

FR

FR

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 30.7.2008
COM(2008)

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

accompagnant la

Proposition de directive sur les droits des consommateurs

Résumé de l'analyse d'impact

1. CONSULTATION ET EXPERTISE

Le 8 février 2007, la Commission a adopté le livre vert sur la révision de l'acquis communautaire en matière de protection des consommateurs et lancé sur ce thème une consultation publique¹. Elle a reçu plus de 300 réponses de la part d'associations de consommateurs et de professionnels, d'États membres, du Parlement européen, du Comité économique et social européen et d'autres parties prenantes, telles que des universitaires ou des juristes.

La direction générale de la santé et des consommateurs a organisé, le 14 novembre 2007, une conférence d'une journée en vue de déterminer quels étaient les problèmes réglementaires et d'examiner différentes questions soulevées dans les réponses à la consultation lancée par le livre vert. Dans le contexte de l'analyse d'impact, les parties prenantes ont été largement consultées entre décembre 2007 et mars 2008. Cette consultation a permis de recueillir des informations importantes pour définir le problème et analyser les mesures envisageables.

Le 20 décembre 2007, le contractant de la Commission a envoyé deux questionnaires à de nombreuses parties prenantes (l'un destiné aux entreprises, l'autre aux consommateurs). Il a en outre tenu compte des résultats de deux enquêtes Eurobaromètre, commandées par la Commission, sur l'attitude des consommateurs et des détaillants.

En janvier et février 2008, le contractant a réalisé, sous la supervision de la Commission, plus de vingt entretiens en face-à-face avec des acteurs de premier plan du monde de l'entreprise.

Un groupe d'experts composé de juristes, d'économistes et de représentants des consommateurs a été constitué pour examiner les options stratégiques et leurs incidences probables.

Un atelier d'une journée organisé le 6 février 2008 a été l'occasion, pour plus de quarante représentants d'entreprises, de se pencher sur les répercussions pour les entreprises de la modification du droit communautaire en matière de protection des consommateurs.

Le 13 février 2008, un groupe de réflexion réunissant plus de vingt consommateurs a été constitué. Ce groupe a étudié l'incidence des règles actuelles de protection des consommateurs sur le comportement de ces derniers et évalué l'effet des modifications législatives envisagées sur leur confiance à l'égard des achats transfrontaliers.

Le 29 février 2008, le contractant a organisé un atelier dans le cadre du groupe consultatif européen des consommateurs (GCEC) en vue d'examiner les répercussions des modifications du droit communautaire qui ont une influence sur la protection et la confiance des consommateurs, notamment en ce qui concerne les transactions transfrontalières.

Les services de la Commission ont également organisé des réunions bilatérales avec le bureau européen des unions de consommateurs (BEUC), dont des représentants ont aussi participé au groupe de réflexion des consommateurs, au groupe d'experts et à la réunion du sous-groupe du GCEC.

La Commission a organisé deux consultations distinctes sur les directives relatives à la vente à distance et au démarchage à domicile. Toutes les parties intéressées ont été invitées à

¹ Livre vert sur la révision de l'acquis communautaire en matière de protection des consommateurs, COM(2006) 744 Final du 8.2.2007. Le livre vert et les résultats de la consultation sont disponibles sur le site http://ec.europa.eu/consumers/rights/cons_acquis_en.htm.

transmettre leurs réponses à la Commission pour le 21 novembre 2006 et le 4 décembre 2007 respectivement².

Enfin, d'autres DG ont été associées aux travaux d'analyse d'impact par l'intermédiaire d'un groupe de coordination interservices (*Impact Assessment Interservice Steering Group on the review of the acquis*).

2. DEFINITION DU PROBLEME

Le problème faisant l'objet de la présente analyse d'impact est le caractère incomplet du marché intérieur sur le plan des relations commerciales entre entreprises et particuliers. Les consommateurs ne tirent pas encore le bénéfice d'un marché de détail pleinement intégré proposant un plus grand choix à des prix plus bas. Le marché intérieur se heurte à plusieurs obstacles pratiques et structurels, qui sont d'ordre linguistique, logistique et réglementaire.

