

**SERVICES FINANCIERS:**  
**REPONDRE AUX ATTENTES DES CONSOMMATEURS**

**Livre vert**

**Mai 1996**

## **SYNTHESE**

La création d'un marché unique des services financiers a inévitablement un impact profond sur les prestataires de services financiers et sur tous ceux, consommateur individuel compris, qui les utilisent. Si les prestataires peuvent avoir accès à un marché beaucoup plus vaste, ils doivent en même temps affronter une concurrence beaucoup plus vive dans leur Etat membre d'origine. Quant aux acheteurs de services financiers, ils profitent de ce regain de concurrence, tant au niveau du prix et de la qualité des services offerts qu'à celui de la diversité des produits financiers proposés.

Le présent Livre Vert s'intéresse à la protection particulière dont doit pouvoir bénéficier une catégorie particulière d'utilisateurs de services financiers- le consommateur individuel- qui a généralement besoin d'un niveau de protection plus élevé que d'autres catégories d'utilisateurs, plus expérimentés ou mieux à même de défendre leurs intérêts. Même si les directives relatives aux services financiers sont principalement destinées au secteur financier, elles ne négligent pas pour autant la défense des droits et la protection des intérêts des consommateurs. Elles contiennent des dispositions qui visent à assurer au consommateur une information correcte et complète, à protéger leurs intérêts légaux et à leur garantir l'accès à des systèmes de recours. D'une manière plus générale, toutes ces directives s'efforcent d'assurer la stabilité et la fiabilité du secteur des services financiers moyennant l'imposition de règles prudentielles strictes et d'exigences de capital minimum.

Les résultats des études lancées en 1996 n'étant pas encore disponibles, la Commission ne dispose, pour l'instant, que d'une expérience limitée du fonctionnement du marché unique dans ce secteur. Toutefois un certain nombre de problèmes rencontrés par les consommateurs ont déjà pu être identifiés et il convient de les examiner attentivement afin de définir les mesures appropriées pour y remédier. Au nombre de ces problèmes, on citera principalement le refus de vendre des services financiers à des non-résidents, l'insuffisance des informations fournies et les activités frauduleuses de certains intermédiaires peu scrupuleux. On ne saurait par ailleurs exclure que d'autres difficultés pour les consommateurs apparaissent clairement dans l'avenir.

La vente à distance de services financiers est un domaine qui mérite une attention particulière car il s'agit d'un secteur en plein développement aux activités de plus en plus complexes. La directive en cours d'adoption couvre la vente à distance de tous les biens et services, à l'exception des services financiers. Bien que la grande majorité de ce type de contrats soient encore offerts et conclus au niveau national, on s'attend à un essor rapide des transactions transfrontalières dans ce secteur. Son niveau de développement restant encore à un stade embryonnaire, la Commission examine si une législation contraignante s'avérera nécessaire.

Afin de se faire une idée plus précise de ceux des problèmes, d'ordre général ou liés à la vente à distance de services transfrontaliers, susceptibles de réclamer un examen approfondi de sa part, la Commission se propose de recueillir un maximum d'observations sur les prestations transfrontalières de services financiers et les développements prévisibles de ces activités. Par la publication du présent Livre vert, la Commission entend susciter un débat le plus large possible. Au cours des prochains mois, une audition sera organisée afin de permettre aux parties intéressées de discuter des questions abordées dans le document.

Les observations suscitées par le présent Livre vert devront être adressées (par écrit), le 15 octobre 1996 au plus tard, à:

Monsieur le Directeur général - DG XV  
Commission européenne  
Rue de la Loi 200  
B-1049 Bruxelles

Fax: (+32 2) 295.65.00  
E-mail: John.MOGG@DG15.ccc.be

## **SERVICES FINANCIERS: REPONDRE AUX ATTENTES DES CONSOMMATEURS**

Les services financiers sont un élément vital de l'économie communautaire car ils sont utilisés par pratiquement tout le monde (autorités publiques, établissements financiers, entreprises industrielles et commerciales de toutes tailles - de la PME à la grande multinationale - organisations à but non lucratif, ménages et consommateurs individuels).

Le 29 juin 1995, le Conseil a arrêté une position commune sur la proposition de directive concernant la protection des consommateurs en matière de contrats à distance. Lors de la seconde lecture au Parlement européen, le 15 décembre 1995, un amendement visant à inclure les services financiers dans le champ d'application de la proposition n'a pas réuni la majorité requise pour son adoption. Bien que les services financiers fussent compris dans la proposition initiale de la Commission, cette dernière a, dans le cadre de la discussion de cet amendement, accepté leur exclusion. La Commission a en effet estimé que, compte tenu de la complexité et de la diversification croissante des activités financières en Europe, la protection des consommateurs dans le cadre de la commercialisation de services financiers en général et le problème particulier de la vente à distance méritaient d'être abordés de manière autonome.

Le présent Livre vert couvre un certain nombre de questions relevant de la politique des consommateurs dans le secteur des services financiers, y compris notamment les activités de vente à distance. L'analyse a été limitée à certains problèmes rencontrés par les consommateurs privés, eu égard à la spécificité des besoins de ces derniers. Néanmoins, la Commission est consciente du fait que tous les problèmes que peuvent rencontrer les consommateurs ne peuvent être abordés dans ce Livre vert.

Dans la première partie, la Commission expose dans quelle mesure la législation communautaire prend déjà en compte les intérêts des consommateurs de services financiers. La deuxième partie est consacrée à l'analyse d'un certain nombre de problèmes déjà apparus. La dernière partie du Livre vert, plus brève, s'interroge sur les perspectives d'évolution des modes de commercialisation des services financiers, en particulier la vente à distance. Toutes les parties intéressées sont invitées à donner leur avis sur les questions abordées, afin de permettre à la Commission d'entreprendre toute action ultérieure.

---

<sup>1</sup> JO n° C 288 du 30.10.1995.

