



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 07.02.2001  
COM(2001) 66 final

.

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT  
EUROPÉEN**

**COMMERCE ELECTRONIQUE ET SERVICES FINANCIERS**

# COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN

## COMMERCE ELECTRONIQUE ET SERVICES FINANCIERS

### Résumé

L'année 2005, arrêtée par le Conseil européen de Lisbonne comme échéance ultime pour la création d'un marché européen pleinement intégré des services financiers, occupe une place centrale dans le calendrier politique de l'Union européenne en matière d'emploi et de croissance.

L'instauration d'un environnement favorable au développement du commerce électronique dans l'Union européenne conditionne la réalisation de cet objectif. La directive sur le commerce électronique vise à permettre la libre prestation de services en ligne dans toute l'Union. Elle a pour principe de base la clause dite "du marché intérieur", qui permet aux fournisseurs en ligne d'offrir leurs services dans toute l'Union sur la base des règles de l'État membre où ils sont établis. La directive prévoit un certain nombre d'exceptions à ce principe, soumettant ainsi le commerce électronique transfrontières à un régime distinct de celui qui s'applique aux autres techniques de vente à distance.

Une bonne articulation entre la directive sur le commerce électronique et les autres volets de la législation en vigueur concernant les services financiers est nécessaire à l'élaboration d'une politique claire et cohérente en matière de commerce transfrontalier des services financiers. Il convient impérativement: de développer l'approche dont la directive jette les bases, pour créer un marché intérieur des services financiers de détail pleinement opérationnel; de coordonner entre elles la législation sur les services financiers et la directive sur le commerce électronique; de garantir la cohérence entre les services financiers en ligne et les modes de fourniture plus classiques; déterminer comment la "clause du marché intérieur" s'appliquera dans les domaines où les règles varient sensiblement d'un État membre à l'autre, afin de ne pas exposer les consommateurs et les investisseurs à des régimes juridiques potentiellement très différents de celui auquel ils sont soumis dans leur propre pays.

Pour aider les États membres et les prestataires de services, et pour veiller à la bonne application de la directive sur le commerce électronique, la Commission procédera, d'ici la fin de l'année en cours, à une analyse (révisable en 2003) tendant à faire apparaître certains types de dispositions nationales que les États membres pourront appliquer aux services entrants. À cet effet, la Commission compte réaliser une étude, qui accordera une attention toute particulière à la façon dont les dérogations au principe de base de la directive seront appliquées aux services en ligne transfrontaliers. Les restrictions à la libre prestation de services qui peuvent être justifiées, sur la base des dérogations précitées, par la nécessité de protéger les consommateurs et les investisseurs doivent rester proportionnées par rapport à l'objectif de l'Union, qui consiste à favoriser la libre circulation des services de la société de l'information.

Sur un plan plus général, il existe entre les réglementations nationales de sérieuses divergences, qui fragmentent le marché intérieur des services financiers. Un nouveau cadre politique sera donc élaboré, dans les trois domaines suivants:

- ***un programme de convergence couvrant les règles contractuelles et non contractuelles:*** pour que le principe de la compétence de l'État membre d'origine fonctionne dans la pratique et couvre tous les types de services financiers et toutes les techniques de vente à distance, il faudra rapprocher davantage les règles en matière de commercialisation, tant au niveau général qu'au niveau des différents secteurs voire des différents services, de manière à garantir un degré élevé de qualité et une information comparable aux consommateurs de toute l'Union européenne. Pour ce qui concerne les obligations contractuelles, il s'agira de déterminer comment les services financiers aux particuliers peuvent être offerts librement dans toute l'Union européenne, dans un cadre garantissant la sécurité juridique;
- ***des mesures ciblées favorisant la confiance des consommateurs à l'égard des mécanismes de recours transfrontalier et des paiements via internet:*** un réseau communautaire d'organes de recours dans le secteur des services financiers sera institué, afin d'offrir un mécanisme efficace et rapide de règlement extrajudiciaire des litiges transfrontaliers. Des mesures seront prises pour renforcer la sécurité en général et, plus particulièrement, la sécurité juridique des consommateurs qui effectuent des paiements en ligne dans l'Union;
- ***une meilleure coopération entre autorités de surveillance:*** les autorités des États membres d'accueil dépendent de plus en plus de leurs homologues de l'État membre où le prestataire du service est établi. La Commission et les États membres évalueront en permanence les mécanismes de surveillance des services transfrontaliers.

# COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN

## COMMERCE ÉLECTRONIQUE ET SERVICES FINANCIERS

### 1. INTRODUCTION

Dans son plan d'action sur les services financiers<sup>1</sup>, la Commission présente son objectif pour 2005 qui est de mettre en place un marché européen des services financiers pleinement intégré qui viendra compléter l'introduction de l'euro. La réalisation de cet objectif rapporterait de nombreux avantages à l'Union: plus d'emplois, une croissance économique plus forte et un secteur des services financiers dynamique et innovant mieux à même de servir les intérêts des consommateurs et des investisseurs et le développement des sociétés européennes, grandes et petites. Au niveau des opérations de gros montants, l'allocation plus efficace du capital profitera aux entreprises en réduisant les coûts de financement, ainsi qu'aux citoyens en améliorant le rendement des investissements et des retraites. Au niveau des opérations de détail, l'accès direct à des prestataires transfrontaliers devrait, pour autant que les consommateurs leur témoignent la confiance voulue, accroître les possibilités de choix et la concurrence.

Les nouvelles technologies ont déjà eu un impact profond sur le secteur des services financiers. Elles ont révolutionné les modes de fonctionnement des marchés de gros et les moyens d'y accéder, transformé les prestations transfrontalières de services et agi comme un catalyseur favorisant l'émergence de nouveaux services financiers et de nouveaux modèles entrepreneuriaux, ce qui a souvent stimulé la formation de nouvelles alliances unissant les télécommunications, technologies de l'information et prestataires de services financiers de détail.

La mise en place d'un environnement favorisant le développement du secteur des services financiers de l'Union européenne et, plus généralement, de la société de l'information revêt une importance vitale pour la compétitivité future de l'Union. La Commission a récemment publié une communication détaillant la stratégie qu'elle a élaborée pour répondre à la demande formulée par le Conseil de Lisbonne, qui a souhaité l'adoption rapide de mesures permettant de tirer parti des opportunités offertes par le commerce électronique<sup>2</sup>. Le Conseil de Lisbonne a également élevé l'achèvement du marché intérieur pour les services financiers au rang de priorité, ce qui supposera en particulier la mise en oeuvre du plan d'action sur les services financiers.

La présente communication examine les initiatives qui sont requises pour favoriser une meilleure articulation entre commerce électronique et services financiers, pour mettre un terme à la fragmentation du marché observée au niveau des services financiers de détail et pour renforcer la confiance des consommateurs. Elle s'intéresse principalement aux transactions entre entreprises et consommateurs privés (B to C), où les obstacles à la création d'un marché intégré tendent à être plus importants que dans le cas des transactions entre entreprises (B to B).

La principale caractéristique du commerce électronique est sa nature sans frontière. Pour la première fois, les consommateurs ont la possibilité d'entrer en contact avec des prestataires de service où qu'ils soient dans la Communauté, cela malgré les barrières à la libre prestation de services financiers qui subsistent encore.

Les services financiers sont, en théorie, parfaitement adaptés au commerce électronique. Bon nombre de consommateurs hésitent toutefois encore à s'approvisionner par-delà les frontières, notamment en raison des réserves que leur inspire l'internet. Ces réserves doivent être levées pour susciter la confiance des consommateurs. Pour que le marché intérieur tienne toutes ses promesses, il faut non seulement que les fournisseurs puissent vendre facilement leurs services en dehors du territoire national, mais aussi que les consommateurs trouvent attrayant d'acheter dans d'autres pays que le leur.

Une grande partie du cadre législatif de l'Union a été développée avant la révolution du commerce en ligne. Un certain nombre de règles divergentes en matière de protection des consommateurs et des investisseurs (contractuelles et non contractuelles) subsistent encore et entretiennent la persistance de la fragmentation des marchés, ce qui prive les consommateurs européens des avantages d'un éventail de choix plus large, de prix plus compétitifs et d'économies d'échelle.

L'Union doit moderniser les structures législatives et non législatives sur lesquelles s'appuie la mise en oeuvre des politiques. Le coeur du dispositif devra reposer sur un cadre législatif transparent et cohérent pour les services transfrontaliers, offrant des mécanismes de surveillance prudentielle et de protection des consommateurs efficaces et propres à renforcer la confiance de ceux-ci et la stabilité systémique. Le défi consiste à mettre en oeuvre une politique pour les services financiers d'ici à 2005, pour respecter le délai exigeant fixé par le Conseil européen de Lisbonne.

Pour atteindre cet objectif, la Commission aborde trois domaines prioritaires dans sa communication, en tenant particulièrement compte de l'adoption de la directive sur le commerce électronique qui doit être mise en oeuvre le 17 janvier 2002:

- domaine prioritaire I: adaptation des règles et législations actuelles, notamment en vue d'assurer la convergence des règles de protection des consommateurs et investisseurs en ce qui concerne plus particulièrement les obligations contractuelles et non contractuelles;
- domaine prioritaire II: élaboration de mesures visant à assurer la sécurité des systèmes de paiement et l'existence de systèmes de recours au niveau transfrontalier;

domaine prioritaire III: amélioration et renforcement de la coopération entre instances de supervision, de sorte qu'elles puissent affronter les nouveaux défis transfrontaliers .