Un obstacle réglementaire majeur résulte de la fragmentation des législations nationales régissant les transactions avec les consommateurs. Ces législations transposent un certain nombre de directives constituant l'acquis communautaire en matière de protection des consommateurs. Selon une enquête Eurobaromètre de 2008, les frais de mise en conformité avec les différentes lois nationales régissant les transactions avec les consommateurs sont considérés par 60 % des professionnels comme un obstacle important à la vente transfrontalière aux particuliers.

La principale cause de cette fragmentation réside dans les clauses d'harmonisation minimale contenues dans les directives relatives à la protection des consommateurs. Ces clauses reconnaissent explicitement le droit des États membres à maintenir ou à adopter dans leur législation nationale des règles de protection des consommateurs plus strictes. Les États membres ont largement usé de cette possibilité de garantir à leurs consommateurs un niveau de protection plus élevé. Le problème de la fragmentation juridique est encore exacerbé par deux autres aspects: la coordination imparfaite du cadre réglementaire communautaire et le vieillissement de certaines dispositions des directives. En l'absence de toute coordination, les mesures prises par les législateurs nationaux pour tenter de résoudre ces problèmes n'ont fait qu'aggraver la situation. L'analyse d'impact traite exclusivement des aspects qui ont trait aux répercussions de cette fragmentation, notamment sur les consommateurs et les entreprises.

L'incidence de la fragmentation juridique sur le marché intérieur présente deux facettes. Premièrement, elle engendre chez les entreprises une réticence à vendre à des consommateurs en dehors du marché national. Les entreprises ressentent les effets de la fragmentation en raison des règles de conflit de lois, et notamment du règlement «Rome I», qui dispose que les professionnels ne peuvent, à l'égard de consommateurs étrangers, aller en deçà du niveau de protection accordé à ces derniers dans leur pays de résidence. Un professionnel qui souhaite vendre à l'étranger doit supporter des coûts juridiques et d'autres coûts de mise en conformité pour veiller à respecter le niveau de protection assuré aux consommateurs dans le pays concerné. Ces coûts finissent par se répercuter sur les consommateurs ou, pire encore, les entreprises refusent de vendre à l'étranger.

Deuxièmement, la fragmentation se traduit par un faible niveau de confiance des consommateurs vis-à-vis des achats transfrontaliers. Les consommateurs manquent de confiance pour des raisons diverses, au rang desquelles leur mauvaise connaissance de leurs droits, leur impression d'être moins bien protégés lorsqu'ils achètent auprès d'un professionnel étranger, ou encore leur crainte de pouvoir plus difficilement faire valoir leurs droits et

² Les résultats de ces deux consultations sont disponibles sur le site <http://ec.europa.eu/consumers/rights>.

recourir à la médiation à l'étranger. La fragmentation juridique et la protection inégale qui en résulte à travers l'Union font qu'il est difficile de mener des campagnes d'éducation paneuropéennes sur les droits des consommateurs et d'appliquer des mécanismes extrajudiciaires de règlement des litiges.

3. JUSTIFICATION DE L'ACTION COMMUNAUTAIRE

L'article 153, paragraphe 1 et paragraphe 3, point a), du traité dispose que la Communauté contribue à assurer un niveau élevé de protection des consommateurs par les mesures qu'elle adopte en application de l'article 95 du traité, et qui ont pour objet la mise en place et le fonctionnement du marché intérieur.

Du fait de la fragmentation, un professionnel qui souhaite vendre à l'étranger doit supporter des coûts juridiques et d'autres coûts de mise en conformité pour veiller, conformément au règlement «Rome I», à respecter le niveau de protection des consommateurs garanti par le pays du consommateur. Il s'agit là d'un obstacle réglementaire à la réalisation du marché intérieur.

Étant donné que le problème résulte d'une utilisation non coordonnée des clauses d'harmonisation minimale par les États membres, il ne peut être résolu que par une action coordonnée de l'UE. De même, une réponse non coordonnée aux nouvelles évolutions du marché, aux lacunes de la réglementation et aux contradictions entre les différentes législations de protection des consommateurs dans la Communauté ne fait qu'accentuer la fragmentation et exacerber le problème.