## **PREMIERE PARTIE - LE BILAN DES ACQUIS**

Dans le domaine des services financiers, la principale préoccupation de la Commission a été de faciliter la création d'un marché unique conforme aux principes de libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux inscrits dans le Traité. Cet objectif a maintenant été largement atteint grâce à l'adoption progressive d'une cinquantaine de directives dont les destinataires sont les prestataires de services financiers, à savoir les banques, les compagnies d'assurance et les entreprises d'investissement de la Communauté.

Le fonctionnement du marché unique des services financiers repose sur les principes du contrôle par le pays d'origine, d'une part, et d'une reconnaissance mutuelle basée sur l'application d'un certain nombre de normes minimales de surveillance prudentielle, d'autre part. Ainsi, les prestataires de services financiers peuvent étendre librement leurs activités partout dans l'Union européenne, ce qui devrait se traduire par une concurrence plus forte, des économies d'échelle plus importantes et des possibilités de choix plus étendues pour les consommateurs. Ces effets commencent d'ailleurs déjà à être perceptibles, comme en témoignent notamment l'apparition de nouveaux produits financiers, l'émergence de nouvelles formes pour certaines activités (par exemple dans l'assurance et le négoce des actions), ainsi que l'accroissement de l'activité transfrontalière.

Des informations plus précises sur les effets bénéfiques du marché unique seront disponibles dans le courant de l'année, la Commission réalisant actuellement, à l'invitation du Conseil, une grande enquête sur l'impact de la législation du marché unique, y compris de celle concernant les services financiers. Cette étude comportera des données, notamment économiques, sur les effets du marché unique sur les principaux secteurs économiques, dont le secteur des services financiers. Ces données vont, en particulier, mesurer l'impact du marché unique en termes de prix des différents produits et services, de tendances présentes et à venir et de choix du consommateur. Sous cet angle, l'étude s'avérera utile pour alimenter le débat sur la politique du consommateur et les services financiers mais risque de ne pas fournir toutes les réponses aux questions soulevées par ce Livre vert.

Traditionnellement, le secteur des services financiers a toujours fait l'objet d'une réglementation sévère, et les règles minimales élaborées dans le cadre de l'Union européenne sont strictes. Cette réglementation, dont le principal objectif était de créer les conditions nécessaires à la libre circulation des services financiers, a également eu pour effet d'accroître le niveau de protection dont jouit le consommateur lorsqu'il confie son argent et ses intérêts aux établissements financiers. Par les garanties qu'elles apportent au niveau de la solidité financière, de la probité et de la fiabilité des prestataires de services financiers, ces normes prudentielles assurent aux utilisateurs de ces services une protection non négligeable.

Les directives sur les services financiers contiennent aussi un certain nombre de dispositions conçues pour protéger les intérêts des consommateurs dans certains domaines particuliers (droit applicable aux contrats d'assurance, systèmes de recours, droit de rétractation, information minimale, règles de conduite, etc.). Ainsi, même si les directives sur les services financiers visent principalement les établissements financiers, la protection des intérêts des consommateurs a également été un souci constant. Les établissements financiers sont les premiers à être conscients qu'une réputation de probité et de qualité de service constitue un atout des plus efficaces sur un marché de plus en plus concurrentiel. Plusieurs aspects de la protection du consommateur dans le domaine des services financiers ont déjà été pris en compte- directement ou indirectement- dans la réglementation communautaire en vigueur. C'est en particulier le cas des aspects concernant l'information, la protection juridique et les systèmes de recours, qui forment ensemble un socle de droits en faveur des consommateurs, socle qui sera examiné dans les chapitres qui suivent.

- **Information des consommateurs**

Etant donné la complexité des services financiers, il est essentiel que le consommateur dispose des informations nécessaires lui permettant de prendre une décision informée et de choisir le "produit" le mieux adapté à ses besoins. C'est la raison pour laquelle les directives sur les services financiers contiennent un certain nombre de dispositions imposant aux établissements financiers de fournir à leurs clients les informations appropriées. Ces dispositions s'appliquent à tous les contrats financiers concernés, quelles que soient les modalités de leur conclusion (face à face, à distance, etc.).

Dans le **domaine bancaire**, les déposants - et parmi eux les consommateurs- doivent recevoir des informations sur le système de garantie des dépôts mis en place pour protéger leurs dépôts et leur épargne. En ce qui concerne le crédit à la consommation, une information préalable doit être fournie sur les plafonds de crédit, le coût du crédit (en particulier le taux annuel effectif global - TAEG) et les procédures de dénonciation. La proposition de directive sur les virements transfrontaliers prévoit que les clients devront être convenablement informés, à la fois avant et après l'exécution du virement.

Dans le **domaine de l'assurance**, le preneur d'assurance doit être informé, avant et pendant l'exécution du contrat, des aspects essentiels de ce dernier (durée, droit de résiliation, législation applicable, recours en cas de litige). Les informations requises sont plus détaillées dans la branche de l'assurance vie car les produits d'assurance vie impliquent généralement un engagement à long terme.

Dans le **domaine de la bourse et des valeurs mobilières**, certaines directives traitent exclusivement des informations à fournir, et toutes les directives concernant ce secteur s'efforcent de garantir la protection des investisseurs en assurant une transparence maximum. À titre d'exemple, on citera les dispositions en matière d'inscription à la cote des Bourses de valeurs, les prospectus d'offres publiques d'achat, le devoir d'information des OPCVM à l'égard des détenteurs de parts et l'obligation faite aux entreprises d'investissement de communiquer au marché des informations détaillées sur leurs transactions.

