

FR

FR

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 2.7.2009
COM(2009) 330 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ
DES RÉGIONS**

**sur l'application de l'acquis communautaire en matière de protection des
consommateurs**

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ
DES RÉGIONS**

**sur l'application de l'acquis communautaire en matière de protection des
consommateurs**

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

1. INTRODUCTION

Les 493 millions de consommateurs que compte l'Union européenne (UE) forment un maillon essentiel du bon fonctionnement du marché intérieur. Les dépenses de consommation représentent la moitié de la richesse générée dans l'UE: aussi les consommateurs ont-ils un rôle crucial à jouer dans la réalisation des objectifs de l'Agenda de Lisbonne, à savoir renforcer la croissance, l'emploi et la compétitivité.

Le sentiment que le respect des règles communautaires en matière de protection des consommateurs fait l'objet d'une attention diligente contribue à renforcer la confiance des consommateurs et à dissuader les entreprises désireuses de se soustraire à ces règles, ce qui favorise la création de conditions équitables pour tous les acteurs concernés. L'application effective de la réglementation constitue donc une priorité de la politique des consommateurs. Elle est également une composante clef de la politique de la Commission relative au marché unique, car l'application et le contrôle du respect des règles sont indispensables à la concrétisation des avantages du marché unique pour les citoyens.

Dans l'éventail des activités visant à assurer le respect des règles de protection des consommateurs, l'action des autorités publiques occupe une place prépondérante, car elle est à la base de toutes les autres stratégies et constitue une condition de leur réussite. L'efficacité de cette action des pouvoirs publics et de la surveillance des marchés dissuade fortement les entreprises qui pourraient être tentées de se soustraire aux règles et favorise l'adoption d'autres mesures d'amélioration du fonctionnement des marchés et du comportement des opérateurs. La visibilité des activités coercitives et de leurs résultats est une composante essentielle de ce processus. Pour renforcer la confiance des consommateurs, il est fondamental que ceux-ci aient connaissance de ce qui se passe sur les marchés et la certitude que les entreprises ne respectant pas les règles seront effectivement sanctionnées. De même, les campagnes d'information n'obtiendront les effets recherchés que si les consommateurs peuvent faire valoir leurs droits en ayant la conviction que la menace de la répression renforce leur position.

Veiller de manière ferme et cohérente à l'application de la réglementation est d'autant plus important dans le contexte actuel de crise économique mondiale que les consommateurs sont encore plus vulnérables qu'auparavant et qu'un abaissement du niveau de conformité au droit pourrait être une nouvelle source de préjudice pour eux. Qui plus est, veiller efficacement à l'application de la législation renforce une confiance des consommateurs fragilisée par la crise, contribuant ainsi à relancer les

dépenses de consommation, véritable moteur de la reprise. Il est primordial de renforcer les mécanismes de surveillance du marché et les mécanismes concourant à l'application de la législation afin de soutenir la confiance des consommateurs, car les dépenses de ces derniers constitueront un facteur important de la reprise économique. La crise économique actuelle engendre également de nouvelles difficultés pour les autorités, qui peuvent être confrontées à une diminution de leurs ressources et doivent soigneusement définir leurs priorités et optimiser les résultats de leurs activités coercitives.

Par ailleurs, les consommateurs européens demeurent réticents à profiter des avantages de l'intégration des marchés, en partie parce qu'ils ne sont pas certains de bénéficier de la même protection de leurs droits lorsqu'ils effectuent des achats à l'étranger¹. Dans un marché unique, les consommateurs ne devraient pas avoir à se préoccuper du lieu d'établissement d'un commerçant, car ce paramètre ne devrait aucunement influencer sur le degré de protection contre les pratiques commerciales déloyales. Il incombe dès lors en particulier à l'UE de garantir un degré constamment élevé de respect de la réglementation sur l'ensemble de son territoire. La présente communication vise à dresser un état des lieux des travaux en cours à la Commission et à examiner les possibilités de nouvelles initiatives dans le contexte d'une analyse approfondie des activités visant à assurer l'application du droit.

2. ENJEUX D'UNE APPLICATION EFFICACE

2.1. Principes: garantir le respect du droit en conjuguant mesures de contrôle par les pouvoirs publics et d'autres types de mesures

Dans le domaine de la politique des consommateurs, l'action consistant à veiller à l'application des règles fait appel à de nombreuses activités qui sont exercées par une série d'acteurs utilisant divers instruments dans le but de veiller au respect des droits des consommateurs. Ces activités incluent les procédures d'exécution formelles engagées principalement par les autorités publiques compétentes — qui sont au cœur de la présente communication —, mais également les actions de consommateurs cherchant à défendre leurs droits au moyen de procédures d'exécution individuelles ou d'autres mécanismes de règlement des litiges. Toute action efficace dans le domaine de l'application du droit associe des activités incitant au respect des règles — par l'information des consommateurs et des entreprises — et des mesures d'exécution plus formelles.

L'application effective de la législation dépend de la disponibilité de données permettant aux autorités compétentes de cibler leur action sur les marchés qui ne répondent pas aux attentes des consommateurs et fournissant des éléments concrets sur lesquels fonder les actions coercitives. De même, des données devraient être recueillies concernant les résultats et l'efficacité des combinaisons de mesures retenues.