## 2. POLITIQUE COMMUNAUTAIRE EN MATIERE DE COMMERCE ELECTRONIQUE - LE SOCLE LEGISLATIF

Dans son initiative sur le commerce électronique<sup>3</sup>, publiée il y a trois ans, la Commission a défini les grandes lignes de sa politique dans ce domaine. Des progrès importants ont été réalisés depuis lors, avec l'adoption d'une série de directives, en particulier celles relatives à la transparence des procédures de notification, aux signatures électroniques et à la monnaie électronique. Pour accélérer la généralisation d'un accès rapide et peu coûteux à Internet, le Conseil est parvenu à un accord politique sur un règlement de débouclage de la boucle locale. La directive sur le droit d'auteur et les droits voisins dans la société de l'information devrait également être adoptée prochainement. Quant à l'initiative eEurope, elle est parvenue à hisser la société de l'information au sommet de l'agenda politique de l'Union.

### **La directive sur le commerce électronique: champ d'application et relations avec les directives sectorielles**

Un cadre législatif cohérent et adapté est essentiel au développement du commerce électronique dans l'Union européenne. La directive sur le commerce électronique<sup>4</sup> qui a été récemment adoptée est d'une importance centrale. Son objectif est de faire en sorte que les services de la société de l'information puissent être fournis en libre prestation partout dans la Communauté. Elle jette les fondations sur lesquelles seront basés les futurs développements des politiques dans ce domaine, y compris au niveau des services financiers.

*La directive sur le commerce électronique est une directive-cadre horizontale qui s'applique à tous les services de la société de l'information<sup>5</sup>*: elle concerne donc les services fournis à distance par des moyens électroniques (les services dits "en ligne"). Les activités hors ligne ne relèvent en revanche pas du champ de la directive, même si elles sont connectées à un "service en ligne". En conséquence, si des services financiers sont fournis pour partie hors ligne et pour partie en ligne, chaque partie sera soumise à un régime juridique différent. Lorsque la promotion d'un service s'effectue en ligne mais que celui-ci est fourni hors ligne, seule la publicité en ligne est donc couverte par la directive sur le commerce électronique. L'objectif global doit cependant être de mettre en place un ensemble cohérent de règles du marché intérieur s'appliquant à tous les modes de commercialisation (en ligne ou hors ligne). Plusieurs initiatives figurant dans le plan d'action sur les services financiers, en particulier la révision de la directive sur les services d'investissement<sup>6</sup> et la proposition de directive sur la vente à distance de services financiers<sup>7</sup>, ont été conçues pour assurer cette cohérence.

*La directive sur le commerce électronique ne s'applique qu'aux prestataires de services établis dans un État membre<sup>8</sup>*. Elle ne couvre pas les prestataires de services de pays tiers et ne leur permet pas de bénéficier de la libre circulation des services de la société de l'information. Chaque État membre peut définir sa propre politique à l'égard de ces prestataires de services de pays tiers, sous réserve qu'elle soit conforme aux accords commerciaux internationaux. L'Union aurait certainement besoin de développer une approche coordonnée à l'égard des prestataires de pays tiers.

*La directive sur le commerce électronique n'affecte pas non plus le niveau existant de protection établie pour satisfaire aux objectifs d'intérêt général énoncés par le droit communautaire en vigueur<sup>9</sup>*, notamment en matière de protection des consommateurs. Les mesures nationales ne peuvent toutefois pas restreindre la libre circulation des services de la société de l'information telles que définie dans la directive sur le commerce électronique.

*La directive sur le commerce électronique vient compléter la législation sectorielle sur les services financiers*, en particulier les obligations d'information contenues dans la directive sur le crédit à la consommation, certaines directives sur les assurances et la proposition de directive sur la vente à distance de services financiers. Les obligations d'information prévues dans la directive sur le commerce électronique s'ajoutent donc à celles déjà requises par la législation communautaire en vigueur. C'est ainsi, et ce fait est à noter, que les dispositions de la directive sur le commerce électronique jouent un rôle crucial dans les cas où la proposition de directive sur la vente à distance ne prévoit pas d'obligations d'information (notamment en ce qui concerne les sites promotionnels n'offrant pas la possibilité d'effectuer la transaction en ligne).

*La clause dite "du marché intérieur" est essentielle à la compréhension de la directive sur le commerce électronique.* Cette clause permet aux prestataires de services de la société de l'information de proposer leurs services dans toute l'Union sur la base des règles et règlements appliqués par l'État membre dans lequel ils sont établis (le pays d'origine). La directive sur le commerce électronique supprime aussi des obstacles juridiques: elle complète la directive sur les signatures électroniques et oblige les États membres à faire en sorte que leur système juridique autorise la conclusion des contrats par voie électronique.

La directive sur le commerce électronique s'efforce de garantir la libre prestation de services de la société de l'information conformément à l'article 49 du traité. Les États membres sont tenus de veiller à ce que les prestataires de services établis sur leur territoire respectent les exigences nationales relevant du "domaine coordonné" par la directive<sup>10</sup>. Les États membres ne peuvent pas restreindre la liberté de circulation des services - c'est-à-dire qu'ils ne peuvent pas prendre des mesures qui viseraient à gêner ou à rendre moins attrayante la prestation de services de la société de l'information depuis d'autres États membres. De telles restrictions ne peuvent se justifier que si elles sont couvertes par l'une des dérogations prévues à l'annexe à l'article 3 de la directive ou si elles sont notifiées par les États membres en application de l'article 3, paragraphes 4 à 6.

### **Les objectifs de la directive**

L'approche mise en oeuvre dans la directive sur le commerce électronique est adaptée aux nouvelles réalités du commerce électronique. Les services proposés sur un site web sont automatiquement et simultanément accessibles dans tous les États membres. Exiger d'un prestataire de services financiers qu'il se conforme à quinze régimes juridiques différents serait excessivement lourd. Si tel était néanmoins le cas, les prestataires de services se verraient obligés à concevoir des services différents pour respecter les exigences propres à chaque État membre, ce qui découragerait les initiatives de commerce électronique couvrant l'ensemble de l'Union européenne. Les choix proposés à la clientèle en seraient limités et, plus gravement encore, les prestataires pourraient tendre à privilégier les marchés nationaux les plus importants, au détriment des États membres de plus petite taille. Quant aux consommateurs de l'UE, ils se reporteraient sur le reste du monde pour leurs transactions électroniques.

L'existence d'une telle diversité de règles juridiques et de pratiques pourrait aussi compromettre l'efficacité des efforts tendant à renforcer la confiance des consommateurs à l'égard des transactions proposées par des fournisseurs étrangers ou portant sur des marques peu familières.

Les services en ligne peuvent être fournis dans d'autres États membres sans qu'aucune présence ou activité physiques y soient nécessaires. Cela peut susciter des interrogations sur la

façon dont ces services peuvent être contrôlés ou surveillés de manière satisfaisante. Compte tenu de la nature en ligne de ces services, le contrôle peut être exercé plus rapidement et efficacement dans l'État membre où le prestataire est établi et à partir duquel il opère son site web (l'État membre d'origine). Dans la pratique, un autre État membre risque en effet d'éprouver des difficultés s'il veut appliquer des mesures à un prestataire de services situé en dehors de ses frontières. L'État dans lequel le service est fourni devra donc s'en remettre à des mesures prises par les autorités de l'État membre d'origine.

La confiance mutuelle et la coopération entre États membres est, de ce fait, un élément essentiel de la directive sur le commerce électronique. C'est ainsi que son article 19 oblige l'État membre d'origine à exercer un contrôle efficace sur les services fournis à des consommateurs dans d'autres États membres et qu'il confère à l'État membre de destination des services le droit d'obtenir toute information les concernant.

### **Dérogations à la clause du marché intérieur dans la directive sur le commerce électronique**

*La directive sur le commerce électronique contient plusieurs dérogations majeures à l'approche du marché intérieur décrite ci-dessus.* Elles relèvent de deux catégories: dérogations générales et dérogations spécifiques, au cas par cas.

Un certain nombre de **dérogations générales** (énumérées dans l'annexe de la directive) correspondent à différents régimes juridiques prévus par d'autres instruments juridiques généraux et englobent certaines dispositions propres à la législation communautaire concernant les services financiers. Elles couvrent ainsi les dispositions des directives d'assurance concernant l'accès aux activités d'assurance et leur exercice<sup>11</sup>, la publicité des OPCVM<sup>12</sup> et l'émission de monnaie électronique par des établissements ne bénéficiant pas du passeport européen<sup>13</sup>. Certains États membres auraient souhaité un plus grand nombre de dérogations à la clause du marché intérieur, notamment pour les services financiers et plus particulièrement pour les services d'investissement. Le Conseil et le Parlement ont néanmoins décidé de limiter le nombre des dérogations à celui originellement proposé par la Commission<sup>14</sup>.

D'autres dérogations générales, qui portent sur le droit applicable aux contrats, ont une importance particulière pour la prestation de services financiers. Elles portent sur le libre choix par les parties du droit applicable à leur contrat, sur le droit applicable aux obligations contractuelles résultant de contrats conclus par les consommateurs et sur la validité formelle des contrats créant ou transférant des droits sur des biens immobiliers.