- **Protection juridique**

Plusieurs directives contiennent un certain nombre de dispositions qui visent à renforcer la position du consommateur vis-à-vis de son établissement financier et à accroître la protection juridique de ses intérêts en cas de problème. **Dans les trois secteurs**, les Etats membres d'accueil peuvent imposer les dispositions qu'ils ont adoptées pour protéger l'intérêt général. C'est ainsi qu'un organisme de placement collectif (OPCVM) coordonné sera tenu de respecter les règles de commercialisation et de publicité prévues par l'Etat membre auquel il souhaite étendre ses activités, et que les entreprises d'investissement devront respecter les règles de conduite appliquées dans l'Etat membre dans lequel elles fournissent des services. Ces diverses dispositions font écho à la jurisprudence de la Cour de Justice, qui a toujours considéré que la nécessité de protéger le destinataire d'un service pouvait justifier des limitations à la prestation transfrontalière de services (à titre d'illustration, on citera l'interdiction du démarchage téléphonique). Les consommateurs restent donc protégés par leurs propres règles nationales de protection des consommateurs, sous réserve que ces règles soient non discriminatoires, nécessaires, proportionnées et ne fassent pas double emploi.

La Convention de Rome du 19 juin 1980<sup>2</sup> relative à la loi applicable aux obligations contractuelles, qui a été ratifiée par la quasi-totalité des Etats membres, contient un certain nombre de règles spécifiques s'appliquant à tous les types de contrats conclus avec les consommateurs. Chaque fois que la conclusion du contrat a été précédée d'une proposition spécialement faite ou d'une publicité du fournisseur, le choix par les parties de la loi applicable au contrat ne peut pas priver le consommateur du bénéfice des "dispositions impératives" de sa propre législation nationale (dispositions auxquelles la loi d'un pays donné interdit de déroger par contrat). Si aucune loi n'a été explicitement choisie, la loi applicable au contrat sera celle du pays du domicile du consommateur. Cette Convention, qui ne couvre pas le domaine de l'assurance, est une garantie tangible que la partie la plus vulnérable pourra bénéficier des dispositions les plus protectrices de la législation qui lui est la plus familière, même si c'est une autre loi qui a été choisie dans le contrat.

Le fait que la Convention de Rome tende vers l'application de la loi du pays où le consommateur a sa résidence principale peut créer un conflit potentiel avec le principe de reconnaissance mutuelle, en vigueur dans le marché unique, qui tend vers l'application de la loi du pays du fournisseur du service. Si un tel conflit devait se présenter, la loi du pays du consommateur peut s'imposer à celle du pays du fournisseur, à condition qu'elle respecte les principes dégagés par la Cour de Justice dans sa jurisprudence sur l'intérêt général (proportionnalité, nécessité, non-duplication). Si ces critères ne sont pas satisfaits, la loi du pays du fournisseur sera d'application.

Dans le **domaine bancaire**, la directive relative aux systèmes de garantie des dépôts prévoit une couverture minimale de 20000 écus (15 000 écus, à titre transitoire, dans certains Etats membres) en cas d'indisponibilité des dépôts. Ce texte, même s'il est principalement destiné à renforcer la stabilité du système bancaire, a incontestablement des répercussions positives sur la protection des consommateurs. Les directives en matière de crédit à la consommation ont introduit un certain nombre d'exigences minimales qui doivent être respectées, par exemple la nécessité d'un accord écrit, la possibilité donnée au consommateur de s'acquitter de ses obligations par anticipation et l'emploi d'une formule précise de calcul du TAEG. La proposition de directive sur les virements transfrontaliers impose un certain nombre d'obligations claires aux banques (interdiction du double prélèvement, remboursement minimum pour les virements non aboutis, etc.) qui renforcent la protection juridique des utilisateurs (y compris les consommateurs). Enfin, la recommandation de la Commission concernant les systèmes de paiement contient, elle aussi, des dispositions précisant les droits et obligations respectifs des titulaires et des émetteurs de cartes de paiement, dont certaines concernent la responsabilité en cas de perte, de vol ou de contrefaçon.

Les directives du secteur des **assurances** contiennent des dispositions permettant de déterminer la loi applicable à un contrat. En règle générale, la loi applicable est celle du pays où est situé le risque, c'est-à-dire, le plus souvent, celui où est domicilié le preneur d'assurance. Grâce à ce système, les personnes assurées relèvent en principe des règles qui leur sont les plus familières et elles ne peuvent perdre le bénéfice de la protection offerte par ces règles nationales que si elles en décident ainsi. Par ailleurs, les directives relatives à l'assurance vie créent au bénéfice des preneurs d'assurance un délai de réflexion de 14 à 30 jours, qui leur permet de prendre une décision mûrement réfléchie sur l'engagement à long terme qu'ils envisagent de prendre.

---

<sup>2</sup> JOCE n° L 266, 9.10.1980 p. 1

<sup>3</sup> L'Autriche, la Suède et la Finlande ne l'ont pas encore ratifiée.

Dans le **domaine de la bourse et des valeurs mobilières**, la Commission a proposé un mécanisme d'indemnisation des investisseurs, fondé sur les mêmes principes que ceux contenus dans la directive relative à la garantie des dépôts. Après son entrée en vigueur, chaque Etat membre sera tenu de posséder un système d'indemnisation des investisseurs garantissant un niveau minimum d'indemnisation (au moins pour les petits investisseurs) dans le cas où une entreprise d'investissement ne serait plus en mesure d'honorer ses obligations à l'égard de sa clientèle.

- **Systemes de recours**

Dans le **domaine bancaire**, les Etats membres sont tenus de veiller à ce que le droit à indemnisation du déposant puisse faire l'objet d'un recours contre le système de garantie des dépôts. La proposition de directive concernant les systèmes d'indemnisation des investisseurs prévoit une clause similaire. Dans le cas du crédit à la consommation, le consommateur a le droit d'exercer un recours à l'encontre du prêteur, et les Etats membres sont tenus de mettre en place un système de surveillance choisi parmi les trois modalités suivantes: soit veiller à ce que les personnes proposant des crédits ou servant d'intermédiaire pour la conclusion de contrats de crédit obtiennent l'autorisation officielle de le faire, soit veiller à ce que les activités des personnes octroyant des crédits ou servant d'intermédiaire pour l'octroi de crédits soient contrôlées ou supervisées par un organisme officiel, soit enfin faciliter la mise en place d'organismes appropriés auprès desquels peuvent être déposées des réclamations portant sur les contrats de crédit ou les conditions de crédit et pour fournir aux consommateurs des informations à ce sujet. Enfin, la proposition sur les virements transfrontaliers fait obligation aux Etats membres de veiller à ce qu'il existe sur leur territoire des moyens appropriés et efficaces de règlement des litiges.

