



Bruxelles, le 25.7.2024
COM(2024) 311 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

**concernant l'application du règlement (UE) 2017/2394 du Parlement européen et du
Conseil sur la coopération entre les autorités nationales chargées de veiller à
l'application de la législation en matière de protection des consommateurs**

Table des matières

Partie I: Contexte	3
1. Introduction	3
2. Le règlement CPC en bref	4
2.1. Champ d'application et objectifs.....	4
2.2. Activités	5
2.2.1. Demandes d'assistance mutuelle	5
2.2.2. Alertes et alertes externes	5
2.2.3. Actions coordonnées.....	5
2.2.4. Opérations «coup de balai».....	6
2.2.5. Autres activités.....	6
3. Principales évolutions des marchés depuis l'adoption du règlement CPC.....	7
3.1. Croissance rapide du commerce électronique, de la publicité en ligne et de la concentration du marché	7
3.2. Augmentation des achats transfrontières, y compris auprès de professionnels de pays tiers	9
3.3. Modèles commerciaux numériques émergents	10
3.4. Allégations trompeuses en matière de durabilité	10
3.5. Taux élevé de non-respect du droit de la consommation de l'Union et prolifération rapide des infractions dans les différents secteurs du marché.....	11
Partie II: Résultats de l'évaluation portant sur l'application du règlement CPC.....	14
4. Principaux objectifs du règlement CPC.....	14
4.1. Détection des infractions.....	14
4.2. Application plus cohérente du droit de la consommation	15
4.3. Lutter contre les mêmes pratiques abusives répandues dans l'ensemble de l'Union.....	16
5. Efficacité du règlement CPC compte tenu de l'évolution récente des marchés de consommation dans l'Union	17
6. Lacunes du cadre de coopération CPC au titre du règlement (UE) 2017/2394.....	18
6.1. Capacités d'exécution différentes au niveau national	18
6.2. Différences dans l'application du règlement CPC	18

6.3. Utilisation inégale des alertes.....	19
6.4. Difficulté à lutter contre les infractions commises par des professionnels établis en dehors de l'Union.....	19
6.5. Absence d'effet dissuasif du cadre CPC en l'absence d'amendes directes.....	19
6.6. Manque de capacités au niveau national pour détecter les infractions émergentes	20
6.7. Des procédures CPC très longues	21
7. Efficacité des pouvoirs minimums conférés aux autorités compétentes énoncés à l'article 9..	22
8. Respect des règles par les professionnels sur les principaux marchés de consommation concernés par le commerce transfrontière	23
Partie III: Conclusions et voie à suivre	28

Partie I: Contexte

1. Introduction

Le règlement (UE) 2017/2394¹ sur la coopération entre les autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation en matière de protection des consommateurs (ci-après le «règlement CPC» ou le «règlement») fixe les conditions dans lesquelles les autorités compétentes des États membres coopèrent et coordonnent des actions entre elles et avec la Commission, afin de garantir le respect de la législation de l'UE en matière de protection des consommateurs en vue d'assurer le bon fonctionnement du marché intérieur et d'améliorer la protection des intérêts économiques des consommateurs. Le règlement CPC a été adopté en décembre 2017 et est entré en vigueur le 17 janvier 2020. Il a abrogé le règlement n° 2006/2004² et mis à jour le régime CPC en clarifiant et en élargissant son champ d'application et ses procédures, ainsi qu'en harmonisant davantage les pouvoirs minimums des autorités CPC.

L'article 40 du règlement CPC dispose que la Commission doit soumettre un rapport au Parlement européen et au Conseil sur l'application dudit règlement. Ce rapport contient une évaluation de l'application du règlement CPC et apprécie l'efficacité de l'application des mesures prises pour faire respecter les dispositions du droit de l'Union en matière de protection des intérêts des consommateurs au titre du règlement, en ce qui concerne en particulier les pouvoirs des autorités compétentes. Il devrait également contenir une analyse de la manière dont le respect de ces dispositions par les professionnels a évolué sur les grands marchés de consommation concernés par le commerce transfrontalier. Si nécessaire, ce rapport devrait être assorti d'une proposition législative.

Afin de préparer le rapport, la Commission a lancé une étude externe³ (ci-après l'«étude»), qui comprenait: a) une recherche documentaire, b) des entretiens avec les bureaux de liaison uniques (BLU) nationaux et les autorités CPC de 30 pays de l'UE/EEE, c) des enquêtes en ligne auxquelles ont répondu les BLU, les autorités CPC, les entités habilitées à émettre des alertes et les professionnels qui ont fait l'objet d'actions coordonnées au titre du règlement CPC et d) des

¹ Règlement (UE) 2017/2394 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2017 sur la coopération entre les autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation en matière de protection des consommateurs et abrogeant le règlement (CE) n° 2006/2004 (JO L 345 du 27.12.2017, p. 1).

² Règlement (CE) n° 2006/2004 du Parlement européen et du Conseil du 27 octobre 2004 relatif à la coopération entre les autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation en matière de protection des consommateurs («Règlement relatif à la coopération en matière de protection des consommateurs») (JO L 364 du 9.12.2004, p. 1).

³ «Information gathering for assisting the European Commission in complying with its obligations under Article 40 (“reporting”) of Regulation (EU) 2017/2394 on Consumer Protection Cooperation» [Collecte d'information afin d'aider la Commission européenne à se conformer aux obligations qui lui incombent au titre de l'article 40 («Rapports») du règlement (UE) 2017/2394 sur la coopération en matière de protection des consommateurs] — <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/f3eb3b4c-e819-11ee-9ea8-01aa75ed71a1/language-en> (en anglais)

entretiens auprès d'un plus large éventail de parties prenantes dans le cadre d'études de cas⁴. Les conclusions du présent rapport sont fondées sur les données recueillies dans le cadre de l'étude.

2. Le règlement CPC en bref

2.1. Champ d'application et objectifs

Le règlement CPC établit (articles 1 à 3) un cadre qui permet aux autorités nationales chargées de la protection des consommateurs (CPC) de coopérer et de coordonner leurs actions afin de garantir le respect du droit de l'Union en matière de protection des consommateurs de manière forte et cohérente au sein du marché unique. L'article 2 explique que le règlement vise à lutter contre les pratiques qui ne sont pas conformes à la législation de l'Union et qui présentent une dimension transfrontière. Le règlement prévoit différentes procédures de coopération pour les catégories d'infractions suivantes: les infractions internes à l'Union, les infractions de grande ampleur et les infractions de grande ampleur à l'échelle de l'Union⁵. La législation de l'Union susceptible de faire l'objet de telles infractions est décrite à l'annexe du règlement CPC.

