

Bruxelles, le 23.5.2017
SWD(2017) 208 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DU BILAN DE QUALITÉ

concernant

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 et modifiant la directive 84/450/CEE du Conseil et les directives 97/7/CE, 98/27/CE et 2002/65/CE du Parlement européen et du Conseil et le règlement (CE) n° 2006/2004 du Parlement européen et du Conseil («directive sur les pratiques commerciales déloyales»),

la directive 93/13/CEE du Conseil du 5 avril 1993 concernant les clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs,

la directive 98/6/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 février 1998 relative à la protection des consommateurs en matière d'indication des prix des produits offerts aux consommateurs,

la directive 1999/44/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 mai 1999 sur certains aspects de la vente et des garanties des biens de consommation,

la directive 2009/22/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative aux actions en cessation en matière de protection des intérêts des consommateurs et

la directive 2006/114/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 en matière de publicité trompeuse et de publicité comparative

{SWD(2017) 209 final}

Ce bilan de qualité REFIT a consisté en une évaluation complète de six directives:

- la directive 2005/29/CE sur les pratiques commerciales déloyales;
- la directive 93/13/CEE concernant les clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs;
- la directive 98/6/CE relative à l'indication des prix;
- la directive 1999/44/CE concernant la vente et les garanties des biens de consommation;
- la directive 2009/22/CE relative aux actions en cessation;
- la directive 2006/114/CE en matière de publicité trompeuse et de publicité comparative.

Au cours des vingt-cinq dernières années, ces directives ont constitué le cœur de la législation *horizontale* (en d'autres termes, qui s'applique à tous les secteurs) de l'UE en matière de commercialisation et de protection des consommateurs, qui couvre l'ensemble du cycle de transaction entre entreprises et consommateurs (B2C): de la publicité à la conclusion et à l'exécution du contrat¹. La directive relative aux actions en cessation définit des **règles de procédure** en cas de violation des droits des consommateurs, tandis que les cinq autres directives établissent des **droits et obligations substantiels**. L'autre instrument de la législation *horizontale* de l'UE en matière de protection des consommateurs – la directive 2011/83/UE sur les droits des consommateurs, entrée en application en juin 2014 – a fait l'objet d'une évaluation distincte, réalisée parallèlement au bilan de qualité. Le rapport d'évaluation de la directive sur les droits des consommateurs est aujourd'hui publié en même temps que ce rapport du bilan de qualité. Le bilan de qualité comprend une analyse de la cohérence entre les directives qui en font l'objet et la directive sur les droits des consommateurs, sans toutefois répéter inutilement les conclusions spécifiques de l'évaluation de cette dernière. **Les conclusions du bilan de qualité et celles de l'évaluation de la directive sur les droits des consommateurs seront conjointement utilisées dans le cadre des activités de suivi de la Commission concernant la législation en matière de protection des consommateurs et de commercialisation.**

L'analyse au regard du critère de **l'efficacité** s'est concentrée sur la mesure dans laquelle les objectifs des directives (accroissement de la confiance et de l'autonomisation des consommateurs et intégration du marché intérieur) ont été atteints. Les directives ayant fait l'objet de ce bilan de qualité ont été adoptées à plusieurs années d'intervalle et n'ont pas été accompagnées d'analyses d'impact; il n'existe donc pas de point de comparaison unique pour cette évaluation. Le bilan de qualité s'est donc appuyé sur les données Eurobaromètre disponibles, afin d'en retracer les évolutions. Ces données montrent que tandis que **la confiance des consommateurs dans les professionnels et les achats transfrontières** s'est régulièrement renforcée ces dix dernières années, **la fréquence moyenne des problèmes** signalés par les consommateurs était quasiment identique en 2008 et 2016, 21 % de consommateurs signalant des problèmes liés à leurs droits en 2008, contre 20 % en 2016.

Ces résultats montrent que le niveau de protection des consommateurs ne s'est pas sensiblement amélioré. Néanmoins, on peut malgré tout considérer ces chiffres comme un résultat globalement positif, dans la mesure où les violations qui se produisent en ligne peuvent maintenant porter préjudice à un plus grand nombre de consommateurs dans toute

¹ La directive en matière de publicité trompeuse et de publicité comparative concerne les relations interentreprises (B2B), mais elle influence aussi indirectement la façon dont les entreprises promeuvent leurs produits auprès des consommateurs.

l'UE en même temps. Comme le montre l'expérience en matière d'application de la législation, notamment dans le contexte des actions communes et des «coups de balai» en ligne réalisés par les autorités nationales chargées de faire respecter les règles de protection des consommateurs dans le cadre du réseau de coopération en matière de protection des consommateurs (CPC)², **les règles de fond des directives évaluées permettent de traiter les problèmes touchant les consommateurs, y compris les nouvelles violations liées à l'environnement en ligne**, même si elles ont été adoptées avant l'avènement de l'ère du commerce électronique.