Dans la branche de **l'assurance-protection juridique**, l'assuré doit être explicitement informé de son droit, en cas de différend l'opposant à son assureur, à faire appel à un avocat de son choix et de prévoir le recours, le cas échéant, à une procédure arbitrale.

On notera enfin que la législation communautaire dans le secteur des services financiers couvre aussi un certain nombre d'autres aspects qui affectent indirectement la protection des consommateurs, en particulier dans les domaines suivants:

- **Un secteur des services financiers digne de confiance**

Un des principaux objectifs des directives relatives aux services financiers est de maintenir la stabilité et la fiabilité du secteur, et toutes apportent leur contribution à cet objectif. Toute une série de directives concernant les marchés des valeurs mobilières imposent souvent dans des domaines où aucune législation nationale n'existait préalablement que toutes les informations importantes et susceptibles d'influer sur le niveau des prix soient rapidement fournies au marché. En outre, les directives sur le blanchiment de capitaux et les opérations d'initiés ont permis l'adoption de règles communes destinées à garantir un fonctionnement ordonné des marchés financiers.

Dans chacun des trois secteurs, des dispositions exigent que les dirigeants et les principaux actionnaires des établissements financiers possèdent toutes les garanties requises en matière d'honorabilité et d'expérience professionnelle. La directive adoptée récemment à la suite de la faillite de la BCCI (Bank of Credit and Commerce International) formule une nouvelle série d'exigences destinées à faire échec à la fraude. Les établissements financiers ne doivent pas appartenir à une structure dont le manque de transparence rendrait la surveillance aléatoire, leur administration centrale et leur siège statutaire doivent être situés dans le même Etat membre et les personnes chargées de la vérification de leurs comptes sont tenues d'informer les autorités compétentes de tout problème sérieux qui surviendrait.

Il faut également mentionner les règles communautaires de droit de la concurrence, qui jouent un rôle crucial dans la sauvegarde des intérêts du consommateur dans le marché intérieur des services financiers.

- **Des établissements financiers solides**

La bonne application des principes de la reconnaissance mutuelle et du contrôle par le pays d'origine, les deux piliers du marché unique, dépend dans une large mesure de la confiance mutuelle qui s'établit entre autorités de surveillance. Un niveau nécessaire de confiance n'aurait pas pu être atteint sans la création d'un ensemble minimum harmonisé de règles prudentielles. Pour les utilisateurs en général, et pour les consommateurs en particulier, cela signifie que ce sont les mêmes règles prudentielles minimales qui seront respectées, quel que soit l'établissement choisi. Cet aspect est particulièrement important dans le cas de services financiers comme l'assurance vie, qui présupposent des engagements à long terme.

Dans les trois secteurs, les prestataires des services financiers concernés font l'objet d'une procédure formelle d'agrément et doivent satisfaire à des exigences de capital minimum strictes et détaillées, que ce soit au niveau du capital initial ou dans le cadre de leurs activités ultérieures. Les établissements ne disposant pas de l'agrément ne sont pas autorisés à fournir les services de base couverts par les directives.

- **Une offre élargie de services et de produits financiers**

Un des buts principaux de la création du marché unique des services financiers était d'élargir et de diversifier l'éventail des produits financiers proposés aux utilisateurs. Le principe appliqué est élémentaire et s'inspire en partie de l'arrêt "Cassis de Dijon"<sup>4</sup>. Ainsi, tout service financier bénéficiant de la reconnaissance mutuelle peut, s'il est légalement fourni dans l'État membre d'origine, être proposé dans un autre État membre (par une succursale ou dans le cadre de la prestation transfrontalière de services), même lorsque ce service n'existe pas dans ce dernier pays ou lorsque les établissements nationaux ne peuvent pas le proposer. C'est ainsi que certains produits d'épargne et d'assurance sont déjà offerts sur des marchés où ils étaient auparavant inconnus.

- **Le prix des services financiers**

Les usagers, en particulier les consommateurs, espèrent que le marché unique se traduira par un abaissement du prix et une amélioration de la qualité des services. Le propos des directives sur les services financiers n'est pas de faire obstacle à la libre détermination des prix. En fait, la seule intervention directe dans ce domaine, dans le secteur des assurances, s'est traduite par l'abandon des tarifs communs imposés. En supprimant cet obstacle, les directives des assurances ont ouvert la voie à une concurrence accrue.

---

<sup>4</sup> Arrêt rendu le 20 février 1979 dans l'affaire n° 120/78, *Rewe-Zentral AG*, Rec. 1979 p. 649.

## **DEUXIEME PARTIE - PREOCCUPATIONS DES CONSOMMATEURS DANS LEURS TRANSACTIONS TRANSFRONTALIÈRES**

Par les règles et obligations qu'elle impose aux prestataires de services financiers, la réglementation communautaire garantit déjà à tous les clients un certain niveau de protection.

Cependant, comme il a déjà été exposé plus haut, l'expérience pratique qu'a la Commission du fonctionnement du marché intérieur est encore assez limitée. Ceci est dû en partie au fait que certaines des directives relevant du domaine des services financiers ne sont entrées en vigueur que récemment. Il faut également ajouter que les directives n'ont pas toutes été transposées à temps et complètement par tous les Etats membres.

La Commission est déterminée à accomplir tous les efforts possibles pour garantir que les engagements des Etats membres soient intégralement honorés, notamment en rendant publiques les performances de chaque Etat membre en matière de transposition des directives dans son droit national, et en prenant toutes les mesures d'ordre juridique à sa disposition pour parvenir à une transposition complète dans les délais requis.

