

Protéger les consommateurs européens

RÉSUMÉ

Les règles de protection des consommateurs ont amélioré les droits des consommateurs dans l'Union européenne depuis les années 1970. Bien que le niveau de protection est aujourd'hui considéré comme l'un des plus élevés au monde, les consommateurs de l'Union européenne rencontrent tout de même certains problèmes. Selon les dernières statistiques disponibles, en 2016, un consommateur sur cinq déclarait avoir eu une raison de se plaindre au cours des douze derniers mois, un chiffre largement inchangé depuis 2008.

Depuis 2014, des efforts sont menés dans un certain nombre de domaines, y compris le renforcement de la coopération transfrontalière entre les autorités nationales chargées de la protection des consommateurs et de la surveillance du marché. En avril 2018, la Commission a notamment proposé une «nouvelle donne pour les consommateurs» afin de permettre l'adoption d'actions juridiques représentatives pour la protection des intérêts communs des consommateurs et la modernisation des règles de protection des consommateurs à l'échelle de l'Union. Les efforts par secteur comprenaient: la suppression des frais d'itinérance dans l'Union en 2017; l'adoption d'une législation visant à favoriser la participation des consommateurs au marché unique numérique; l'adoption de réformes sur les règles relatives à la protection de la vie privée et à la protection des données; le renforcement des droits des consommateurs d'énergie et des passagers; la mise en œuvre d'actions visant à lutter contre le «double niveau de qualité» des produits alimentaires de marque.

Le budget de l'Union accordé à la protection des consommateurs est relativement faible car, même si les règles dans ce domaine sont définies à l'échelle de l'Union, leur mise en œuvre et exécution relèvent des États membres. Le programme «Consommateurs» dispose d'un budget de 188 millions d'EUR pour la période 2013-2020, soit à peine 0,05 € par citoyen et par an. Alors que la protection des consommateurs devient une partie intégrante d'un programme de marché unique élargi, ce qui devrait d'ailleurs créer des synergies entre ses différentes composantes, ce budget pourrait être réévalué dans le nouveau cadre financier pluriannuel. Les mesures à venir pourraient se concentrer sur l'allongement de la durée de vie des produits, les exigences en matière d'étiquetage et de qualité pour les produits non agricoles et industriels, l'adoption d'un étiquetage alimentaire plus équitable et des services financiers de détail plus justes.

Le présent document est une mise à jour d'une note publiée avant les élections européennes de 2019.



Contenu du briefing

- État d'avancement
- Cadre européen
- Résultats obtenus pendant la législature 2014-2019
- Perspectives d'avenir

État d'avancement

La protection des consommateurs est l'un des domaines politiques de l'Union les plus concrets pour les citoyens, car il touche à un grand nombre de leurs activités quotidiennes: de l'affichage des prix dans les magasins aux règles sur les retours de produits défectueux, en passant par les frais d'itinérance et les factures d'électricité.

Les premières actions visant à protéger les consommateurs à l'échelle de l'Union dans les années 1970 portaient principalement sur la protection de la santé et la qualité des biens et des services, en partant du principe qu'elles permettraient l'intégration économique européenne¹. De nos jours, cet accent placé sur le marché intérieur continue d'être la logique principale derrière la protection des consommateurs de l'Union. D'un côté, les règles de protection des consommateurs devraient permettre aux consommateurs de profiter pleinement du marché intérieur en entraînant davantage de choix et une baisse des prix. En effet, ces consommateurs cherchent ce dont ils ont besoin dans l'ensemble des États membres, demandent l'avis d'autres consommateurs et dénichent les meilleures affaires. D'un autre côté, le fait que la protection des consommateurs soit la même ou similaire dans toute l'Union simplifie les ventes transfrontalières des entreprises, renforçant par la même occasion la confiance des consommateurs. Ceci est essentiel pour l'économie européenne lorsque l'on sait que les dépenses des consommateurs représentent la moitié du produit intérieur brut de la plupart des pays de l'Union. En 2017, par exemple, les dépenses des consommateurs représentaient 55 % du produit intérieur brut de l'Union.

Les stratégies successives des consommateurs ont fixé les priorités de l'Union en matière de protection des consommateurs. Les priorités pour la période 2014-2020 sont définies dans l'[agenda du consommateur européen](#), qui met l'accent sur quatre grands objectifs pour 2020:

- **améliorer la sécurité du consommateur** en révisant le cadre réglementaire relatif à la sécurité des produits et des services et en consolidant le cadre de surveillance du marché; renforcer la sécurité dans la filière alimentaire;
- **renforcer les connaissances** en améliorant l'information des consommateurs et des professionnels sur les droits et les intérêts du consommateur et leur sensibilisation à ces droits et intérêts ; munir le consommateur des informations et des moyens qui lui permettront de participer plus efficacement au marché;
- **améliorer l'application de la législation**, en renforçant les mesures d'exécution des consommateurs et en leur donnant des voies de résolution des litiges efficaces, en privilégiant les secteurs clés tels que le marché numérique, l'énergie, le transport et les services financiers, ainsi que les allégations écologiques trompeuses;
- **aligner les droits et les principales politiques sur l'évolution économique et sociale** en adaptant le droit de la consommation à l'ère numérique; favoriser une croissance pérenne et soutenir les intérêts des consommateurs dans le secteur numérique, des services financiers, alimentaire, énergétique, du voyage, du transport et des produits durables.