4. OBJECTIFS

Objectif global:

Contribuer à un meilleur fonctionnement du marché intérieur sur le plan des relations commerciales entre entreprises et particuliers et garantir un niveau élevé de protection des consommateurs.

Objectif spécifique connexe:

Stimuler la concurrence transfrontalière et offrir ainsi aux consommateurs un choix plus large de biens et de services à moindre prix.

Objectif opérationnel connexe:

Améliorer la législation en matière de protection des consommateurs en la simplifiant et en la rendant plus cohérente.

Objectif général 1: atténuer la réticence des entreprises vis-à-vis du commerce transfrontalier.

Objectif spécifique connexe:

Réduire les coûts de mise en conformité pour les entreprises.

Objectifs opérationnels connexes:

Réduire l'incertitude juridique pour les entreprises en supprimant la fragmentation réglementaire³ et en réduisant les coûts administratifs et les coûts de mise en conformité supportés par les entreprises pour respecter la législation en matière de protection des consommateurs.

Accroître le nombre de transactions commerciales transfrontalières entre entreprises et consommateurs.

Objectif général 2: renforcer la confiance des consommateurs vis-à-vis du marché intérieur.

Objectifs spécifiques connexes:

Garantir aux consommateurs un niveau de protection uniforme dans le contexte des transactions transfrontalières.

Garantir un haut niveau de protection des consommateurs.

Objectifs opérationnels connexes:

Réduire l'incertitude juridique pour les consommateurs.

Inciter davantage les consommateurs à acheter à l'étranger.

³ En l'occurrence, on entend par fragmentation les divergences entre les législations existantes susceptibles de s'appliquer à des transactions données.

5. OPTIONS STRATÉGIQUES

Différentes options stratégiques ont été élaborées à la lumière des résultats des consultations. Certaines, comme l'introduction d'un régime distinct pour les transactions commerciales nationales et transfrontalières, ont été rapidement rejetées. Un tel régime distinct aurait pour effet d'exacerber la fragmentation et d'accroître encore pour le consommateur, qui ne connaît déjà pas bien ses droits, la difficulté de se familiariser avec le cadre réglementaire. Il entraînerait une augmentation des autres coûts de mise en conformité, tels que les coûts de gestion des procédures commerciales (les retours de marchandises, par exemple), irait à l'encontre de l'objectif de simplification et créerait des distorsions de concurrence entre les entreprises qui n'écoulent leurs produits que sur le territoire national et celles qui vendent également à l'étranger.

Les résultats de l'analyse montrent que le *statu quo* (option 1) et la fragmentation qui en résulterait auraient des répercussions négatives sur le marché intérieur. Les mesures non législatives de sensibilisation et d'autorégulation (option 2) n'auraient qu'une incidence positive mineure sur les consommateurs, mais dans la pratique, la fragmentation réglementaire en atténuerait les avantages pour les entreprises; les inconvénients de la fragmentation subsisteraient. L'option 2 pourrait également être appliquée en complément des options législatives 3, 4 et 5, ce qui aurait pour effet de renforcer les retombées positives de ces dernières.

Les modifications législatives envisagées dans le contexte des options 3, 4 et 5 reposent sur le principe d'harmonisation complète. L'option 4 est constituée de l'option 3 et de quelques autres aspects réglementaires; l'option 5 englobe l'option 4 et prévoit quelques autres modifications réglementaires.

Les quatre modifications législatives proposées par l'option 3 n'auraient qu'un effet limité du point de vue de l'amélioration du fonctionnement du marché intérieur et de la réglementation. Les retombées positives se limiteraient à la clarification ou au «toiletage» de la législation.