Au-delà des implications découlant des défauts relatifs à la transposition, un certain nombre de problèmes rencontrés par les consommateurs ont été communiqués à la Commission. La Commission est consciente du caractère non exhaustif de ce recensement, et du fait que d'autres problèmes surgiront sans doute dans l'avenir. Ce Livre Vert a précisément pour objet de concentrer le débat sur certains des problèmes présents et à venir, dans le but d'élaborer un plan d'action approprié pour les résoudre.

- **Refus de fournir des services financiers à des non-résidents**

Certains consommateurs se sont vu refuser des services financiers dans un autre Etat membre au motif qu'ils n'étaient pas résidents ou ressortissants de cet Etat. Cette forme "privée" de discrimination est très mal accueillie par les consommateurs européens et apparaît en totale contradiction avec la notion de marché unique sans frontières.

La Commission a, par exemple, été informée par de nombreux consommateurs que, dans un Etat membre, un certain nombre de compagnies d'assurances refusent de les assurer ou leur accordent des conditions contractuelles moins favorables qu'aux nationaux au motif que, en tant que ressortissants de pays donnés de l'Union, ils présentent un risque plus élevé pour la compagnie que d'autres. La Commission a également été informée que, dans un autre Etat membre, des établissements de crédit refusent, pour des raisons prétendument fiscales, d'offrir certains services bancaires (comptes courants, cartes de crédit) à des non résidents.

La difficulté principale pour s'attaquer à ce type de situations est que, dans la mesure où la liberté contractuelle est un principe fondamental du droit des obligations, le droit communautaire ne peut contraindre des institutions financières à accepter des clients, qu'ils soient nationaux ou étrangers. Les consommateurs victimes de ce type de discrimination ne peuvent s'en remettre qu'aux tribunaux nationaux. La Commission suit de près, en coopération étroite avec les Etats membres, cet important problème.

- **Difficultés pour fournir des services financiers dans un autre Etat membre**

Les Etats membres d'accueil gardent la possibilité d'imposer leurs règles nationales adoptées pour des motifs d'intérêt général ou relevant de leur compétence résiduelle (politique monétaire, etc.), ce qui peut avoir pour effet de réduire de manière significative la gamme des services offerts. C'est ainsi qu'il existe au moins un Etat membre où il est interdit de proposer des comptes courants bancaires rémunérés.

Les limitations de l'offre causées par l'application de la clause d'intérêt général sont un motif sérieux de préoccupation. Un projet de communication sur ce problème, publié par les services de la Commission dans le but de recueillir des commentaires, détaille les conditions juridiques dans lesquelles les règles d'intérêt général peuvent encore être opposées à la prestation transfrontalière de services bancaires. Des publications comparables sont prévues dans les secteurs de l'assurance et des valeurs mobilières. Les restrictions légales liées à des considérations d'intérêt général dissuadent les entreprises de proposer leurs produits hors de leurs frontières nationales et, en limitant le choix, peuvent donc porter préjudice aux intérêts du consommateur. La proportionnalité de telles restrictions aux objectifs qu'elles poursuivent doit par conséquent être dûment démontrée.

Dans le secteur de l'assurance, de nombreuses plaintes portent sur les difficultés éprouvées pour obtenir une couverture obligatoire d'assurance automobile auprès d'assureurs établis dans un autre Etat membre.

Les assureurs justifient souvent leur refus par le fait que le système d'assurance automobile obligatoire est trop compliqué. Ceci est dû en partie au fait qu'il faille protéger à la fois le titulaire de la police et la victime de l'accident. Les dispositifs mis en place pour assurer cette protection (carte verte, adhésion obligatoire à un fonds de garantie obligatoire) peuvent rendre moins intéressante l'offre de services transfrontières. Par ailleurs, l'obligation de désigner un représentant fiscal et un liquidateur de sinistres dans le pays du risque engendre souvent des coûts significatifs. La Commission est en train d'examiner cette question afin de trouver les réponses appropriées aux problèmes décrits. Elle va également examiner d'autres questions concernant les consommateurs dans le domaine de l'assurance.

- **Qualité médiocre du service offert et information insuffisante**

Les consommateurs rencontrent des difficultés à évaluer et à comprendre les services financiers, dont la diversité et la complexité vont croissantes. La Commission a été informée que certains établissements financiers, parfois en violation de la législation du pays d'accueil, ont offert au delà de leurs frontières des produits financiers complexes comme des crédits hypothécaires ou à la consommation sans avoir suffisamment informé les consommateurs. C'est ainsi, par exemple, que des documents n'étaient pas disponibles dans la langue du consommateur, que les tableaux d'amortissement n'étaient pas fournis ou que certains chiffres étaient présentés d'une manière trompeuse. Bien que la Commission ne puisse pas engager directement une action contre les entreprises concernées ou leurs intermédiaires, les autorités nationales y sont habilitées par les dispositions des directives et peuvent, à cet effet, s'appuyer sur le système de coopération avec les autres autorités de surveillance qui a été mis en place.

---

<sup>5</sup> Projet de communication de la Commission intitulé "Liberté de prestation de services et intérêt général dans la deuxième directive bancaire" (JO n° C 291 du 4.11.1995, p. 7).

La plupart des plaintes adressées à la Commission concernant l'insuffisance des informations sur les prix et les conditions fournies au consommateur, l'insuffisance de conseils prodigués et les difficultés pour comparer entre différents services, proviennent du secteur bancaire, secteur dans lequel les directives ne prévoient pas d'obligation d'information du consommateur (sauf pour le crédit à la consommation et - dès que la proposition actuelle aura été adoptée- l'exécution de virements transfrontaliers). Donnant suite à son rapport sur l'application de la directive en matière de crédit à la consommation, publié en mai 1995<sup>6</sup>, la Commission a entrepris d'examiner la situation actuelle dans le secteur bancaire, en particulier au niveau du crédit hypothécaire, du crédit à la consommation et du leasing.