L'agenda du consommateur recense également une série d'enjeux, tels que le besoin d'aider les consommateurs à faire des choix respectueux de l'environnement et de la santé, ou celui de répondre aux besoins des consommateurs vulnérables qui ont des difficultés à accéder aux informations, à les comprendre et à trouver des produits et des services adaptés sur le marché.

Tandis que les stratégies de protection des consommateurs définissent le cadre général de la protection des consommateurs, les aspects de la consommation dans certains secteurs sont également mentionnés dans des documents stratégiques tels que «[Une nouvelle donne pour les consommateurs d'énergie](#)» et «[Plan d'action relatif aux services financiers pour les consommateurs: de meilleurs produits, un plus grand choix](#)».

Ces dernières décennies, les droits des consommateurs de l'Union se sont incontestablement renforcés. Selon la Commission européenne, le [niveau](#) de protection figure parmi les plus élevés au

monde. Cependant, le [tableau de bord des conditions de consommation de 2017](#) montre que les consommateurs de l'Union rencontrent toujours des difficultés:

- **non-conformité:** un consommateur sur cinq déclarait avoir eu au moins une raison de se plaindre d'un achat l'année précédente.² En sus, 17 % des consommateurs étaient exposés à des pratiques de consommation déloyales et subissaient notamment des pressions sous la forme d'appels ou de messages persistants les exhortant d'acheter quelque chose, ou d'offres de produits annoncés comme gratuits alors qu'ils ne l'étaient pas;
- **des consommateurs qui n'utilisent pas leurs droits:** alors que deux tiers (63,4 %) des consommateurs qui se sont plaints ont trouvé une solution satisfaisante à leur problème, près d'un tiers de ceux ayant déclaré avoir eu une raison de se plaindre ont décidé de ne pas le faire. La plupart d'entre eux ont expliqué leur choix par le faible montant en jeu ou par le fait qu'ils pensaient que la procédure serait trop longue;
- **mauvaises connaissances des règles:** lors d'un sondage qui évaluait la connaissance des consommateurs sur trois de leurs droits, seuls 12,6 % des sondés ont correctement répondu aux trois questions³. Ce manque de connaissances est particulièrement problématique car moins les consommateurs en savent sur leurs droits, moins ils sont susceptibles de signaler un problème et de prendre des dispositions à cet égard;
- **potentiel inexploité du marché numérique:** plus de la moitié des citoyens de l'Union (55 %) ont réalisé un achat en ligne au cours de ces 12 derniers mois, même s'ils ont majoritairement opté pour des détaillants de leurs propres pays (49 %). En effet, seuls 17,5 % ont acheté des produits en ligne auprès de détaillants sis dans un autre pays de l'Union;
- **problèmes de livraison:** au total, 34,5 % des consommateurs qui ont acheté en ligne ont rencontré des problèmes de livraison, avec un retard de livraison mentionnés par 25,6 % des consommateurs. En 2015, une consultation publique de la Commission révélait que plus des deux tiers des consommateurs avaient déjà abandonné un achat en ligne en raison de frais de livraison trop onéreux. Actuellement, les frais de distribution transfrontière de colis imposés par les prestataires du service universel peuvent être jusqu'à cinq fois supérieurs aux prix pratiqués sur le territoire national⁴;
- **problèmes d'accès au marché unique:** près d'un quart des consommateurs ont rencontré des obstacles limitant leur accès au marché unique, par exemple des détaillants qui n'acceptaient pas le paiement de l'État membre du consommateur ou le refus de livrer dans leur pays.

Cadre européen

Cadre juridique

Les premiers efforts de protection des consommateurs dans l'Union européenne dans les années 1970 visaient à lever les obstacles à l'intégration du marché intérieur. L'Acte unique européen de 1986 reconnaît explicitement la protection des consommateurs comme un objectif politique dans le cadre des politiques du marché intérieur. Le traité de Maastricht de 1992 a élevé la protection des consommateurs au rang de domaine politique indépendant pour la première fois et a obligé la communauté à travailler sur un haut degré de protection des consommateurs sans requérir de lien direct avec l'intégration du marché unique⁵. Avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne en 2009, la [charte des droits fondamentaux de l'Union européenne](#) est devenue juridiquement contraignante, reconnaissant la dimension des droits de l'homme dans la protection des consommateurs⁶.

De nos jours, les questions relatives à la protection des consommateurs relèvent de la compétence partagée de l'Union et de ses États membres. L'article 114 du traité FUE, lequel constitue le socle juridique des mesures d'harmonisation du marché intérieur, définit l'objectif d'un haut degré de

protection des consommateurs, «en tenant compte, notamment, de toute nouvelle évolution basée sur des faits scientifiques». Il dispose que les mesures visant à harmoniser les législations relatives à la protection des consommateurs des pays de l'Union doivent être adoptées conformément à la procédure législative ordinaire et après consultation du Comité économique et social européen. L'article 169 du traité FUE précise en outre que la politique de consommation de l'Union vise à protéger la santé, la sécurité et les intérêts économiques des consommateurs, et à promouvoir leur droit à l'information et à l'éducation ainsi que leur droit de s'organiser afin de défendre leurs intérêts. Il définit le principe d'harmonisation minimale des règles, permettant aux États membres de maintenir ou d'introduire des mesures de protection plus strictes, sous réserve que ces mesures soient compatibles avec les traités et que la Commission en soit informée. Les exigences en matière de protection des consommateurs sont prises en considération dans la définition et la mise en œuvre des autres politiques et actions de l'Union, conformément à l'article 4 du traité FUE.