¹ En 2008, 33 % d'Européens ont effectué des achats sur Internet, mais seuls 7 % d'entre eux ont réalisé des transactions transfrontalières (Eurobaromètre spécial 298: octobre 2008).

Tout cela présuppose naturellement l'existence d'organismes compétents dotés des pouvoirs nécessaires pour veiller à l'application des règles, ce qui implique des voies de recours et des sanctions proportionnées, accessibles et dissuasives.

La conception traditionnelle de l'application de la réglementation en matière de protection des consommateurs est celle d'une législation contraignante appliquée par les pouvoirs publics. D'autres voies existent aujourd'hui et permettent aux consommateurs de chercher directement réparation. De nouvelles manières de veiller au respect des règles commencent également à apparaître. Les modes alternatifs de résolution des litiges (MARL) et les mécanismes de résolution extrajudiciaire peuvent constituer une solution pratique et attractive pour les consommateurs qui ne sont pas parvenus à régler un conflit avec un commerçant à l'amiable.

Les mesures de corégulation et d'autorégulation permettent à la fois de renforcer l'engagement des professionnels à garantir un degré élevé de respect de la réglementation (pacte sur la sécurité des jouets ou forum des citoyens pour l'énergie, par exemple) et d'offrir une solution de rechange à la voie législative ou de la compléter (table ronde sur la publicité ou code de conduite sur le changement de banque). Dans ce dernier cas, il est fondamental de ne pas se contenter de définir les normes souhaitées, mais de prévoir également des mécanismes de surveillance et une procédure de traitement des plaintes.

Dès lors, les mesures coercitives publiques et les mesures prises par des organismes d'autorégulation pour faire respecter le droit, peuvent se compléter, les premières fournissant la base juridique et judiciaire et les secondes des ressources supplémentaires pour les affaires les plus simples.

La directive sur les pratiques commerciales déloyales² illustre parfaitement cette complémentarité: elle confirme que l'autorégulation peut appuyer l'action judiciaire et administrative et clarifie le rôle des responsables de codes de conduite dans l'application de la réglementation. Les États membres peuvent s'appuyer sur les mesures de règlement des litiges découlant de l'autorégulation pour rehausser le degré de protection des consommateurs et optimiser le respect de la législation. La directive énonce toutefois clairement que l'autorégulation ne se substitue pas aux voies de recours judiciaires et administratives. Elle améliore l'efficacité des codes de conduite en exigeant des États membres qu'ils fassent respecter les règles issues d'une procédure d'autorégulation par les professionnels ayant choisi de s'y conformer.

Par conséquent, les organismes responsables de l'application de tels codes de conduite peuvent contribuer à optimiser l'incidence de ressources limitées — à condition qu'ils remplissent certains critères d'efficacité, de légitimité, de responsabilité et de cohérence.

2.2. Enjeux

Les marchés de consommation évoluent rapidement et font ainsi apparaître de nouveaux enjeux pour les autorités chargées de veiller à l'application de la législation. Premièrement, les produits, les services et les canaux de distribution

² JO L 149 du 11.6.2005.

deviennent chaque jour plus sophistiqués et les consommateurs doivent opérer des choix de plus en plus complexes, s'exposant ainsi à un risque plus grand de préjudice. Aussi les techniques visant à assurer l'application de la législation doivent-elles être adaptées en conséquence. Le cas échéant, une révision du cadre réglementaire peut également se révéler nécessaire pour combler d'éventuelles lacunes.

Deuxièmement, avec l'émergence du commerce en ligne, la dimension transfrontalière des marchés de consommation prend rapidement de l'ampleur. Divers facteurs, parmi lesquels l'élargissement du marché intérieur et la mondialisation croissante des échanges, contribuent également à ce phénomène, vecteur de nouveaux enjeux pour les autorités compétentes, qui se heurtent, elles, aux frontières de leur juridiction.

Troisièmement, la conduite d'une politique efficace visant à garantir l'application transfrontalière de la réglementation est à son tour entravée par la fragmentation du cadre réglementaire due aux clauses d'harmonisation minimale contenues dans nombre des directives communautaires traitant de la protection des consommateurs. Veiller à l'application transfrontalière de la législation nécessite un accord sur les principes définissant le droit applicable et sur le rapprochement des capacités administratives et des traditions de contrôle de l'application dans les États membres.

Quatrièmement, veiller efficacement à l'application de la législation passe par l'optimisation de l'utilisation des outils à la disposition des autorités compétentes. Le choix des domaines à soumettre à une enquête devrait être effectué sur la base d'un ensemble cohérent de critères incluant, notamment, l'importance des problèmes dans un secteur donné (le nombre de plaintes enregistrées, par exemple), les conséquences des améliorations pour le bien-être des consommateurs et le préjudice potentiel pour les consommateurs en cas d'absence de mesures.

Enfin, atteindre un niveau élevé de respect de la législation est un moyen de donner un signal clair aux marchés, rappelant qu'il existe effectivement un risque d'être repéré, pris et puni. Une telle démarche doit être accompagnée de sanctions proportionnées et dissuasives.