En ce qui concerne les paiements transfrontaliers, en particulier les virements, les principaux problèmes évoqués par les consommateurs - insuffisance des informations écrites sur les conditions pratiquées, double prélèvement, délai d'exécution excessif et absence de voies de recours/réclamation - ont été abordés dans la proposition actuellement examinée par le Parlement et le Conseil, qui devrait pouvoir être adoptée avant l'été. L'amélioration des conditions d'exécution des virements transfrontaliers et l'introduction de la monnaie unique permettront certainement de lever deux des principaux obstacles qui entravent encore la prestation transfrontalière de services, financiers ou autres. En effet, l'intégration du marché sera renforcée et l'introduction de la monnaie unique facilitera les comparaisons pour les consommateurs.

Au niveau des cartes de paiement, les associations d'utilisateurs sont apparemment surtout préoccupées par l'application non satisfaisante des principes figurant dans la recommandation de la Commission de 1988 sur les systèmes de paiement, notamment des règles définissant les responsabilités respectives des parties en cas de perte, vol ou contrefaçon d'une carte de paiement. Ces associations réclament aussi une plus grande transparence au niveau des conditions dont est assorti l'usage d'une carte de paiement, notamment lorsqu'elle est utilisée dans un Etat membre qui n'est pas celui où réside son titulaire. La Commission analyse actuellement le secteur des cartes de paiement (y compris les cartes pré-payées) et d'autres modes de paiement, en particulier la banque à domicile et les "paiements cybernétiques". Son objectif est de faciliter la mise en place d'un véritable marché unique pour ces instruments, tout en garantissant aux consommateurs une meilleure protection juridique et une information claire et complète. La Commission a déjà lancé des premières consultations dans le cadre de ses groupes consultatifs sur les systèmes de paiement, dont un comporte des représentants des consommateurs. Toute contribution sur ces points est la bienvenue, afin d'envisager des actions futures.

- **Les intermédiaires**

Des cas de comportements commerciaux "agressifs", voire illégaux, de la part d'intermédiaires non réglementés ont été rapportés, principalement dans le cadre des activités bancaires et d'investissement. Ces intermédiaires ont souvent causé un préjudice considérable (allant parfois jusqu'à la ruine) à leurs clients. Ainsi, des consommateurs à la recherche d'un prêt se sont vu proposer des conditions apparemment séduisantes par des intermédiaires représentant des établissements étrangers. Ces intermédiaires ont encaissé des acomptes importants après avoir donné des informations insuffisantes. Ainsi, certaines formules de crédit se sont révélées beaucoup plus

---

<sup>6</sup> Rapport de la Commission sur l'application de la directive 87/102/CEE relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de crédit à la consommation (COM(95)117 final du 11.5.1995).

<sup>7</sup> Recommandation de la Commission 88/590/CEE concernant les systèmes de paiement et en particulier les relations entre titulaires et émetteurs de cartes (JO n° L 317 du 24.11.1988, p.55).

complexes et onéreuses que ce qu'il semblait à première vue. On a également observé des cas de ventes transfrontalières de contrats à terme sur matières premières ou de produits dérivés sur ces mêmes contrats par de tels intermédiaires non réglementés. La Commission examine actuellement s'il est souhaitable d'intégrer ces instruments (contrats à terme et produits dérivés sur matières premières) dans le champ de la réglementation communautaire, de manière à ce que ces activités soient soumises à agrément et fassent l'objet d'une surveillance dans toute la Communauté.

A l'exception de celles relevant de la directive sur le crédit à la consommation, les activités des intermédiaires non réglementés échappent au champ d'application du droit dérivé communautaire. Les Etats membres ont donc toute latitude pour les réglementer dans le sens qu'ils estiment le mieux à même de protéger les intérêts du consommateur. Ce faisant, les Etats membres doivent respecter les principes de libre établissement et de libre prestation de services énoncés dans le Traité.

Il apparaît clairement que certains intermédiaires agissent souvent en violation des législations nationales existantes. Ces problèmes d'activité illicite et de fraude ne relèvent pas des compétences communautaires et ne peuvent être réprimés que par les autorités et tribunaux nationaux. La Commission a cependant entrepris d'examiner la question des intermédiaires de crédit non réglementés afin de déterminer quelles sont les actions, à caractère législatif ou non, qui s'imposent.

- **Problèmes liés à l'exécution de contrats financiers**

Un grand nombre de plaintes et de pétitions dont ont eu à connaître la Commission et le Parlement européen portaient sur l'exécution des contrats (à la fois au niveau national et transfrontalier) et l'interprétation de leurs clauses. Lorsque le problème est lié à l'interprétation ou à l'exécution du contrat, ni la Commission, ni le Parlement, ne sont habilités à déterminer les droits et devoirs respectifs des parties. Cette compétence continue à relever des tribunaux nationaux.

- **Absence d'harmonisation en matière fiscale**

Les consommateurs se plaignent fréquemment que les avantages censés résulter des "achats transfrontaliers" (prix et conditions contractuelles) peuvent être réduits à néant par le fait que le régime fiscal reste celui de leur pays de résidence. Par exemple, un consommateur qui, attiré par des conditions contractuelles avantageuses ou des prix intéressants, souscrit un contrat d'assurance-vie à l'étranger sera encore soumis au régime fiscal de son pays de résidence, ce qui peut faire perdre beaucoup de son intérêt à l'opération. De plus, dans certains pays, ce consommateur ne sera pas autorisé à déduire les primes de ses impôts au motif que le contrat a été souscrit avec un assureur non établi. La Cour de justice a d'ailleurs considéré qu'un Etat membre pouvait être fondé à refuser la déductibilité des primes d'assurance vie versées à un assureur non établi afin de sauvegarder la cohérence de son système fiscal. Dans un arrêt récent, la Cour semble toutefois avoir nuancé la portée de cet arrêt en reconnaissant le droit d'un emprunteur à obtenir des avantages sociaux liés à certains prêts bancaires, même dans les cas où le prêt est contracté auprès d'un établissement de crédit non établi<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> En vertu de la directive relative au crédit à la consommation, les Etats membres sont tenus soit de veiller à ce que les personnes proposant des crédits ou servant d'intermédiaire soient officiellement autorisées, soit de veiller à ce que les activités de ces personnes soient contrôlées ou supervisées dans leur Etat membre d'origine, soit encore de veiller à ce qu'il existe des organismes appropriés pour l'information des consommateurs et le traitement de leurs réclamations.

