

Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Harmonisation des allégations destinées aux consommateurs dans le domaine des produits cosmétiques» (avis d'initiative)

(2011/C 318/06)

Rapporteur: **M. OSTROWSKI**

Le 20 janvier 2011, le Comité économique et social européen a décidé, conformément aux dispositions de l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur le thème:

«Harmonisation des allégations destinées aux consommateurs dans le domaine des produits cosmétiques»

(avis d'initiative).

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 23 juin 2011.

Lors de sa 473^e session plénière des 13 et 14 juillet 2011 (séance du 13 juillet 2011), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 115 voix pour et 7 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE considère que l'adoption rapide de critères communs et d'orientations pratiques pour les allégations relatives aux produits cosmétiques bénéficiera aux entreprises actives sur le marché intérieur, aux consommateurs et aux organismes de contrôle.

1.2 Le Comité se réjouit dès lors que la Commission européenne ait déjà entamé ses travaux sur la mise au point de critères communs pour les allégations relatives aux produits cosmétiques et que la rédaction de lignes directrices à cet égard soit déjà bien avancée.

1.3 Conformément au règlement n° 1223/2009 relatif aux produits cosmétiques, la Commission devrait présenter au Parlement et au Conseil un rapport portant sur l'utilisation des allégations, sur la base des critères communs adoptés. Le Comité estime toutefois que le délai fixé à juillet 2016 pour la remise du rapport au Parlement européen et au Conseil doit être avancé.

1.4 Le Comité invite dès lors la Commission à accélérer le processus d'adoption des critères communs afin que le rapport puisse être élaboré au moins un an plus tôt.

1.5 Le Comité demande à la Commission d'envisager de recourir à de nouvelles lignes directrices concernant les allégations éthiques et environnementales pour la commercialisation des produits, d'ici la fixation par l'Organisation internationale de normalisation des critères relatifs aux «allégations écologiques» (par exemple à partir des nouvelles lignes directrices élaborées par le médiateur des consommateurs danois).

2. Observations générales

2.1 Allégations propres aux cosmétiques

2.1.1 Les allégations relatives à des produits cosmétiques sont des affirmations portant sur les fonctions d'un produit, le plus souvent formulées dans des publicités (R. Schueller et P. Romanowski, C&T, janvier 1998). Une allégation peut

consister en un mot, une phrase, un paragraphe, voire une simple affirmation. Par exemple: «réduit l'apparence des ridules et des rides en dix jours» ou, plus simplement, «anti-âge». Autres exemples d'allégations: «couvre à 100 % les cheveux gris» pour un produit de coloration des cheveux, ou «70 % des femmes ont estimé que leurs cheveux ne présentaient plus de pellicules après une seule utilisation» – slogan tiré d'une étude de perception visant à tester un shampoing «antipelliculaire».

2.1.2 Les allégations et la publicité relatives aux produits, ainsi que d'autres techniques de communication employées pour la commercialisation (ci-après regroupées sous le vocable «allégations concernant les produits») sont des outils essentiels pour informer les consommateurs des caractéristiques et des qualités des produits ainsi que pour les aider à choisir les produits qui correspondent le mieux à leurs besoins et à leurs attentes. Étant donné la grande importance que revêtent les produits cosmétiques pour les consommateurs, il est essentiel de fournir à ces derniers des informations claires, utiles, compréhensibles, comparables et fiables, afin qu'ils soient en mesure de choisir en connaissance de cause.

2.1.3 Les allégations concernant les produits sont également des outils essentiels permettant aux entreprises cosmétiques de différencier leurs produits de ceux de la concurrence. Il est aussi possible que ces allégations contribuent au fonctionnement du marché intérieur en stimulant l'innovation et en encourageant la concurrence entre les entreprises.

2.1.4 Pour que les allégations relatives aux produits atteignent leur but, c'est-à-dire servent les intérêts des consommateurs et également des entreprises cosmétiques tels que décrits ci-dessus, il est important de disposer d'un cadre qui garantisse que les allégations sont justes et ne trompent pas les consommateurs, en tenant compte du contexte et des outils de commercialisation véhiculant ces allégations (qu'il s'agisse d'une publicité télévisée ou sur support imprimé, ou de l'utilisation de tout nouveau type de média comme Internet ou les smartphones).