En gros, les parties choisissent librement le droit applicable. À défaut de choix, le contrat sera régi par le droit de l'État auquel le lien le plus étroit le relie. Il est présumé que cet État est celui de la partie qui effectue la "prestation caractéristique". Une exception à cette règle de base est prévue pour les contrats avec des consommateurs, de sorte que lorsque l'acheteur de biens ou de services est un consommateur (agissant en tant que particulier, en dehors d'une activité professionnelle), le choix exprès d'une législation nationale ne peut priver celui-ci de la protection que lui accordent les règles impératives du pays où il a sa résidence habituelle. Cette exception ne s'applique cependant qu'à la condition que la conclusion du contrat ait été précédée d'une invitation expressément adressée au consommateur ou par une communication publicitaire effectuée dans l'État membre du consommateur, et que celui-ci ait pris dans son État membre toutes les dispositions nécessaires à la conclusion du contrat. Cette exception au droit des contrats a pour effet qu'un État membre autre que celui où le prestataire est établi peut appliquer des règles restreignant la libre prestation de services de la société de



l'information, sous réserve de la compatibilité des mesures restrictives avec l'article 49 du traité CE.

La deuxième catégorie de dérogations permet à un État membre, sur la base d'un examen **au cas par cas**, d'appliquer des restrictions à un service de la société de l'information fourni depuis un autre État membre dans les conditions définies à l'article 3, paragraphes 4 à 6, de la directive sur le commerce électronique<sup>15</sup>, lequel autorise les États membres à prendre des mesures visant à préserver des objectifs d'intérêt général, en particulier de protection des consommateurs et des investisseurs. L'usage de cette dérogation est encadré par une procédure communautaire, laquelle exige notamment que l'action envisagée soit notifiée à la Commission pour examen, en particulier pour éviter les cas de restrictions disproportionnées et injustifiées à la libre circulation des services de la société de l'information.

### **Une ébauche de l'approche de la Commission pour les années à venir**

La transposition de la directive sur le commerce électronique, à compter du 17 janvier 2002, suppose qu'un certain nombre de problèmes importants soient résolus pour que la Communauté puisse conserver un cadre législatif cohérent au marché intérieur des services financiers. En premier lieu, la directive prévoit un certain nombre de dérogations à la clause du marché intérieur qui concernent les services financiers et qu'il conviendra d'examiner attentivement pour assurer le bon fonctionnement du marché intérieur des services financiers de détail. L'objectif de cet examen doit être d'arriver à un degré de convergence suffisamment élevé entre les règles de protection des consommateurs pour ouvrir la voie à une approche fondée sur le principe du pays d'origine. En second lieu, dans les cas où la clause du marché intérieur s'applique, elle aboutit à des régimes différents pour le commerce électronique transfrontalier, d'une part, et les services de vente à distance, d'autre part: cela risque de créer des inégalités de concurrence entre modes de commercialisation. En troisième lieu, la clause du marché intérieur s'appliquera dans des domaines dans lesquels les divergences entre règles nationales sont encore notables, en particulier dans des domaines non harmonisés: de ce fait, les consommateurs et investisseurs risquent d'être confrontés à des régimes qui diffèrent sensiblement de ceux auxquels ils sont habitués.

La confiance des consommateurs passe par des niveaux de protection suffisamment harmonisés dans toute l'Union, qui leur assurent une protection aussi efficace et transparente dans les autres États membres que dans le leur. De même, les prestataires doivent pouvoir exercer leur activité dans l'ensemble de l'Union sans être confrontés à des obligations légales trop disparates. Il est clair que cela exigera une plus grande convergence des règles nationales, en particulier dans des domaines clés comme les règles de conduite professionnelles en matière de services d'investissement et les obligations d'information précontractuelles envisagées dans la proposition de directive sur la commercialisation à distance de services financiers.

Pour assurer cette plus grande convergence, il conviendra de combiner différentes politiques, en formulant des propositions législatives en vue de garantir un niveau élevé de protection harmonisée des consommateurs dans toute l'Union et, chaque fois que cela paraîtra approprié ou nécessaire, en prévoyant la possibilité pour les États membres d'appliquer la reconnaissance mutuelle à tout autre arrangement pertinent conforme à ce cadre législatif. Ces questions sont étudiées plus en détail dans le chapitre suivant, parallèlement à des considérations sur l'impact qu'aura la directive sur le commerce électronique dans la période de temps limitée qui sera nécessaire pour mettre effectivement en oeuvre les politiques précitées.

### **3. DOMAINE PRIORITAIRE I: ASSURER LA COHERENCE DU CADRE LEGISLATIF POUR LES SERVICES FINANCIERS**

Un des principaux objectifs de la législation de l'Union sur les services financiers est d'assurer l'accès des établissements financiers aux marchés communautaires sur la base d'un passeport européen. En pratique, on constate toutefois que les établissements actifs dans plusieurs États membres tendent à y exercer leur activité par le biais de succursales qui se conforment généralement aux règles instituées par l'État membre où la succursale est établie. Cette situation tend à renforcer la fragmentation du marché. De plus, lorsque les règles nationales sont sensiblement divergentes, notamment dans les domaines non harmonisés, l'État membre d'accueil invoque généralement des raisons d'intérêt général pour appliquer ses propres règles aux services entrants.

Par sa nature intrinsèquement transfrontalière, le commerce électronique apporte une nouvelle dimension au fonctionnement du marché intérieur. Les consommateurs ont accès à des prestataires de services de l'ensemble de la Communauté. L'offre et la demande en ligne de services financiers transfrontaliers ne pourront toutefois se développer que dans un environnement de clarté et de sûreté juridiques sauvegardant pleinement les intérêts des consommateurs et des investisseurs. Mettre en place un tel environnement suppose de répondre aux questions soulevées par le développement du commerce électronique, et en particulier par l'introduction de la directive sur le commerce électronique. Cela supposera une initiative majeure au niveau du secteur des services financiers.

Pour renforcer la convergence en matière de règles de protection des consommateurs et des investisseurs, la Commission entend mettre en oeuvre une politique comportant trois niveaux. En premier lieu, une stratégie visant à introduire un degré élevé d'harmonisation des règles de base en matière de commercialisation. En second lieu, des mesures visant à accélérer la convergence des règles propres à un secteur ou à un service particulier, notamment la normalisation du contenu et de la présentation de l'information reçue par les consommateurs afin de faciliter les comparaisons de prix et de conditions entre services transfrontaliers et services nationaux. Pour que le principe du pays d'origine fonctionne dans la pratique et puisse s'appliquer à tous les secteurs financiers et modes de commercialisation à distance, cette convergence des règles doit s'opérer à un niveau suffisamment élevé. En troisième lieu, enfin, la Commission entend passer en revue les dispositions nationales relatives aux contrats de services financiers de détail. Cet examen lui fournira une base d'analyse pour d'éventuelles mesures destinées à asseoir la sécurité juridique en ce qui concerne le commerce transfrontalier de services financiers. Par ailleurs, répondant au souhait du Conseil européen de Tampere et à une demande du Parlement européen, la Commission prépare actuellement une communication qui lancera le débat sur une éventuelle harmonisation du droit des contrats, afin d'améliorer le fonctionnement du marché intérieur.

La mise en oeuvre d'une politique aussi ambitieuse prendra inévitablement du temps et nécessitera un haut degré d'engagement politique. La directive sur le commerce électronique étant mise en oeuvre le 17 janvier 2002, la Commission analysera la façon dont cette directive devra être appliquée en attendant une convergence plus poussée. Cette analyse est esquissée à la fin du présent chapitre.

#### **Initiatives législatives et coréglementation**

Cette partie présente les initiatives, déjà en cours ou prochainement engagées, visant à accroître le degré d'harmonisation de la protection dans la Communauté. On distinguera les

initiatives horizontales, les politiques sectorielles et d'éventuelles futures mesures dans le domaine du droit des contrats.

## **Niveau I      Questions horizontales**

(i) Communications commerciales: par communications commerciales on entend les services relevant de la publicité, de la commercialisation directe, du parrainage, de la promotion des ventes et des relations publiques. Ils font déjà l'objet d'une certaine harmonisation au niveau communautaire: la publicité trompeuse a été interdite, la publicité comparative réglementée et la directive télévision sans frontières a soumis la publicité télévisée à des conditions strictes. La publicité télévisée - y compris pour les services financiers - est soumise à l'application du principe du pays d'origine (celui où le diffuseur est établi). La directive sur le commerce électronique adopte une approche similaire et prévoit des obligations de transparence supplémentaires pour toutes les publicités en ligne. Les communications commerciales doivent être clairement identifiables en tant que telles, indiquer sans ambiguïté pour le compte de qui elles sont entreprises et présenter de manière précise et non équivoque les conditions reprises pour bénéficier d'offres promotionnelles (rabais, primes ou cadeaux) ou pour participer à des concours ou jeux promotionnels. La Commission étudie actuellement ces questions pour déterminer s'il y a lieu ou non de prendre d'autres initiatives dans ce domaine.

### (ii) Commercialisation

D'importantes divergences subsistent encore au niveau des législations nationales régissant la commercialisation de services financiers. Ces services sont couverts par la proposition de directive sur la commercialisation à distance de services financiers, qui prévoit notamment l'harmonisation des règles de base à respecter par tous les modes de commercialisation (y compris au niveau du droit de rétractation, du démarchage téléphonique et des informations générales à fournir préalablement à la conclusion d'un contrat). La Commission appelle de ses vœux l'adoption rapide de cette directive: l'Union démontrerait ainsi qu'elle considère la protection des consommateurs, en particulier dans un environnement en ligne, comme une priorité.