<sup>9</sup> Arrêt du 28 janvier 1992 dans l'affaire C-204/90 Bachman, Rec. 1992, p.249.

<sup>10</sup> Arrêt du 14 novembre 1995 dans l'affaire C-484/93 Svensson-Gustavsson (non encore publié).

Les progrès dans le domaine fiscal restent cependant limités. Tant que l'unanimité restera requise au sein du Conseil sur les questions fiscales, il y a peu d'espoir de lever les obstacles fiscaux au fonctionnement du marché intérieur des services financiers.

- **Problèmes spécifiques au domaine de l'assurance responsabilité civile automobile obligatoire**

Certaines des plaintes adressées à la Commission et au Parlement européen portent sur les problèmes spécifiques rencontrés par les victimes d'accidents de la route "transfrontaliers". Dans d'autres cas, le litige porte sur l'interprétation des clauses du contrat. Globalement, on peut distinguer deux grandes catégories de problèmes:

Il y a en premier lieu le cas des accidents de la route relevant du système de la "carte verte" et des directives en matière d'assurance automobile, c'est-à-dire les accidents causés par une automobile en déplacement dans un autre État membre. Ces mécanismes ont été conçus pour faciliter l'indemnisation des victimes et semblent fonctionner convenablement. En deuxième lieu, il y a le cas des accidents de la route qui ne sont pas couverts par le système de la "carte verte", à savoir ceux subis par une automobile, ses passagers ou toute autre personne en déplacement dans un autre État membre et qui ont été causés par un véhicule du lieu. Les difficultés rencontrées par les victimes de ce type d'accident pour se faire indemniser dans des délais raisonnables (liées à la distance, aux différences de langues, à une législation et à des procédures judiciaires peu familières) ont incité le Parlement européen à adopter une résolution réclamant l'adoption de mesures spécifiques. La Commission a déjà informé le Parlement qu'elle envisageait de prendre des mesures appropriées pour s'attaquer à certains des problèmes d'indemnisation rencontrés par les victimes d'accidents.

En outre, la Commission est en train d'examiner la compatibilité avec la législation communautaire des systèmes tarifaires obligatoires et uniformes de "bonus-malus".

## TROISIÈME PARTIE - LES DÉFIS DE L'AVENIR

Le marché unique des services financiers en est encore à un stade de développement relativement précoce. Dans le domaine bancaire, il fonctionne depuis trois ans, dans l'assurance, depuis un an et demi et, pour les services d'investissement, depuis quelques mois seulement. Il est donc difficile de tirer des conclusions définitives à ce stade. L'étude actuellement menée pour évaluer les premiers résultats et l'impact du marché unique dans ce secteur, devrait permettre de mieux appréhender les lacunes à combler ou les problèmes à résoudre. Ses résultats seront disponibles dans quelques mois. Chaque fois que des lacunes ou des problèmes auront été identifiés, la Commission examinera la réponse la plus adaptée qu'ils appellent sans exclure, le cas échéant, l'adoption de nouvelles mesures législatives ou la modification des textes existants.

La vente à distance de services financiers est un secteur qui connaît un développement rapide et qui mérite donc une attention particulière. Une proposition de directive sur la vente à distance en général a été élaborée afin de définir un certain nombre de règles simples et claires qui s'appliqueraient à toutes les nouvelles techniques de vente à distance de produits ou de services. Afin de s'adapter à un contexte assez particulier, la proposition originale de la Commission prévoyait un mécanisme à trois niveaux: obligation d'information préalable avant la conclusion du contrat, confirmation écrite de son contenu et, enfin, période de réflexion de sept jours. Après plusieurs séries de discussions entre les institutions communautaires, la Commission a décidé de soutenir l'exclusion des services financiers du champ de la directive, qui avait été décidée par le Conseil, et s'est engagée à effectuer un examen spécifique de cette question. Un certain nombre de questions doivent être examinées. Elles portent notamment sur les points suivants:

La vente à distance de produits financiers implique un besoin particulier d'information du consommateur. À cet égard, une attention toute spéciale sera accordée à la clarté et à l'adéquation des informations qui sont fournies aux consommateurs avant et après la conclusion du contrat. La nécessité de prévoir une confirmation écrite sera examinée dans ce contexte.

La nécessité éventuelle d'introduire des délais de réflexion pour les contrats portant sur des services financiers est une autre question majeure. Dans le domaine de l'assurance vie, la législation communautaire prévoit déjà un délai de réflexion que le consommateur peut exercer dans un délai de quelques jours suivant la conclusion du contrat. Il conviendra donc d'examiner si la notion de délai de réflexion doit être étendue à d'autres services financiers, par exemple à l'assurance non-vie et à certains services bancaires. En fait, il a déjà été convenu, dans la position commune relative au projet de directive sur la vente à distance, que le droit de rétractation ne pourra pas être invoqué dans les cas où les prix des biens ou des services concernés dépendent de fluctuations du marché financier qui échappent au contrôle du fournisseur, ou dans les cas où l'exécution du contrat a commencé, avec l'accord du consommateur, avant l'échéance du délai de sept jours.

Par ailleurs, le problème de la vente non sollicitée explicitement par le consommateur n'est pas actuellement abordé par la réglementation européenne en vigueur dans le secteur des services financiers. Cette réglementation ne couvre pas non plus le problème du recours non sollicité à certains moyens de communication à distance (automates d'appel et télécopieurs notamment). Aussi conviendra-t-il également d'examiner dans quelle mesure l'offre de services financiers sans le consentement préalable du consommateur pose des problèmes particuliers.