Outre les règles horizontales de protection des consommateurs de l'Union, qui protègent les consommateurs dans les différents secteurs et servent de filet de sécurité, les aspects de la protection des consommateurs peuvent se retrouver dans bon nombre de législations sectorielles spécifiques:

- **marché numérique:** les règles sur le commerce en ligne, le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée, le règlement en ligne des litiges pour les litiges de consommation, la commercialisation à distance de services financiers;
- **services financiers:** les règles relatives aux informations sur les produits financiers au stade de la publicité, la description trompeuse de produits financiers, les dispositifs de crédit pour les consommateurs, la comparabilité des frais liés aux comptes de paiement;
- **sécurité et étiquetage des denrées alimentaires:** le droit de l'Union vise à empêcher la fraude alimentaire, à garantir un étiquetage clair des denrées alimentaires, à instaurer des règles d'hygiène et des contrôles alimentaires strictes sur le marché intérieur;
- **énergie:** les droits des consommateurs concernent des aspects spécifiques du marché de l'énergie, comme le droit d'obtenir des informations claires lors de la sélection d'un fournisseur, le droit de changer de fournisseur, le droit à la périodicité et à la transparence des factures, et celui d'avoir son mot à dire sur la façon dont les informations sur la facture sont présentées;
- **voyages, loisirs et transport:** un ensemble de droits de passagers de tous modes de transport leur permettant d'obtenir réparation et assistance en cas d'accidents, d'annulations ou de retards, ainsi que des règles sur les voyages à forfait et sur le temps partagé.

Cadre financier

L'actuel cadre financier pluriannuel (CFP) alloue 188,83 millions d'EUR entre 2013 et 2020 au programme «Consommateurs»⁷ au titre de la rubrique 3: «Sécurité et citoyenneté», qui englobe également la justice et les affaires intérieures, la protection des frontières, la politique d'immigration et d'asile, la santé publique, la culture, la jeunesse, l'information et le dialogue avec les citoyens. Le programme «Consommateurs», instauré par le [règlement \(UE\) n° 254/2014](#), se concentre sur quatre domaines:

- **sécurité:** consolider et renforcer la sécurité des produits grâce à une surveillance efficace du marché dans toute l'Union, en particulier au moyen d'un système d'échange rapide sur les produits dangereux ([RAPEX](#));
- **information et éducation des consommateurs, et soutien aux organisations de consommateurs:** améliorer les connaissances et l'information des consommateurs et leur faire mieux connaître leurs droits, développer la base d'informations sur laquelle la politique des consommateurs est fondée et soutenir les organisations de consommateurs, y compris en tenant compte des besoins spécifiques des consommateurs vulnérables;

- **droits et voies de recours:** développer et renforcer les droits des consommateurs, notamment au moyen d'une action réglementaire intelligente et d'une amélioration de l'accès à des voies de recours simples, efficaces, appropriées et peu coûteuses, y compris les mécanismes de règlement extrajudiciaire des litiges;
- **respect de la législation:** renforcer la coopération entre les organismes nationaux chargés du contrôle de l'application de la législation et en prodiguant des conseils aux consommateurs, en particulier par l'intermédiaire du réseau de coopération en matière de protection des consommateurs et les centres européens des consommateurs.

Le programme «Consommateurs» finance différents types de mesures. Certaines concernent des actions de coopération à l'échelle de l'Union dans le domaine de la sécurité alimentaire et des produits de consommation non alimentaires, l'action conjointe des autorités nationales, ainsi que des échanges d'agents des services répressifs entre autorités dans le cadre d'une coopération en faveur de la sécurité et de la protection des consommateurs. En outre, des subventions sont disponibles pour les organisations nationales des consommateurs et des organisations de consommateurs à l'échelle de l'Union, comme le Bureau européen des unions de consommateurs ([BEUC](#)) et l'Association européenne pour la coordination de la représentation des consommateurs dans la normalisation ([ANEC](#)). Les activités du réseau des centres européens des consommateurs ([CEC](#)), qui possède des bureaux dans tous les États membres et donne des conseils aux consommateurs sur leurs droits dans le cadre d'achats transfrontaliers, sont également financées, comme le sont les campagnes d'informations sur les droits des consommateurs. Des fonds sont également disponibles pour des actions visant à accroître le nombre de personnes contactant le réseau CEC et celles utilisant le système de règlement en ligne des litiges ([RLL](#)). Le programme finance également des études de marché et des avis scientifiques indépendants qui seront utilisés par la Commission européenne.