## **Niveau II      Questions sectorielles**

D'autres initiatives seront également nécessaires au niveau de secteurs ou de services particuliers. De récentes études sur les divergences dans les obligations d'information préalable appliquées au niveau national ont mené à la définition d'un certain nombre d'objectifs prioritaires à prendre en compte dans les travaux futurs (voir tableau 1). L'analyse des règles de conduite professionnelle dans les États membres a également révélé que le degré de protection accordé aux investisseurs de détail varie notablement d'un État membre à l'autre.

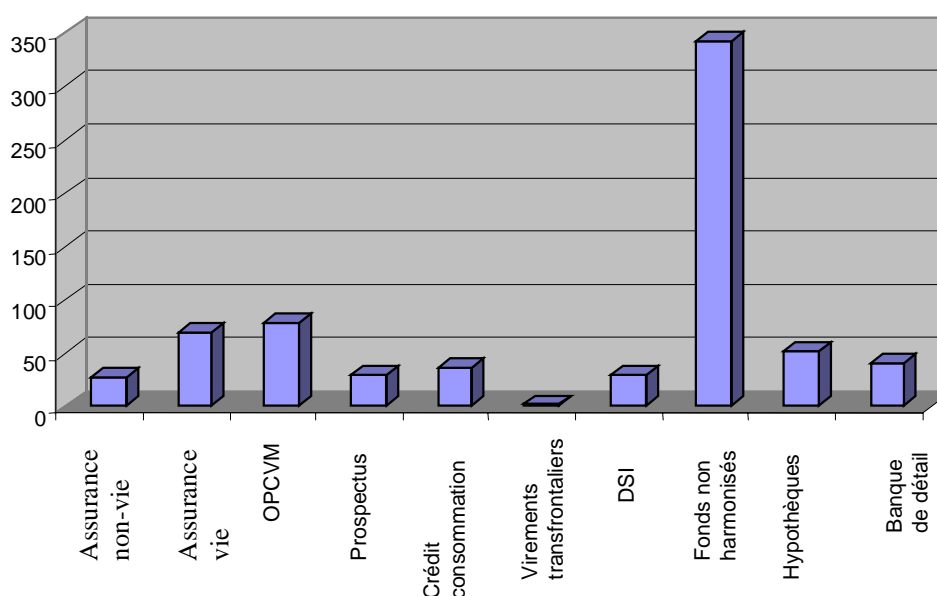
Certaines de ces initiatives - qu'elles soient en cours ou encore à l'état de projet - visent à renforcer la convergence des règles de protection des consommateurs et des investisseurs. Elles sont succinctement décrites ci-dessous. Elles sont généralement conformes à la stratégie proposée dans la présente communication et des mesures seront prises lorsque cela n'est pas le cas. En ce qui concerne les obligations d'information relatives aux services financiers les plus couramment utilisés, la Commission est persuadée que la solution la plus avantageuse pour le consommateur réside dans un degré de standardisation aussi élevé que possible, afin de faciliter la compréhension et les comparaisons entre prestataires de services.

### (i) Banque

En ce qui concerne le *crédit hypothécaire*, un code de conduite européen (volontaire) pour la commercialisation des prêts au logement sera prochainement adopté par les organes de représentation des consommateurs et du secteur, ce qui facilitera la comparaison des offres transfrontalières. La Commission doit bientôt publier une recommandation appelant à sa mise en oeuvre.

Au niveau du *crédit à la consommation*, la Commission proposera une révision de la directive de 1987 sur le crédit à la consommation. L'objectif est d'étendre son champ d'application, d'assurer une protection des consommateurs complète et de qualité et d'harmoniser les règles de calcul actuelles du taux annuel effectif global (TAEG). Cette actualisation complètera l'introduction d'obligations générales d'information préalable dans la proposition de directive sur la commercialisation à distance.

**Tableau 1: Obligations d'informations supplémentaires - ventilation par type de services financiers**



*Dans le cadre des négociations sur la directive concernant la commercialisation à distance, les États membres ont présenté une liste nationale d'obligations d'information préalable supplémentaires. Elles sont classées par type de service financier dans le graphique ci-dessus. En règle générale, les divergences les plus importantes portent sur les fonds non harmonisés, les OPCVM, l'assurance vie et le crédit hypothécaire.*

## (ii) Services d'investissement

La *directive sur les services d'investissement (DSI)* prévoit l'application des exigences du pays d'accueil aux services fournis sur son territoire dans un certain nombre de domaines, tout particulièrement pour les règles de conduite professionnelle conformément à son article 11<sup>16</sup>. Dans sa communication sur l'article 11 de la DSI<sup>17</sup>, la Commission a conclu que si les règles de conduite nationales offraient une protection suffisante permettant aux investisseurs professionnels de s'engager dans des transactions relevant des services d'investissement uniquement régies par les règles en vigueur dans le pays d'origine du prestataire, d'importantes différences subsistaient en revanche au niveau du degré de protection assuré

aux investisseurs de détail par ces règles nationales. C'est ainsi que les pays d'accueil imposent l'application de leurs propres règles de conduite nationales pour de tels investisseurs, conformément aux principes du traité et de la législation dérivée. Toutefois, une application généralisée des règles du pays d'accueil risque de constituer un frein à la prestation transfrontalière de services d'investissement. L'objectif de la révision de la DSI sera donc de concevoir et de mettre en oeuvre un texte assurant une transition en douceur vers le principe du pays d'origine. Il s'agira fondamentalement de parvenir à une convergence suffisante du contenu et des modalités d'application des règles de conduite nationales couvrant les investisseurs de détail. Le processus (non contraignant) de rapprochement du contenu des règles de conduite, pour les investisseurs professionnels comme pour les investisseurs de détail, a déjà beaucoup progressé dans le cadre de la Fédération des commissions européennes de valeurs mobilières (FESCO). Les analyses de la Commission tiendront pleinement compte de ces travaux.

En ce qui concerne les *OPCVM (Fonds harmonisés)*, la seconde proposition introduit un prospectus fondé sur une approche d'harmonisation maximale de la commercialisation des parts de fonds harmonisés.

Pour les *prospectus*, la Commission présentera prochainement une directive introduisant un véritable passeport européen unique pour les émetteurs, ces derniers ayant l'obligation d'accepter le prospectus approuvé par l'autorité compétente de l'État d'accueil. Jusqu'à l'entrée en vigueur de cette nouvelle directive, les directives existantes sur les conditions d'admission à la cote (80/390/CEE) et les offres publiques de valeurs mobilières (89/298/CEE) demeurent pleinement applicables.

#### (iii) Assurance

Dans le secteur des assurances, une plus grande convergence des obligations d'information préalable s'avère nécessaire. Pour *l'assurance non-vie*, des travaux seront engagés pour apprécier si des règles spécifiques sont nécessaires et sur le contenu à leur donner. En ce qui concerne *l'assurance vie*, la Commission évaluera si les règles existantes en matière d'information, qui prévoient déjà une harmonisation minimale, doivent être complétées par de nouvelles règles. La proposition de *directive sur les intermédiaires d'assurance* prévoit déjà un certain nombre d'obligations minimales applicables pour les clients potentiels (concernant principalement la relation de l'intermédiaire avec les entreprises d'assurance, l'obligation de définir les besoins du client et les raisons motivant le conseil). La Commission étudiera si ces exigences doivent être renforcées par une harmonisation complète ou par la reconnaissance mutuelle.

#### (iv) Domaines non harmonisés

La Commission n'envisage pas d'initiatives dans ceux des domaines non harmonisés couvrant principalement les questions de prestations de services destinées aux professionnels (par exemple, la fourniture de données analytiques à des fins d'investissement ou de données de marché similaires). Bien qu'il n'existe pas de liste exhaustive des autres domaines non harmonisés, les fonds non harmonisés et certains services auxiliaires couverts par la DSI font particulièrement problème. Il s'agit principalement des services de conseils financiers et/ou de gestion financière, du courtage sur produits de base et des activités des courtiers et teneurs de marché sur les marchés de contrats à terme et d'options. Sur la base des éléments que lui fourniront les États membres, la Commission examinera s'il y a lieu de prévoir des initiatives au niveau de ces activités.

### **Niveau III Réexamen des règles régissant les contrats de services financiers**

Les services financiers - en particulier dans la banque et l'assurance - relèvent du domaine contractuel (par exemple, conditions d'un prêt bancaire - intérêt fixe ou variable, durée ou possibilité de remboursement anticipé). Ces conditions contractuelles déterminent, parallèlement au prix, le caractère plus ou moins attrayant d'un produit pour les consommateurs et les investisseurs. Au fil du temps, les États membres ont développé leurs propres règles contractuelles visant à la protection des consommateurs et investisseurs, règles qui sont divergentes alors qu'elles exercent une influence non négligeable sur la forme et le contenu du service financier offert. Des services considérés comme normaux dans certains États membres (par exemple la rémunération des comptes courants) peuvent être illégaux dans d'autres. Lorsque de telles règles ne sont pas indispensables à la protection de l'intérêt général, il est clair qu'elles entravent la mise en place du marché intérieur pour les services financiers de détail.

