



Bruxelles, le 25.5.2016
COM(2016) 284 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

évaluant l'efficacité du règlement (CE) n° 2006/2004 du Parlement européen et du Conseil du 27 octobre 2004 relatif à la coopération entre les autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation en matière de protection des consommateurs («Règlement relatif à la coopération en matière de protection des consommateurs»)

Introduction: contexte juridique, économique et politique

Dans les stratégies pour un marché unique numérique¹ et pour le marché unique² adoptées en 2015, la Commission a consigné sa volonté d'exploiter pleinement le potentiel des marchés de consommation transfrontières, tant en ligne qu'hors ligne, pour soutenir la croissance économique dans l'UE. Elle a proposé pour commencer d'achever le cadre législatif de l'UE en remédiant aux lacunes réglementaires qui subsistent dans les domaines des contrats de fourniture de contenus numériques et de la vente en ligne de biens³. Elle a lancé des actions visant à évaluer le rôle des plateformes, les restrictions géographiques applicables aux ventes, ainsi que les incidences de l'économie collaborative. Elle a également insisté sur la nécessité de soutenir la législation en l'appliquant de manière effective et cohérente, pour que les règles du marché intérieur apportent les avantages économiques escomptés à l'économie de l'UE.

De toute évidence, cependant, le respect des règles de protection des consommateurs continue d'influer sur la confiance des consommateurs et des commerçants dans les marchés transfrontières au sein de l'UE (voir l'encadré ci-dessous).

Chiffres clés

Préjudices subis par les consommateurs dans le cadre de transactions transfrontières: selon des estimations prudentes fondées sur un échantillon représentatif de cinq secteurs en ligne (habillement, produits électroniques, loisir, crédit à la consommation et voyages à forfait), 37 % des commerçants en ligne de l'UE ne respectent pas le droit des consommateurs. Le préjudice qui en résulte pour ceux-ci s'élève à environ 770 millions d'EUR⁴ par an pour les seuls secteurs examinés. Il est estimé qu'un renforcement de la coopération en matière d'application de la législation pourrait réduire considérablement le nombre de cas de non-respect de celle-ci: le passage au crible et la correction coordonnés de sites web (opérations «coup de balai») auxquels les autorités nationales chargées de veiller au respect de la législation ont procédé ces dernières années ont conduit à une amélioration des taux de respect de la législation, lesquels sont passés de 20 à 40 % (selon les secteurs) au cours de l'enquête initiale à plus de 80 % après un an⁵.

Confiance des consommateurs dans les transactions transfrontières: selon une enquête Eurostat de 2014⁶, si 44 % des consommateurs achetaient en ligne dans leur propre pays, ils

¹ Communication de la Commission intitulée «Stratégie pour un marché unique numérique en Europe», COM(2015) 192, dont le texte est disponible à l'adresse suivante:

http://ec.europa.eu/priorities/digital-single-market_fr

² Communication de la Commission intitulée «Améliorer le marché unique: de nouvelles opportunités pour les citoyens et les entreprises», COM(2015) 550 final, dont le texte est disponible à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/growth/single-market/index_en.htm

³ Le 9 décembre 2015, la Commission a présenté deux propositions visant à mieux protéger les consommateurs qui effectuent des achats en ligne dans l'UE et à aider les entreprises à augmenter leurs ventes en ligne, http://ec.europa.eu/justice/contract/digital-contract-rules/index_en.htm

⁴ Page 8 de l'analyse d'impact: calcul fondé sur la méthode britannique d'estimation des préjudices financiers causés aux consommateurs et sur le passage au crible, en 2014, de 2 682 sites web de commerce électronique de tous les pays de l'UE, dans les secteurs des vêtements et des articles de sport, des produits électroniques, des voyages à forfait, des loisirs et de la culture, et des services financiers. Le taux moyen de non-respect a été établi à 37 % dans ces secteurs (voir l'annexe IV de l'analyse d'impact).

⁵ Page 42 de l'analyse d'impact: La baisse attendue du taux de non-respect est légitime, car les opérations «coup de balai» au titre du règlement CPC ont montré que des mesures d'exécution ciblées peuvent améliorer sensiblement les taux de respect, lesquels sont passés de 20 à 40 % au moment du passage au crible à plus de 80 % après un an (voir l'annexe IV de l'analyse d'impact).

⁶ Enquête Eurostat sur l'utilisation des TIC par les ménages et les particuliers (2014), isoc_ec_ibuy

n'étaient que 15 %⁷ à effectuer des achats en ligne dans d'autres pays de l'UE. Selon la version 2015 du tableau de bord des marchés de consommation⁸, si 61 % des consommateurs de l'UE déclarent se sentir en confiance lorsqu'ils font un achat sur l'internet auprès d'un détaillant établi dans leur État membre de résidence, ce pourcentage tombe à 38 % lorsque le vendeur est établi dans un autre État membre de l'UE. Un renforcement de l'application transfrontière de la législation et une diminution des préjudices subis par les consommateurs amélioreraient la confiance de ces derniers, ce qui stimulerait les opérations de commerce électronique transfrontières.