Les mesures dans d'autres domaines contribuent également à la protection des consommateurs, y compris dans le domaine des services financiers de détail, des services d'intérêt général, des droits des passagers et des droits de consommateurs de gaz et d'électricité. L'Agence exécutive pour les consommateurs, la santé, l'agriculture et l'alimentation ([Chafea](#)) dirige l'initiative «Better training for safer food» («une meilleure formation pour des denrées alimentaires plus sûres»), qui vise à organiser des formations pour les autorités des États membres participant à des activités officielles de contrôle dans les domaines de l'alimentation, humaine ou animale, de la santé et du bien-être des animaux, ainsi que de la santé des végétaux. L'Autorité européenne de sécurité des aliments ([EFSA](#)) dirige un projet sur la qualité des denrées alimentaires et des organismes génétiquement modifiés. L'Agence européenne pour l'environnement ([AEE](#)) est quant à elle à la tête de projets sur la consommation et le tourisme.

Résultats obtenus pendant la législature 2014-2019

Depuis la mi-2014, l'Union a développé un certain nombre d'initiatives politiques visant à améliorer l'exercice des droits des consommateurs et de la sécurité et du respect des produits sur le marché intérieur.

Voici quelques-uns des résultats obtenus:

- sur les **mesures horizontales**, le Parlement et le Conseil ont adopté une nouvelle législation afin d'instaurer des procédures plus efficaces pour la [coopération transfrontalière](#) entre les autorités nationales chargées de la protection des consommateurs à compter de 2020. Ils se sont également entendus sur une législation destinée à renforcer [la coopération entre les autorités de surveillance du marché](#). En avril 2018, la Commission a publié «[Une nouvelle donne pour les consommateurs](#)», un ensemble de mesures qui comportent une directive sur [la modernisation des règles de protection des consommateurs](#). Le Parlement et le Conseil sont parvenus à un accord sur cette proposition en mars 2019 et le Parlement a approuvé le texte en première

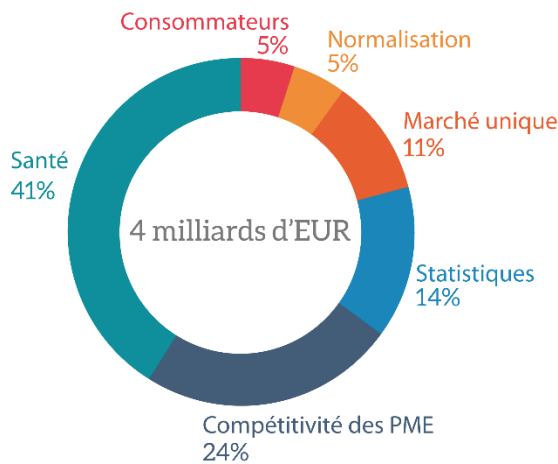
- lecture en avril. Cette directive fixe les amendes applicables aux infractions de grande ampleur à un minimum de 4 % du chiffre d'affaires annuel du professionnel, elle accroît la transparence sur les places de marché en ligne et interdit plusieurs nouvelles pratiques déloyales. Sous réserve des dispositions relatives au report des dossiers en instance d'une législature à l'autre, l'accord devrait être officiellement confirmé par le Conseil et le nouveau Parlement;
- à propos des **frais téléphoniques intracommunautaires**, les [frais d'itinérance](#) ont été supprimés dans l'Union en 2017. À la vive demande du Parlement européen, le prix des [appels téléphoniques entre États membres](#) a été plafonné à 19 centimes par appel et à 6 centimes par message à compter de mai 2019;
 - eu égard au **marché unique numérique**, la législation qui interdit le [géoblocage](#) injustifié s'applique depuis janvier 2018. Elle permet aux consommateurs de commander des produits et des services dans des magasins en ligne dans toute l'Union sans discrimination fondée sur leur nationalité ou leur lieu de résidence. Un règlement sur la [distribution transfrontière de colis](#), adopté en avril 2018, permettra davantage de transparence et une baisse des tarifs de livraison pour les acheteurs en ligne. La nouvelle législation sur les [contrats de vente de biens](#) et les [contrats de fourniture de contenus et de services numériques](#)⁸, adoptée vers la fin de la législature, améliorera les droits des consommateurs quant à la conformité des biens et facilitera leurs recours face à des biens défectueux. Les États membres seront par exemple autorisés à prendre des décisions concernant les garanties juridiques concernant les biens, les contenus numériques et les services d'une durée supérieure à deux ans, tandis que la période durant laquelle il est présumé que les biens ont été défectueux dès le début, qui est actuellement de six mois, sera portée à au moins un an;
 - eu égard à la **vie privée**, le Parlement et le Conseil ont renforcé la protection des données des citoyens de l'Union en adoptant le nouveau règlement général sur la protection des données ([RGPD](#)), entré en vigueur en mai 2018;
 - relativement aux **services financiers**, en 2017, la Commission européenne a publié un [plan d'action](#) qui définit une stratégie pour permettre aux consommateurs de choisir librement parmi un vaste éventail de services financiers disponibles dans toute l'Union européenne, tout en sachant qu'ils sont bien protégés. Le plan d'action vise notamment à utiliser le potentiel de la numérisation et des évolutions technologiques ([FinTech](#)) afin d'améliorer l'accès des consommateurs aux services financiers dans l'Union;
 - sur l'**énergie**, les règles relatives à l'[étiquetage de l'efficacité énergétique](#) devraient garantir l'adoption d'étiquettes énergétiques plus faciles à comprendre pour les consommateurs. La nouvelle [organisation du marché de l'énergie](#) convenue entre le Parlement et le Conseil devrait permettre aux consommateurs de changer plus facilement de fournisseur (en 24 heures) et d'obtenir des factures énergétiques plus transparentes. Les États membres devront offrir une protection ciblée aux consommateurs [pauvres en énergie](#) ou vulnérables, et les consommateurs auront le droit d'[autoproduire](#) et d'autoconsommer leur énergie;
 - en ce qui concerne les **droits des passagers**, depuis juillet 2018, de nouvelles règles sur les [voyages à forfait](#) garantissent une meilleure information des consommateurs sur les services qu'ils achètent et sur leur droit de recours en cas de problème;
 - en matière d'**alimentation**, le Parlement a réussi à inscrire la question du [double niveau de qualité des aliments](#) parmi les priorités de l'Union, et la Commission a proposé de [réviser](#) la directive relative aux pratiques commerciales déloyales afin de permettre aux autorités nationales d'interdire ces pratiques au cas par cas.⁹ En février 2019, le Parlement et le Conseil ont obtenu un accord sur une [révision](#) ciblée de la législation générale sur l'alimentation et de huit autres actes législatifs connexes. Le nouveau règlement devrait améliorer l'accès du public aux études de l'industrie utilisées pour les évaluations des risques de l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) dans