Les principaux objectifs du règlement CPC sont les suivants: 1) faciliter la détection efficace et efficiente des infractions transfrontières; 2) faciliter l'efficacité et l'efficience des mesures prises par les autorités CPC pour lutter contre ces infractions; 3) favoriser la cohérence de l'approche visant à lutter contre les mêmes pratiques dans tous les États membres; 4) prévoir un processus unique et coordonné pour lutter contre les infractions de grande ampleur et les infractions de grande ampleur à l'échelle de l'Union⁶ et contribuer à des conditions de concurrence équitables pour toutes les entreprises exerçant leurs activités au sein du marché unique.

⁴ https://commission.europa.eu/publications/information-gathering-assisting-european-commission-complying-its-obligations-under-article-40_en (en anglais)

⁵ Article 3, paragraphe 2: on entend par «infraction interne à l'Union», tout acte ou omission contraire aux dispositions du droit de l'Union en matière de protection des intérêts des consommateurs, qui a porté, porte ou est susceptible de porter atteinte aux intérêts collectifs des consommateurs résidant dans un État membre autre que celui: a) où l'acte ou l'omission en question a son origine ou a eu lieu; b) sur le territoire duquel le professionnel responsable de l'acte ou de l'omission est établi; ou c) dans lequel se trouvent des éléments de preuve ou des actifs du professionnel en rapport avec l'acte ou l'omission.

Article 3, paragraphe 3: on entend par «infraction de grande ampleur», a) tout acte ou omission contraire aux dispositions du droit de l'Union en matière de protection des intérêts des consommateurs, qui a porté, porte ou est susceptible de porter atteinte aux intérêts collectifs des consommateurs résidant dans au moins deux États membres autres que celui: i) où l'acte ou l'omission en question a son origine ou a eu lieu; ii) sur le territoire duquel le professionnel responsable de l'acte ou de l'omission est établi; ou iii) dans lequel se trouvent des éléments de preuve ou des actifs du professionnel en rapport avec l'acte ou l'omission; ou b) tous les actes ou omissions contraires aux dispositions du droit de l'Union en matière de protection des intérêts des consommateurs, qui ont porté, portent ou sont susceptibles de porter atteinte aux intérêts collectifs des consommateurs et qui présentent des caractéristiques communes, dont la pratique illégale identique, la violation du même intérêt et la simultanéité de l'infraction, commise par le même professionnel, dans trois États membres au minimum.

Article 3, paragraphe 4: «infraction de grande ampleur à l'échelle de l'Union», une infraction de grande ampleur qui a porté, porte ou est susceptible de porter atteinte aux intérêts collectifs des consommateurs dans au moins deux tiers des États membres représentant une population cumulée d'au moins deux tiers de la population de l'Union.

⁶ Articles 15 à 25.

2.2. Activités

Le règlement CPC prévoit plusieurs mécanismes permettant aux autorités CPC et à la Commission d'échanger des informations et de coordonner leurs mesures d'enquête et d'exécution au sein du réseau CPC, composé d'autorités nationales chargées de faire respecter la législation de l'Union en matière de protection des consommateurs.

2.2.1. Demandes d'assistance mutuelle

Les demandes d'assistance mutuelle (articles 11 à 14) sont les suivantes: i) des demandes d'informations adressées par les autorités CPC d'un État membre à celles d'un autre État membre afin d'établir si une infraction transfrontière a été commise ou est commise sur son territoire («demandes d'informations») ou ii) des demandes adressées aux autorités CPC de l'État membre où l'infraction a son origine ou dans lequel le professionnel est établi ou a des actifs, afin que celles-ci prennent toutes les mesures d'exécution nécessaires et proportionnées pour mettre fin à l'infraction («demandes de mesures d'exécution»).

2.2.2. Alertes et alertes externes

Les autorités CPC, la Commission et les entités autorisées, telles que les centres européens des consommateurs (CEC) ou les organisations de consommateurs et de professionnels qui ne font pas partie du réseau CPC mais qui ont été habilitées à cette fin par les États membres ou la Commission, peuvent échanger des informations sur les infractions potentielles au moyen d'alertes (articles 17, 26, 27 et 28). Différents types d'alertes sont possibles en fonction des besoins: les alertes pour information ou les alertes pour action⁷. Les alertes sont échangées par l'intermédiaire du système CPC-IMI [un système d'information du marché intérieur (IMI) géré par la Commission, spécifiquement destiné à l'échange de différents types d'informations entre les autorités nationales].

2.2.3. Actions coordonnées

Les autorités CPC, avec le soutien de la Commission, coordonnent leurs mesures d'enquête et d'exécution (articles 15 à 25) afin de lutter contre les infractions à la législation de l'Union en matière de protection des consommateurs qui concernent plus de deux États membres (c'est-à-dire des «infractions de grande ampleur») ou la plupart des États membres⁸ (c'est-à-dire des «infractions de grande ampleur à l'échelle de l'Union»). S'il existe un motif raisonnable de soupçonner l'existence d'une infraction de grande ampleur à l'échelle de l'Union, la

⁷ Les différents types d'alertes sont les suivants: i) l'alerte pour information (article 26, paragraphes 1 et 2, et article 28) peut être utilisée par les autorités compétentes des États membres si elles soupçonnent qu'une infraction sur leur territoire est susceptible d'affecter des consommateurs d'autres États membres; ii) l'alerte nécessitant une vérification (article 26, paragraphe 4) pour demander aux autorités compétentes et à la Commission de vérifier si des infractions présumées similaires sont commises dans d'autres États membres, et/ou si des mesures d'exécution ont déjà été prises, et iii) l'alerte liée à d'éventuelles actions coordonnées (article 17 et article 26) au moyen de laquelle les autorités compétentes des États membres notifient à la Commission et aux autres autorités compétentes qu'elles soupçonnent l'existence sur leur territoire d'une infraction potentiellement commise à l'échelle de l'Union et susceptible d'affecter des consommateurs d'autres États membres.

⁸ Susceptibles de porter atteinte aux consommateurs résidant dans au moins deux tiers des États membres, représentant au moins deux tiers de la population de l'Union.

Commission peut alerter le réseau CPC. Les autorités nationales disposent d'un mois pour examiner les éléments de preuve disponibles et décider de lancer ou non une action coordonnée. Ces actions sont coordonnées par la Commission.

À la suite du lancement d'une action coordonnée, les autorités concernées conviennent d'un plan d'enquête après en avoir débattu et arrêtent une position commune contenant leur appréciation juridique des pratiques qu'elles estiment être en infraction avec les droits matériels figurant dans l'annexe du règlement CPC. La position commune consignée est ensuite transmise au professionnel concerné auquel il est demandé de remédier au problème en s'engageant à modifier ses pratiques afin de les mettre en conformité avec la loi. Selon les cas, un dialogue s'instaure généralement entre le professionnel et le réseau CPC au cours duquel des éclaircissements peuvent être fournis et des engagements discutés jusqu'à ce que les autorités CPC soient satisfaites des engagements proposés.