2.2 Législation en matière d'allégations propres aux cosmétiques dans l'UE

2.2.1 Le règlement sur les produits cosmétiques (règlement (CE) N° 1223/2009, ou RPC) remplacera dans son intégralité la directive 76/768/CEE concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux produits cosmétiques en juillet 2013. Les principaux objectifs du nouveau règlement sont d'assurer un niveau élevé de protection des consommateurs et de garantir le bon fonctionnement du marché intérieur. Le RPC prévoit que «le consommateur devrait être protégé des allégations trompeuses concernant l'efficacité de même que d'autres caractéristiques des produits cosmétiques».

2.2.2 Le RPC ne concerne que des produits cosmétiques et non des médicaments, des dispositifs médicaux ou des produits biocides. Aux fins du règlement, le terme «produit cosmétique» désigne toute substance ou tout mélange destiné à être mis en contact avec les parties superficielles du corps humain ou avec les dents et les muqueuses buccales dans le but exclusif ou principal de les nettoyer, de les parfumer, d'en modifier l'aspect, de les protéger, de les maintenir en bon état ou de corriger les odeurs corporelles. Une substance ou un mélange destiné à être ingéré, inhalé, injecté ou implanté dans le corps humain n'est pas considéré comme un produit cosmétique.

Les produits cosmétiques comprennent notamment les produits destinés aux soins des cheveux (shampooings, après-shampooing, etc.), aux soins de la peau (lotions corporelles, crèmes pour le visage, produits pour les ongles, etc.), à l'hygiène personnelle (produits pour le bain et la douche, dentifrice, déodorants/antisudorax, etc.), les cosmétiques destinés à la coloration (teintures pour cheveux, maquillage, etc.), les fragrances (parfums, eaux de toilette, etc.).

2.2.3 L'article 20 du règlement dispose que «pour la publicité des produits cosmétiques, le texte, les dénominations, marques, images ou autres signes figuratifs ou non ne peuvent être utilisés pour attribuer à ces produits des caractéristiques ou des fonctions qu'ils ne possèdent pas».

2.2.4 S'agissant des déclarations trompeuses, il sera également tenu compte des articles pertinents de la directive 2005/29/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2005 relative aux pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs dans le marché intérieur (directive PCD).

2.2.5 Selon l'article 6 («actions trompeuses») de la directive PCD, «une pratique commerciale est réputée trompeuse si elle contient des informations fausses, et qu'elle est donc mensongère ou que, d'une manière quelconque, y compris par sa présentation générale, elle induit ou est susceptible d'induire en erreur le consommateur moyen, même si les informations présentées sont factuellement correctes», en ce qui concerne par exemple les caractéristiques principales du produit, notamment son aptitude à l'usage, son utilisation, les résultats qui peuvent être attendus de son utilisation ou les résultats et les caractéristiques essentielles des tests ou contrôles effectués sur le produit.

2.2.6 L'article 7 («omissions trompeuses») de la même directive dispose quant à lui que «une pratique commerciale est réputée trompeuse si, dans son contexte factuel, compte tenu de toutes ses caractéristiques et des circonstances ainsi que des

limites propres au moyen de communication utilisé, elle omet une information substantielle dont le consommateur moyen a besoin, compte tenu du contexte, pour prendre une décision commerciale en connaissance de cause.» Les caractéristiques principales du produit figurant dans une allégation seront considérées comme des informations substantielles (dans la mesure appropriée eu égard au moyen de communication utilisé et au produit concerné).

2.2.7 En outre, les publicitaires seront tenus de respecter les règles établies par la directive 2006/114/CE sur la publicité trompeuse et la publicité comparative.