Sur cette base, le rapport du bilan de qualité conclut que la solution clé pour atteindre les objectifs de protection des consommateurs poursuivis par ces directives consiste en **une meilleure application des règles existantes, combinée à une sensibilisation accrue** des consommateurs, des professionnels et des organismes chargés de faire respecter la législation. La Commission s'emploie déjà à améliorer les mesures législatives relatives à l'exécution des règles dans le cadre de sa révision du règlement CPC. Elle a également mis en évidence un vide juridique au sujet de la directive concernant la vente et les garanties des biens de consommation, lequel est apparu à la lumière des besoins de l'ère numérique. Cette lacune tient au fait que la directive en question ne contient aucune règle protégeant les consommateurs contre la fourniture de contenus numériques défectueux. La Commission a déjà commencé à combler cette lacune en présentant, en décembre 2015, des propositions relatives aux contrats numériques³, qui comprennent une proposition spécifiquement consacrée à la fourniture de contenu numérique. Par ailleurs, le bilan de qualité a également conclu à la nécessité de prendre d'autres **mesures législatives et non législatives en vue d'améliorer l'efficacité** des directives à l'examen.

L'évaluation de **l'efficacité** a porté sur les coûts et avantages associés à l'application des directives. Elle a révélé que tous les groupes de parties prenantes s'accordent pour l'essentiel à dire que les directives présentent d'importants avantages en matière de protection des consommateurs et de commerce transfrontière. Les coûts estimés de mise en conformité avec les directives sont considérés comme proportionnés par rapport au chiffre d'affaires annuel et aux importants avantages qu'elles apportent pour le fonctionnement des marchés de consommation.

L'évaluation de la **cohérence** s'est intéressée à la question de savoir si les six directives étaient cohérentes avec les autres actions de l'UE en matière de protection des consommateurs. Les directives horizontales couvertes par ce bilan de qualité agissent comme un «filet de sécurité» pour des questions qui ne sont pas expressément réglementées par la législation sectorielle de l'UE. L'évaluation a néanmoins montré qu'il existe des possibilités de simplification et de clarification dans certains domaines. Toutes les directives couvertes par le bilan de qualité s'appliquent de manière identique aux canaux de distribution en ligne et hors ligne. Cependant, la proposition de la Commission de décembre 2015 sur la vente à distance de biens suggère l'instauration de règles modifiées pleinement harmonisées qui ne s'appliqueraient qu'au secteur en ligne. Sur ce point, l'évaluation du bilan de qualité confirme le besoin de maintenir des règles cohérentes, applicables aux secteurs en ligne comme hors ligne, comme c'est le cas en application de la directive concernant la vente et les garanties des

² Établi en vertu du règlement (CE) n° 2006/2004 sur la coopération en matière de protection des consommateurs (règlement CPC): http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/cross-border_enforcement_cooperation/index_en.htm.

³ Consistant en une proposition sur la fourniture de contenu numérique et une autre sur la vente à distance de biens. Pour en savoir plus sur les propositions relatives aux contrats numériques: http://ec.europa.eu/justice/contract/digital-contract-rules/index_en.htm.

biens de consommation actuellement en vigueur. La Commission assiste donc déjà activement le Parlement et le Conseil dans leurs discussions sur la possibilité d'une extension du champ d'application de sa proposition de décembre 2015 de façon à ce que celle-ci couvre tous les canaux de vente.

L'analyse au regard du critère de la **pertinence** a porté sur la mesure dans laquelle les objectifs et le contenu des directives cadrent avec les évolutions du marché et les besoins et tendances actuels en ce qui concerne le comportement des consommateurs. Cette évaluation a montré que les objectifs de protection des consommateurs et d'intégration du marché intérieur poursuivis par toutes les directives restent tout à fait pertinents. Les consommateurs attachent toujours beaucoup d'importance à leurs droits lors de leur prise de décision. Les violations des droits des consommateurs à l'échelle de l'UE exigent et continueront d'exiger des mesures répressives au niveau de l'UE. Pour être efficace, la mise en application à l'échelle de l'UE doit être basée sur un cadre législatif européen commun et uniforme en matière de protection des consommateurs, tel qu'établi par les six directives en question dans ce document.