le domaine de la sécurité des denrées alimentaires destinées à la consommation humaine et animale.¹⁰

Perspectives d'avenir

La version actuelle du programme «Consommateurs» prend fin dans le cadre de la proposition du CFP pour la période 2020-2027. Les mesures de protection des consommateurs devraient être incluses dans un nouveau [programme du marché unique](#), au titre de la rubrique 1: «Marché unique, innovation et économie numérique». Ce nouveau programme vise à regrouper un ensemble d'activités qui faisaient précédemment l'objet de financements distincts.¹¹ Il rassemble 17 programmes et mesures financés par l'actuel CFP, deux nouvelles initiatives et huit engagements pris entre temps par la Commission, y compris la nouvelle donne pour les consommateurs, la réforme du système de surveillance du marché et un nouveau cadre pour l'homologation de type et la surveillance du marché des véhicules motorisés. La Commission estime que le rassemblement de tous ces domaines dans un seul programme réduirait le risque de chevauchements, encouragerait les synergies et améliorerait la coopération.

Illustration 1– Ventilation prévue des éléments du programme du marché unique



Source des données: Secrétariat de la commission des budgets du Parlement européen.

La protection et l'autonomisation des consommateurs figurent parmi les objectifs généraux du nouveau programme proposé. La **mise en avant de l'intérêt du consommateur** et **l'assurance d'un niveau élevé de protection du consommateur et de sécurité des produits** constituent l'un des objectifs spécifiques. Le programme comprend les deux volets suivants:

- donner aux consommateurs, aux entreprises et à la société civile les moyens d'agir, en leur prêtant assistance et en les éduquant; garantir un niveau élevé de protection des consommateurs, une consommation durable et la sécurité des produits, notamment en soutenant les autorités compétentes en matière répressive et les organisations représentatives des consommateurs ainsi que les actions qui favorisent la coopération; assurer l'accès de tous les consommateurs à des voies de recours et fournir des informations appropriées sur les marchés et les consommateurs. Un montant indicatif de 188 millions d'euros est alloué à ce volet;
- renforcer la participation des consommateurs, des autres utilisateurs finaux de services financiers et de la société civile à l'élaboration des décisions publiques dans le domaine des services financiers et promouvoir une meilleure compréhension du secteur financier. Aucun montant spécifique n'est alloué à ce volet.

Même si cela n'est pas explicitement mentionné, les consommateurs devraient également bénéficier d'autres objectifs spécifiques du programme, comme soutenir le processus de normalisation des produits, qui peut renforcer la sécurité des produits, contribuer à garantir un haut

niveau de santé humaine, animale et végétale tout au long de la chaîne alimentaire et soutenir une production et une consommation durables des denrées alimentaires, exécuter et contrôler la bonne application de la législation de l'Union dans les domaines du marché intérieur des biens et des services, de la surveillance du marché et du droit des contrats et de la responsabilité extracontractuelle.

Les activités de protection des consommateurs viseront, entre autres choses, à sensibiliser davantage les consommateurs, les entreprises, la société civile et les autorités sur la consommation de l'Union et les règles de sécurité à l'aide de campagnes, d'échanges de meilleures pratiques et de connaissances, et de formations aux entreprises, aux consommateurs, à la société civile et aux autorités publiques. Elles auront pour objectif de responsabiliser les consommateurs et les organisations de consommateurs et d'entreprises à l'échelle nationale et de l'Union en les faisant participer aux discussions politiques et au processus de prise de décisions. La proposition de la Commission annonce expressément un soutien au BEUC et à l'ANEC. Une attention particulière sera accordée à la promotion d'une consommation durable et à la prévention des vulnérabilités des consommateurs, ainsi qu'aux défis posés par la transition de l'économie vers le numérique et l'émergence de nouveaux modèles de consommation et d'entreprise. Le programme devrait également soutenir la publication des [tableaux de bord annuels des consommateurs à l'échelon de l'Union](#).