Lorsque le professionnel responsable de l'infraction ne s'engage pas à modifier ses pratiques ou lorsque ses engagements sont insuffisants ou s'il ne les respecte pas par la suite, les autorités CPC peuvent prendre des mesures d'exécution formelles, y compris des sanctions, au niveau national correspondant, de manière coordonnée.

2.2.4. Opérations «coup de balai»

Les opérations «coup de balai» (article 29) sont des enquêtes concertées sur les marchés de consommation réalisées au moyen d'actions de contrôle coordonnées et simultanées afin de déceler d'éventuelles infractions. Jusqu'à présent, les opérations «coup de balai» ont pris la forme d'un passage au crible des sites web réalisé par les autorités CPC de façon simultanée afin de vérifier la conformité de ces sites avec le droit de la consommation ou pour déceler des infractions. Sauf si les autorités compétentes en conviennent autrement, les opérations «coup de balai» sont coordonnées par la Commission. La participation à une opération «coup de balai» n'est pas obligatoire mais, de manière générale, presque toutes les autorités CPC y participent. À la suite de ce passage au crible, les autorités CPC prennent les mesures de suivi appropriées, si nécessaire de manière coordonnée, afin d'obtenir des éléments de preuve supplémentaires et de demander aux professionnels de corriger la situation et de veiller au respect des règles.

2.2.5. Autres activités

Conformément à l'article 30 du règlement CPC, les États membres sont encouragés à s'informer mutuellement et à informer la Commission en vue de coordonner et d'organiser conjointement d'autres activités telles que la formation de leurs agents participant à l'application du règlement CPC, la collecte, le classement et l'échange de données sur les réclamations de consommateurs, la mise en place de réseaux d'agents spécialisés par secteur et la mise au point d'outils d'information et de communication.

3. Principales évolutions des marchés depuis l'adoption du règlement CPC

Dans le contexte plus large des tendances mondiales à une mondialisation croissante, à la numérisation et à la transition écologique, les marchés de consommation de l'Union ont considérablement évolué et le comportement des consommateurs a changé de manière significative depuis l'adoption du règlement CPC en 2017.

Ces nouvelles tendances ont accru la probabilité que les consommateurs soient également exposés à des pratiques illégales et ont donc renforcé la nécessité d'une coopération entre les autorités CPC. L'augmentation du nombre de cas de non-respect de la législation européenne en matière de protection des consommateurs constitue un problème majeur pour les autorités de contrôle, qui doivent notamment faire face à: i) une proportion plus élevée d'infractions liées à des achats effectués en ligne;

ii) un nombre important de consommateurs victimes des pratiques illégales de professionnels qui ciblent le marché de l'Union sans disposer d'un établissement ou d'actifs dans l'Union;

iii) différents problèmes découlant des nouveaux modèles commerciaux en ligne qui deviennent de plus en plus complexes, notamment parce qu'ils combinent diverses technologies telles que la collecte, le traitement et l'analyse des données à caractère personnel, l'utilisation de l'IA et l'internet des objets (IDO).

3.1. Croissance rapide du commerce électronique, de la publicité en ligne et de la concentration du marché

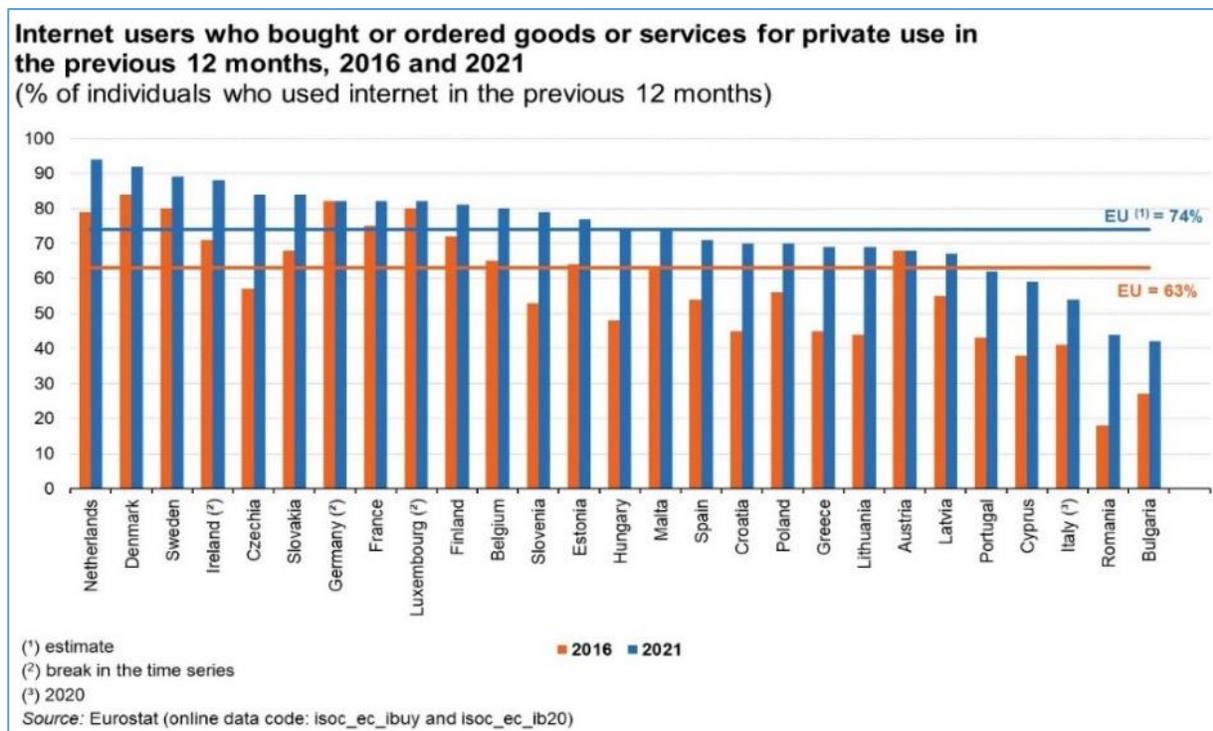
L'expansion du commerce électronique s'est accélérée pendant la pandémie de COVID-19. Au niveau mondial, le commerce électronique, qui pesait 4,25 billions de dollars en 2014, devrait atteindre le montant de 7,39 billions de dollars en 2025⁹ (soit plus que la valeur des PIB combinés de la France et de l'Allemagne), ce qui équivaut à une augmentation de 74 %. Au cours de la même période, le commerce de détail au niveau mondial ne devrait augmenter que de 34 %¹⁰, la part de marché du commerce électronique augmentant ainsi chaque année de 1 point de pourcentage en moyenne.

En 2021, le pourcentage moyen d'internautes dans l'Union qui avaient acheté des biens ou des services en ligne au moins une fois était de 74 %, contre 63 % en 2016. Comme le montre le graphique ci-dessous, au cours de la période 2016-2021, les disparités nationales en matière

⁹ eMarketer. «Retail e-commerce sales worldwide from 2014 to 2026 (en milliards de dollars américains)» [Ventes au détail du commerce électronique dans le monde entre 2014 et 2026 (en milliards de dollars américains)]. Tableau. 29 juillet 2022. Statista. Consulté le 10 janvier 2023. <https://www.statista.com/statistics/379046/worldwide-retail-e-commerce-sales/>.