La Commission va procéder à un réexamen dont l'objectif sera de minimiser les risques de fragmentation du marché induits par la coexistence de nombreux corps d'obligations différentes concernant les contrats conclus avec les consommateurs<sup>18</sup>. Elle étudiera comment les consommateurs peuvent avoir accès aux services financiers de détail régis par la loi d'un autre État membre. Comme dans le cas des règles afférentes à la commercialisation, une plus grande convergence des mesures de protection des consommateurs pourrait s'avérer nécessaire, selon des modalités ménageant un équilibre entre besoin d'une plus grande homogénéité des règles nationales et nécessité de maintenir la dynamique d'innovation et la diversité de choix au niveau des produits.

#### **Application de l'article 3, paragraphe 4**

Aussi longtemps qu'un niveau approprié de convergence des règles nationales ne sera pas assuré, les États membres pourront éprouver le besoin, dans certains domaines, de continuer à appliquer la réglementation nationale aux consommateurs et investisseurs de détail. Cela suppose toutefois que cette application soit conforme aux dérogations prévues par la directive sur le commerce électronique, en particulier celle de son article 3.

Pour assister les États membres et les prestataires de services et assurer une bonne application de la directive, la Commission s'efforcera d'identifier les types de législation auxquels les États membres pourraient souhaiter appliquer la dérogation. La Commission consultera les États membres et les autres parties intéressées au cours de 2001. L'objectif de cette consultation sera d'analyser les divergences dans les niveaux de protection offerts par certaines dispositions nationales que les États membres pourraient vouloir continuer à appliquer aux services en provenance du reste de l'UE et de faciliter l'examen de la proportionnalité de ces dispositions au regard de l'article 3 (paragraphe 4 à 6).

Cette analyse ne sera pas juridiquement contraignante et sera, bien entendu, sans préjudice des interprétations éventuelles de la Cour de justice. Elle sera néanmoins très utile car elle permettra d'évaluer la nécessité et la proportionnalité de certaines mesures que pourraient prendre les États membres sur la base de l'article 3, paragraphes 4 à 6. Elle aidera ainsi les États membres à mieux cerner celles de leurs règles nationales de protection des consommateurs et petits investisseurs qu'ils souhaitent appliquer aux services fournis depuis le reste de l'UE, et donc à informer les prestataires de services sur leur politique en la matière.

Cette analyse évoluera en fonction de l'expérience acquise dans l'application de la directive, des transformations du marché, des progrès réalisés dans la convergence et tiendra compte du délai de 2005 fixé pour la mise en oeuvre intégrale du plan d'action sur les services financiers.

#### **4. DOMAINE PRIORITAIRE II: RENFORCER LA CONFIANCE DES CONSOMMATEURS DANS LES SYSTÈMES DE RECOURS ET DE PAIEMENT SUR INTERNET**

La présente section passe rapidement en revue un certain nombre de mesures supplémentaires (souvent d'ordre non législatif) conçues pour renforcer la confiance des consommateurs dans la prestation de services financiers en ligne. Elles relèvent de deux catégories principales. En premier lieu, mesures visant à assurer un accès rapide et efficace à des mécanismes de recours en cas de problèmes. En second lieu, mesures traitant d'un certain nombre de questions liées à l'utilisation des nouvelles technologies, par exemple la sécurité et la fiabilité des paiements sur Internet.

##### **Recours transfrontaliers**

Les consommateurs doivent pouvoir effectuer des transactions transfrontalières portant sur des services financiers en toute confiance. La situation actuelle a été profondément transformée par le commerce électronique: consommateurs et prestataires des différents pays se retrouvent sur un marché unique. L'accès effectif à un recours transfrontalier en cas de litige est donc d'une importance fondamentale. Tous les consommateurs doivent avoir accès à la justice par le biais du système juridique d'un État membre. La récente transposition de la Convention de Bruxelles dans un règlement communautaire<sup>19</sup> devrait permettre au consommateur, sous certaines conditions, de choisir la juridiction compétente en cas de litige. Toutefois, le caractère onéreux d'une action judiciaire par rapport à la valeur du produit ou service en cause, sa longueur et les difficultés souvent causées par la complexité des procédures tendent à faire de la saisie des tribunaux une solution de dernier recours. Par conséquent, pour que les consommateurs aient suffisamment confiance dans les autres marchés nationaux, il faut qu'ils aient l'assurance de disposer de voies de recours simples, efficaces et peu coûteuses en cas de litige.

Pour ceux qui n'auraient pas obtenu satisfaction du prestataire, il est donc indispensable d'avoir un mode de règlement des litiges par intervention d'un tiers. On considère généralement que les systèmes alternatifs de résolution des litiges (Alternative Dispute Resolution ou ADR) constituent un moyen efficace d'atteindre cet objectif. Le Conseil européen de Lisbonne a demandé la mise en place de systèmes de ce type au niveau communautaire en vue de renforcer la confiance des consommateurs dans le commerce électronique au sein de l'Union. Le rôle pivot des ADR dans un environnement en ligne a également été reconnu internationalement (par l'OCDE et le "Global Business Dialogue", par exemple). Plusieurs initiatives d'ADR provenant du secteur privé semblent encourageantes (par exemple celles développées par Eurochambers, Webtrader, ECODIR, Cybercourt, e-Mediator et ODR.NL).

La Commission a elle-même lancé un certain nombre d'initiatives. Elles incluent notamment le réseau EEJ-NET (Réseau européen extrajudiciaire) qui relie des ADR nationaux notifiés à la Commission comme appliquant des principes fondamentaux<sup>20</sup> garantissant leur équité et leur efficacité. EEJ-NET propose une structure de communication et de soutien constituée de points de contact nationaux présents dans chaque État membre. En cas de litige avec une entreprise, le consommateur peut s'adresser à son point de contact où il trouvera conseils et assistance en vue de déposer une plainte auprès de l'organe notifié du pays où est établie l'entreprise. Dans les litiges transfrontaliers, les points de contact aplaniront les obstacles décourageant actuellement le recours aux procédures extrajudiciaires (différences de langue, manque d'information, etc.) et transmettront par le réseau la plainte à l'organe approprié.



Dans le domaine des services financiers, le réseau *FIN-NET* (FINAncial Services complaints NETwork) a récemment été lancé. Il relie les systèmes qui sont chargés, au niveau national, de la résolution extrajudiciaire des plaintes concernant les services financiers en vue de former un réseau couvrant l'ensemble de la Communauté. Contrairement à d'autres secteurs commerciaux, des structures existent déjà dans chaque État membre. Ce réseau tire donc parti de la connaissance et de l'expérience existant au niveau national, avec des traditions bien établies de recherche de solutions extrajudiciaires. Les consommateurs peuvent donc disposer d'un système de recours souple, passant en particulier par les organes de recours de leur propre pays. Les échanges d'information entre organes de recours nationaux ont été renforcés et les participants ont convenu de procédures de coopération couvrant toute l'Union. Malgré la forme variable des systèmes participants, ceux-ci doivent se conformer à la recommandation 98/257 de la Commission<sup>21</sup> qui énonce les principes applicables par les organes chargés de la résolution extrajudiciaire des litiges de consommation, ce qui garantit des conditions d'équité et d'impartialité raisonnablement comparables à celles des procédures devant les tribunaux. En pratique, la coopération au sein du réseau s'appuie sur un protocole d'accord volontaire auquel ont souscrit les organes participants. Ce protocole définit les principes de base de la coopération et son cadre de fonctionnement.

La Commission continuera à encourager le développement d'organes de recours au niveau national et leur adhésion à FIN-NET. Parallèlement, la Commission finance un programme de recherche visant à développer des méthodologies en ligne à l'usage des réseaux transfrontaliers, de manière à faciliter l'accès aux ADR et à rendre leur fonctionnement aussi efficace que possible.

### **Systèmes de paiement sécurisés sur Internet**

La sécurisation des paiements électroniques est indispensable au développement du commerce électronique entreprise/consommateur (BtoC). Aujourd'hui, il n'existe pas encore de méthode généralisée qui soit à la fois efficace, sûre et peu coûteuse pour effectuer des paiements transfrontaliers sur Internet. L'inquiétude des consommateurs en ce qui concerne la sécurité des paiements sur Internet<sup>22</sup> a été renforcée par un certain nombre de graves erreurs au niveau de la prestation de services financiers en ligne.

Il existe une législation communautaire conçue pour protéger le consommateur dans le domaine des paiements électroniques (voir tableau 2). Les cartes de paiement sont actuellement l'instrument de paiement en ligne le plus répandu, les autres systèmes de paiement électronique incluant les systèmes fondés sur la monnaie numérique sur Internet ("cybermonnaie") ou reposant sur des écritures comptables<sup>23</sup>. Le cadre législatif en vigueur garantit une certaine protection aux consommateurs mais il n'apporte pas de réponse satisfaisante à nombre des questions soulevées par le commerce en ligne dans la Communauté<sup>24</sup>. Le "patchwork" formé par les dispositions nationales accroît également le risque de fragmentation législative du marché intérieur. Des améliorations sont nécessaires au niveau de la sécurité technique et de la mise en place de "filets de sécurité" législatifs en cas de problèmes de paiement.