Il s'agira d'aider les autorités nationales compétentes, en ce compris les autorités responsables de la protection des consommateurs et celles veillant à la sécurité des produits. Le programme soutiendra le système d'échange rapide de l'Union sur les produits dangereux (RAPEX), le réseau de coopération en matière de protection des consommateurs et les actions conjointes entre les autorités des pays tiers et de l'Union. Des fonds seraient mis à disposition afin d'aider à la modernisation du cadre juridique de l'Union et à son adaptation rapide à l'environnement changeant, y compris par le partage de données, des analyses, des études, des évaluations et des recommandations politiques, des projets pilotes et des activités de communication. La proposition mentionne également le besoin de garantir l'égalité de traitement des consommateurs dans l'ensemble du marché intérieur en ce qui concerne les produits à double niveau de qualité, le renforcement des capacités de contrôle du respect de la législation des États membres, l'amélioration de la sécurité des produits, l'intensification de la coopération internationale et de nouvelles possibilités de recours, notamment les recours collectifs intentés par des entités qualifiées.

En matière de politique, conformément aux traités, l'Union européenne et les États membres se partagent les pouvoirs dans le domaine de la protection des consommateurs. Les règles de protection des consommateurs sont donc définies à l'échelle de l'Union, mais leur financement, mise en œuvre et application relèvent de la responsabilité des États membres. Toutefois, la coordination des autorités compétentes nationales est de plus en plus simplifiée à l'échelle de l'Union.

Les lois européennes relatives à la protection des consommateurs sont généralement adoptées conformément à la «procédure législative ordinaire», selon laquelle la Commission présente une proposition qui est ensuite modifiée et adoptée par le Parlement européen et le Conseil. Toutefois, à la fin de la dernière législature, plusieurs propositions législatives étaient toujours en cours d'examen. L'avancement de ces dossiers dépendra de la façon dont le nouveau Parlement et les autres institutions souhaiteront procéder.

Il s'agit notamment des dossiers suivants:

- une proposition sur les [actions représentatives](#) dans le domaine de la protection des intérêts collectifs des consommateurs, présentée en avril 2018 dans le cadre de la «nouvelle donne pour les consommateurs». Le Parlement a adopté sa position en première lecture en mars 2019, mais le Conseil n'a pas encore arrêté la sienne. La proposition introduit la possibilité pour les consommateurs de l'ensemble de l'Union de

poursuivre collectivement une action en réparation lorsque les entreprises enfreignent leurs droits;

- la proposition de [règlement «vie privée et communications électroniques»](#), relatif aux campagnes de marketing non sollicitées, aux témoins de connexion et à la confidentialité. L'examen de cette proposition est toujours en cours au Conseil. Le Parlement a arrêté sa position en novembre 2017;
- une proposition relative aux [droits des voyageurs ferroviaires](#), présentée par la Commission en septembre 2017, devrait améliorer les droits des passagers handicapés et clarifier les règles de traitement des plaintes. Le Parlement a adopté sa position en novembre 2018, mais le Conseil doit encore arrêter la sienne;
- la révision de la directive sur l'[eau potable](#), que la Commission a proposée en février 2018, et qui devrait améliorer la qualité et la sécurité de l'eau, exiger des États membres qu'ils en facilitent l'accès pour tous (notamment en installant des équipements d'accès à l'eau potable dans des espaces publics) et améliorer la qualité des informations transmises aux consommateurs sur la qualité de l'eau potable dans leur région. Le Parlement et le Conseil ont adopté leurs positions sur ce dossier au cours de la législature écoulée. Sous réserve de confirmation par le nouveau Parlement et les autres institutions, les négociations interinstitutionnelles devraient se dérouler après les élections européennes.

En outre, dans les domaines suivants, de nouvelles législations devraient être adoptées ou que la législation en vigueur devrait être actualisée:

- **l'allongement de la durée de vie des produits:** le Parlement a [invité](#) la Commission à proposer de nouvelles règles afin d'allonger la durée de vie des produits, en veillant à ce qu'ils soient plus facilement réparables et recyclables, à ce que des pièces de rechange soient disponibles, à ce que les garanties minimales pour les biens de consommation durables soient plus importantes et à ce que les consommateurs reçoivent des informations grâce à un «label européen volontaire» précisant la durée de vie du produit. Il a également demandé à la Commission de proposer des mesures contre l'[obsolescence programmée](#);
- **les exigences d'étiquetage et de qualité:** en 2016, le Parlement a [demandé](#) à la Commission de présenter une proposition législative concernant l'instauration d'un système européen unique de protection des indications géographiques pour les produits non agricoles dans l'Union. Il a également demandé l'adoption rapide du paquet de 2013 intitulé «[Sécurité des produits et surveillance du marché](#)», en particulier l'indication du pays d'origine sur les produits de détail. Le Parlement a déjà adopté sa position sur les deux propositions concernées en 2014, mais la procédure est en suspens au Conseil en raison de l'impossibilité des États membres de trouver un accord. En 2017, la Commission a déposé une nouvelle demande sur la surveillance du marché qui traite certaines questions censées être résolues par les propositions de 2013. Comme indiqué plus haut, les négociations entre le Parlement et le Conseil sur cette proposition ont débuté en février 2019. Enfin, le Parlement a appelé la Commission à définir les étiquettes essentielles pour garantir l'information du consommateur et à envisager l'introduction d'un système obligatoire pour la fourniture d'informations clés sur des produits faits à la main et les produits industriels;
- **les services financiers:** en 2017, le Parlement a [invité](#) la Commission à renforcer la transparence de la conversion monétaire afin que les consommateurs puissent choisir les meilleurs taux et avoir connaissance des coûts supplémentaires lors de transactions, de paiements réalisés à l'étranger et de retraits aux guichets, qu'ils puissent plus facilement passer à des services financiers de détail moins onéreux dans l'Union et accéder à des prêts transfrontaliers;
- **l'alimentation:** le BEUC a [demandé](#) à ce que la loi interdise les étiquettes alimentaires trompeuses, en introduisant à l'échelle de l'Union des définitions de termes comme

«traditionnel», «artisanal» ou «naturel», à ce qu'elle prescrive un pourcentage minimal de grains entiers pour les revendications «grains entiers», impose des règles en matière de contenu minimal pour les produits qui mettent en avant certains ingrédients, comme les fruits, sur la face avant du paquet, et exige que le pourcentage d'ingrédients signalés (comme les fruits) soient également mentionnés à l'avant;

- **les pratiques commerciales déloyales:** le BEUC [estime](#) que la «liste noire» des pratiques toujours considérées comme déloyales pourrait être allongée afin d'empêcher la commercialisation d'aliments mauvais pour les enfants, les clauses «vertes» abusives et la fausse déclaration ou l'impression que le professionnel n'agit pas dans l'intérêt de son entreprise en monétisant les données des consommateurs;
- **les clauses contractuelles abusives:** le BEUC [considère](#) qu'une liste noire non exhaustive des conditions déloyales toujours interdites devrait être présentée et régulièrement mise à jour.

En outre, les initiatives suivantes pourraient être prises:

- relativement à l'**alimentation**, la Commission a [annoncé](#) en 2017 qu'elle publierait un avis, lequel pourrait mener à l'adoption d'un acte d'exécution sur l'étiquetage des produits végétaliens et végétariens. Le Parlement a demandé une meilleure traçabilité des produits de la pêche et de l'aquaculture et l'adoption d'un label volontaire des produits à base de poisson dans les restaurants et commerces;
- en ce qui concerne les **services financiers de détail**, la Commission a commencé un [examen](#) de la directive concernant les contrats de crédit à la consommation en 2018 afin de vérifier si les droits des consommateurs dans ce domaine doivent être renforcés. Le Parlement a [demandé](#) que les connaissances financières indépendantes des consommateurs soient renforcées et que la Commission garantisse la pleine mise en œuvre des mesures actuelles visant à améliorer les connaissances et la conscience financières ainsi que l'adoption de nouvelles mesures pour aider les consommateurs à prendre des décisions éclairées; il a également invité la Commission à créer un portail de comparaison à l'échelle de l'Union couvrant le marché des services financiers de détail.

RÉFÉRENCES PRINCIPALES

- Laaninen, T., [Reconsidering the General Food Law](#), EPRS, février 2019.
- Laaninen, T., [Révision de la directive sur l'eau potable](#), ERPS, février 2019.
- Monteleone, S., «[GDPR goes live: A modern data protection law](#)», EPRS, mai 2018.
- Monteleone, S., [Reform of the e-Privacy Directive](#), EPRS, septembre 2017.
- Sguelo, G., Valant, J., «[How the EU budget is spent: Consumer programme](#)», ERPS, avril 2015.
- Szczepański, M., [Supporting the single market beyond 2020](#), EPRS, septembre 2018.
- Šajn, N., [Consumer sale of goods](#), EPRS, mars 2019.
- Šajn, N., [Contracts for the supply of digital content and digital services](#), EPRS, mars 2019.
- Šajn, N., [Modernisation of EU consumer protection rules](#), ERPS, avril 2019.
- Šajn, N., [Actions représentatives dans le domaine de la protection des intérêts collectifs des consommateurs](#), EPRS, mars 2019.
- Šajn, N., [Strengthening market surveillance of harmonised industrial products](#), ERPS, mars 2019.
- Šajn, N., «[Dual quality of branded food products: Addressing a possible east-west divide](#)», EPRS, juin 2017.
- Šajn, N., [Consumer protection cooperation](#), EPRS, février 2018.
- Valant, J., «[La protection des consommateurs dans l'Union européenne – Présentation générale de la politique](#)», EPRS, septembre 2015.