Le volume et la complexité des activités de vente à distance sont en augmentation constante. Dans le domaine des assurances, la vente à distance et le marketing direct s'étendent à toutes les branches de l'assurance vie et dommages. Concernant la banque à domicile, la tendance est au développement des opérations bancaires informatisées et certains produits, comme le "cyber-argent" et le porte-monnaie électronique, sont déjà disponibles. Dans le secteur des valeurs mobilières, l'informatisation des transactions, l'apparition de marchés entièrement électroniques, dotés de systèmes informatiques de compensation et de règlement et accessibles à distance, pourraient en fin de compte révolutionner les modes de transaction. Même si les contrats de vente à distance portant sur des services financiers sont pour l'instant essentiellement proposés et conclus dans le cadre national, il y a tout lieu de penser que ces activités vont se développer rapidement au niveau transfrontalier grâce aux nouvelles possibilités offertes par la "société de l'information".

Les retombées positives du marché unique sur les consommateurs devraient s'accroître avec l'émergence des nouveaux services électroniques, étant donné l'accroissement de l'environnement concurrentiel et l'amélioration du choix et du rapport qualité-prix qui en résulteront. On notera toutefois que ces avantages ne pourront se concrétiser que si l'ensemble des clients (y compris les consommateurs) et des prestataires peuvent accorder toute leur confiance au dispositif réglementaire encadrant le secteur. Malgré leur niveau de développement encore embryonnaire, l'avenir des services financiers européens semble très prometteur eu égard aux nouvelles possibilités de communication, et les consommateurs devraient pouvoir en retirer des avantages considérables. Afin de veiller à ce qu'ils en bénéficient effectivement, la Commission continuera, dans le cadre d'un dialogue avec les parties intéressées, de suivre de très près les évolutions du marché et de la réglementation affectant les consommateurs et de rester attentive à leurs besoins spécifiques dans ce secteur important. La Commission souhaite encourager les innovations dans les méthodes de vente à distance, dès lors qu'elles sont dans l'intérêt des consommateurs, des entreprises et de toutes les autres catégories de clients. Le besoin de légiférer devra être soigneusement évalué.

Les services financiers, qu'ils fassent ou non l'objet d'une vente à distance, relèvent déjà de dispositions communautaires destinées à assurer la protection des consommateurs. Dans certains cas (la plupart des directives applicables à l'assurance vie et non-vie, aux établissements de crédit et aux OPCVM, par exemple), cette législation a déjà été transposée par tous les États membres et ses effets commencent à se faire sentir. Dans d'autres cas, cependant, certains États membres n'ont pas encore terminé les formalités de transposition et leur impact réel (notamment dans le cas de la directive concernant les services d'investissement) reste donc encore largement inconnu.

En conséquence, la Commission considère qu'en l'état actuel des choses, il est avant tout opportun de procéder à une analyse de la situation du consommateur face au développement de la vente à distance. Ceci ne signifie pas pour autant qu'elle exclut de prendre des initiatives dans ce domaine, voire d'adopter une réglementation contraignante. La Commission est déterminée à assurer aux consommateurs de services financiers s'approvisionnant à distance un niveau de protection équivalent à celui dont ils bénéficient déjà pour les achats d'autres biens et services. Afin de mieux pouvoir évaluer quels sont les problèmes qui méritent son attention et la meilleure façon de les aborder, la Commission souhaite recueillir un maximum de commentaires sur les activités de vente à distance de services financiers, qu'ils portent sur la situation actuelle ou sur les perspectives de développement. De cette manière, la Commission sera mieux à même d'appréhender les nouvelles possibilités du marché dans le secteur concerné et les risques potentiels pour le consommateur, ce qui lui permettra d'apprécier si la situation exige de nouvelles initiatives, y compris l'adoption de mesures de nature législative.

## CONCLUSION

Le présent Livre vert montre que les directives en matière de services financiers contiennent déjà certaines dispositions de protection du consommateur. Cependant, davantage s'avérera peut-être nécessaire, au regard des problèmes qui ont déjà été identifiés et des évolutions prévisibles en matière de prestations transfrontalières de services financiers. La Commission souhaite également engager un large débat avec toutes les parties intéressées. Toutes les observations portant sur les questions abordées dans le présent Livre vert seront les bienvenues, car elles permettront d'apprécier si de nouvelles initiatives sont ou non nécessaires dans ce secteur. Les commentaires devront donc porter prioritairement sur les questions qui semblent appeler une action communautaire:

- Dans quelle mesure les intérêts des consommateurs sont-ils déjà protégés de manière adéquate par les législations communautaire et nationale, par exemple au niveau de l'information des consommateurs, de la transparence, de la protection légale et des mécanismes de recours?
- Dans quelle mesure la réglementation existante assure-t-elle un niveau adéquat de protection aux consommateurs dans le cas spécifique de la vente à distance de services financiers?
- Les disparités entre normes nationales de protection des consommateurs portent-elles préjudice aux intérêts des consommateurs ou au fonctionnement du marché unique?
- Quels sont les obstacles empêchant les consommateurs de bénéficier pleinement du marché unique des services financiers ?
- Quels sont les autres sujets de préoccupation majeurs pour les consommateurs, non abordés dans ce Livre vert, sur lesquels l'attention de la Commission doit être attirée?
- L'introduction de nouvelles technologies et de nouvelles techniques de commercialisation appellent-elles des règles de protection du consommateur dans le secteur des services financiers?

Les commentaires au présent Livre vert devront parvenir par écrit, le 15 octobre 1996 au plus tard, à l'adresse suivante:

Monsieur le Directeur général de la DG XV  
Commission européenne  
rue de la Loi 200  
B - 1049 Bruxelles

Fax: (+32 2) 295.65.00  
E-mail: John.MOGG@DG15.cec.be

On notera enfin que la Commission va organiser, au cours des tout prochains mois, une audition destinée à permettre aux parties intéressées de discuter de toutes les questions abordées.