2.3. Rôle de la Commission

L'article 153 du traité CE confère à la Communauté le rôle de promouvoir les intérêts des consommateurs et lui donne pour objectif d'assurer un niveau élevé de protection des consommateurs. Il incombe aux États membres de faire appliquer l'acquis en matière de protection des consommateurs par les professionnels et l'action de première ligne à mener en ce sens se déroule au niveau national.

Dans un tel contexte d'application décentralisée, la responsabilité de la Commission³ est de veiller à ce que le cadre réglementaire communautaire permette d'atteindre le niveau de protection des consommateurs le plus élevé possible et de favoriser la confiance tant des consommateurs que des entreprises, de manière à créer un marché unique pleinement intégré.

³ Conformément aux obligations que lui impose l'article 211 du traité CE.

En vertu de son rôle de gardienne des traités, la Commission contrôle la transposition et la mise en œuvre des directives par les États membres ainsi que l'exécution des dispositions directement applicables. Lorsqu'elle constate qu'un État membre ne respecte pas ses obligations en matière d'application du droit, la Commission engage, si nécessaire, une procédure d'infraction conformément à l'article 226 du traité CE.

La Commission aide également les autorités compétentes à résoudre les difficultés qu'elles rencontrent en s'assurant de l'existence, au niveau européen, de mécanismes efficaces pour résoudre de manière pratique les affaires transfrontalières. Dans son rôle de facilitateur, la Commission lance et coordonne des actions coercitives conjointes au niveau européen. Elle joue également un rôle prépondérant dans l'échange de bonnes pratiques et fournit une aide complémentaire sous forme de formations et de soutien financier aux activités communes de surveillance du marché et de coercition accomplies par les autorités nationales compétentes.

Conformément à l'article 153, paragraphe 3, point b), du traité CE, la Communauté est également chargée d'appuyer et de compléter les politiques nationales en matière de protection des consommateurs, et d'en assurer le suivi. Le suivi et l'évaluation comparative de l'application de la législation sont essentiels pour la création d'un marché intérieur efficace pour les consommateurs. Il est nécessaire d'approfondir l'évaluation des outils de la Commission visant à soutenir et à compléter les mesures d'amélioration de la transparence. Une plus grande transparence peut être particulièrement importante lorsque le préjudice subi par les consommateurs ne se limite pas à un État membre ou à des situations transfrontalières, mais que les pratiques d'une entreprise donnée ont nui à des consommateurs dans plusieurs États membres, voire dans l'ensemble de l'Union. Dans les cas revêtant une telle dimension européenne, il peut être utile que la Commission prenne l'initiative de chercher une solution au problème.

La disposition précitée pourrait également servir de base à de nouveaux instruments juridiques qui permettraient à la Commission de mieux soutenir et compléter l'action coercitive des États membres.

3. PASSER A LA VITESSE SUPERIEURE

Relever les défis rencontrés par les autorités chargées d'assurer l'application de la réglementation est indispensable pour permettre aux consommateurs de retirer les bénéfices attendus. Pour y parvenir, la Commission a défini cinq grandes priorités:

- mettre au point des mécanismes de coopération plus solides et plus efficaces en matière d'application transfrontalière du droit;
- améliorer la transparence et la visibilité des activités de surveillance du marché et de coercition;
- renforcer le partage des connaissances et développer une compréhension commune des règles;
- approfondir la surveillance du marché – élaborer une démarche plus solide fondée sur des données concrètes;

- intensifier la coopération internationale.

3.1. **Mettre au point des mécanismes de coopération plus solides et plus efficaces en matière d'application transfrontalière du droit**

L'expérience montre qu'une coopération active entre les autorités chargées de faire appliquer la réglementation est l'un des moyens les plus efficaces de relever les défis auxquels celles-ci sont confrontées. Le partage d'informations, l'assistance en matière d'enquête, la notification et la coordination des mesures de surveillance du marché et de coercition sont les éléments clefs d'une coopération efficace entre les autorités.

Divers instruments communautaires sectoriels ont établi des cadres de coopération de ce type; la présente communication s'intéresse aux suivants:

- la **directive relative à la sécurité générale des produits**⁴ et le **nouveau cadre législatif**⁵, qui établissent un cadre européen pour la surveillance du marché – afin d'aider les autorités nationales à surveiller les produits mis sur le marché – et un système d'alerte rapide (RAPEX) commun aux diverses autorités de surveillance, grâce auquel ces dernières informent leurs homologues de toute mesure adoptée concernant des produits de consommation présentant un risque sérieux pour la santé et la sécurité des consommateurs;
- le **règlement relatif à la coopération en matière de protection des consommateurs (CPC)**⁶, qui organise la coopération entre les autorités nationales chargées de veiller à l'application de l'acquis communautaire en matière de protection des consommateurs. Le réseau CPC offre aux autorités un moyen d'empêcher les entreprises de mener des activités transfrontalières préjudiciables aux consommateurs. Il établit un cadre commun de coopération entre ces autorités et prévoit des pouvoirs minimums d'enquête et d'exécution.

Datant de 2002, les activités relatives à la sécurité des produits sont plus étendues que la CPC. La Commission profite de la précieuse expérience tirée de la directive sur la sécurité générale des produits pour développer et consolider le réseau CPC, qui a commencé à fonctionner fin 2006.