2.3 Pratique actuelle dans le marché intérieur

2.3.1 Plusieurs affaires récemment traitées en Europe par les tribunaux ou des autorités réglementaires montrent que des autorités différentes dans les États membres sont susceptibles d'interpréter les mêmes instruments législatifs cités plus haut de façon différente. Il n'y a donc pas d'interprétation unifiée des règles concernant les allégations propres aux produits cosmétiques, ce qui constitue une lourde contrainte pour les entreprises cosmétiques opérant dans le marché commun, dès lors qu'elles ne peuvent être certaines qu'une publicité considérée comme légale par exemple en France ne sera pas contestée par les pouvoirs nationaux compétents en Hongrie ou au Royaume-Uni. La plupart de ces affaires ont abouti à de lourdes amendes pour les entreprises cosmétiques. En 2007, l'autorité hongroise en matière de concurrence (HCA) a affirmé par exemple que, dans la mesure où les essais cliniques étaient réalisés aux États-Unis ou en France, on ne pouvait utiliser en Hongrie aucune déclaration sur l'efficacité de produits cosmétiques prenant la forme d'allégations où figure un pourcentage, résultant de ces essais cliniques. Elle estime en effet qu'il existe des différences entre les types de peau rencontrés dans différents pays et zones géographiques. En conséquence, les résultats de ces essais, effectués dans des conditions climatiques différentes, avec des degrés d'humidité différents et sur des femmes n'ayant pas les mêmes habitudes alimentaires, ne fournissent pas d'informations appropriées aux consommateurs hongrois sur l'efficacité de ces produits cosmétiques. Aucun autre État membre n'est parvenu à la même conclusion à ce jour. De plus, les exigences liées aux produits «naturels» ou «biologiques» diffèrent d'un point de vue géographique. Cet écart d'interprétation de la loi est également préjudiciable au consommateur, dans la mesure où celui-ci pourra être mieux protégé dans tel État membre que dans tel autre.

2.3.2 Eu égard aux différences d'interprétation dues à l'absence de critères communs et d'orientations pratiques pour les allégations concernant les produits, les entreprises cosmétiques actives dans le marché intérieur sont contraintes d'examiner et de vérifier chaque allégation et chaque publicité dans chaque État membre par elles-mêmes, afin de s'assurer qu'elles y respectent la loi. Ces entreprises doivent ainsi acquitter des coûts supplémentaires considérables. En mettant en œuvre des orientations communes pour les allégations relatives aux produits cosmétiques dans l'UE, ces coûts pourraient être réduits et les économies ainsi réalisées pourraient être utilisées à des fins d'innovation, de recherche, ou de réduction des prix des produits. Il convient de mentionner que le marché européen des cosmétiques représente presque un tiers du marché mondial de ces produits, avec plus de 4 000 entreprises de production dans l'Union européenne employant directement et indirectement 1,7 million de personnes.

La nécessité pour les entreprises de cosmétiques actives sur le marché intérieur de revoir et d'examiner la totalité des allégations et publicités dans chaque État membre signifie également que le marché intérieur n'existe pas pour ce segment.

2.3.3 Les différences d'interprétation dues à l'absence d'orientations communes dans l'UE pour les allégations propres aux produits cosmétiques sont également préjudiciables aux consommateurs, dès lors qu'ils ne peuvent être certains du sens qu'il convient de donner à une allégation lorsqu'ils achètent un même produit dans différents États membres, ce qui est susceptible d'induire chez eux un sentiment de confusion. S'il n'existe pas de critères communs pour les produits «naturels» ou «biologiques», par exemple, les consommateurs ne pourront être certains de la réelle qualité d'un produit. Dans l'environnement numérique actuel, ils peuvent aisément faire leurs achats à l'étranger et, d'un simple clic, avoir accès à des produits différents dans des pays différents. S'ils constatent par exemple que, dans un pays donné, un produit anticellulite est censé «réduire la cellulite en dix jours seulement», sans aucune autre explication, alors que dans d'autres pays, il est précisé «dans le cadre d'un régime alimentaire et de la pratique régulière d'un exercice physique», ils peuvent se poser des questions sur l'efficacité réelle du produit considéré. De plus, il est nécessaire que les allégations reposent sur des critères communs, dans la mesure où les consommateurs devraient pouvoir comparer différents produits de même catégorie (par exemple, deux variétés de crème pour le visage). À cette fin, ils doivent pouvoir disposer d'allégations qui soient facilement vérifiables à partir de critères communs. Seules des allégations claires et concrètes fondées sur des méthodes universellement reconnues permettent au consommateur de comparer les produits et de choisir en connaissance de cause ceux qui répondent le mieux à ses besoins.