Faible propension à vendre en ligne dans un autre État membre: la part du commerce de détail représentée par le commerce électronique reste plus faible en Europe qu'aux États-Unis: en 2014, elle était de 7,2 % dans l'UE contre 11,6 % aux États-Unis. La même année⁹, 12 % seulement des détaillants de l'UE vendaient en ligne à des consommateurs d'autres États membres, alors qu'ils étaient trois fois plus nombreux (37 %) à réaliser des ventes en ligne dans leur propre pays¹⁰.

L'application du droit des consommateurs relève principalement de la responsabilité des États membres. Toutefois, en particulier dans l'environnement électronique dans lequel les opérations ne connaissent pas de frontières, seule la coopération entre les autorités nationales permet de lutter efficacement contre les infractions au droit des consommateurs commises dans un contexte transfrontière. Le règlement relatif à la coopération en matière de protection des consommateurs (le «règlement CPC») a été adopté en 2004 dans le but de mettre en place un cadre formel de coopération entre les autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation¹¹, en vue de lutter contre les pratiques problématiques qui revêtent une dimension transfrontière.

Lorsqu'elle a examiné les différents moyens de dynamiser la croissance dans la stratégie pour le marché unique numérique, la Commission a souligné le fait que *«pour que les dispositions du droit de la consommation applicables aux achats de produits numériques et achats en ligne soient réellement efficaces, il faut aussi que leur application soit plus rapide, plus souple et plus cohérente»*. Elle a aussi entrepris *«de préciser et d'étendre les pouvoirs conférés aux autorités chargées de veiller à l'application de la législation et d'améliorer la coordination de leurs activités de surveillance du marché et mécanismes d'alerte pour détecter les infractions plus rapidement»*. De plus, dans la stratégie pour le marché intérieur, elle insiste sur l'importance d'une coopération en matière d'application de la législation pour remédier à la discrimination commerciale injustifiée fondée sur des critères géographiques: *«(Ces mesures) devront aller de pair avec une application accrue de la législation dans*

⁷ SWD(2015) 181 final, partie 2/2, du 21.9.2015, p. 63,

http://www.google.be/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=9&ved=0ahUKEwjfsf_rJfMAhUG_ywKHe2UC9AQFghYMAg&url=http%3A%2F%2F europeanmemoranda.cabinetoffice.gov.uk%2Ffiles%2F2015%2F11%2F13074-15_ADD_1_.pdf.docx&usg=AFQjCNHBFewOLvpPJpubrF0rXhJqFnZKzw

⁸ Le communiqué de presse peut être consulté à l'adresse suivante: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5684_fr.htm

⁹ SWD(2015) 181 final, partie 2/2, du 21.9.2015, p. 69,

http://www.google.be/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=9&ved=0ahUKEwjfsf_rJfMAhUG_ywKHe2UC9AQFghYMAg&url=http%3A%2F%2F europeanmemoranda.cabinetoffice.gov.uk%2Ffiles%2F2015%2F11%2F13074-15_ADD_1_.pdf.docx&usg=AFQjCNHBFewOLvpPJpubrF0rXhJqFnZKzw

¹⁰ Enquête Eurostat sur l'utilisation des TIC par les ménages et les particuliers (2014), isoc_ec_ibuy

¹¹ Règlement (CE) n° 2006/2004 du Parlement européen et du Conseil du 27 octobre 2004 relatif à la coopération entre les autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation en matière de protection des consommateurs, JO L 364 du 9.12.2004, p. 1. Ce règlement s'applique également à l'EEE.

chaque État membre, laquelle, comme annoncé dans la stratégie pour le marché unique numérique, doit être consolidée par un remaniement du règlement relatif à la coopération en matière de protection des consommateurs»¹².

Les stratégies évoquées ci-dessus intègrent les évaluations visées à l'article 21 *bis* du règlement CPC¹³, qui ont débuté en 2012 dans le but d'améliorer le fonctionnement dudit règlement.

En effet, l'article 21 *bis* du règlement CPC exige de la Commission qu'elle évalue, dans un rapport au Parlement européen et au Conseil, les mécanismes de fonctionnement, l'annexe et l'efficacité du règlement, dix ans après son adoption. Il invite la Commission à présenter une proposition législative, s'il y a lieu, pour modifier le règlement. Comme le requiert cet article, la Commission a procédé à une analyse approfondie du fonctionnement du règlement CPC, dont les résultats sont présentés dans le présent rapport. Cette analyse a comporté plusieurs étapes, dont une évaluation externe (2012)¹⁴, une consultation publique (2013-2014)¹⁵, un sommet de la consommation consacré à l'application du droit des consommateurs (2013)¹⁶, deux rapports bisannuels (2009 et 2012) et le rapport de la Commission de 2014 sur le fonctionnement du règlement CPC¹⁷. L'analyse ayant mis en évidence le besoin d'améliorer et de moderniser le règlement CPC, il a été procédé en 2015 à une analyse d'impact détaillée des diverses options possibles afin de déterminer s'il est nécessaire de présenter une proposition législative visant à modifier ledit règlement.

1. Évaluation de l'efficacité des mécanismes de fonctionnement du CPC

Le règlement CPC couvre actuellement 20 directives et règlements relatifs à l'acquis de l'Union dans le domaine du droit des consommateurs et du marketing¹⁸. Il vise à garantir le respect de cette législation en protégeant les intérêts économiques collectifs des

¹² COM(2015) 550 final, p. 11.

¹³ Article 21 *bis*: «*Au plus tard le 31 décembre 2014, la Commission présente au Parlement européen et au Conseil un rapport qui évalue l'efficacité et les mécanismes de fonctionnement du présent règlement et procède à une analyse approfondie de l'inclusion éventuelle, dans l'annexe, d'actes législatifs supplémentaires qui protègent les intérêts des consommateurs. Ce rapport se fonde sur une évaluation externe et une large consultation de toutes les parties concernées, et est accompagné, le cas échéant, d'une proposition législative.*»

¹⁴ Évaluation externe du règlement relatif à la protection des consommateurs, rapport final du Consumer Policy Evaluation Consortium, 17 décembre 2012 (l'«évaluation»), p. 120,

http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/docs/cpc_regulation_inception_report_revised290212_en.pdf

¹⁵ Synthèse des réponses des participants à la consultation publique sur le règlement relatif à la coopération en matière de protection des consommateurs (CPC) [règlement (CE) n° 2006/2004], disponible à l'adresse suivante:

http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/cross-border_enforcement_cooperation/docs/140416_consultation_summary_report_final_en.pdf

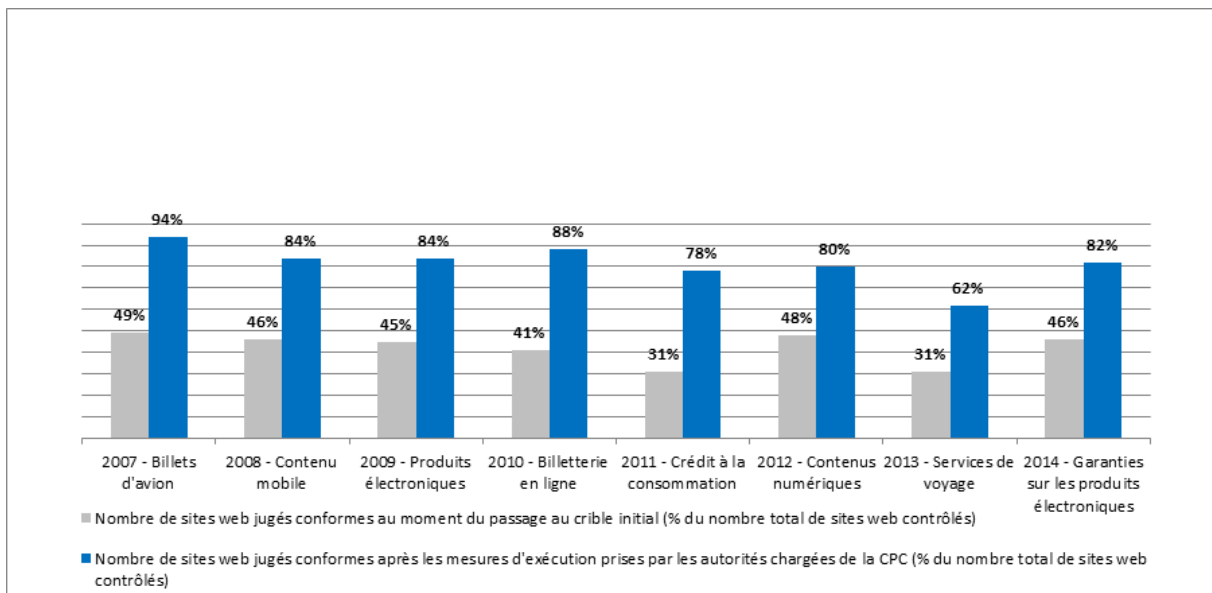
¹⁶ http://ec.europa.eu/consumers/events/ecs_2013/report/Summitconclusions.pdf

¹⁷ http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/cross-border_enforcement_cooperation/docs/140701_commission_report_cpc_reg_en.pdf

¹⁸ La législation à laquelle le règlement s'applique est indiquée dans son annexe. Cette annexe est régulièrement mise à jour lorsqu'un nouvel acte législatif prévoyant le mécanisme CPC comme instrument d'exécution entre en vigueur. Actuellement, elle comprend entre autres la législation horizontale relative à la protection des consommateurs, telle que les directives sur les clauses contractuelles abusives et les pratiques commerciales déloyales, qui fait actuellement l'objet du bilan de qualité du droit de la consommation de l'UE réalisé par la Commission, ainsi que des règles de droit sectorielles dans des domaines tels que les services financiers, les droits des passagers, la multipropriété et les voyages à forfait. Elle comprend également la législation sur le règlement extrajudiciaire des litiges.

consommateurs et en défendant les entreprises légitimes contre les concurrents peu scrupuleux. Il garantit le bon fonctionnement des marchés de détail dans l'ensemble de l'UE. Il prévoit des mécanismes opérationnels de coopération entre les autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation, qui reposent sur des demandes d'assistance mutuelle (concernant des informations ou des mesures d'exécution) et permettent aux autorités compétentes de coordonner leurs actions de lutte contre les infractions au droit des consommateurs de l'UE commises par les entreprises dans un contexte transfrontière. Ces mécanismes permettent aux autorités de dépasser les limites de juridiction nationale de manière à pouvoir lutter contre les pratiques problématiques de commerçants établis dans leur juridiction lorsque celles-ci portent préjudice à des consommateurs établis dans d'autres pays de l'UE.

L'évaluation a abordé la question de savoir dans quelle mesure la mise en œuvre du règlement CPC a débouché sur l'élaboration de moyens efficaces pour protéger les intérêts collectifs des consommateurs dans l'UE¹⁹. Ce règlement a conféré des compétences minimales communes aux autorités nationales et leur a permis de mettre un terme à des infractions commises au-delà des frontières. Depuis 2007, par exemple, plus de 4 500 sites web de commerce électronique ont été passés au crible pour détecter d'éventuelles infractions à la législation européenne, ce qui s'est traduit par une amélioration du respect de la législation²⁰.



En 2014, une nouvelle étape a été franchie dans la coopération en matière d'application de la législation avec le lancement d'actions coordonnées visant à obtenir des opérateurs concernés qu'ils mettent un terme aux pratiques commerciales déloyales dans des domaines d'intérêt commun sur le territoire de l'UE (par exemple, dans les domaines de la location de voitures ou des jeux en ligne proposant des achats d'applications intégrées²¹).

¹⁹ Évaluation externe du règlement relatif à la protection des consommateurs, rapport final du Consumer Policy Evaluation Consortium, 17 décembre 2012 (l'«évaluation»), p. 99,

http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/docs/cpc_regulation_inception_report_revised290212_en.pdf

²⁰ Les résultats de ces opérations «coup de balai» sont disponibles à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/sweeps/index_en.htm

²¹ Voir http://ec.europa.eu/justice/newsroom/consumer-marketing/news/1401222_en.htm et IP/15/5334,

En dépit des résultats positifs sur le plan de la pertinence des objectifs du règlement, l'évaluation externe et la consultation publique ont mis en évidence les problèmes suivants, qui nuisent à l'efficacité dudit règlement:

- **Les autorités chargées de veiller à l'application de la législation disposent de pouvoirs minimums insuffisants pour pouvoir coopérer de manière rapide et efficace, surtout dans l'environnement numérique²².** Le règlement CPC confère aux autorités compétentes des États membres un minimum de pouvoirs communs d'enquête et d'exécution de la législation nécessaires pour garantir la coopération et l'application du règlement²³. Ces pouvoirs sont indispensables, par exemple pour collecter et échanger des éléments de preuve d'un pays à l'autre d'une manière qui soit juridiquement valable. Un certain nombre d'infractions susceptibles d'être commises par les commerçants ont été examinées dans le cadre de l'évaluation et il a été conclu que le CPC actuel ne permettait pas de les contrer de manière efficace²⁴. Plus précisément, les autorités chargées de la coopération en matière de protection des consommateurs disposent de pouvoirs limités pour obtenir des informations sur l'identité réelle du commerçant à l'origine d'une irrégularité commise dans la sphère numérique²⁵ et pour solliciter l'aide d'autres autorités (telles que la police financière) ou de tiers (tels que les registraires).
- **Les informations sur le marché ne sont pas suffisamment partagées²⁶.** Le développement du commerce électronique a permis d'organiser de vastes campagnes de commercialisation pouvant toucher instantanément des millions de consommateurs, ce qui oblige les autorités à mettre en place un système de collecte d'informations beaucoup plus rapide que ce qui était nécessaire à l'époque du commerce hors ligne, et à être capables de revoir leurs priorités plus rapidement et de manière plus souple. Selon l'évaluation externe et l'analyse d'impact de la Commission, la détection des infractions intervient tardivement en raison du mauvais fonctionnement du mécanisme d'alerte CPC actuel et de l'absence de définition commune des priorités²⁷. Par exemple, les messages d'alerte sont envoyés sans distinction à toutes les autorités connectées à la base de données CPC, indépendamment de leur importance ou de leur degré de priorité.
- **Le mécanisme est limité lorsqu'il s'agit de contrer des infractions concernant plusieurs États membres²⁸.** Le mécanisme d'assistance mutuelle CPC actuel (articles 6 à 8) vise principalement à contrer des infractions commises par un commerçant établi dans un pays et ciblant les consommateurs d'un autre pays. Or, le développement du marché intérieur a accéléré l'internationalisation du commerce de détail sous l'impulsion de grandes entreprises dont les filiales locales recourent à des pratiques identiques sur tous

http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5334_fr.htm

²² Page 13 de l'analyse d'impact.

²³ Article 4, paragraphe 3: «Chaque autorité compétente dispose, (...), des pouvoirs d'enquête et d'exécution nécessaires à l'application du présent règlement et les exerce conformément à la législation nationale.»

²⁴ Évaluation externe du règlement relatif à la protection des consommateurs, rapport final du Consumer Policy Evaluation Consortium, 17 décembre 2012 (l'«évaluation»), pp. 8, 41, 57 et 99,

http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/docs/cpc_regulation_inception_report_revised290212_en.pdf

²⁵ Évaluation externe du règlement relatif à la protection des consommateurs, rapport final du Consumer Policy Evaluation Consortium, 17 décembre 2012 (l'«évaluation»), p. 61,

http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/docs/cpc_regulation_inception_report_revised290212_en.pdf

²⁶ Page 18 de l'analyse d'impact.

²⁷ Évaluation externe du règlement relatif à la protection des consommateurs, rapport final du Consumer Policy Evaluation Consortium, 17 décembre 2012 (l'«évaluation»), pp. 41, 59 et 80,

http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/docs/cpc_regulation_inception_report_revised290212_en.pdf

²⁸ Pages 16 à 19 et points 1.3.3, 1.3.4, 1.3.5, 1.3.6 et 1.3.7 de l'analyse d'impact.

les marchés. Les autorités nationales sont donc souvent confrontées à des infractions similaires qui se produisent en même temps sur leurs marchés²⁹. Le règlement CPC contient des dispositions permettant de lutter contre ce type d'infractions. Il prévoit que les autorités nationales coordonnent leurs actions afin de réagir de manière cohérente et d'apporter la même réponse à une même infraction au droit de l'UE (article 9 du règlement CPC³⁰). Il ressort néanmoins de l'évaluation externe³¹ que cette façon de faire ne permet pas de réaliser des économies d'échelle puisque chaque autorité doit toujours agir individuellement. Il s'agit d'une duplication coûteuse des efforts d'application: le rapport d'analyse d'impact indique qu'en agissant de manière coordonnée, c'est-à-dire en adoptant une procédure de coordination rationalisée au niveau de l'UE, les États membres pourraient réduire leurs coûts de moitié. Des approches étroitement coordonnées au niveau de l'UE sont donc nécessaires et, au vu de la dimension européenne des mauvaises pratiques constatées, la Commission pourrait jouer un rôle important de coordination en appui des autorités nationales concernées³². Comme le souligne le rapport d'analyse d'impact, l'expérience acquise lors des deux actions coordonnées concernant la location de voitures et les achats d'applications intégrées dans des jeux a également confirmé que le cadre de coordination existant au titre de l'article 9 était trop vague et qu'il manquait en particulier une procédure de coordination bien définie et transparente, ainsi qu'une description claire des rôles et responsabilités respectifs des différents acteurs et des conséquences de l'inaction³³.

2. Évaluation de l'annexe du règlement CPC

La coopération CPC couvre les directives, telles qu'elles ont été transposées dans l'ordre juridique interne des États membres, et les règlements énumérés à l'annexe du règlement CPC. Depuis 2007, le champ d'application de l'annexe a été progressivement étendu, mais plusieurs actes législatifs de l'Union conférant des droits importants aux consommateurs n'en font pas encore partie. L'évaluation externe a conclu qu'une mise à jour limitée pouvait être

²⁹ Achats d'applications intégrées, Google et Apple: l'action commune de la Commission européenne et des États membres aboutit à une meilleure protection des consommateurs dans les jeux en ligne. À la suite d'un grand nombre de plaintes concernant des achats d'applications intégrées dans des jeux en ligne, et notamment des achats par inadvertance effectués par des enfants, les autorités nationales se sont associées à la Commission européenne pour trouver des solutions à ce problème. L'intervention coordonnée au niveau l'UE portant sur les achats d'applications intégrées dans des jeux en ligne et des jeux mobiles a permis de faire de réels progrès et d'obtenir des résultats tangibles. L'industrie a pris un certain nombre d'engagements qui visent à tenir compte des préoccupations des consommateurs. Cette action renforcera la confiance des consommateurs dans le secteur des «applications», qui connaît une forte croissance. Communiqué de presse: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5684_fr.htm

³⁰ Conformément à l'article 9, paragraphe 2: «Lorsque des autorités compétentes ont connaissance d'une infraction intracommunautaire portant préjudice aux intérêts de consommateurs dans plus de deux États membres, elles coordonnent leurs mesures d'exécution et leurs demandes d'assistance mutuelle par l'intermédiaire du bureau de liaison unique. Elles s'efforcent en particulier de mener des enquêtes et de prendre des mesures d'exécution de façon simultanée.». En outre, selon l'article 9, paragraphe 3: «Les autorités compétentes informent préalablement la Commission de cette coordination et peuvent inviter les agents et les autres personnes les accompagnant autorisées par la Commission à y participer.».

³¹ Évaluation externe du règlement relatif à la protection des consommateurs, rapport final du Consumer Policy Evaluation Consortium, 17 décembre 2012 (l'«évaluation»), pp. 41, 99 et 106,

http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/docs/cpc_regulation_inception_report_revised290212_en.pdf

³² Rapport d'évaluation externe de 2012, p. 17.

³³ Pages 19 et 20 de l'analyse d'impact.

nécessaire sur la base des critères suivants³⁴: impact sur les intérêts collectifs des consommateurs; dimension transfrontière; caractère de contrôle public; et cohérence avec la législation sectorielle et horizontale telle qu'elle figure actuellement dans l'annexe. Sur cette base, l'évaluation a conclu que l'annexe devait être mise à jour pour tenir compte de l'entrée en vigueur de nouvelles dispositions législatives de l'Union. L'analyse d'impact a débouché sur la recommandation d'inclure dans l'annexe du règlement CPC les actes législatifs suivants³⁵: la directive sur le crédit hypothécaire³⁶, le règlement sur les droits des voyageurs ferroviaires³⁷, le règlement sur les droits des personnes handicapées et des personnes à mobilité réduite lorsqu'elles font des voyages aériens³⁸ et les dispositions tarifaires du règlement sur les services aériens³⁹, ainsi que la directive sur les comptes de paiement⁴⁰. En outre, la stratégie pour le marché unique de 2015 a conclu que l'article 20 de la directive sur les services⁴¹ péchait par l'absence de mécanisme de coopération transfrontière efficace et devait donc figurer dans l'annexe du règlement CPC.

3. La voie à suivre: solutions plus intelligentes en matière de contrôle de l'application de la législation - la modernisation du règlement CPC

Compte tenu de ce qui précède, la Commission propose de moderniser le règlement CPC actuel afin d'améliorer l'application transfrontière de la législation de l'Union en matière de protection des consommateurs.

Résultat de l'analyse d'impact

Principaux éléments de coûts/bénéfices de la proposition de la Commission

Les consommateurs bénéficieront de l'amélioration du fonctionnement des marchés, caractérisée par une diminution du nombre de litiges et un relèvement du niveau de protection lors d'achats transfrontières, notamment en ligne. On a estimé que, pour le sous-ensemble de cinq marchés en ligne étudié, une diminution de 10 points du taux de non-respect de 37 % pourrait permettre de ramener le préjudice subi par les consommateurs,

³⁴ Page 6 du rapport d'évaluation externe.

³⁵ Page 30 du rapport d'évaluation externe.

³⁶ Directive 2014/17/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 février 2014 sur les contrats de crédit aux consommateurs relatifs aux biens immobiliers à usage résidentiel, JO L 60 du 28.2.2014, p. 34.

³⁷ Règlement (CE) n° 1371/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires, JO L 315 du 3.12.2007, p. 14.

³⁸ Règlement (CE) n° 1107/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 concernant les droits des personnes handicapées et des personnes à mobilité réduite lorsqu'elles font des voyages aériens, JO L 204 du 26.7.2006, p. 1.

³⁹ Règlement (CE) n° 1008/2008 du Parlement européen et du Conseil du 24 septembre 2008 établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans la Communauté, JO L 293 du 31.10.2008, p. 3.

⁴⁰ Directive 2014/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 sur la comparabilité des frais liés aux comptes de paiement, le changement de compte de paiement et l'accès à un compte de paiement assorti de prestations de base, JO L 257 du 28.8.2014, p. 214.

⁴¹ Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur, JO L 376 du 27.12.2006, p. 36.

estimé à 770 millions d'EUR par an, à quelque 539 millions d'EUR, soit une réduction de 30 %⁴². Toute nouvelle action CPC unique contre une pratique très répandue permettrait également de réduire sensiblement le préjudice subi par les consommateurs dans l'ensemble de l'UE [par exemple, d'un montant estimé à 68 millions d'EUR dans le cas de l'action coordonnée contre la commercialisation trompeuse du contenu payant («in-app») dans les jeux en ligne]⁴³.

La Commission soutiendra les États membres dans leurs efforts visant à lutter contre les infractions revêtant une importante dimension européenne, évitant ainsi les doubles emplois inhérents à l'application de procédures parallèles pour traiter les mêmes infractions. La possibilité de réutiliser des éléments de preuve, d'éviter les doubles emplois et de garantir une cohérence maximale des actions coercitives permettra aux autorités de réduire leurs coûts. La détection précoce des pratiques abusives et l'alignement des priorités permettront des actions mieux ciblées pour lutter contre les infractions généralisées à l'échelle de l'UE, de sorte que les actions CPC auront un effet dissuasif plus fort⁴⁴.

Certains États membres pourraient être amenés à adapter légèrement leur législation nationale de manière à ce que les autorités bénéficient du partage des éléments de preuve et de la liste étendue des pouvoirs nécessaires pour coopérer dans un contexte transfrontière. Les coûts à supporter par les États membres seront principalement des coûts de familiarisation et de formation aux nouveaux pouvoirs et procédures (environ 3 000 EUR par autorité). Le coût d'une action coercitive coordonnée lancée dans le cadre d'une procédure de coordination obligatoire a été estimé à environ 174 000 EUR pour l'ensemble des États membres. Il convient toutefois de souligner que les États membres ont, en tout état de cause, l'obligation de s'attaquer aux pratiques contraires au droit de l'Union, de sorte que ces coûts ne peuvent être considérés comme des coûts supplémentaires qui, autrement, n'auraient pas été exposés. Globalement, à moyen terme, le renforcement de la coordination des actions à l'échelle de l'Union devrait permettre de réaliser des économies. Les coûts supplémentaires pour la Commission, occasionnés par le renforcement de son rôle de coordination, devraient être inférieurs à 300 000 EUR par an en frais de personnel et devraient être couverts par une réaffectation de ses ressources humaines⁴⁵.

Quel est l'impact sur les PME et sur la compétitivité?

Aucune obligation légale supplémentaire ne sera imposée au secteur des entreprises. Le renforcement du contrôle de l'application transfrontière de la législation améliorera l'environnement réglementaire des marchés de détail, ce qui permettra aux entreprises, et notamment aux PME, d'éviter des frais d'expertise juridique lors de la commercialisation de leurs produits à l'échelle transfrontière, et d'être plus confiantes dans l'application uniforme de la législation européenne en matière de protection des consommateurs dans les autres pays où elles souhaitent exercer leur activité. Une plus grande cohérence dans l'application transfrontière de la législation aura pour effet de doper la compétitivité des opérateurs honnêtes et respectueux des lois, de stimuler la concurrence et de créer des conditions de concurrence équitables dans le marché intérieur.

⁴² Page 9 et annexe IV de l'analyse d'impact. Cette estimation est basée sur l'approche conçue au Royaume-Uni pour estimer le préjudice financier pour les consommateurs. Elle repose sur l'examen de 2 682 sites de commerce électronique en 2014 dans tous les pays de l'UE dans les secteurs suivants: vêtements et articles de sport; produits électroniques; voyages à forfait; loisirs et culture; et services financiers. Le taux moyen de non-respect a été établi à 37 % dans ces secteurs.

⁴³ Exemple dans l'encadré 9 de l'analyse d'impact.

⁴⁴ Page 56 de l'analyse d'impact.

⁴⁵ Pages 79 et 80 de l'analyse d'impact.

Y aura-t-il une incidence notable sur les budgets nationaux et les administrations nationales?

L'incidence sur les budgets nationaux sera relativement modérée par rapport aux économies résultant de la mise en commun de ressources pour lutter contre les infractions généralisées: une action coordonnée qui remplace 28 actions nationales permettrait de réaliser des économies nettes totales variant d'environ 180 000 EUR (dans le cas d'une action coordonnée débouchant sur une solution négociée avec l'opérateur) à environ 815 000 EUR (en cas d'échec des négociations et de lancement d'actions coercitives nationales à l'encontre de l'opérateur)⁴⁶.

Proportionnalité

Les avantages en termes de réduction du préjudice subi par les consommateurs, de réduction des coûts de transaction pour l'ensemble des opérateurs, d'efficacité de l'intervention publique et, en définitive, de croissance économique escomptée du fait de l'augmentation de la demande des consommateurs, l'emportent nettement sur l'augmentation limitée des coûts pour les autorités publiques et la Commission, et la proposition est donc considérée comme constituant une réponse proportionnée⁴⁷ au faible niveau actuel de conformité aux règles de protection des consommateurs sur les marchés transfrontières⁴⁸.

Les modifications qu'il est proposé d'apporter au règlement CPC concernent les aspects suivants:

Champ d'application: le champ d'application du règlement doit être clarifié afin de couvrir les infractions généralisées à la législation de l'Union en matière de protection des consommateurs commises simultanément dans plusieurs États membres, quelle que soit la structure organisationnelle de l'opérateur concerné (par exemple, indépendamment du fait que cet opérateur dispose d'établissements dans plusieurs pays ou qu'il opère directement au départ d'une base régionale). Le champ d'application du règlement doit être étendu aux infractions qui peuvent durer pendant un laps de temps relativement court (par exemple, les campagnes publicitaires trompeuses étalées sur quelques jours), mais qui ont des répercussions négatives durables sur les consommateurs ou qui peuvent se répéter à l'avenir, si des mesures appropriées ne sont pas prises pour y remédier⁴⁹.

Éléments de preuve⁵⁰: pour renforcer la clarté et accroître la rapidité et l'efficacité du mécanisme d'alerte⁵¹, il convient de proposer une catégorisation des alertes basée sur les actions attendues, complétée par un mécanisme visant à rationaliser leur répartition, à systématiser la collecte de données, à échanger des informations et à permettre aux centres européens des consommateurs et aux associations de consommateurs et d'opérateurs qui y sont invités de publier des alertes concernant des infractions possibles en tant qu'informations destinées aux autorités chargées de veiller à l'application de la législation.

⁴⁶ Page 3 de l'analyse d'impact.

⁴⁷ Page 3 de l'analyse d'impact.

⁴⁸ Résultats de consumer SWEEPS: http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/sweeps/index_en.htm

⁴⁹ Page 21 de l'analyse d'impact.

⁵⁰ Pages 3, 9, 13, 14, 17 et 19 de l'analyse d'impact.

⁵¹ Article 7 du règlement CPC: «Échange d'informations sans demande préalable».

Pouvoirs minimums des autorités chargées de veiller à l'application de la législation: le règlement devrait préciser la portée de certains des pouvoirs minimums existants nécessaires aux autorités chargées de veiller à l'application de la législation pour coopérer. Il devrait notamment préciser à qui des informations peuvent être demandées et à quelles conditions les décisions peuvent être publiées, et faire en sorte que, quels que soient le format et l'emplacement des informations, les autorités aient accès aux éléments de preuve nécessaires. Il est en outre proposé que les engagements offerts par les opérateurs pour remédier aux infractions au droit de l'Union puissent être rendus publics et que les parties prenantes invitées, telles que les organisations de consommateurs, puissent être consultées sur la capacité de ces engagements à résoudre les problèmes. Par ailleurs, le règlement devrait préciser que les pouvoirs suivants sont à la disposition de l'ensemble des autorités pour coopérer plus efficacement au niveau transfrontière, en particulier sur les marchés numériques: engager des procédures de leur propre initiative (*ex officio*), procéder à des achats-tests et à des achats mystères, adopter des mesures provisoires, faire fermer un site internet, un compte de média social ou un compte similaire, infliger des amendes et d'autres sanctions pécuniaires, demander la restitution de bénéfices obtenus au moyen de pratiques abusives et veiller à ce que les consommateurs concernés puissent être indemnisés⁵².

Hiérarchisation des priorités: le règlement devrait mettre en place un système de planification qui permettra la coordination des priorités en matière de contrôle de l'application de la législation pour les actions menées dans ce domaine dans un contexte transfrontière, ainsi que des ressources allouées aux autorités nationales⁵³.

Normes procédurales: le règlement devrait prévoir l'obligation de répondre aux demandes de contrôle de l'application de la législation et d'information dans les délais fixés par les mesures d'exécution. Il devrait aussi préciser que les éléments de preuve peuvent être efficacement partagés dans l'ensemble du réseau et être utilisés en continu dans les différentes juridictions nationales, sans exiger qu'ils aient une forme ou un format spécifique. Le règlement devrait aussi préciser les procédures de coopération et renforcer le rôle de coordination de la Commission et des bureaux de liaison uniques⁵⁴.

Lutte contre les infractions généralisées: le règlement devrait établir une distinction entre les infractions en fonction de leur dimension européenne possible. S'il existe des motifs raisonnables de soupçonner l'existence d'une infraction généralisée portant préjudice aux consommateurs de la plupart des États membres de l'UE (c'est-à-dire dans au moins 3/4 des États membres, représentant ensemble au moins 3/4 de la population de l'UE), la nécessité d'une action devrait être établie par une décision de la Commission. Dans de tels cas, l'application d'une procédure commune unique dans le cadre de laquelle la Commission devrait clairement avoir une responsabilité de coordination devrait être justifiée. L'objectif principal de cette procédure serait de constater l'infraction et d'y mettre un terme par une coopération avec les opérateurs concernés au niveau de l'UE, lesquels s'engageraient à modifier leurs pratiques. Au cas où des sociétés refuseraient de coopérer ou ne respecteraient pas leurs engagements, les États membres devraient prendre des mesures coercitives de façon coordonnée et décider d'un commun accord lequel ou lesquels des États membres sont les mieux placés pour prendre des mesures coercitives. Lorsque des pratiques abusives d'opérateurs commerciaux peu scrupuleux, probablement peu enclins à coopérer, nécessitent

⁵² Pages 13, 29, 31, 33, 38, 70 et 100 de l'analyse d'impact.

⁵³ Pages 3, 17, 25, 33, 35 et 71 de l'analyse d'impact.

⁵⁴ Pages 16, 68 et 72 de l'analyse d'impact.

des mesures, la procédure devrait permettre l'adoption rapide de mesures coercitives. La procédure devrait également respecter les droits de la défense des opérateurs⁵⁵.

Les modifications proposées sont nombreuses. Aussi la Commission propose-t-elle, conformément à ses principes en matière d'amélioration de la réglementation, de remplacer l'actuel règlement CPC par un texte qui consolidera toutes ces modifications.

Conclusion: contrôle efficace de l'application de la législation en matière de protection des consommateurs pour un marché unique fort et dynamique

Les solutions proposées renforcent les mécanismes de coopération en matière de contrôle de l'application de la législation CPC. Elles contribueront grandement à améliorer le respect, par les opérateurs, de la législation de l'Union en matière de protection des consommateurs et à prévenir les préjudices qui, sans cela, affecteraient les dépenses des consommateurs. Les autorités seront mieux à même d'agir plus rapidement et de réaliser des économies en luttant conjointement contre les infractions généralisées grâce au renforcement de pouvoirs coercitifs adaptés à l'ère numérique et grâce à un meilleur ciblage des priorités à l'échelle de l'UE et au renforcement de la coopération à cet égard. La Commission jouera un rôle accru dans le soutien à la coordination efficace du contrôle de l'application de la législation entre les autorités nationales en cas de nécessité évidente d'agir au niveau de l'Union. Le contrôle de l'application de la législation de l'Union en matière de protection des consommateurs reste cependant de la responsabilité des États membres. Ce cadre de coopération permettra d'améliorer, de manière générale, le rapport coût/efficacité des actions publiques et la gouvernance du marché unique.

Le renforcement de la coopération en matière de contrôle de l'application de la législation accroîtra la sécurité juridique, réduira progressivement les coûts de mise en conformité pour les entreprises respectueuses des lois et dissuadera les opérateurs peu scrupuleux de nuire aux intérêts des consommateurs de l'UE. Cela permettra de créer des conditions de concurrence équitables et de rendre le marché unique, et notamment le marché unique numérique, plus équitable, ce qui favorisera la compétitivité et la croissance de l'économie de l'UE.

⁵⁵ Pages 34, 56, 70 et 78 de l'analyse d'impact.