Dans le domaine de la **sécurité technique**, l'initiative *e-Europe* de la Commission<sup>25</sup> vise à promouvoir l'utilisation des nouvelles technologies, avec notamment un plan d'action sur la carte à puce, et projette une accélération des travaux sur les techniques d'identification et d'authentification. Les cartes à puce étant une possession personnelle, elles sont perçues comme privées et sûres et donc comme un moyen fiable pour détenir et transférer des données. Les cartes à puce permettent également d'avoir accès à toute une série de services et d'applications électroniques. La proposition de décision-cadre visant à combattre la fraude et

la contrefaçon des moyens de paiement autres que les espèces prévoit la criminalisation de ce type d'activités dans toute l'Union. Dans une communication associée, la Commission propose toute une série de mesures (étude sur la sécurisation des nouvelles solutions de paiement pour le commerce électronique, échanges d'information, formation et fourniture de matériel pédagogique) pour décourager les fraudeurs et renforcer la confiance des consommateurs.

Le renforcement de la confiance des consommateurs dans les moyens de paiement électroniques supposera probablement la mise en place d'un **cadre législatif** garantissant un remboursement en cas de problèmes. Aux États-Unis, la législation-cadre dans ce domaine donne aux sociétés fournissant les principales cartes de paiement internationales un rôle central en matière de protection des consommateurs par le biais de leur système<sup>26</sup> de « remboursement ». Dans l'Union, à quelques exceptions près, ces mécanismes propres au secteur ne sont généralement pas fondés sur la législation nationale, mais régis par le contrat liant banque émettrice de la carte et banque du commerçant dans le cadre du système de la société de cartes de paiement. La décision d'engager ou non une procédure de remboursement sur plainte du titulaire de la carte est prise par la banque émettrice. Il n'existe donc pas de base législative cohérente organisant ce type de remboursement dans le marché intérieur. Il est clair que cela nuit à la généralisation des procédures de remboursement, en particulier au niveau des transactions transfrontalières.

### **Tableau 2: La protection des consommateurs dans le domaine des paiements**

La recommandation 97/489/CE<sup>27</sup> concerne les opérations effectuées au moyen d'instruments de paiement électroniques. Elle contient des dispositions sur la responsabilité en cas de transaction non autorisée et couvre les transferts électroniques de fonds, y compris la banque à domicile.

La directive 87/102/CEE<sup>28</sup> sur le crédit à la consommation prévoit que le consommateur peut, dans certaines circonstances, exercer un recours à l'encontre du prêteur (responsabilité associée du prêteur). Elle ne s'applique pas aux cartes de débit immédiat ou différé.

La directive 97/7/CE<sup>29</sup> relative à la protection des consommateurs en matière de contrats à distance, prévoit que le consommateur peut demander l'annulation d'un paiement et son remboursement en cas d'utilisation frauduleuse de sa carte de paiement. Le champ de la protection reste toutefois limité et des problèmes plus généraux concernant les paiements à distance continuent à se poser. Une protection similaire est envisagée pour les services financiers par le projet de directive sur la commercialisation à distance de services financiers.

Les directives 2000/28/CE<sup>30</sup> et 2000/46/CE<sup>31</sup> sur la monnaie électronique disposent que la monnaie électronique ne peut être émise que par des établissements soumis à surveillance et satisfaisant à certains critères juridiques et financiers afin de garantir la sécurité technique.

La directive 97/5/CE<sup>32</sup> relative aux virements transfrontaliers contient des règles concernant l'exécution des virements transfrontaliers et la transparence des conditions.

La communication sur la prévention de la fraude<sup>33</sup> préconise notamment l'adoption, pour les instruments de paiement, du niveau de sécurité le plus élevé possible (dans la limite de la viabilité économique) et présente un plan d'action de prévention de la fraude qui contient des mesures préventives détaillées visant à réduire les fraudes.

Le projet de décision-cadre<sup>34</sup> propose l'harmonisation de certaines dispositions des droits pénaux nationaux portant sur la fraude et la contrefaçon, de sorte que de tels actes soient considérés comme des infractions pénales dans l'ensemble de l'Union et fassent l'objet de sanctions appropriées.

La directive 99/93/CE<sup>35</sup> définit les règles de la reconnaissance juridique des signatures électroniques et des procédures de certification.

Les directives 95/46/CE<sup>36</sup> et 97/66/CE<sup>37</sup> (protection des données personnelles) garantissent la protection des personnes dans le traitement des données à caractère personnel et le droit à la vie privée dans le cadre du commerce électronique.

Il est donc urgent de mettre en place, au niveau communautaire, un cadre législatif instituant un droit au remboursement en cas de transaction non autorisée ou de non-livraison et précisant les conditions associées à ce remboursement. Sa mise en oeuvre pourrait s'appuyer sur d'autres mesures, à caractère non législatif. Ces dernières définiraient les objectifs et le cadre dans lequel le secteur pourra décider des modalités les plus appropriées pour s'acquitter de ses obligations, par exemple en développant les systèmes de remboursement déjà opérationnels.

Le secteur des paiements devra s'impliquer activement (en particulier lorsqu'un problème apparaît au niveau du paiement lui-même: erreur de traitement ou utilisation frauduleuse de l'instrument de paiement sur Internet). Le secteur doit également être associé à la résolution des litiges entre consommateur et commerçant du fait de la non-livraison du produit ou service que le consommateur a déjà payé (mais pas des litiges portant sur la qualité). Les obligations imposées aux différents intervenants dans le processus de paiement doivent être réduites au minimum. Pour limiter les risques de recours abusifs aux systèmes de remboursement, il est essentiel que ces systèmes permettent aux commerçants d'un État membre de vérifier l'identité des consommateurs dans un autre État membre.

## 5. DOMAINE PRIORITAIRE III: RENFORCEMENT DE LA COOPÉRATION PRUDENTIELLE

La convergence législative des exigences réglementaires et leur application dans le marché intérieur ont pu s'appuyer sur le vaste réseau de protocoles d'accord unissant les instances prudentielles nationales du secteur financier, ainsi que sur la coopération mise en oeuvre au niveau bilatéral ou par le biais des comités communautaires existants<sup>38</sup>. Ces divers arrangements sont la base même du contrôle prudentiel sur le marché intérieur des services financiers. Les instances prudentielles des pays d'accueil se reposent de manière croissante sur l'autorité du pays d'établissement des prestataires de services financiers pour un contrôle à la source de la prestation de services financiers. Les transformations induites par le développement du commerce électronique rendent nécessaire un contrôle plus strict et une adaptation appropriée de ces arrangements pour que ceux-ci puissent continuer à remplir leur mission, qui est de favoriser une intégration sans cesse plus étroite des marchés financiers. De fait, le rapport intérimaire du groupe Lamfalussy<sup>39</sup> a proposé des changements institutionnels au niveau de la conception et de l'application des règles afin de mieux les adapter aux évolutions rapides du marché.

### **Responsabilité de l'exercice du contrôle prudentiel et cadre prudentiel applicable**

La directive sur le commerce électronique ne modifie pas les arrangements existants pour la surveillance prudentielle des établissements fournissant des services financiers. La directive attribue la responsabilité de l'application des règles aux autorités publiques du pays d'établissement du prestataire de la société de l'information<sup>40</sup>. Dans la plupart des cas, cela correspond au "pays d'origine" prescrit par les directives sectorielles des services financiers. Pour l'assurance, la dérogation à l'article 3, paragraphes 1 et 2, laisse inchangée l'approche prudentielle existante. Pour les services bancaires et d'investissement, en revanche, la définition de l'établissement contenue dans la directive sur le commerce électronique ne correspond pas toujours au "pays d'origine" au sens des directives sectorielles.

Cela se vérifie au niveau de la surveillance des succursales. Même si, pour les succursales, la directive sur le commerce électronique dispose que ce sont les autorités du pays d'établissement du prestataire du service de la société de l'information qui ont compétence pour veiller au respect des règles prudentielles applicables, cela n'affecte pas les transferts de compétences entre États membres déjà prévus par la législation sur les services financiers actuellement en vigueur. Dans ces conditions, les transferts de compétence du pays d'accueil au pays d'origine déjà réalisés (par exemple en matière d'agrément, de contrôle prudentiel, de dépôt de garantie et de surveillance des succursales) restent intégralement d'application. Par conséquent, du fait des transferts de compétences déjà explicitement opérés par les directives sectorielles de l'UE, le contrôle prudentiel des succursales continue à relever du "pays d'origine" au sens de ces directives sectorielles.

### **Surveillance des relations entreprise/client**

Au niveau communautaire, les instances de surveillance de la banque et de l'assurance traitent principalement des questions prudentielles. La responsabilité du traitement des plaintes (relation entreprise/client) échoit fréquemment aux médiateurs des secteurs de la banque et de l'assurance. Les instances de surveillance des marchés de valeurs mobilières, ou des autorités déléguées, supervisent le respect des règles de conduite professionnelle régissant la relation entre prestataire et client. Il convient de mettre en oeuvre une approche cohérente du traitement des transactions transfrontalières: la définition des règles, et la responsabilité de

leur application concrète, doivent être progressivement transférées au pays d'origine du prestataire du service. Toutefois, aussi longtemps que ce transfert des compétences n'aura pas été entièrement réalisé, les procédures existantes de contrôle du respect des règles de conduite professionnelle dans les transactions transfrontalières demeureront d'application. Ces règles seront également actualisées dans les conditions définies par la communication de la Commission sur l'article 11 de la DSI.