¹⁰ Estimation fondée sur eMarketer. «Total retail sales worldwide from 2020 to 2025 (in trillion U.S. dollars)» [Total des ventes au détail dans le monde entre 2020 et 2025 (en billions de dollars américains)]. Tableau. 3 février 2022 Statista. Consulté le 11 janvier 2023. <https://www.statista.com/statistics/443522/global-retail-sales/>.

d'achats en ligne se sont stabilisées, en grande partie en raison de l'accélération rapide de la croissance du commerce électronique alimentée par la pandémie.



Le pourcentage du chiffre d'affaires des entreprises provenant du commerce électronique dans l'Union est passé de 16 % en 2016 à 20 % en 2021; pour les seules grandes entreprises, il est passé de 22 % en 2016 à 27 % en 2021¹¹.

La contribution des ventes du commerce électronique au PIB de l'Union (c'est-à-dire le PIB du commerce en ligne) est passée de 2,5 % en 2017 à 4 % en 2021¹².

Le commerce électronique se caractérise également par une concentration croissante des activités de vente au détail et des places de marchés en ligne. En 2021, le professionnel du commerce en ligne le plus visité au monde, Amazon, a enregistré 5,2 milliards de visites (en tenant compte de toutes les versions régionales du site web), tandis que le deuxième professionnel le plus visité, eBay, a enregistré 1,7 milliard de visites. À titre de comparaison, le professionnel qui occupe la

¹¹ Eurostat, Pourcentage du chiffre d'affaires des entreprises réalisé par le commerce électronique — %, <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tin00110/default/table?lang=fr>. Code des données en ligne: TIN00110.

¹² Rapport 2021 sur le commerce électronique européen, [2021-European-E-commerce-Report-LIGHT-VERSION.pdf](https://ec.europa.eu/e-commerce-report/2021-European-E-commerce-Report-LIGHT-VERSION.pdf) ([ecommerce-europe.eu](https://ec.europa.eu/e-commerce-report/)) (en anglais).

10^e place du classement, le chinois Pinduoduo, n'a enregistré que 242 millions de visites et le professionnel qui occupe la 80^e place, le danois dba, a enregistré 13,5 millions de visites¹³.

La commercialisation de biens et de services vendus à la fois en ligne et dans des magasins physiques passe également de plus en plus par des canaux numériques. En 2021, les dépenses de publicité numérique dans le monde représentaient 65 % du total des recettes publicitaires, et selon les estimations, une tendance à la croissance continue devrait porter ce chiffre à 70 % d'ici à 2025. À l'instar des tendances en matière de commerce électronique, le marché de la publicité est également fortement concentré: en 2022, Google et Meta représentaient à eux seuls environ 53 % des dépenses mondiales de publicité, soit une augmentation par rapport aux 46 % enregistrés en 2016¹⁴. Amazon et TikTok ont également connu une augmentation rapide de leur part du marché publicitaire mondial, tandis que la part de la publicité dans les médias traditionnels continue de diminuer de manière constante¹⁵.

3.2. Augmentation des achats transfrontières, y compris auprès de professionnels de pays tiers

En 2021, 18 % des citoyens de l'Union ont effectué des transactions avec des professionnels établis dans un autre État membre, et le nombre des personnes effectuant régulièrement des achats en ligne, c'est-à-dire les personnes ayant acheté des biens ou des services en ligne au cours des trois derniers mois, a atteint 32 %. À titre de comparaison, en 2020, ces chiffres étaient respectivement de 16,5 % et de 31 %. L'augmentation du taux d'achat transfrontière englobe également les transactions entre des consommateurs résidant dans l'Union et des professionnels établis en dehors de l'Union, 12 % des consommateurs et un acheteur en ligne régulier sur cinq ayant effectué des achats auprès de professionnels de pays tiers en 2020 et en 2021¹⁶.

¹³ WebRetailer, <https://www.webretailer.com/b/online-marketplaces/> (en anglais).

¹⁴ eMarketer, <https://www.emarketer.com/content/duopoly-still-rules-global-digital-ad-market-alibaba-amazon-on-prowl> (en anglais).

¹⁵ Pour de plus amples informations, consulter l'article suivant (en anglais): [Google and Meta's Advertising Dominance Fades as TikTok, Streamers Emerge - WSJ](#)

¹⁶ Eurostat, Achats sur l'internet — origine des vendeurs (à partir de 2020), https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ISOC_EC_IBOS_custom_3007818/default/table?lang=fr. Code des données en ligne: ISOC_EC_IBOS.

3.3. Modèles commerciaux numériques émergents

Au cours de la dernière décennie, les modèles commerciaux numériques ont subi des changements importants, principalement en raison de la domination des services en ligne «sans paiement monétaire», qui monétisent les données à caractère personnel, mais aussi,

plus récemment, en raison des avancées rapides en matière de services fondés sur l'intelligence artificielle. Si ces évolutions permettent aux professionnels de proposer des expériences uniques d'achat, avec des offres personnalisées, elles permettent aussi de profiter du fait que la culture numérique des consommateurs est limitée, de manipuler ces derniers et d'utiliser leurs données à caractère personnel à des fins abusives. Compte tenu du temps considérable qu'ils passent en ligne et de la grande quantité de contenus commerciaux auxquels ils sont exposés, les jeunes consommateurs sont particulièrement susceptibles d'être victimes de pratiques manipulatoires en ligne, les divertissements et les publicités étant désormais imbriqués dans les espaces numériques.

En outre, les plateformes de médias sociaux sont de plus en plus utilisées pour commercialiser des biens et des services, notamment par l'intermédiaire d'influenceurs¹⁷.

Exemples de pratiques de marketing sur les plateformes de médias sociaux

En 2021, Shopify et TikTok ont uni leurs forces pour créer TikTok Shopping, un magasin en ligne «prêt à l'emploi» destiné aux fournisseurs de contenus TikTok et, surtout, aux influenceurs. Les utilisateurs de TikTok peuvent acheter des produits sans devoir quitter la plateforme et peuvent effectuer des achats rapides à la suite de recommandations formulées dans des publications vidéo. Ce modèle commercial est appelé «shopping en direct»¹⁸. Peu de temps après, Twitter et Meta (Facebook et Instagram) ont suivi le mouvement. En 2022, Twitter a lancé les «Twitter Shops», qui fonctionnent de la même manière que TikTok Shopping¹⁹, tandis que Meta permet désormais de relier les comptes d'utilisateurs Facebook et Instagram aux comptes Shopify et de les utiliser comme des canaux d'achat²⁰. Ces modèles commerciaux émergents sont tenus de respecter la législation applicable, notamment en matière de protection des consommateurs. Reste à savoir si les pouvoirs publics ont les moyens de surveiller ces marchés et sont bien préparés à cette fin.