Pour faciliter la coopération dans le cadre établi par la directive sur la sécurité générale des produits et le règlement CPC, la Commission a mis au point des outils informatiques spécifiques (RAPEX et CPCS) visant à favoriser l'échange d'informations. Ils sont actuellement en cours d'amélioration afin de permettre un traitement plus rapide de toutes les notifications et demandes.

La mise en œuvre de ces deux instruments fait l'objet d'un réexamen régulier. Les deux derniers rapports – établis en 2008 – ont conclu que ces instruments pouvaient

⁴ JO L 11 du 15.1.2002.

⁵ JO L 218 du 13.8.2008. Le nouveau cadre législatif – à savoir le règlement (CE) n° 765/2008 et la décision n° 768/2008/CE –, constitue une refonte des dispositions horizontales en vigueur en matière de libre circulation des marchandises. Il instaure des règles européennes d'accréditation, définit les caractéristiques fondamentales d'un système efficace et solide de surveillance du marché et améliore les dispositions horizontales en vigueur.

⁶ JO L 364 du 27.10.2004.

offrir aux consommateurs un niveau élevé de protection dans la mesure où les règles étaient convenablement appliquées. Quelques lacunes ont été observées, parmi lesquelles le manque de ressources appropriées, les difficultés informatiques ou encore les problèmes relatifs au droit applicable. Pour de plus amples informations, vous pouvez consulter le texte intégral des rapports⁷.

La Commission soutient également les activités de coopération des États membres au moyen d'aides financières aux activités communes transfrontalières. L'un des principaux avantages de ces activités communes est que leurs résultats profitent à tous les membres des réseaux. Dans le domaine de la sécurité des produits, elles ont conduit au lancement de treize actions conjointes de surveillance du marché visant certaines catégories de produits, notamment les briquets, les guirlandes lumineuses ou encore les équipements pour terrains de jeux. La Commission a également fourni une contribution financière à deux projets conjoints d'application de la réglementation relevant de la CPC: l'un consacré aux offres concernant de faux clubs de vacances, et l'autre aux tarifs des compagnies aériennes.

Dans le domaine de la sécurité des produits, la Commission a lancé les mesures suivantes dans le but de renforcer l'incidence de son action:

- a) la révision du cadre législatif pour la commercialisation des produits (le nouveau cadre législatif) a permis de renforcer le fonctionnement du marché intérieur et, dans ce contexte, d'augmenter le niveau de sécurité des produits et d'améliorer la surveillance du marché et la traçabilité des marchandises;
- b) les lignes directrices relatives au système d'alerte rapide RAPEX sont en cours de révision, le but étant d'améliorer le fonctionnement du système;
- c) une nouvelle conception de la surveillance du marché émerge actuellement: elle vise à multiplier les contrôles systématiques en amont, c'est-à-dire au niveau des chaînes de fabrication et de distribution, et les contrôles ciblés aux points d'entrée dans le marché intérieur, et à renforcer la coopération entre les autorités douanières et les autorités de surveillance du marché. Un projet pilote portant sur une sélection de biens/secteurs à haut risque sera mené.

Le cadre communautaire pour la surveillance du marché favorise également la coopération entre les autorités nationales de surveillance, principalement sous deux formes. D'une part, les autorités publiques et les opérateurs économiques ont recours à des instruments convenus entre eux: codes de conduite⁸ ou lignes directrices relatives à l'application de mesures volontaires⁹. D'autre part, en ce qui concerne les mesures «volontaires», les autorités des États membres collaborent étroitement avec les opérateurs économiques en leur fournissant – en amont et en aval des notifications – des lignes directrices ou en convenant avec ceux-ci de l'application de telles mesures¹⁰. L'expérience acquise avec le système RAPEX montre que cette

⁷ Directive relative à la sécurité générale des produits: COM(2008) 905; règlement CPC: COM(2009) 336 final.

⁸ http://ec.europa.eu/consumers/safety/projects/docs/tie_voluntary_agreement.pdf

⁹ http://ec.europa.eu/consumers/safety/projects/docs/safety_vol_agr_retailers-importers.pdf

¹⁰ http://ec.europa.eu/consumers/cons_safe/action_guide_fr.pdf

JO L 381 du 28.12.2004.

surveillance du marché en coopération est d'une importance capitale pour la bonne mise en œuvre des mesures correctives.

Quant au réseau CPC, la priorité actuelle de la Commission est de consolider son fonctionnement. Son objectif premier est de veiller à ce qu'un niveau comparable de mise en œuvre soit atteint dans tous les États membres.

Le réexamen relatif au réseau CPC a fait apparaître des difficultés dans le traitement des affaires transfrontalières en raison des capacités administratives des autorités, et notamment de l'insuffisance des ressources disponibles. La crise économique actuelle risque d'aggraver encore la situation à un moment où il est plus important que jamais de veiller à l'application cohérente du droit. La Commission dialogue avec les États membres afin de chercher les ressources nécessaires au respect des obligations que leur impose le règlement CPC. Lorsqu'elle constate qu'un État membre ne respecte pas ses obligations, la Commission engage, si nécessaire, une procédure d'infraction conformément à l'article 226 du traité CE.