NOTES DE FIN DE DOCUMENT

- ¹ Le premier programme spécifique pour la protection et l'information des consommateurs de 1975 définissait cinq droits fondamentaux du consommateur: le droit à la protection de sa santé et de sa sécurité, le droit à la protection de ses intérêts économiques, le droit à la réparation des dommages, le droit à l'éducation et le droit à la représentation en justice. Voir la [résolution du Conseil](#) concernant un programme préliminaire de la Communauté économique européenne pour une politique de protection et d'information des consommateurs (JO C 92 du 25 avril 1975).
- ² Selon le [bilan de qualité](#) de 2017 du droit des consommateurs et du marketing de l'Union européenne, ce chiffre n'a quasiment pas évolué depuis 2008.
- ³ Deux tiers des consommateurs (67,4 %) savaient qu'ils pouvaient retourner un produit acheté à distance dans les 14 jours sans aucune raison et 45,8 % savaient qu'ils avaient le droit de faire réparer ou remplacer gratuitement un nouvel équipement électronique défectueux sans qu'il y ait eu faute de leur part au cours de la période de garantie légale, mais seuls 34,5 % savaient qu'ils n'étaient pas obligés de payer pour des produits non demandés ou pour les retourner.
- ⁴ Une [étude économétrique sur les prix des colis](#) réalisée en 2015 par l'Université Saint-Louis pour la Commission a montré que les tarifs des livraisons transfrontières sont 471 % plus élevés que les tarifs domestiques. En outre, [envoyer un colis](#) des Pays-Bas vers l'Espagne coûterait 13 €, alors que dans le sens inverse la facture s'élèverait à 32,74 €. Comme le fait [remarquer](#) la Commission, cette différence de prix ne peut s'expliquer par le coût de la main d'œuvre ou tous autres frais dans le pays de destination.
- ⁵ Cette possibilité a été introduite par l'article 129, paragraphe a, point 1), devenu l'article 169 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE) avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. Il permet des «mesures qui appuient et complètent la politique menée par les États membres, et en assurent le suivi» sans les lier clairement au marché intérieur. Toutefois, ce fondement juridique est rarement utilisé pour améliorer la protection des consommateurs.
- ⁶ L'article 38 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dispose qu'un niveau élevé de protection des consommateurs est assuré dans les politiques de l'Union. Même si les aspects du marché intérieur sont toujours très présents, il est désormais reconnu que la protection des consommateurs poursuit également un objectif de politique sociale et est de plus en plus liée aux droits fondamentaux. Cette approche considère les consommateurs comme une partie plus faible, nécessitant une protection de l'État au-delà des possibilités des marchés. Voir par exemple I. Benöhr, *EU Consumer Law and Human Rights*, Oxford University Press, Oxford, 2013.
- ⁷ La [note d'information](#) du service de recherche du Parlement européen (EPRS) sur le programme «Consommateurs» mentionne que son budget est d'environ 0,05 EUR par citoyen et par an (soit plus ou moins 0,38 € pour la période de sept ans).
- ⁸ La directive sur les contrats de fourniture de contenus numériques et de services numériques définira pour la première fois à l'échelle de l'Union les droits et obligations mutuels des commerçants et des consommateurs concernant les

produits numériques, tels que les logiciels, les vidéos, les livres audio et numériques, et les services numériques, tels que l'informatique en nuage, les réseaux sociaux, le partage de données et les outils de travail en ligne.

La révision de la directive relative aux pratiques commerciales déloyales fait partie de la proposition de directive sur la modernisation des règles de l'Union en matière de protection des consommateurs, sur laquelle le Parlement et le Conseil sont parvenus à un accord en mars 2019.

¹⁰La proposition de règlement sur la transparence et la durabilité de l'évaluation des risques dans la chaîne alimentaire de l'Union a été présentée à la suite de la controverse publique entourant l'évaluation des risques liés aux organismes génétiquement modifiés (OGM) et au glyphosate.

En sus du programme «Consommateurs», il inclut le programme pour la compétitivité des entreprises et des PME (COSME 2014-2020), le [programme statistique européen 2013-2017](#), le programme visant à soutenir des activités spécifiques dans le domaine de [l'information financière et du contrôle des comptes pour la période 2014-2020](#), la gestion des dépenses relatives à la [chaîne de production des denrées alimentaires](#), à la santé, au bien-être des animaux, à la santé et au matériel de reproduction des végétaux pour la période 2014-2020, et le programme de l'Union en vue de soutenir des activités spécifiques favorisant la participation des consommateurs et autres utilisateurs finaux de services financiers à l'élaboration des politiques de l'Union dans le domaine des [services financiers](#) pour la période 2017-2020.

CLAUSE DE NON-RESPONSABILITÉ ET DROITS D'AUTEUR

Ce document a été préparé à l'attention des Membres et du personnel du Parlement européen comme documentation de référence pour les aider dans leur travail parlementaire. Le contenu du document est de la seule responsabilité de l'auteur et les avis qui y sont exprimés ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement.

Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source et information préalable avec envoi d'une copie au Parlement européen.

© Union européenne, 2019.

Crédits photo: © Davizro Photography / Fotolia.

eprs@ep.europa.eu (contact)

www.eprs.ep.parl.union.eu (intranet)

www.europarl.europa.eu/thinktank (internet)

<http://epthinktank.eu> (blog)