3.4. Allégations trompeuses en matière de durabilité

De nos jours, les consommateurs s'intéressent de plus en plus aux incidences sur l'environnement des biens et services qu'ils achètent. En réaction à cette tendance, la plupart des professionnels cherchent à améliorer la durabilité de leurs produits. Toutefois, cette tendance a

¹⁷ Statista, 2021, Influencer marketing market size from 2016 to 2021 (Part de marché du marketing des influenceurs de 2016 à 2021). Disponible à l'adresse suivante: <https://www.statista.com/statistics/1092819/global-influencer-market-size/> (en anglais).

¹⁸ Simpson E. (2021). TikTok jumps on online shopping bandwagon (TikTok se lance dans le shopping en ligne), BBC, disponible à l'adresse suivante: <https://www.bbc.com/news/business-59563238> (en anglais).

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Shopify. Développez votre entreprise avec Facebook et Instagram, disponible à l'adresse suivante: <https://www.shopify.com/fr/facebook-instagram>.

également conduit au développement rapide de diverses «techniques d'écoblanchiment», qui consistent notamment à fournir des informations fausses ou trompeuses pour présenter les produits comme étant plus respectueux de l'environnement qu'ils ne le sont en réalité.

Par conséquent, la confiance qu'accordent les consommateurs aux allégations écologiques s'érode. Si la majorité des consommateurs font confiance aux allégations ventant les qualités environnementales des produits qu'ils achètent (56 % des consommateurs sont d'accord/sont tout à fait d'accord sur le fait que ces allégations sont fiables), selon le tableau de bord des consommateurs de 2023, 39 % des consommateurs ne sont pas d'accord/pas du tout d'accord sur le fait que les allégations environnementales sont fiables²¹. Les résultats indiquent un affaiblissement des niveaux de confiance par rapport aux données similaires collectées en 2020, la proportion de consommateurs faisant confiance aux allégations environnementales ayant diminué de près de cinq points de pourcentage.

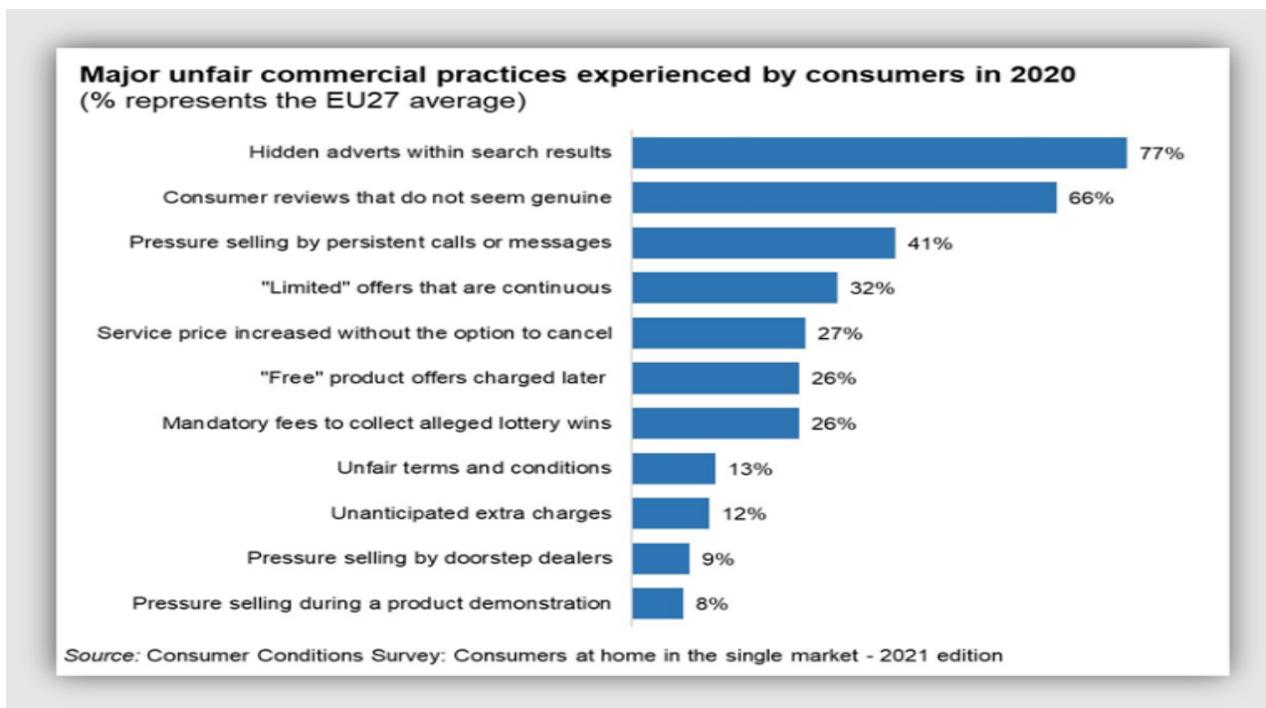
3.5. Taux élevé de non-respect du droit de la consommation de l'Union et prolifération rapide des infractions dans les différents secteurs du marché

En 2021, 37 % des acheteurs en ligne de l'Union ont déclaré avoir récemment rencontré un problème lié à un achat en ligne, autre qu'un retard de livraison²². Au moins deux consommateurs sur trois ont été confrontés à des pratiques commerciales déloyales, telles que des publicités cachées ou des avis de consommateurs qui ne semblaient pas authentiques, lorsqu'ils cherchaient ou achetaient des produits en ligne²³.

²¹ https://commission.europa.eu/document/89ea35fe-728f-4749-b95d-88544687583c_en, page 18 (en anglais).

²² E-commerce statistics for individuals (Statistiques du commerce électronique pour les particuliers), https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=E-commerce_statistics_for_individuals#Purchasing_online_and_problems_encountered (en anglais).

²³ Voir Consumer Condition Survey: Consumers at home in the single market (enquête sur les conditions de consommation: les consommateurs et le marché unique) — édition de 2021, disponible à l'adresse suivante (en anglais): https://commission.europa.eu/system/files/2021-03/ccs_ppt_120321_final.pdf



L'étude comportementale de la Commission sur les interfaces truquées²⁴ a révélé que 97 % des 75 sites web et applications les plus populaires utilisés par les consommateurs de l'Union comportaient au moins une interface truquée,

à savoir une pratique dans le domaine des interfaces numériques permettant de tromper ou de manipuler les destinataires du service fourni ou d'altérer ou entraver substantiellement de toute autre façon la capacité de ces derniers à prendre des décisions libres et éclairées²⁵. Une opération «coup de balai» menée en 2022 par le réseau CPC, sous la coordination de la Commission, portant sur un échantillon plus large (399 sites web) a révélé que 37 % de ces sites utilisaient des interfaces truquées²⁶.