La Commission a pris une série de mesures en vue d'améliorer le fonctionnement du réseau CPC:

- a) des **actions coercitives concertées** sont menées annuellement. Dans le cadre d'enquêtes ciblées (inspections), les autorités nationales examinent simultanément le respect des dispositions européennes dans un secteur donné et prennent les mesures coercitives appropriées. Deux inspections de ce type ont déjà été effectuées par le réseau: la première, en 2007, concernait les sites web commercialisant des billets d'avion, et la seconde, en 2008, les sites web commercialisant des sonneries de téléphone portable. Ces deux expériences ayant été positives, le réseau se penche actuellement sur la possibilité de combiner ces inspections avec d'autres outils tels que les «visites ou achats mystères»;
- b) le réseau adopte un **plan d'action annuel sur l'application de la législation**. La Commission envisage de convenir avec les États membres d'un cadre pluriannuel de haut niveau pour ces plans d'action. Il conviendrait également de veiller plus attentivement à fonder la sélection des secteurs visés sur un ensemble de critères de priorité cohérents, et notamment une évaluation des risques. Un groupe d'autorités travaille au renforcement d'une telle démarche axée sur les risques dans le cadre d'une activité conjointe de 2008. Les recommandations du projet serviront à améliorer les procédures de programmation du réseau. Le réseau exploitera également les données issues du tableau de bord des marchés de consommation et des indicateurs relatifs à l'application de la législation;
- c) des **ateliers** consacrés à des thèmes particuliers sont organisés en vue de dégager une stratégie commune de réponse aux problèmes relevés par les autorités responsables en matière de CPC. Par exemple, en 2009, des ateliers ont porté sur le droit applicable et sur l'optimisation du fonctionnement du réseau.

Pour l'heure, la Commission s'attache à permettre la réalisation du potentiel du modèle décentralisé inhérent à la directive sur la sécurité générale des produits et au

règlement CPC. Il pourrait être souhaitable, par la suite, de revoir l'architecture administrative afin de favoriser de plus grandes synergies, sur le modèle des évolutions récentes qui ont eu lieu dans d'autres domaines de la réglementation européenne.

3.2. Améliorer la transparence et la visibilité

La visibilité des résultats de la surveillance du marché et de des actions coercitives est un élément essentiel d'une stratégie cohérente d'application de la législation. Elle permet de sensibiliser les acteurs du marché au fait qu'il existe effectivement un risque d'être repéré, de faire l'objet d'une enquête et de se voir infliger des sanctions. Cette visibilité est indispensable au renforcement de la confiance des consommateurs dans la gouvernance du marché et à l'obtention d'un effet dissuasif: en bref, elle est essentielle au bon fonctionnement du marché. Dans ce contexte, la Commission a adopté les mesures suivantes:

- elle a mis en place un **réseau de communicateurs** avec des représentants des États membres afin d'élaborer une stratégie commune de communication concernant les activités du réseau CPC;
- au moyen d'**activités médiatiques ciblées**, elle a accru la visibilité européenne des actions coercitives menées par les autorités nationales compétentes, afin d'en optimiser les répercussions.

L'expérience pratique issue des actions coercitives concertées a mis en évidence le caractère complexe de la publication des résultats sur le plan juridique. Les activités médiatiques concernant la première action commune – consacrée aux sites web commercialisant des billets d'avion, en 2007 – ont fait apparaître des différences considérables entre les réglementations, les pratiques administratives et les stratégies de communication des États membres. Le travail d'enquête accompli par les autorités chargées de veiller à l'application de la législation fait souvent l'objet de règles de confidentialité strictes. La Commission doit, elle aussi, faire face à des contraintes juridiques en ce qui concerne la publication des résultats de ses propres activités de soutien aux politiques nationales en matière de protection des consommateurs.

Considérant la nécessité d'améliorer la transparence et la sécurité juridique dans ce domaine, la Commission étudiera des solutions pour communiquer les informations relatives au marché, afin de permettre aux consommateurs de faire leurs choix en connaissance de cause. L'objectif de toute initiative de la Commission à l'avenir serait de faciliter la publication des résultats des études et du contrôle de l'application de la législation, y compris le détail de ces résultats par entreprise. Une telle initiative tiendrait compte des intérêts légitimes des entreprises concernées et du fait que la Commission n'est pas habilitée à se prononcer officiellement sur l'existence d'une infraction.

3.3. Renforcer le partage des connaissances et développer une compréhension commune des règles

L'un des principaux avantages des réseaux de coopération décrits précédemment est qu'ils créent un environnement propice à l'échange de bonnes pratiques entre les autorités. Cette mise en commun des connaissances contribue à rehausser le niveau

de protection des consommateurs ainsi qu'à uniformiser les méthodes utilisées pour veiller à l'application de la législation européenne.

L'expérience confirme que l'assistance aux activités transfrontalières a été primordiale pour stimuler les progrès dans ce domaine. Encourager les échanges de ce type est une priorité pour la Commission, qui intervient en qualité de facilitateur:

- pour élaborer **des lignes directrices et des guides** en coopération avec les États membres afin de garantir le bon fonctionnement des réseaux existants (les lignes directrices RAPEX¹¹, par exemple);
- pour créer des **bases de données** rassemblant les principaux documents: lignes directrices, guides, législation et jurisprudence. Exemples: le compendium du droit européen de la consommation, qui établit les rapports entre les directives en cours de révision; la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes; les mesures nationales de transposition et les jurisprudences nationales; ou encore la base de données communautaire sur les pratiques commerciales déloyales – en cours de développement –, qui permettra de partager les informations concernant les réglementations nationales, les décisions d'application, les jurisprudences nationales et européenne ainsi que d'autres types de documents tels que des articles scientifiques, des études ou encore des lignes directrices nationales;
- pour soutenir financièrement des **projets communs** fournissant un cadre pour l'échange de bonnes pratiques et de méthodes de travail communes.