Le changement d'ampleur intermédiaire proposé par l'option 4 repose sur un total de vingt modifications législatives (c'est-à-dire les quatre modifications de l'option 3 plus 16 autres), qui visent notamment: i) à définir la livraison et à déterminer qui assume le risque de perte et de détérioration, en particulier lorsque les biens sont expédiés au consommateur; ii) à adapter et à simplifier le champ d'application des dispositions applicables aux contrats à distance et aux contrats hors établissement; iii) à harmoniser les obligations en matière d'information et les règles applicables au droit de rétractation concernant les contrats à distance et les contrats hors établissement; iv) à harmoniser les voies de recours lorsque les biens sont défectueux; et v) à introduire au niveau communautaire une liste noire et une liste «grise» des clauses contractuelles abusives, en lieu et place de la liste indicative actuelle.

Les retombées positives de l'option 4 devraient globalement être supérieures aux coûts. Cette proposition devrait contribuer de façon sensible à améliorer le fonctionnement du marché intérieur par une harmonisation et une rationalisation qui allégeraient la charge des entreprises, notamment des PME, qui souhaitent vendre à l'étranger. Cette option permettrait de renforcer d'une façon générale la confiance des consommateurs vis-à-vis des achats transfrontaliers et nationaux, du fait notamment de prix plus bas et d'un choix accru. Elle améliorerait notablement la qualité de la législation et le niveau de protection des consommateurs, en particulier pour les contrats à distance et les contrats hors établissement, car elle permettrait de supprimer les incohérences et de combler les vides juridiques en établissant des règles et des définitions communes.

Les modifications législatives supplémentaires envisagées dans le cadre de l'option 5 constituent des propositions de grande ampleur (portant, par exemple, sur les défauts récurrents ou la disponibilité de pièces de rechange) qui engendreraient pour les entreprises des coûts supérieurs aux avantages pour les consommateurs, et qui ne remplissent donc pas le double objectif de la révision, à savoir la réduction des coûts de mise en conformité pour les entreprises et le renforcement de la confiance des consommateurs.

L'option 6 combine une clause de marché intérieur avec l'option 3 (sous-option 1) ou avec l'option 4 (sous-option 2). Cela étant, entre ces deux sous-options, de nombreuses variantes et incidences correspondantes sont envisageables. Une telle clause de marché intérieur serait en contradiction avec Rome I, car elle autoriserait les professionnels qui font du commerce transfrontalier à choisir librement le droit applicable au contrat. Dans le contexte du processus de consultation, les entreprises se sont exprimées en faveur de la clause de marché intérieur, mais la grande majorité des États membres et des organisations de consommateurs s'y sont opposés.

S'il est vrai que cette option éliminerait des barrières réglementaires sur le marché intérieur et allégerait notablement la charge des entreprises, elle déplacerait le problème de l'incertitude juridique vers les consommateurs et nuirait ainsi à leur confiance: les consommateurs bénéficieraient d'un niveau de protection différent lorsqu'ils achètent auprès de professionnels étrangers. Cette option serait problématique pour les tribunaux et les organes de médiation; elle n'améliorerait pas la qualité de la législation et entraînerait un changement de politique majeur quelques mois après l'adoption du règlement Rome I, qui contient une clause de réexamen permettant à la Commission d'évaluer son application dans la pratique.

Il n'y a pas lieu d'évaluer la combinaison de la clause de marché intérieur avec l'option 5, dont l'analyse a démontré qu'elle n'est pas une option envisageable.

Pour les raisons exposées ci-dessus, l'option 4 (modifications législatives d'ampleur moyenne) constitue la solution la plus adaptée aux problèmes relevés lors du processus de révision. Seule cette option permettrait d'atteindre le double objectif de la révision. L'application simultanée des mesures complémentaires de nature non législative définies par l'option 2 n'est pas exclue pour autant.

6. CHARGE ADMINISTRATIVE

Dans la perspective de l'harmonisation complète prévue par l'option retenue (option 4), la charge supplémentaire engendrée par la proposition pour les entreprises de vente à distance existantes (le coût du changement) est de 2153 euros par entreprise. Pour les entreprises de vente par démarchage déjà en activité, le coût du changement est de 3653 euros par entreprise. Aucune charge supplémentaire n'est prévue pour les entreprises de vente au détail en magasin. En s'acquittant de ces coûts, les entreprises existantes se mettront en conformité avec les obligations légales en vigueur dans toute l'UE et pourront commercer librement dans les 27 États membres. Il en résultera un allègement significatif de la charge des entreprises qui souhaitent vendre dans un autre pays de l'Union.

