collectives).

B. Sur le cadre institutionnel

67. Désigner l'autorité Gouvernementale dont dépend la DGCCRF comme point focal sur la protection du consommateur. Celle-ci sera compétente pour toute relation de consommation et assurerait la coordination de toutes les actions Gouvernementales en matière de protection du consommateur ;

68. Mettre en place les organes administratifs institués par la Directive CEMAC N° 2 de 2019 sur la protection des consommateurs pour faciliter le dialogue États-Société civile-Secteur privé dans la perspective de mieux protéger les intérêts du consommateur :

(a) Le Conseil national de la consommation ;

(b) La Commission de la sécurité de consommateur (prendre en compte les produits, les services privés et les services publics) ;

(c) La commission des clauses abusives (créer une commission comprenant les pouvoirs publics, les associations des consommateurs et des professionnels) ;

69. Renforcer le cadre de concertation et de coordination interministérielle, en charge d'assurer la coordination et la bonne collaboration entre les administrations portant un intérêt sur la protection des consommateurs, et notamment entre la DGCCRF et les organes techniques de régulation :

(a) Répartir les compétences entre la DGCCRF organe à compétence générale et les organes techniques à compétences spécifiques tels que l'AGANOR, l'AGASA, l'ARCEP, douanes, etc...en privilégiant la clarté et la complémentarité de leurs missions ;

(b) Favoriser la collaboration par l'échange d'informations, les alertes d'ordre sanitaires, et les inspections régulières entre les administrations en charge de la gestion de la protection des consommateurs (par exemple avec des accords entre administrations) :

70. Sensibiliser les corps judiciaires et renforcer les capacités des juges sur les domaines de protection du consommateur ;

71. Promouvoir la professionnalisation des associations de consommateurs, à travers les financements publics d'associations agréés remplissant certains critères objectifs, financements indispensables à la mise en œuvre de leurs actions d'accompagnement, de formation et d'information des consommateurs, ou encore à travers la répartition des produits

issus des sanctions des opérateurs à la suite des procédures engagées par l'Organe de protection des consommateurs, ou encore la répartition des indemnités accordées dans le cadre de leur action de défense des consommateurs ;

72. Promouvoir des bonnes pratiques commerciales (Traitement juste et équitable, Pratiques commerciales, Communication d'informations et transparence, Éducation et sensibilisation, Protection de la vie privée, Plaintes et litiges), et organiser des cadres de concertations par secteur avec la DGCCRF, de consultation sur les problématiques comme la vie chère, organiser des actions conjointes de sensibilisation et d'information ;

73. Renforcer et promouvoir les mécanismes de certification et de normalisation ;

74. Renforcer les moyens humains et financiers des services déconcentrés de la DGCCRF.

C. Sur le cadre opérationnel

75. Renforcer les actions de sensibilisation et d'information du public sur les actions de la DGCCRF et partager les résultats des activités de la DGCCRF auprès du grand public aussi bien sur internet que par d'autres canaux, notamment avec les associations de défense des consommateurs ;

76. Sensibiliser les consommateurs contre les risques pour leur santé et leur sécurité, notamment dans les abus de la pharmacopée traditionnelle ;

77. Renforcer les capacités d'action des agents en charge de l'application de la loi (notamment DGCCRF) à travers la formation ; et surtout dans le domaine de la surveillance des marchés, notamment à travers le pôle de formation IEF Pôle Régional ; établir des partenariats entre la DGCCRF et les associations ou fédérations d'associations de consommateurs, par exemple par la mise en place des mécanismes formels de consultation avec des associations ou fédérations d'associations de protection de consommateurs ;

78. Organiser et renforcer les mécanismes d'alerte sur les produits dangereux ou dont l'usage peut être dangereux pour le consommateur, dans le cadre de la surveillance des marchés, en ce qui concerne la sécurité des produits, avec une coopération étendue avec les autorités de douanes ;

79. Renforcer le laboratoire de contrôle qualité de la DGCCRF en y intégrant un pôle scientifique dédié à la recherche multisectorielle dans les domaines touchant aux intérêts des consommateurs ;

80. Favoriser la participation de la DGCCRF au dialogue africain sur la protection du consommateur et renforcer sa participation à d'autres mécanismes internationaux comme le système d'alerte européen Safety Gate et renforcer les partenariats techniques avec les organes sous-régionaux, régionaux et internationaux (CEMAC, CNUCED, ISO, ICPEN, UE, etc.) ;

81. Considérer la mise en œuvre d'un système régional d'alerte (avec des objectifs semblables au modèle européen Safety Gate) ;

82. Faciliter et renforcer la collaboration et les contrôles conjoints entre la DGCCRF et les agences de régulation (et certaines administrations) et éviter les doublons dans les contrôles et les sanctions des opérateurs économiques à travers la coordination interinstitutionnelle ;

83. Renforcer la coopération avec les organes statistiques officiels du Gabon afin de mieux comprendre les priorités de consommation de la population gabonaise.