En outre, comme le montre le tableau ci-après, les pratiques non conformes prolifèrent sur une grande partie des boutiques en ligne passées au crible par les autorités CPC dans le cadre de récentes opérations «coup de balai».

²⁴ Behavioural study on unfair commercial practices in the digital environment: «Dark patterns and manipulative personalisation» (Étude comportementale sur les pratiques commerciales déloyales dans l'environnement numérique: «Interfaces truquées et personnalisation manipulatrice»), Commission européenne, rédigée par un consortium dirigé par Open Evidence (2022), <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/606365bc-d58b-11ec-a95f-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-257599418> (en anglais).

²⁵ Parmi les types d'interfaces truquées les plus fréquents mentionnés dans la recherche figuraient les pratiques suivantes: 1) informations cachées/fausse hiérarchisation, 2) présélection, 3) pratiques de harcèlement (par exemple, apparition sur un site web de fenêtres contextuelles pour inviter d'autres personnes ou inciter à verser davantage d'argent), 4) annulations difficiles et 5) enregistrement forcé.

²⁶ Le communiqué de presse est disponible à l'adresse suivante: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_23_418.

Résultats des opérations «coup de balai»

Marchés en ligne visés par des opérations «coup de balai» à la suite de l'application du règlement CPC 2017/2394 (janvier 2020)	Nombre de sites web examinés	Taux de non-conformité
Opérations «coup de balai» portant sur les escroqueries visant les consommateurs liées à la pandémie de COVID-19 en 2020	<i>Passages au crible à haut niveau</i> 73 126 <i>Opérations «coup de balai» minutieuses</i> 268	31,5 % 30,2 % 76,9 %
Opération «coup de balai» sur les allégations trompeuses en matière de durabilité (2020)	344	Près de 50 %
Mini opération «coup de balai» sur le crédit à la consommation (2021)	118	36 %
Opération «coup de balai» sur les avis de consommateurs en ligne (2021)	223	55 %

Partie II: Résultats de l'évaluation portant sur l'application du règlement CPC

Les sections suivantes résument les résultats de l'évaluation externe demandée par la Commission en 2022 et examinent les points mentionnés à l'article 40, paragraphe 2, du règlement CPC. Comme expliqué à la section 1, l'étude externe²⁷ (ci-après l'«étude») a recueilli les éléments suivants au moyen: a) d'une recherche documentaire, b) d'entretiens avec les bureaux de liaison uniques (BLU) nationaux et les autorités CPC de 30 pays de l'UE/EEE, c) des enquêtes en ligne auxquelles ont répondu les BLU, les autorités CPC, les entités habilitées à émettre des alertes et les professionnels qui ont fait l'objet d'actions coordonnées au titre du règlement CPC et d) des entretiens menés auprès d'un plus large éventail de parties prenantes dans le cadre d'études de cas²⁸.

4. Principaux objectifs du règlement CPC

4.1. Détection des infractions

L'étude montre que le règlement CPC facilite la détection des infractions transfrontières, ainsi que des infractions de grande ampleur et des infractions de grande ampleur à l'échelle de l'Union. Les bureaux de liaison uniques (BLU) et les autorités CPC reconnaissent, lors d'enquêtes et d'entretiens en ligne, que le réseau mis en place par le règlement est plus efficace que des accords de coopération bilatéraux conclus entre les différents États membres.

Les opérations «coup de balai» sont considérées comme un outil efficace pour détecter les infractions, car elles donnent la possibilité de découvrir des infractions que les autorités CPC n'auraient pas pu déceler autrement. Les autorités CPC ne doivent consacrer que relativement peu de temps à ces opérations, qui sont faciles à réaliser et produisent des résultats positifs, les ressources étant dès lors utilisées de manière efficace.

Les avantages de la coordination et du partage d'expériences entre les autorités dans le cadre des opérations «coup de balai» ont également été mis en évidence, à savoir que ces éléments permettent aux autorités de mieux comprendre la mise en œuvre de la législation pertinente dans d'autres États membres. Certaines autorités ont toutefois suggéré que le réseau CPC effectue le

²⁷ «Information gathering for assisting the European Commission in complying with its obligations under Article 40 (“reporting”) of Regulation (EU) 2017/2394 on Consumer Protection Cooperation» [Collecte d'information afin d'aider la Commission européenne à se conformer aux obligations qui lui incombent au titre de l'article 40 («Rapports») du règlement (UE) 2017/2394 sur la coopération en matière de protection des consommateurs] — <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/f3eb3b4c-e819-11ee-9ea8-01aa75ed71a1/language-en> (en anglais)

²⁸ https://commission.europa.eu/publications/information-gathering-assisting-european-commission-complying-its-obligations-under-article-40_en (en anglais)

suivi des opérations «coup de balai» de manière plus systématique, y compris, le cas échéant, par la mise en œuvre de mesures d'exécution coordonnées.

Les alertes ont permis d'accroître l'efficacité de la détection des infractions transfrontières. La plupart des autorités CPC estiment que les alertes sensibilisent aux problèmes transfrontières et facilitent le lancement de mesures d'exécution efficaces. Plusieurs autorités CPC soulignent également la valeur ajoutée apportée par les alertes en ce qu'elles permettent de repérer les tendances en matière d'infractions transfrontières, ce qui les aide à anticiper d'éventuelles infractions futures. En outre, les autorités CPC considèrent que les informations issues des alertes sont utiles pour les aider à définir leurs priorités et stratégies futures. L'utilisation d'alertes externes, c'est-à-dire d'alertes soumises au réseau CPC par des entités extérieures au réseau CPC, par exemple les centres européens des consommateurs (CEC) ou les organisations de consommateurs et de professionnels, qui ont été habilitées à cette fin par les États membres ou la Commission, est restée quelque peu limitée²⁹. La plupart des organisations qui ont émis des alertes externes et les autorités CPC en ont reçu estiment toutefois que celles-ci ont amélioré la détection des infractions transfrontières par le réseau CPC et, sur cette base, l'adoption de mesures d'exécution par ce dernier.

4.2. Application plus cohérente du droit de la consommation

L'immense majorité des BLU et des autorités CPC ont indiqué que le règlement améliore et renforce la cohérence de l'application de la législation en matière de protection des consommateurs au moyen d'actions coordonnées. Cela contribue ensuite à créer des conditions de concurrence équitables pour les professionnels et à assurer le bon fonctionnement du marché unique de l'Union. Dans le même temps, il convient de noter que les BLU et les autorités CPC ne participent pas tous activement à des actions coordonnées, principalement en raison de ressources limitées ou parce que leur pays n'est pas concerné par l'infraction en cause.

Les BLU et les autorités CPC considèrent que les actions coordonnées sont particulièrement efficaces pour lutter contre les infractions impliquant des entreprises multinationales. La pression exercée sur les professionnels pour qu'ils modifient leurs pratiques est plus forte lorsque les autorités CPC de plusieurs pays collaborent à cette fin que lorsque l'autorité CPC d'un seul pays agit seule. Les petits pays, en particulier, estiment que cet aspect est important.