Par exemple, une entreprise de vente à distance qui écoule déjà ses produits sur le territoire national pourra vendre dans 27 États membres pour un coût de 2153 euros au lieu de 70 526 euros. De même, une entreprise de vente par démarchage exerçant déjà son activité dans son pays d'origine pourra étendre son commerce à 27 pays pour un coût de 3 653 euros au lieu des 71 625 euros dont elle aurait dû s'acquitter dans le système fragmenté actuel.

Une nouvelle entreprise devant se conformer aux réglementations des 27 États membres supportera des coûts moins élevés: l'exercice d'une activité de vente à distance lui coûtera

5526 euros au lieu de 70 526 euros; celui d'une activité de vente par démarchage, 6625 euros au lieu de 71 625 euros. Les entreprises qui vendent déjà à l'étranger devront supporter le coût de la fragmentation pendant la période de transition entre l'entrée en vigueur du règlement Rome I et la mise en œuvre, le cas échéant, de la proposition législative sur les droits des consommateurs.

Si l'on tient compte de l'enquête Eurobaromètre 2008 selon laquelle, parmi les 75 % de professionnels qui ne vendent pas actuellement à l'étranger par des techniques de communication à distance, près de la moitié le ferait en cas d'harmonisation des réglementations, l'importance de ces réductions de coûts est plus grande encore. A supposer que le nombre d'entreprises de vente à distance écoulant leurs produits à l'étranger augmente ainsi de 31 % (sans tenir compte des effets multiplicateurs qui pourraient accompagner cette évolution), l'incidence sur le volume des échanges serait considérable.

Exprimées simplement en termes de gagnants et de perdants, les principales conclusions de l'analyse sont les suivantes:

- les entreprises qui ne vendent actuellement que sur le marché national, mais envisagent d'étendre leurs activités à l'étranger, ressortiront gagnantes car elles bénéficieront de coûts nettement inférieurs en raison d'une harmonisation complète;
- les entreprises qui réalisent actuellement des échanges avec un ou deux États membres, mais envisagent d'étendre leurs activités à d'autres, ressortiront gagnantes du fait de la nette réduction des coûts résultant d'une harmonisation complète.

Certaines des entreprises qui se limitent au marché national et *qui ne sont pas intéressées* par une expansion transfrontalière y perdront un peu, car elles devront supporter des coûts limités et non-récurrents pour s'adapter à l'évolution de la réglementation. Dans toute l'Union, les entreprises de vente à distance comme les entreprises de vente directe devront supporter des coûts d'adaptation non-récurrents, car elles vont devoir s'adapter à la nouvelle directive, se familiariser avec les obligations qu'elle prévoit et rédiger de nouvelles clauses contractuelles types. En ce qui concerne les entreprises de vente directe au détail, on peut s'attendre à une charge additionnelle mineure pour certains types de commerce, tels que les magasins d'articles d'occasion faisant office d'intermédiaires entre particuliers. Tous les coûts liés à cette adaptation sont de nature exceptionnelle. Aucune incidence majeure n'est attendue du point de vue de la charge administrative des pouvoirs publics.

7. ÉVALUATION ET SUIVI

Le processus d'évaluation et de suivi devrait notamment prévoir:

- des études de cas systématiques portant sur des professionnels spécifiques contribuant à l'augmentation des ventes transfrontalières au consommateur final;
- la constitution d'un ou plusieurs panels de professionnels, dans l'optique d'examiner les coûts associés à l'option retenue;
- la création d'un petit groupe de juristes chargé d'examiner les éléments concrets concernant le fonctionnement de l'option retenue d'un point de vue juridique. L'intervention du *Consumer Market Watch* récemment mis en place par la Commission pourrait utilement contribuer au suivi et à l'évaluation futurs de l'option retenue.

Une évaluation de la législation relative à la protection des consommateurs est prévue pour 2016 dans le programme d'évaluation pluriannuel de la SANCO.