### **Procédures de notification**

Un contrôle efficace des prestations transfrontalières de services en ligne suppose un renforcement de la coopération entre autorités publiques. L'article 19 de la directive sur le commerce électronique établit un cadre approprié pour cette coopération: les États membres sont tenus de se doter de moyens suffisants de contrôle et d'investigation pour contrôler, à la source, l'ensemble des prestations transfrontalières de services de commerce électronique (y compris les services financiers). L'article 19 prévoit également des échanges d'information entre autorités publiques concernant les prestations transfrontalières. En ce sens, il vient compléter les procédures de coopération déjà prévues par un certain nombre de directives sectorielles. La Commission discutera avec les États membres des modalités pratiques selon lesquelles la coopération prévue par l'article 19 pourra être mise en oeuvre afin d'assurer une surveillance efficace des transactions transfrontalières en ligne de services financiers. Il est toutefois prévisible que le besoin de recourir aux procédures de notification va décroître au fur et à mesure que les règles nationales convergeront. L'examen de mi-parcours de 2003 portera notamment sur l'utilité du maintien de ces procédures et sur les modifications éventuelles à leur apporter.

### **Blanchiment de capitaux**

Conformément au droit communautaire, le principe du contrôle par l'État d'origine doit être appliqué aux affaires de blanchiment de capitaux s'inscrivant dans un contexte transfrontalier<sup>41</sup>. Dans le cas des transactions en ligne, les exigences du pays d'origine sont plus difficiles à appliquer et, comme l'a reconnu la Commission dans sa proposition de révision de la directive sur le blanchiment de capitaux, elles comportent un risque plus grand en raison de l'absence de contact direct. En fait, de nombreux États membres exigent que les prestataires de services reçoivent de la documentation des déposants potentiels, voire, dans certains cas, qu'ils les rencontrent.

Il est donc urgent d'analyser les risques associés aux virements en ligne et transfrontaliers. Les signatures électroniques et les autres techniques d'identification et d'authentification contribueront certainement en partie à la solution de ces questions. Quant à la Commission, elle discutera des menaces potentielles avec les États membres et d'autres parties intéressées, notamment le comité de contact sur le blanchiment de capitaux et le groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux.

### **Profils de risque prudentiel**

L'émergence de nouveaux profils de risque dans les services financiers, associée à l'apparition de modèles d'entreprise basés sur la prestation de services financiers par voie électronique, a conduit diverses instances à entamer des travaux sur les problèmes prudentiels soulevés par ces évolutions. Une part notable de ces risques appartient à des catégories de risque bien connues comme les risques de crédit, de marché, de taux d'intérêt et d'assurance. Les autorités de réglementation et de surveillance examinent actuellement toute une série de questions, en particulier celles énumérées au tableau 3.

Des défaillances causées par l'un ou l'autre des risques associés à la prestation en ligne de services financiers pourraient entraîner des risques juridiques et de réputation significatifs. Ces risques ne sont pas nouveaux, mais leur importance relative tend à croître en raison de la dépendance croissante à l'égard de la technologie. Pour répondre à ces nouveaux défis, un suivi régulier et des travaux ont été engagés au niveau communautaire et international. La révision en cours des exigences prudentielles (fonds propres) permet également une meilleure compréhension de la nature et de l'importance réelle de ces risques, un acquis qui sera pris en compte dans la rédaction du projet de nouvelle directive relative aux exigences de capital applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement. Dans le secteur de l'assurance, l'exercice "solvabilité II" prévoit un examen approfondi de la situation financière globale des entreprises d'assurance. Cet examen sera nettement plus exhaustif que les exigences de marge de solvabilité traditionnelles et prendra aussi pleinement en compte les nouveaux risques associés au commerce électronique.

### Tableau 3

- **Questions stratégiques:** la conception et la mise en oeuvre des stratégies Internet doivent être mûrement réfléchies et les conséquences de ces stratégies doivent être bien comprises par la direction des entreprises.
- **Recours accru à la technologie:** les nouveaux systèmes sont souvent intégrés aux systèmes antérieurs ou aux systèmes de tiers. Les établissements financiers doivent pouvoir se fier sans réserve aux systèmes fournis par des tiers car, en fin de compte, c'est eux qui devront assumer la responsabilité du contrôle et de la gestion de la livraison/prestation des services. L'interaction entre les systèmes soulève aussi la question de l'intégrité des données reçues et transmises.
- **Sécurité:** au niveau interne, la sécurité des canaux de transmission électroniques et des informations stockées doit être garanti. Les données personnelles relatives au client doivent être protégées. Les menaces que constituent les pirates informatiques ou le "refus de service" doivent être combattues. Le recours accru au traitement direct ("straight through processing") doit être associé à de nouveaux moyens de détecter et de corriger les erreurs.
- **Disponibilité:** des mesures, y compris des plans d'urgence, sont nécessaires pour éviter les ruptures de fonctionnement ("system downtime") dues à des capacités limitées, à un refus de service ou à des problèmes techniques. Les prestataires de services financiers doivent veiller à ne pas créer un fossé entre les attentes de leur client et les prestations qu'ils sont en mesure de garantir.
- **Externalisation:** le recours croissant aux prestataires de services de la société de l'information et le coût réduit des solutions en "prêt à porter" rend la fourniture de services financiers en ligne relativement peu chère. Les établissements financiers réglementés doivent prendre toutes les précautions nécessaires pour évaluer la qualité et la viabilité des fournisseurs externes de services, lesquels pourraient avoir une connaissance imparfaite de l'environnement réglementaire des services financiers. Le risque d'utilisation par des tiers des données concernant la clientèle mérite aussi une attention particulière.

## 6. PROCHAINES ÉTAPES

Les mesures préconisées dans la présente communication devront être rapidement mises en oeuvre si l'on veut respecter le délai de 2005 fixé par le Conseil européen de Lisbonne pour l'établissement d'un marché intégré des services financiers de détail.

La Commission va immédiatement engager des discussions avec les experts des États membres en vue de recueillir des informations sur les exigences nationales dans le secteur des services financiers, de façon à pouvoir formuler, sur la base de ces informations, son analyse sur l'application de l'article 3, paragraphes 4 à 6, de la directive sur le commerce électronique. Les autres parties intéressées, en particulier les organisations représentatives du secteur et des consommateurs, seront également invitées à apporter leur contribution.

Il sera procédé à des consultations élargies afin d'évaluer la nécessité éventuelle d'une harmonisation plus poussée et d'examiner les règles nationales de protection applicables aux contrats conclus par les consommateurs, de manière à pouvoir déterminer les modalités selon lesquelles les services financiers de détail peuvent être librement proposés dans toute la Communauté dans un cadre assurant la sûreté juridique, un éventail de choix accru et des prix plus bas.

Les problèmes de contrôle et de surveillance évoqués dans la présente communication seront soumis aux comités compétents du secteur des services financiers, qui examineront notamment les meilleures façons de contrôler et de contenir les nouveaux risques susceptibles d'apparaître dans un environnement de services financiers en ligne.

Après le lancement récent de FIN-NET, réseau communautaire de systèmes alternatifs de résolution des litiges, la Commission se propose d'organiser des réunions régulières des membres du réseau afin de créer un forum d'échange d'informations et de mise en commun des expériences.

Les propositions concernant les paiements sur internet seront d'abord discutées au sein des groupes sur les systèmes de paiement. Sur la base de leurs conclusions, la Commission inclura des propositions de nouvelles initiatives dans le rapport au Parlement européen et au Conseil qu'elle doit remettre en fin d'année.

---

<sup>1</sup> COM (1999)232 du 11.05.1999

<sup>2</sup> COM(2000)888 du 29.12.2000.

<sup>3</sup> COM(97)157 du 16.04.1997.

<sup>4</sup> Directive 2000/31/CE du Parlement européen et du Conseil du 08.06.2000 relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information, et notamment du commerce électronique, dans le marché intérieur.

<sup>5</sup> Par service de la société de l'information on entend tout service presté normalement contre rémunération, à distance et au moyen d'équipements électroniques de traitement et de stockage de données, à la demande individuelle d'un destinataire de services.

<sup>6</sup> COM(2000)729 du 15.11.2000.

<sup>7</sup> COM (1999) 0385 du 23.07.1999.