2.4 Nécessité d'orientations pratiques communes dans l'UE

2.4.1 Selon l'article 20 du RPC, la Commission, après consultation du comité scientifique pour la sécurité des consommateurs (CSC) ou de toute autre autorité compétente, établit un plan d'action et adopte une liste de critères communs concernant les allégations pouvant être utilisées pour les produits cosmétiques, en tenant compte des dispositions de la directive PCD.

2.4.2 La Commission européenne a commencé l'année dernière à élaborer des critères communs pour les allégations concernant des produits cosmétiques, en collaboration avec les parties prenantes (autorités nationales, associations de consommateurs, industrie cosmétique, fournisseurs, PME, etc.). Le CESE salue les progrès réalisés dans ces travaux, la rédaction des lignes directrices étant déjà bien avancée.

2.4.3 Le 11 juillet 2016 au plus tard, la Commission présentera au Parlement européen et au Conseil un rapport concernant l'utilisation des allégations sur la base des critères communs adoptés. Si le rapport conclut que les allégations sur les produits cosmétiques ne respectent pas les critères communs, la Commission prendra des mesures appropriées et plus strictes, en coopération avec les États membres, afin d'en garantir le respect. Dans ce cas, la Commission pourrait avoir à réexaminer le champ d'application de ses lignes directrices et passer d'orientations générales à une approche plus détaillée (par exemple, par le biais d'actions en justice telles que celles intentées pour des allégations concernant des produits alimentaires).

2.4.4 Le CESE est très favorable à l'idée d'introduire des critères communs fournissant un cadre harmonisé à l'échelon de l'UE pour justifier l'utilisation d'allégations pour tous les produits cosmétiques. Les critères s'appliqueraient à toutes les allégations propres à des produits cosmétiques, tant primaires que secondaires, dans tous les médias, en permettant une spécification pour chaque produit, son emballage, les allégations et leur contexte, sans entraver l'innovation et tout en garantissant le respect de règles uniformes.

2.4.5 Le CESE estime cependant que la Commission européenne devrait accélérer ce processus. Si le travail d'élaboration des lignes directrices pour des critères communs est effectivement bien avancé, le Comité considère que la Commission devrait prévoir leur entrée en vigueur de préférence au début de l'année 2012, le rapport pouvant ainsi être soumis au Parlement européen bien avant 2016.

2.4.6 Le projet de lignes directrices élaboré par la Commission européenne sur des critères communs ne fait pas spécifiquement référence à des «allégations écologiques». La question est actuellement examinée à l'échelon de l'ISO. Il est néanmoins difficile de dire à l'heure actuelle si les normes convenues pourront être utilisées dans l'Union européenne et à quelle date elles seront disponibles. Le CESE demande dès lors à la Commission européenne d'envisager, d'ici là, de recourir à de nouvelles lignes directrices concernant des allégations éthiques et environnementales pour la commercialisation des produits (par exemple à partir des nouvelles lignes directrices élaborées par le médiateur des consommateurs danois).

2.4.7 Le CESE estime que les allégations doivent être étayées par des études scientifiques objectives (y compris des études cliniques), ou par des études relatives à la perception subjective des consommateurs. Toutefois, les deux types d'études doivent répondre à un certain nombre de critères généralement acceptés (nombre de consommateurs consultés, représentation adéquate, etc.), de manière à ce qu'elles n'induisent pas les consommateurs en erreur.

Bruxelles, le 13 juillet 2011.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON