



2018/2008(INI)

27.2.2018

PROJET DE RAPPORT

sur les produits de qualité différenciée sur le marché intérieur
(2018/2008(INI))

Commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs

Rapporteuse: Olga Sehnalová

Rapporteuse pour avis (*):
Biljana Borzan, commission de l'environnement, de la santé publique et de la
sécurité alimentaire

(*) Commission associée – article 54 du règlement intérieur

SOMMAIRE

	Page
PROPOSITION DE RÉOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN	3
EXPOSE DES MOTIFS.....	8
ANNEXE: LISTE DES ENTITÉS OU PERSONNES AYANT APPORTÉ LEUR CONTRIBUTION À LA RAPPORTEURE	11

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur les produits de qualité différenciée sur le marché intérieur (2018/2008(INI))

Le Parlement européen,

- vu 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 Conseil¹,
- vu le règlement (UE) 2017/2394 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2017 sur la coopération entre les autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation en matière de protection des consommateurs et abrogeant le règlement (CE) n° 2006/2004²,
- vu le règlement (UE) 1169/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires, modifiant les règlements (CE) n° 1924/2006 et (CE) n° 1925/2006 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 87/250/CEE de la Commission, la directive 90/496/CEE du Conseil, la directive 1999/10/CE de la Commission, la directive 2000/13/CE du Parlement européen et du Conseil, les directives 2002/67/CE et 2008/5/CE de la Commission et le règlement (CE) n° 608/2004 de la Commission³,
- vu la communication de la Commission du 26 septembre 2017 relative à l'application de la législation alimentaire de l'Union européenne et de la réglementation de l'Union européenne en matière de protection des consommateurs aux questions de double niveau de qualité des produits, en particulier des denrées alimentaires (C/2017/6532),
- vu le document de travail des services de la Commission du 25 mai 2016 intitulé «Guidance on the implementation/application of Directive 2005/29/EC on unfair commercial practices» (Orientations concernant la mise en œuvre/l'application de la directive 2005/29/CE relative aux pratiques commerciales déloyales) (SWD(2016)0163),
- vu la communication de la Commission du 25 mai 2016 intitulée «Une approche globale visant à stimuler le commerce électronique transfrontière pour les citoyens et les entreprises d'Europe» (COM(2016)0320),
- vu la communication de la Commission du 24 octobre 2017 intitulée «Programme de travail de la Commission pour 2018: un programme pour une Europe plus unie, plus forte et plus démocratique» (COM(2017)0650),
- vu le discours sur l'état de l'Union prononcé le 13 septembre 2017 par le président

¹ JO L 149 du 11.6.2005, p. 22.

² JO L 345 du 27.12.2017, p. 1.

³ JO L 304 du 22.11.2011, p. 18.

Jean-Claude Juncker,

- vu les conclusions du président du Conseil européen du 9 mars 2017, en particulier le paragraphe 3,
- vu le résultat de la 3 524^e réunion du Conseil «Agriculture et pêche» du 6 mars 2017,
- vu le compte-rendu de la 2 203^e réunion de la Commission du 8 mars 2017,
- vu la note d'information sur les pratiques trompeuses en matière d'emballage élaborée en juin 2012 par le département thématique A,
- vu sa résolution du 11 juin 2013 sur un nouvel agenda pour la politique européenne des consommateurs⁴,
- vu sa résolution du 22 mai 2012 concernant une stratégie de renforcement des droits des consommateurs vulnérables⁵, et notamment son paragraphe 6,
- vu sa résolution du 4 février 2014 sur l'application de la directive 2005/29/CE sur les pratiques commerciales déloyales⁶,
- vu sa résolution du 7 juin 2016 sur les pratiques commerciales déloyales dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire⁷,
- vu sa résolution du mardi 19 janvier 2016 sur le rapport annuel relatif à la politique de concurrence de l'Union européenne⁸, et notamment son paragraphe 14,
- vu sa résolution du mardi 14 février 2017 sur le rapport annuel relatif à la politique de concurrence de l'Union européenne⁹, et notamment son paragraphe 178,
- vu sa grande interpellation du 15 mars 2017 sur les différences en matière de déclarations, de composition et de goût de certains produits entre les marchés occidentaux et centraux/orientaux de l'Union européenne¹⁰,
- vu la note d'information du Service de recherche du Parlement européen de juin 2017 intitulée «Dual quality of branded food products: addressing a possible east-west divide» (Double niveau de qualité des denrées alimentaires de marque: réduire les disparités potentielles entre l'Europe orientale et l'Europe occidentale),
- vu l'enquête sur les denrées alimentaires et les consommateurs tchèques menée en février 2016 par l'autorité tchèque de contrôle agricole et alimentaire,
- vu l'étude spéciale menée en 2017 par la faculté de droit de l'université Palacký d'Olomouc sur la question du double niveau de qualité et la de composition des produits

⁴ JO C 65 du 19.2.2016, p. 2.

⁵ JO C 264E du 13.9.2013, p. 11.

⁶ JO C 93 du 24.3.2017, p. 27.

⁷ Textes adoptés, P8_TA(2016)0250.

⁸ JO C 11 du 12.1.2018, p. 2.

⁹ Textes adoptés, P8_TA(2017)0027.

¹⁰ O-000019/2017.

commercialisés sur le marché unique de l'Union européenne au regard de la législation en matière de protection des consommateurs (eu égard, notamment, aux pratiques commerciales déloyales), de concurrence (eu égard, en particulier, à la concurrence déloyale) et de propriété industrielle,

- vu le rapport Nielsen de novembre 2014 sur le statut des marques de distributeurs à l'échelle mondiale,
 - vu l'article 52 de son règlement intérieur,
 - vu le rapport de la commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs et les avis de la commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire et de la commission de l'agriculture et du développement rural (A8- 0000/2018),
- A. considérant que les entreprises doivent fournir des informations exactes à toutes les étapes de la promotion, de la vente et de la fourniture des produits pour permettre aux consommateurs de prendre des décisions d'achat éclairées;
- B. considérant que la directive 2005/29/CE relative aux pratiques commerciales déloyales est l'instrument législatif fondamental de l'Union européenne protégeant les consommateurs de toute publicité mensongère ou de toute autre pratique déloyale lors de transactions entre professionnels et consommateurs, notamment de toute pratique consistant à commercialiser des produits sous la même marque et pouvant de ce fait induire le consommateur en erreur;
- C. considérant qu'une pratique commerciale qui serait déloyale non au titre de la directive 2005/29/CE doit faire l'objet d'une évaluation au cas par cas par les États membres, sauf en cas de pratiques listées à l'annexe I de ladite directive;
- D. considérant que l'application de la directive 2005/29/CE a fait l'objet de différences significatives selon les États membres;
- E. considérant que dans son programme de travail pour 2018, la Commission a annoncé son intention de proposer une «nouvelle donne pour les consommateurs», laquelle consisterait en une révision ciblée des directives relatives à la protection des consommateurs fondée sur le bilan de qualité du droit européen en matière de protection des consommateurs et de commercialisation;
- F. considérant que le marché unique a apporté des avantages considérables aux opérateurs dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire, que le commerce des denrées alimentaires revêt une dimension transfrontalière croissante ainsi qu'une importance particulière pour le fonctionnement du marché unique;
1. souligne que les résultats des nombreux examens menés dans plusieurs États membres ont mis en lumière l'existence de disparités entre les produits commercialisés et distribués sur le marché unique sous le même nom de marque et avec un même emballage;
 2. signale que les cas rapportés concernent non seulement des denrées alimentaires, mais

aussi des produits non alimentaires tels que des détergents, des produits cosmétiques, des produits de toilette et des produits destinés aux bébés;

3. rappelle que le Parlement avait, en 2013, invité la Commission à mener une enquête approfondie sur la question pour évaluer la nécessité de procéder à un éventuel ajustement de la législation européenne actuelle et à informer le Parlement et les consommateurs des résultats;
4. salue par conséquent l'annonce récente par la Commission d'initiatives visant à traiter cette question, notamment l'engagement en vue de l'élaboration d'une méthodologie de suivi commune et de l'attribution d'un budget pour préparer et appliquer celle-ci ainsi que pour recueillir des éléments de preuve supplémentaires;
5. prend acte du mandat confié au Forum à haut niveau sur l'amélioration du fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement alimentaire en vue d'aborder la question du double niveau de qualité; encourage les États membres et leurs autorités compétentes à prendre activement part aux initiatives en cours, y compris à l'élaboration d'une méthodologie commune et à la collecte d'éléments de preuve supplémentaires;
6. salue l'adoption par le Parlement d'un projet pilote pour 2018 prévoyant une série d'enquêtes de marché sur plusieurs catégories de produits de consommation afin d'évaluer les différents aspects du double niveau de qualité;
7. souligne que la Commission a d'ores et déjà été informée de l'adoption de mesures nationales en matière d'étiquetage conçues pour avertir les consommateurs des différences dans la composition des denrées alimentaires;

Communication de la Commission

8. prend acte de la communication de la Commission relative à l'application de la législation alimentaire de l'Union européenne et de la réglementation de l'Union européenne en matière de protection des consommateurs aux produits présentant un double niveau de qualité; observe qu'il semble actuellement impossible d'appliquer la démarche proposée dans la communication de la Commission en vertu de laquelle les autorités nationales détermineraient étape par étape si les producteurs enfreignent la législation européenne;
9. partage le point de vue de la Commission selon lequel, dans un marché unique où les consommateurs ont une compréhension générale des principes de libre circulation et d'accès égal aux biens, ceux-ci ne s'attendent pas, a priori, à ce que des produits de marque vendus dans des pays différents présentent des disparités;
10. estime que la communication de la Commission est perçue comme concernant principalement les denrées alimentaires; est convaincue que les dispositions relatives à l'application de la législation en matière de protection des consommateurs devraient s'appliquer à tous les produits;
11. insiste sur l'importance des documents d'orientation publiés par la Commission en vue de permettre une application correcte et cohérente de la directive 2005/29/CE; invite dès

lors la Commission à préciser la nature du lien entre la communication et les documents d'orientation;

12. fait remarquer l'existence possible d'exigences différentes régissant les méthodes de suivi appliquées par les autorités nationales compétentes; estime que l'objectif du travail d'élaboration d'une méthodologie mené par le centre commun de recherche de la Commission devrait être clairement énoncé afin d'éviter toute interprétation contradictoire;
13. insiste sur le besoin de respecter strictement le calendrier afin que les résultats des examens menés conformément à une démarche de contrôle commune soient disponibles et analysés avant la fin de cette année;

Autres aspects du double niveau de qualité

14. souligne que les marques de distributeur sont devenues un article incontournable des paniers des consommateurs et que la part de marché de ces marques a augmenté pour l'ensemble des catégories de produits dans la plupart des États membres au cours de la dernière décennie; est d'avis que les marques de distributeur ne devraient pas imiter les produits de marque afin d'éviter de créer la confusion chez les consommateurs; réaffirme que la question des marques de distributeur requiert une attention particulière de la part de la Commission;
15. est préoccupée par les restrictions qui sont imposées aux commerçants lorsqu'ils achètent des biens et sont susceptibles d'avoir des conséquences négatives sur le choix du consommateur; demande à la Commission d'identifier les facteurs contribuant à une fragmentation du marché unique relatif aux biens, en particulier les contraintes territoriales en matière d'approvisionnement et les effets qui en découlent;
16. fait observer que les autorités nationales compétentes peuvent sélectionner des échantillons et effectuer des examens uniquement sur le territoire de leur État membre; insiste dès lors sur l'importance d'une coopération renforcée, efficace et transparente entre les autorités compétentes en matière de protection des consommateurs et en matière de denrées alimentaires et la Commission; salue, à cet égard, l'adoption du règlement relatif à la coopération en matière de protection des consommateurs¹¹;

Recommandation et démarches ultérieures

17. souligne l'importance du débat public visant à sensibiliser davantage les consommateurs aux produits et à leurs caractéristiques; remarque que certains fabricants et certains propriétaires de marques de distributeur ont déjà annoncé que les recettes avaient déjà fait l'objet de certaines modifications; insiste sur le rôle du secteur alimentaire, qui est d'accroître la transparence eu égard à la composition des produits;
18. invite les organisations de défense des consommateurs à participer activement au débat public et à informer les consommateurs;
19. estime qu'à ce jour, les expériences des autorités compétentes démontrent qu'elles n'ont

¹¹ Règlement (UE) 2017/2394; JO L 345 du 27.12.2017, p. 1.

pu traiter efficacement aucun cas spécifique de double niveau de qualité à l'échelle nationale;

20. attire l'attention sur le fait que la question du double niveau de qualité est directement liée aux principes de fonctionnement du marché unique et à la confiance des consommateurs et nécessite par conséquent une solution à l'échelle de l'Union, se traduisant de préférence par des mesures exécutoires; est persuadé, au vu de la possibilité d'action à l'échelle nationale, que la prise de mesures au niveau européen préserverait l'intégrité du marché unique;
21. rappelle que l'annexe I de la directive 2005/29/CE vise à permettre d'identifier certaines pratiques déloyales et d'apporter une réponse plus immédiate; partage le point de vue de la Commission selon lequel faire figurer de telles pratiques dans la liste de l'annexe I renforcerait la sécurité juridique;
22. invite par conséquent la Commission à modifier l'annexe I de la directive 2005/29/CE en insérant un autre élément dans la «liste noire»;
23. invite la Commission à prolonger le mandat confié au centre commun de recherche afin de travailler sur une méthodologie harmonisée permettant de comparer les caractéristiques des produits non alimentaires dans un avenir proche;
 - o
 - o o
24. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil et à la Commission.

EXPOSE DES MOTIFS

Plusieurs études menées dans divers États membres ont révélé qu'en dépit d'une appellation commerciale, d'un emballage et d'un aspect commercial à première vue identiques, certains produits circulant sur le marché unique européen font état de compositions clairement différentes eu égard à leur recette, aux matières premières de base utilisées ou à la proportion de ces dernières dans le produit, de telles caractéristiques variant en fonction du pays où ces produits sont commercialisés. En outre, il n'est pas exclu que ces conclusions sur le double niveau de qualité des produits, en sus de concerner les denrées alimentaires et les boissons, s'appliquent également aux biens de consommations tels que les détergents ou les produits d'hygiène.

Selon une étude juridique menée par des experts de la faculté de droit de l'université Palacký d'Olomouc, un double niveau de qualité dans les différents États membres ou sur les différents marchés au niveau régional ou local peut se constater dans les cas suivants:

- un fabricant commercialise des produits dont les goûts et les compositions varient (un ingrédient principal diffère, par exemple), mais dont l'aspect de l'emballage est identique ou similaire (le consommateur ne peut pas faire la distinction);
- un fabricant commercialise des produits dont la qualité diffère, mais dont l'aspect de l'emballage est identique ou similaire (le consommateur ne peut pas faire la distinction);
- un fabricant commercialise des produits dont le poids diffère, mais dont l'aspect de l'emballage est identique ou similaire (le consommateur ne peut pas faire la distinction);
- lors du lancement d'un nouveau produit sur un marché spécifique, un fabricant commercialise un produit dont la composition est de qualité supérieure (présentant, par exemple, une quantité de viande supérieure ou une qualité supérieure des ingrédients composant le produit) afin d'attirer l'attention des consommateurs et leur «apprendre» à acheter et à adopter le produit; cependant, après un certain temps, un «changement de recette» se produit sans aucun changement visible sur l'emballage du produit (à l'exception de la composition du produit indiquée en petits caractères au dos de l'étiquette).

Le fabricant opère ces modifications sans signaler aux consommateurs de façon claire, évidente et transparente et sans tromperie le fait que le produit est un autre produit dont la composition, le poids, la qualité et d'autres caractéristiques connexes diffèrent.

Un consommateur d'un État membre séjournant sur le territoire d'un autre État membre ne peut dès lors pas avoir la certitude qu'un produit répondant à certaines caractéristiques précises dans son pays d'origine correspond au produit qu'il achète dans le pays où il séjourne.

Position de la rapporteure

La rapporteure a commencé à s'intéresser de près à la question du double niveau de qualité en 2011 lorsqu'une étude menée par l'association de consommateurs de la République slovaque a démontré que la composition et le prix de six produits alimentaires de marque variaient de façon significative entre sept pays de l'Union européenne. Dans le cadre du suivi de cette étude, la rapporteure a interpellé la Commission afin de déterminer si, de l'avis de la Commission, le problème du double niveau de qualité était lié au fonctionnement du marché unique et à la protection des consommateurs.

En 2015, la rapporteure a coordonné une enquête menée par l'université de chimie et de technologie de Prague dont l'objectif était de comparer les caractéristiques qualitatives de 24 produits provenant des marchés de détail de République tchèque et d'Allemagne en vue d'évaluer leur conformité ou non-conformité. Cette enquête a révélé de grandes disparités dans un tiers des échantillons (par exemple, en République tchèque, l'un des produits était principalement composé de viande séparée mécaniquement de volaille, tandis qu'en Allemagne, ce même produit contenait de la viande de porc). Par ailleurs, l'enquête a contesté la pertinence d'arguments souvent avancés selon lesquels il existerait des préférences de goût et de prix divergentes en fonction des pays. En effet, les prix des produits concernés ne différaient aucunement et un panel sensoriel certifié a mis en évidence que les préférences de goût ne correspondaient pas au marché auquel les produits étaient censés s'adapter.

L'intention de la rapporteure n'est en aucun cas d'uniformiser les produits circulant dans le marché unique ni d'imposer aux fabricants de modifier les compositions de leurs produits ou

de déterminer la composition exacte de chaque produit. En outre, la rapporteure est également consciente que certains facteurs objectifs sont susceptibles d'influer sur les compositions finales des produits.

La rapporteure est cependant convaincue que le principe de l'accès égal, sans discrimination aucune, à des produits de haute qualité au sein du marché unique devrait constituer un véritable droit dont bénéficie chaque citoyen européen. Dans le cas contraire, les principes du fonctionnement du marché unique et la confiance des consommateurs dans ce même marché pourraient se voir gravement remis en question.

La rapporteure salue l'annonce récente, par la Commission, d'initiatives visant à traiter cette question, notamment l'engagement en vue de l'élaboration d'une méthodologie de suivi commune à l'échelle européenne. Le double niveau de qualité des produits étant lié au fonctionnement du marché unique, la nécessité de recueillir des données européennes et de développer une méthodologie commune est indiscutable. C'est pour cette raison qu'en 2013, déjà, la rapporteure avait suggéré, en s'appuyant sur la résolution du Parlement européen sur un nouvel agenda pour la politique européenne des consommateurs, d'inviter la Commission à mener une enquête approfondie sur la question du double niveau de qualité, qui servirait de fondement pour évaluer la nécessité d'ajuster ou non la législation européenne actuelle.

La rapporteure insiste sur l'importance d'informer le consommateur de façon précise et transparente quant au fait que le produit qu'il achète ou connaît pour l'avoir acheté dans un autre État membre présente des différences afin d'éviter de l'induire en erreur et de fausser l'impression donnée par le produit d'achat. Il est également nécessaire de sensibiliser davantage les consommateurs aux produits, à leurs caractéristiques et à leur composition.

Selon la rapporteure, la vente de produits que le consommateur peut aisément percevoir comme identiques et dont les compositions diffèrent intentionnellement en fonction du pays de commercialisation au sein de l'Union constitue une pratique déloyale et dès lors inacceptable. Par conséquent, la rapporteure estime qu'ajouter un autre type de pratique commerciale trompeuse à l'annexe I de la directive sur les pratiques commerciales déloyales représente le moyen le plus efficace de traiter les cas les plus flagrants de double niveau de qualité dans l'ensemble de l'Union européenne.

ANNEXE: LISTE DES ENTITÉS OU PERSONNES

AYANT APPORTÉ LEUR CONTRIBUTION À LA RAPPORTEURE

La liste suivante est établie sur une base purement volontaire, sous la responsabilité exclusive de la rapporteure. La rapporteure a reçu des contributions des entités ou personnes suivantes pour l'élaboration du projet de rapport:

Entité et/ou personne
ANEC
BEUC
Czech Confederation of Commerce and Tourism
dTest
EuroCommerce
European Heart Network
FoodDrinkEurope
Henkel
Independent Retail Europe
Association internationale de la savonnerie, de la détergence et des produits d'entretien
Nestlé
Potravinářská komora České republiky
Trade union in the food industry of the Czech Republic
University of Chemistry and Technology Prague
Verbraucherzentrale