Les éléments de preuve tirés des six études de cas faisant partie intégrante de l'évaluation externe confirment l'incidence positive des actions coordonnées sur l'application transfrontière du droit de la consommation. Ainsi, dans le cadre de l'action coordonnée menée contre 16 compagnies aériennes³⁰, qui était la première action coordonnée de grande envergure, tous les professionnels, sauf un, se sont engagés à mettre en œuvre l'ensemble des mesures réclamées par

²⁹ Seule la moitié environ des entités habilitées à soumettre des alertes externes font usage du mécanisme. Les principales raisons semblent être les suivantes: i) certaines organisations préfèrent alerter les autorités directement plutôt que par l'intermédiaire du système; ii) certaines organisations n'ont pas été confrontées à des infractions relevant du mécanisme d'alerte; iii) les informations sur le professionnel n'étaient pas suffisantes pour pouvoir émettre une alerte, ou la procédure était jugée trop complexe.

³⁰ https://commission.europa.eu/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/coordinated-actions/air-travel_fr

le réseau CPC. Les parties prenantes interrogées dans le cadre de l'étude³¹ estiment que cette action a abouti à une solution concrète et efficace pour les consommateurs concernés.

Pratiques d'annulation des compagnies aériennes dans le contexte de la pandémie de COVID-19

Le secteur du transport aérien dans l'Union a payé un lourd tribut à la pandémie de COVID-19. En raison des restrictions de déplacements internationaux imposées par les gouvernements du monde entier, l'écrasante majorité des flottes des compagnies aériennes européennes a été clouée au sol pratiquement du jour au lendemain. En avril 2020, l'Union a enregistré 88 % de vols en moins qu'en avril de l'année précédente. Le nombre mensuel de passagers dans l'Union est passé de 70 millions en janvier et février 2020 à seulement 1 million en avril, soit 99 % de moins qu'en avril 2019. En outre, on estime qu'environ 50 millions de billets d'avion ont été annulés entre mars et mai 2020³². Compte tenu de cette situation exceptionnelle, de nombreux passagers n'ont pas été correctement informés de leurs droits par les compagnies aériennes et beaucoup ne se sont pas vu offrir la possibilité d'opter pour un remboursement ou pour une nouvelle réservation en cas d'annulation de vols. À la suite de l'action coordonnée du réseau CPC, 16 grandes compagnies aériennes opérant dans l'Union ont proposé le remboursement en espèces de tous les bons non utilisés qui avaient été imposés aux consommateurs.

L'action coordonnée du réseau CPC visant AliExpress³³ a été couronnée de succès et l'entreprise s'est engagée à l'échelle de l'Union à veiller à ce que ses pratiques et les pratiques des vendeurs actifs sur la plateforme respectent le droit de la consommation de l'Union. Par ailleurs, dans le cadre de l'action coordonnée menée contre cinq grandes sociétés européennes de location de voitures³⁴, tous les professionnels concernés ont mis en œuvre les mesures convenues avec le réseau CPC. De surcroît, cette action a renforcé le respect des règles dans l'ensemble du secteur.

4.3. Lutter contre les mêmes pratiques abusives répandues dans l'ensemble de l'Union

Le règlement CPC garantit la cohérence de l'approche adoptée pour traiter les mêmes infractions de grande ampleur et infractions de grande ampleur à l'échelle de l'Union qui concernent différents États membres. Les BLU et les autorités CPC ont indiqué que le règlement, notamment grâce aux actions coordonnées, contribuait à consolider l'interprétation de la législation lorsqu'il existait des interprétations divergentes de celle-ci dans les différents États

³¹ Les autorités, les professionnels et les organisations de consommateurs.

³² Rapport spécial n° 15/2021 de la Cour des comptes européenne, p. 13: [Rapport spécial n° 15/2021: «Droits des passagers aériens durant la pandémie de COVID-19: \(europa.eu\).](#)

³³ https://commission.europa.eu/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/coordinated-actions/market-places-and-digital-services_fr#aliexpress-et-wish

³⁴ https://commission.europa.eu/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/coordinated-actions/other-travel-services_fr

membres. L'application du règlement CPC accroît les chances de succès, et son effet dissuasif est renforcé.

En ce qui concerne les entreprises actives dans le même secteur économique et adoptant un comportement illégal identique ou similaire dans l'ensemble du marché unique, les BLU et les autorités CPC ont mis en évidence un certain nombre de difficultés que le règlement CPC peut contribuer à surmonter efficacement, notamment la multiplicité des acteurs impliqués, le caractère répété et systématique des infractions, l'incohérence des approches adoptées par les différents États membres en matière d'imposition de sanctions, etc. La plupart des BLU et des autorités CPC ont exprimé des avis positifs³⁵ sur l'efficacité du règlement pour ce qui est de lutter contre ces infractions. Certains BLU et certaines autorités CPC considèrent même que les actions coordonnées constituent la seule solution pour les éradiquer. Certains ont également souligné que les résultats des enquêtes transfrontières du CPC constituaient un précédent pour des affaires similaires de moindre ampleur qui devraient être traitées au niveau national.

5. Efficacité du règlement CPC compte tenu de l'évolution récente des marchés de consommation dans l'Union

Comme décrit à la section 3, plusieurs tendances observées sur le marché de consommation ont exercé et continueront d'exercer une influence sur le paysage dans lequel s'inscrit le règlement CPC. La question qui se pose dans ce contexte est de savoir si le règlement CPC peut répondre efficacement aux nouveaux défis découlant de ces changements des marchés.

À cet égard, les BLU et les autorités CPC estiment que le règlement est suffisamment souple pour permettre de faire face aux nouveaux modèles d'entreprise et aux nouvelles pratiques commerciales, y compris dans l'environnement numérique. Les BLU et les autorités CPC partageant ce point de vue considèrent que les pouvoirs minimums (voir article 9 du règlement CPC) permettent de répondre efficacement aux besoins émergents. Par ailleurs, le réseau CPC fournit une plateforme pour le partage d'informations qui permet de sensibiliser les différents États membres aux nouvelles évolutions du marché.

Cela étant, l'accroissement rapide des activités en ligne des consommateurs pourrait entraîner une augmentation de la charge de travail et du temps nécessaire pour suivre en parallèle de nombreuses actions coordonnées, ce qui constitue un point de préoccupation général.

Par ailleurs, les BLU et les autorités CPC sont généralement satisfaits de la manière dont le règlement CPC a permis de résoudre les questions liées à la crise de la COVID-19. La plupart d'entre eux estiment que le règlement CPC est un outil souple dont l'utilisation permettrait de faire face efficacement à des situations de crise, telles que la crise de la COVID-19.

³⁵ Voir les pages 72 et 73 de l'étude.