Enfin, l'évaluation de la **valeur ajoutée de l'UE** a montré qu'en assurant une plus grande cohérence au sein de l'UE, ces directives apportent des avantages de coordination dans le travail de mise en application et assurent une sécurité juridique et une stabilité accrues aux professionnels qui font du commerce transfrontière au sein de l'UE. Les règles communes harmonisées établies par ces directives, notamment, permettent aux autorités nationales chargées de faire respecter la réglementation de s'attaquer plus efficacement, dans le contexte du cadre CPC en particulier, aux infractions transfrontières qui portent préjudice aux consommateurs dans plusieurs États membres. Les directives ont aussi accru le niveau de protection des consommateurs dans de nombreux États membres.

En conclusion, il ressort du bilan de qualité que les **directives sont toujours adaptées à leur finalité**, même dans le contexte de la numérisation et de l'expansion du commerce de détail en ligne. Tant que les directives sont effectivement appliquées, elles sont en mesure de traiter les problèmes actuels. C'est la raison pour laquelle les activités de suivi proposées visent essentiellement à sensibiliser et à améliorer la compréhension des règles par l'ensemble des acteurs du marché et des organes chargés de faire respecter la réglementation. Plus particulièrement, le bilan de qualité a conclu qu'une amélioration de l'efficacité, de l'efficience et de la cohérence globales des six directives nécessite trois volets d'action:

- 1) faire en sorte que non seulement les consommateurs, les professionnels et leurs associations, mais aussi les juges et les autres praticiens du droit aient une **meilleure connaissance** de l'ensemble des droits et devoirs relevant de la législation européenne en matière de protection des consommateurs et de commercialisation;
- 2) veiller à une **intensification du contrôle de l'application de la réglementation** et à une simplification des possibilités de recours lorsque les dispositions de droit matériel en cause ne sont pas respectées;
- 3) envisager des **modifications ciblées** en vue de simplifier l'environnement réglementaire lorsque cela s'avère pleinement justifié.

En ce qui concerne le premier volet d'action, la Commission organisera des campagnes de sensibilisation ciblées destinées aux consommateurs et aux professionnels. Elle se penchera également sur la formation et le renforcement des capacités des praticiens du droit et des organisations de consommateurs, ainsi que sur la création d'une nouvelle base de données sur le droit de la consommation. Grâce à un document d'orientation sur la directive relative aux clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs (similaire aux documents existants pour les directives sur les pratiques commerciales déloyales et sur les droits des

consommateurs), celle-ci pourrait être plus facilement comprise et appliquée. De plus, le bilan de qualité a relevé des problèmes en matière de compréhension par les consommateurs des conditions standard. La Commission a déjà commencé à collaborer avec les parties prenantes en vue d'un accord volontaire visant à améliorer la présentation des clauses contractuelles types et des informations précontractuelles.

En ce qui concerne le deuxième volet d'action, l'évaluation révèle l'absence de droits directs des consommateurs à des recours individuels en application de la directive sur les pratiques commerciales déloyales et le besoin de renforcer le niveau des sanctions en cas de violation de la législation de l'UE en matière de protection des consommateurs. Il existe également un besoin manifeste de renforcer l'efficacité de la directive relative aux actions en cessation. Une des pistes pour y parvenir consisterait, par exemple, à élargir le champ d'application de la directive afin de couvrir un nombre plus important d'actes législatifs relatifs à la protection des consommateurs et à harmoniser davantage la procédure d'action en cessation. Cette réforme doit tenir dûment compte des éléments suivants: i) la révision en cours du règlement CPC; ii) la mise en œuvre du règlement extrajudiciaire et en ligne des litiges; et iii) l'évaluation de la recommandation de 2013 sur les recours collectifs.

Enfin, en ce qui concerne le troisième volet d'action, l'évaluation a établi qu'il existe des possibilités limitées de réduire certaines des exigences d'information prévues dans la directive sur les pratiques commerciales déloyales parce qu'elles font double emploi avec celles figurant dans la directive sur les droits des consommateurs.