Le projet **EMARS (Renforcer la surveillance du marché grâce aux bonnes pratiques)** est un exemple de coopération important dans le domaine de la sécurité des produits. Cette action commune – qui s'est déroulée sur trois ans et a pris fin en 2008 – a donné lieu à un large éventail de résultats auxquels une suite sera donnée dans le cadre d'un projet lancé en 2009: une base de connaissances et un forum d'aide rapide, un guide des bonnes pratiques et une nouvelle stratégie de formation visant à compléter au niveau national les dispositifs de formation en matière de surveillance du marché. Un autre projet, effectué par le réseau CPC, avait pour objectif la mise au point d'une méthode commune de réalisation d'inspections sur Internet: elle sera évaluée dans le cadre des activités conjointes de 2009.

La Commission développe un **service d'aide (conseils et orientations)** en organisant des discussions dans le cadre d'ateliers et en publiant des lignes directrices interprétatives du droit européen de la consommation. Elle a, par exemple, lancé un projet visant à élaborer des lignes directrices interprétatives des nouveaux principes instaurés par la directive sur les pratiques commerciales déloyales. Le traitement quotidien des affaires par le réseau CPC a mis au jour des complexités et l'absence de consensus sur l'interprétation du droit européen de la consommation; celles-ci contribuent à ralentir le traitement des affaires transfrontalières.

Pour combler cette lacune, la Commission établira un **mécanisme propice au dégagement d'un consensus** sur une compréhension commune du cadre réglementaire de la protection des consommateurs. Ce dispositif pourra prendre la

¹¹ JO L 381 du 28.12.2004.

forme d'outils en ligne permettant un traitement centralisé des questions de transposition et d'interprétation, de vade-mecum, de listes de questions-réponses ou encore de guides électroniques ou sur papier. Le but est de proposer des lignes directrices aux autorités nationales chargées de veiller à l'application du droit, afin de favoriser l'émergence d'une compréhension commune des règles. En guise de première étape, une série d'ateliers ont été organisés à l'intention des comités CPC en 2009.

3.4. **Approfondir la surveillance du marché (élaborer une démarche fondée sur des données concrètes)**

Une politique ne peut être fructueuse sur le terrain que si son élaboration se fonde sur des données et des chiffres objectifs servant à mettre au point des stratégies d'application, à définir des priorités, ainsi qu'à évaluer l'efficacité de son application.

Une démarche fondée sur des éléments concrets est particulièrement importante lorsque des ressources doivent être partagées entre plusieurs priorités. En permettant d'apporter une réponse aux bonnes questions par des mesures appropriées, les données et les analyses contribuent à mieux cibler les actions coercitives et, de la sorte, à optimiser l'utilisation des ressources disponibles. Elles donnent naissance à une culture de l'analyse comparative fondée sur l'évaluation par les pairs, favorisant ainsi l'émergence d'une culture affirmée du contrôle du respect des dispositions en vigueur. Une telle méthode permet également d'évaluer efficacement l'incidence des dispositions juridiques contraignantes et des mesures volontaires adoptées par autorégulation.

La Commission a mis en place de nouveaux outils de surveillance des performances du marché et d'analyse comparative de l'environnement des consommateurs sur le plan du respect des dispositions, du contrôle de leur application et de l'autonomisation des consommateurs; ces outils font appel à des indicateurs spécifiques permettant de détecter les lacunes et les manquements nécessitant un complément d'enquête et/ou des mesures correctives. Il s'agit notamment des outils décrits ci-après:

- le **tableau de bord des marchés de consommation**¹², instauré en 2008, assure le suivi des marchés du point de vue des consommateurs et fournit une évaluation annuelle de l'efficacité du fonctionnement de ces marchés au moyen d'un processus en deux étapes. La première étape consiste en **l'examen des marchés** à la lumière de cinq indicateurs clefs: les plaintes, la satisfaction, les prix, les changements de fournisseurs et la sécurité. Ces éléments permettent également de définir les domaines dans lesquels une analyse complémentaire pourrait être nécessaire. Ces données fournissent des indications sur les problèmes qui justifieraient l'établissement de priorités en matière de contrôle de l'application de la réglementation au niveau national ou communautaire;
- la deuxième étape du mécanisme du tableau de bord des marchés de consommation est **l'analyse approfondie** des données, qui permet d'examiner

¹²

Première et deuxième éditions du tableau de bord des marchés de consommation – COM(2008) 31 et COM(2009) 25 final.