- 
- <sup>8</sup> La définition du "prestataire établi" figurant dans la directive sur le commerce électronique est basée sur le traité et sur la jurisprudence de la Cour de justice. Un prestataire est considéré comme établi s'il exerce d'une manière effective une activité économique au moyen d'une installation stable pour une durée indéterminée. Les succursales UE de sociétés non-UE n'étant pas des sociétés européennes au sens de l'article 48 du traité, elles n'entrent pas dans le champ de cette définition.
- <sup>9</sup> Le onzième considérant de la directive sur le commerce électronique stipule que la directive est sans préjudice du niveau de protection établi par des directives comme la directive relative à la publicité trompeuse et comparative (directive 84/450/CEE, JOL 250, 19.09.1984, p. 17-20, du Conseil modifiée par la directive 97/55/CE - JOL 290 du 23.10.1997, p. 18 à 23- du Parlement et du Conseil), la directive concernant les clauses abusives (directive 93/13/CEE du Conseil, JOL 95 du 21.04.1993, p. 29-34), les directives sur le crédit à la consommation (directive 87/102/CEE, JOL 278 du 11.10.1988, p. 33 du Conseil modifiée en dernier lieu par la directive 98/7/CE, JOL 101 du 01.04.1998, p. 17-23 du Parlement européen et du Conseil) ou la future directive concernant la vente à distance de services financiers.
- <sup>10</sup> Le prestataire de services doit se conformer à certaines exigences concernant l'accès à l'activité d'un service de la société de l'information (qualifications, autorisations, etc.) ou l'exercice de l'activité d'un service de la société de l'information (qualité ou contenu du service, publicité, contrats, responsabilité du prestataire). Ces exigences ne sont pas applicables aux services qui ne sont pas fournis par voie électronique.
- <sup>11</sup> Article 30 et titre IV de la directive 92/49 CEE (JOL 311 du 14.11.1997, p. 42), titre IV de la directive 92/96 CEE (JOL 311 du 14.11.1997, p. 43), articles 7 et 8 de la directive 88/357 CEE (JOL 172 du 04.07.1988, p. 1) et article 4 de la directive 90/619 CEE (JOL 330 du 29.11.1990, p. 50-61). Ces dérogations sont motivées par le fait que les dispositions précitées stipulent clairement que le droit applicable au contrat est celui du pays dans lequel le risque est situé. Ces dérogations ne couvrent toutefois que des activités des entreprises d'assurance couvertes par les directives concernées et non les activités des intermédiaires d'assurance, lesquels relèveront - pour ce qui concerne leurs activités en ligne - de la clause du marché intérieur de la directive.
- <sup>12</sup> Article 44, paragraphe 2, de la directive 85/611 CEE (JOL 375 du 31.12.1985, p. 3-18). Cette dérogation vise à éviter d'éventuels conflits entre l'interprétation de l'article 44, paragraphe 2, et le directive sur le commerce électronique.
- <sup>13</sup> Établissements auxquels les États membres ont appliqué une des dérogations prévues à l'article 8, paragraphe 1, de la directive 2000/46 CE (JOL 275 du 27.10.2000, p. 39-43).
- <sup>14</sup> On soulignera que les dérogations générales à la clause du marché intérieur, énumérées en annexe, ont deux effets: d'une part, elles autorisent les États membres à prendre des mesures, conformes à la législation communautaire, contre les services de la société de l'information dont ils sont destinataires et qui proviennent de sites web de prestataires établis dans d'autres États membres. D'autre part, elles impliquent également que l'État membre dans lequel le prestataire de services est établi n'est pas tenu d'assurer la protection des clients dans les autres États membres dans lesquels le service est accessible et peut être reçu. De fait, une dérogation à l'approche du marché intérieur autorise les États membres à prendre en compte les "régimes off shore" et à appliquer des règles de protection moins strictes pour les transactions avec des clients d'autres États membres (par rapport à celles avec des clients nationaux).
- <sup>15</sup> Le service en question doit nuire à un des objectifs d'intérêt général énumérés au paragraphe 4, en particulier nuire à la protection des consommateurs, y compris des investisseurs, ou au moins constituer un risque sérieux et grave d'atteinte à ces objectifs. La mesure prise par l'État membre doit être proportionnée. Il doit préalablement avoir demandé à l'État membre dans lequel le prestataire de services est établi de prendre des mesures, et n'en prendre lui-même que si ce dernier n'en a pas pris ou que celles-ci n'ont pas été suffisantes. Enfin, l'État membre concerné doit avoir notifié à la Commission son intention de prendre une telle mesure. Il peut déroger aux conditions précitées en cas d'urgence. Dans ce cas, la mesure doit être notifiée à la Commission dans les meilleurs délais. La Commission doit examiner dans les plus brefs délais la compatibilité des mesures notifiées avec le droit communautaire. Si elle parvient à la conclusion que la mesure est incompatible avec celui-ci, la Commission demande à l'État membre concerné de s'abstenir de prendre les mesures envisagées ou de mettre fin d'urgence aux mesures en question.



- 
- 16 Les principaux domaines sont les suivants: application des règles visant à éviter les conflits d'intérêt aux succursales (article 10, cinquième tiret); application de règles de conduite dictées par l'intérêt général (cf. COM(2000)722), 14.11.2000; publicité pour les services d'investissement (article 13); règles de concentration permettant d'imposer aux firmes effectuant certaines transactions de les réaliser sur un "marché réglementé" national; informations à fournir à des fins statistiques (article 19, paragraphe 1); possibilité, pour l'autorité compétente du pays d'accueil, de prendre des mesures d'urgence pour imposer le respect des normes nationales (article 19, paragraphes 2 à 8).
- 17 COM(2000)722 du 14.11.2000.
- 18 Pour certains services d'assurance, les assurances sociales obligatoires, par exemple, la complexité des liens avec le cadre législatif national peut cependant être telle que les produits doivent être modélisés conformément aux exigences impératives régissant chaque marché national.
- 19 Règlement du Conseil sur la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale, JOL 12 du 16.01.2001, p. 1-23.
- 20 Les sept principes fondamentaux régissant les ADR proposant ou imposant une décision sont énumérés dans la recommandation de la Commission 98/257/CE (JOL 115 du 17.04.1998,p.31) relative aux principes applicables aux organes chargés du règlement extrajudiciaire des litiges de consommation.
- 21 Recommandation 98/257/CE, JOL 115 du 17.04.1998, p. 31, de la Commission concernant les principes applicables aux organes responsables pour la résolution extrajudiciaire des litiges de consommation.
- 22 Selon une récente enquête Eurobaromètre (Eurobaromètre 52: consommateurs et services financiers), 80 % des consommateurs se méfient des nouvelles technologies de paiement. De plus, il ressort d'estimations fournies par le secteur que si l'usage des cartes de paiement sur Internet représente seulement 2 % du total des transactions par carte, elles correspondent en revanche à la moitié des plaintes associées à de telles transactions.
- 23 Les systèmes reposant sur des écritures comptables ne posent pas de problème pratique majeur, mais sont pour l'essentiel limités aux virements (débiteurs ou créditeurs) effectués au niveau national entre comptes bancaires. De nouvelles formes de paiements électroniques, comme la présentation électronique des factures (Electronic Bill Presentment (EBPP) ou les paiements par WAP, commencent à apparaître au niveau des États membres mais devraient également pouvoir fonctionner dans un contexte transfrontalier pour acquérir la dimension transfrontière du commerce électronique. L'utilisation de la monnaie virtuelle sur Internet reste encore marginale, en particulier pour les paiements transfrontaliers. Pour l'instant, la cybermonnaie joue donc un rôle mineur. Le document de discussion n° 17/2000 de la Banque de Finlande ("Re-engineering of payments systems for the e-world") présente une approche à la fois plus globale et plus radicale.
- 24 Certaines dispositions nationales s'appliquent à l'intérieur du pays mais pas à l'extérieur; les approches nationales concernant la question du caractère définitif des paiements sont divergentes; certaines dispositions s'appliquent aux cartes de crédit mais pas aux cartes de débit.
- 25 L'initiative eEurope est un plan d'action de deux ans qui vise à faciliter l'accès de tous les citoyens de la Communauté européenne aux services et applications basés sur les technologies de l'information et des communications (TIC).
- 26 Si le commerçant ne donne pas satisfaction à la réclamation du consommateur, ce dernier est remboursé par l'émetteur de sa carte. Par la suite, l'émetteur de la carte et l'acquéreur de la carte (en règle générale la banque du commerçant) règlent le problème par des procédures internes. Le secteur des cartes a défini une série de conditions à remplir pour qu'un tel remboursement soit effectué et qui assure, au minimum, que les droits reconnus au consommateur par la législation seront satisfaits. Le système couvre également les cas de figure dans lesquels le commerçant conteste le bien-fondé de la réclamation du consommateur. Dans sa forme la plus simple, le « remboursement » constitue, pour le consommateur, un mécanisme de remboursement à la fois rapide et efficace.
- 27 Recommandation 97/489/CE, JO L 208, 02.08.1997, p. 52.

- 
- 28 Directive 87/102/CEE, JO L 278, 11.10.1988, p. 33.
- 29 Directive 97/7/CE, JO L 144, 04.06.1997, p. 19-27.
- 30 Directive 2000/28/CE, JO L 275, 27.10.2000, p. 37-38.
- 31 Directive 2000/46/CE, JO L 275, 27.10.2000, p. 39-43.
- 32 Directive 97/5/CE, JO L 43, 14.02.1997, p. 25.
- 33 Procédure écrite (2001)03.
- 34 COM(1999)438 du 28.12.1999.
- 35 Directive 99/93/CE, JO L 13, 19.01.2000, p. 12-20.
- 36 Directive 95/46/CE, JO L 281, 23.11.95, p. 31-50.
- 37 Directive 97/66/CE, JO L 24, 30.01.98, p. 1-8.
- 38 On citera notamment les comités suivants: Groupe de contact, FESCO, Conférence des services de contrôle des assurances et comités associés, Comité consultatif bancaire, Comité des autorités de surveillance des marchés de valeurs mobilières et Comité des assurances.
- 39 Le 17 juillet 2000, le Conseil ECOFIN a mandaté un "groupe de sages", présidé par le baron Alexandre Lamfalussy, pour analyser les évolutions en cours sur les marchés de valeurs mobilières de l'UE.
- 40 Le prestataire de services "établi" est défini comme un prestataire qui exerce d'une manière effective une activité économique au moyen d'une installation stable pour une durée indéterminée. La présence et l'utilisation des moyens techniques et des technologies requis pour fournir le service ne constituent pas en tant que telles un établissement du prestataire.
- 41 Dans le cas des succursales, il convient toutefois d'appliquer les règles du pays dans lequel la succursale est établie.