plus en détail les marchés du point de vue des consommateurs et de cibler certains aspects en particulier qui, selon les premières indications du tableau de bord, ne répondraient pas aux attentes des consommateurs. L'objectif est de déterminer les raisons des problèmes relevés par rapport à la politique et à l'acquis communautaire en matière de protection des consommateurs. Le tableau de bord des marchés de consommation vient compléter et alimenter un travail plus général de surveillance du marché dans le contexte duquel la Commission considère qu'une analyse approfondie des marchés dans leur intégralité est nécessaire au vu de l'examen complet de tous les aspects d'un marché fonctionnant selon le principe de l'offre et la demande. Sur cette base, des solutions appropriées seront proposées;

- l'élaboration d'une **méthode harmonisée de classification des plaintes des consommateurs** fournira un cadre commun pour l'enregistrement des plaintes et améliorera la comparabilité des données. L'utilisation de cette méthode revêtira un caractère volontaire;
- des **enquêtes approfondies de l'expérience des consommateurs et des commerçants** permettent de recenser les problèmes généraux dans le domaine du respect du droit. Ces travaux seront renforcés par la mise au point de nouveaux **indicateurs de l'application de la réglementation**, au moyen d'un nouvel outil de suivi des médias et des données nationales relatives aux ressources et aux résultats. Le tableau de bord 2009 des marchés de consommation comprenait une première série d'indicateurs, qui serviront de critères pour l'évaluation de l'application du droit dans l'ensemble de l'Union.

4. INTENSIFIER LA COOPERATION INTERNATIONALE

Dans le contexte d'une mondialisation croissante, le principe d'un renforcement de la coopération entre les autorités chargées de veiller à l'application de la législation s'applique également aux relations avec les autorités non européennes, notamment dans les pays ayant déjà des liens économiques très étroits avec l'Union. De plus en plus de biens sont produits en dehors de l'Union et importés depuis le monde entier, notamment de Chine. Pour garantir la sécurité des produits circulant sur le marché intérieur, il est également nécessaire de collaborer avec les autorités et/ou les opérateurs économiques des pays non-membres de l'Union. La stratégie de la Commission associe divers instruments visant à promouvoir les normes européennes de protection des consommateurs:

- chercher à établir des accords formels avec les autorités compétentes des pays tiers.

Le règlement CPC fournit une base juridique pour la conclusion d'accords de coopération internationale. Les liens avec les autorités américaines et suisses ont été approfondis en vue de chercher des possibilités de coopération avec le réseau CPC.

Les relations de travail pratiques avec les autorités américaines et chinoises chargées de veiller à l'application du droit sont bien établies dans le domaine de la sécurité des produits. Cela a permis l'établissement d'un certain nombre

d'accords administratifs de coopération¹³ et a amené la Chine à apporter des améliorations pratiques importantes à sa stratégie en matière de sécurité des produits;

- encourager la collaboration des autorités chargées de veiller à l'application du droit au niveau mondial, au moyen de la diffusion des bonnes pratiques¹⁴.

5. SOUTENIR L'APPLICATION DU DROIT

Pour qu'une politique de protection des consommateurs soit efficace, les consommateurs et les entreprises doivent avoir connaissance des droits que leur accorde et des obligations que leur impose la législation en vigueur, et ils doivent être capables de les appliquer à leurs transactions commerciales. S'il est indispensable qu'il existe une possibilité crédible de voir les autorités publiques mener des actions coercitives, ce qui incite fortement les commerçants à respecter les règles, les mesures décrites ci-après contribuent à permettre aux consommateurs de défendre leurs droits et à faciliter l'application de la réglementation.

5.1. Informer les consommateurs pour mieux les responsabiliser

Des consommateurs informés, qui savent reconnaître et dénoncer des infractions et vers qui se tourner lorsqu'ils y sont confrontés sont un maillon essentiel de la détection des comportements fautifs. C'est pourquoi la Commission attache une grande importance à s'assurer que les consommateurs ont connaissance de leurs droits et soutient les politiques nationales d'information et d'éducation de diverses manières: campagnes d'information dans les États membres, sites web conviviaux¹⁵ — par exemple le eYouGuide, un guide convivial sur Internet qui présente les droits des consommateurs en ligne¹⁶ —, ou encore la Journée européenne des consommateurs, une manifestation annuelle assurant la promotion des droits des consommateurs dans toute l'Union au moyen d'un ensemble d'activités coordonnées.

La Commission cofinance également le réseau des Centres européens des consommateurs (réseau CEC)¹⁷, qui propose des informations pratiques et des conseils sur les droits des consommateurs, ainsi qu'une assistance pour les plaintes transfrontalières.

La Commission s'attache aussi à collaborer avec les organisations de consommateurs et à soutenir le travail essentiel qu'elles accomplissent. Celles-ci jouent également un rôle important grâce aux bancs d'essai des produits qu'elles réalisent et à leurs

¹³ Le Protocole d'accord entre la Commission européenne et l'administration chinoise pour le contrôle de la qualité, les inspections et la quarantaine (AQSIQ), et la Feuille de route pour des jouets plus sûrs (signée par les mêmes entités).

¹⁴ RICPC, le Réseau international de contrôle et de protection des consommateurs: la Commission y a un statut d'observateur et la plupart des membres du réseau CPC en font également partie.

¹⁵ <http://www.isitfair.eu/> et <http://ec.europa.eu/eyouguide>

¹⁶ La Commission a récemment publié le eYouGuide, un site d'information traitant principalement du commerce en ligne et d'Internet et destiné à clarifier les droits actuellement applicables en ligne et garantis au niveau de l'Union européenne. Pour les consommateurs souhaitant exercer leurs droits ou obtenir réparation, ce site contient également des liens vers les autorités compétentes et les organisations de consommateurs.

¹⁷ Rapport annuel 2007 du réseau CEC: http://ec.europa.eu/consumers/reports/reports_en.htm#ecc-net.

activités de surveillance du marché. Des actions spécifiques – notamment de formation à l’intention des organisations nationales des consommateurs – visent à améliorer leur capacité à agir efficacement au niveau tant national qu’européen.

5.2. Des voies de recours appropriées

L’objectif ultime de la politique de l’Union en matière de protection des consommateurs est de créer un environnement dans lequel les consommateurs peuvent acheter des biens et des services sans se préoccuper des frontières et assurés que des mesures correctives efficaces et appropriées existent au cas où ils seraient confrontés à un problème.

Divers mécanismes ont été mis en place au niveau européen: une procédure de règlement des petits litiges¹⁸ pour les affaires transfrontalières, qui, depuis 2009, simplifie, accélère et réduit les coûts des procédures pour les litiges de moins de 2 000 EUR; une directive sur certains aspects de la médiation en matière civile et sociale¹⁹, qui vise à intensifier le recours à la médiation dans les États membres; et la directive sur les actions en cessation²⁰, qui crée une procédure commune permettant à une entité qualifiée dans un État membre d’intenter une action dans un autre État membre afin de demander la cessation d’une infraction.

La Commission encourage également la mise en place de modes alternatifs de résolution des litiges (MARL) et s’est efforcée de les promouvoir au moyen de deux recommandations²¹ établissant les principes, les procédures et les critères de qualité applicables aux entités compétentes en la matière.

Par ailleurs, la Commission facilite l’accès des consommateurs aux procédures extrajudiciaires pour les litiges transfrontaliers au moyen de différents réseaux. Le réseau CEC fait office de point de contact et d’information pour les 400 organismes compétents en matière de MARL, notifiés par les États membres. Elle coopère également avec d’autres réseaux européens tels que FIN-Net²², un dispositif de règlement extrajudiciaire des litiges dans le secteur des services financiers, ou encore SOLVIT²³, qui traite les problèmes découlant d’une mauvaise application des règles du marché intérieur.

La Commission étudie aussi la question des recours collectifs²⁴ pour les affaires dans lesquelles un groupe de consommateurs est victime d’infractions identiques ou similaires de la part d’un même professionnel. Les mécanismes de recours collectif peuvent constituer une bonne solution de substitution dans les cas où les consommateurs jugent qu’une action individuelle n’est pas faisable, bien souvent en raison du caractère disproportionné des frais de contentieux par rapport au montant du litige.

¹⁸ JO L 199 du 31.7.2007.

¹⁹ JO L 136 du 24.5.2008.

²⁰ JO L 166 du 11.6.1998.

²¹ JO L 115 du 17.4.1998 et JO L 109 du 19.4.2001.

²² http://ec.europa.eu/internal_market/finservices-retail/finnet/index_fr.htm

²³ <http://ec.europa.eu/solvit/>

²⁴ Livre vert sur les recours collectifs pour les consommateurs – COM(2008) 794.

6. CONCLUSION

Une politique efficace d'application de la législation en matière de protection des consommateurs constitue la pierre angulaire du fonctionnement du marché unique et figure parmi les priorités de la Commission pour les années à venir. Gardienne des traités, la Commission continuera d'assurer son rôle de facilitateur, d'apporter son soutien et d'aider les États membres en vue d'atteindre cet objectif. Elle examinera également diverses voies de révision des mécanismes formels et informels d'application de la législation en matière de CPC.

Pour s'assurer de la bonne application de l'acquis en matière de protection des consommateurs, la Commission poursuivra ses activités de contrôle de la transposition des textes et de suivi du respect des dispositions. Le cas échéant, elle engagera des procédures d'infraction à l'encontre de tout État membre ne satisfaisant pas aux obligations que lui imposent les règles applicables.

Même dans le contexte économique actuel, il est possible d'aplanir les difficultés qui se dressent en matière d'application de la réglementation. Cela nécessite que les autorités compétentes aient recours à l'éventail d'instruments à leur disposition. Cela passe aussi par l'établissement de mécanismes transfrontaliers solides et efficaces qui puissent s'adapter et bien fonctionner dans des marchés dont l'environnement évolue rapidement, par le développement d'une compréhension commune des règles applicables, par l'amélioration des moyens de surveillance des marchés ainsi que de la transparence des informations recueillies dans ce contexte et de la visibilité des activités d'exécution de la législation, et par l'intensification de la coopération internationale avec les pays tiers.

La Commission et les autorités nationales chargées de veiller à l'application de la réglementation doivent multiplier leurs efforts pour relever les défis complexes de notre époque. Ce n'est qu'à ce prix que sera concrétisé l'objectif consistant à garantir un niveau optimal de protection des consommateurs dans l'Union européenne et à insuffler aux consommateurs la confiance dont ils ont besoin pour exploiter pleinement le potentiel du marché unique.