6. Lacunes du cadre de coopération CPC au titre du règlement (UE) 2017/2394

Malgré les contributions positives du règlement CPC à la réalisation des objectifs qu'il poursuit, les retours d'information recueillis auprès des autorités et de diverses parties prenantes ont permis de mettre en évidence certaines lacunes, de même que certains domaines dans lesquels la coopération pourrait être améliorée.

6.1. Capacités d'exécution différentes au niveau national

La manière dont les ressources sont investies dans l'exécution transfrontière au niveau national varie d'un État membre à l'autre, ce qui signifie que tous les pays ne sont pas en mesure d'atteindre le même niveau d'exécution dans l'application du règlement CPC. Il apparaît également que les BLU et les autorités CPC considèrent que les différences en matière de ressources constituent l'un des principaux obstacles à une coopération plus efficace pour ce qui est du contrôle de l'application de la législation. Les pays dans lesquels les autorités disposent de moins de ressources traitent les dossiers plus lentement, si bien que les informations fournies sont moins pertinentes et/ou arrivent en retard. Certains BLU et certaines autorités CPC ont indiqué que le manque de ressources les empêchait de participer activement à des opérations «coup de balai» ou à des actions coordonnées au titre du règlement CPC.

6.2. Différences dans l'application du règlement CPC

C'est aux autorités CPC des États membres qu'il appartient de faire appliquer la législation découlant des directives et règlements de l'Union relative à la protection des consommateurs. Les différences entre les traditions juridiques en matière d'application du droit de la consommation au niveau national et les interprétations divergentes de certaines dispositions du règlement CPC de 2006 ont entraîné une fragmentation des mesures d'application de la législation. C'était l'une des principales raisons ayant mené à l'adoption du règlement CPC de 2017. Il ressort toutefois des entretiens avec les autorités des États membres³⁶ que certaines incohérences persistent dans l'application de la législation dans les différents États membres.

Il existe également de nombreuses différences entre les autorités des États membres en ce qui concerne la marge de manœuvre dont elles disposent pour ce qui est de l'instruction des plaintes et de l'approche adoptée vis-à-vis des professionnels soupçonnés d'avoir commis une infraction. Les organisations de consommateurs ont également souligné³⁷ les différences d'approche d'une autorité à l'autre, reconnaissant dans le même temps la valeur ajoutée des travaux du réseau et de la Commission s'agissant de maintenir un certain niveau d'harmonisation des approches.

³⁶ Voir la page 70 de l'étude.

³⁷ Ibidem.

6.3. Utilisation inégale des alertes

Si les alertes des BLU, des autorités CPC et de la Commission sont efficaces, certains éléments restent à améliorer. Dans certains cas, les BLU et les autorités CPC jugent insuffisante la qualité des informations contenues dans les alertes (absence d'informations cruciales telles que le nom du professionnel ou le type de pratique, par exemple). Certains BLU et certaines autorités CPC ont indiqué qu'ils étaient surchargés en raison d'un volume élevé d'alertes. Un autre point faible signalé est le manque de cohérence et d'harmonisation dans le traitement des alertes: certaines autorités CPC enquêtent sur un dossier avant d'envoyer une alerte, tandis que d'autres n'envoient jamais d'alerte alors que les dossiers pourraient avoir une dimension transfrontière, par exemple.

6.4. Difficulté à lutter contre les infractions commises par des professionnels établis en dehors de l'Union

La plupart des autorités CPC ont indiqué qu'elles éprouvaient des difficultés à résoudre les cas d'infraction lorsque le professionnel en cause était établi en dehors de l'Union mais ciblait les consommateurs de l'Union. Les parties prenantes consultées dans le cadre d'une étude de cas portant sur le commerce électronique ont souligné que certaines autorités CPC semblaient réticentes à poursuivre des entreprises n'ayant pas d'établissement dans l'Union.

L'application du règlement CPC et l'exercice des pouvoirs minimums communs en cas d'infractions commises par des professionnels qui ne sont pas établis dans l'Union soulèvent des questions quant à la manière d'atteindre ces derniers et de garantir le respect de la législation lorsqu'ils ne répondent pas aux demandes émanant du réseau CPC. La perception générale est que le règlement doit être renforcé en ce qui concerne ces professionnels.

6.5. Absence d'effet dissuasif du cadre CPC en l'absence d'amendes directes

Lors des entretiens³⁸, les autorités CPC ont indiqué que l'absence de mesures d'exécution suffisamment strictes minimisait l'effet dissuasif du règlement, aucune sanction n'ayant été appliquée jusqu'à présent dans le cadre des actions coordonnées menées au titre du règlement CPC. Les autorités CPC ont indiqué plutôt privilégier des «solutions négociées» dans le cadre desquels les professionnels s'engagent à mettre fin à l'infraction, même s'il s'agit généralement de processus assez longs.

Malgré les règles relatives aux amendes applicables dans certains dossiers qui font l'objet d'actions coordonnées au titre du règlement CPC et introduites dans le cadre de la directive (UE) 2019/2161 concernant une meilleure application et une modernisation des règles³⁹, plusieurs BLU et autorités CPC⁴⁰ ont indiqué que, selon eux, il y aurait lieu d'envisager de renforcer les sanctions afin d'améliorer l'effet dissuasif du système CPC. En outre, l'effet dissuasif exercé sur

³⁸ Voir les pages 81 et 82 de l'étude.

³⁹ Directive (UE) 2019/2161 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2019 modifiant la directive 93/13/CEE du Conseil et les directives 98/6/CE, 2005/29/CE et 2011/83/UE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne une meilleure application et une modernisation des règles de l'Union en matière de protection des consommateurs (JO L 328 du 18.12.2019, p. 7).

⁴⁰ Recommandations formulées lors d'entretiens avec les autorités CPC dans cinq États membres.

d'autres professionnels recourant à des pratiques illégales identiques ou similaires pourrait par ailleurs être amplifié par une communication accrue autour des actions coordonnées au titre du règlement CPC.

6.6. Manque de capacités au niveau national pour détecter les infractions émergentes

Les BLU et les autorités CPC ont souligné que le réseau CPC ne disposait pas nécessairement du niveau adéquat de capacités et de compétences pour détecter et recenser de nouveaux types d'infractions dans l'environnement numérique (par exemple, des experts en informatique et en IA). Certains BLU et certaines autorités CPC ont explicitement salué le projet «e-Lab» de l'Union⁴¹ et l'«académie du contrôle de l'application de la législation en ligne»⁴² qui, selon elles, représentent un pas dans la bonne direction pour améliorer cette détection ainsi que le respect de l'application de la législation relative à la protection des consommateurs dans l'environnement numérique. Toutefois, un consensus s'est dégagé sur la nécessité d'intensifier les efforts, car l'utilisation des technologies de données et des systèmes analytiques spécialisés devient essentielle pour faire respecter la législation sur la protection des consommateurs.

6.7. Des procédures CPC très longues

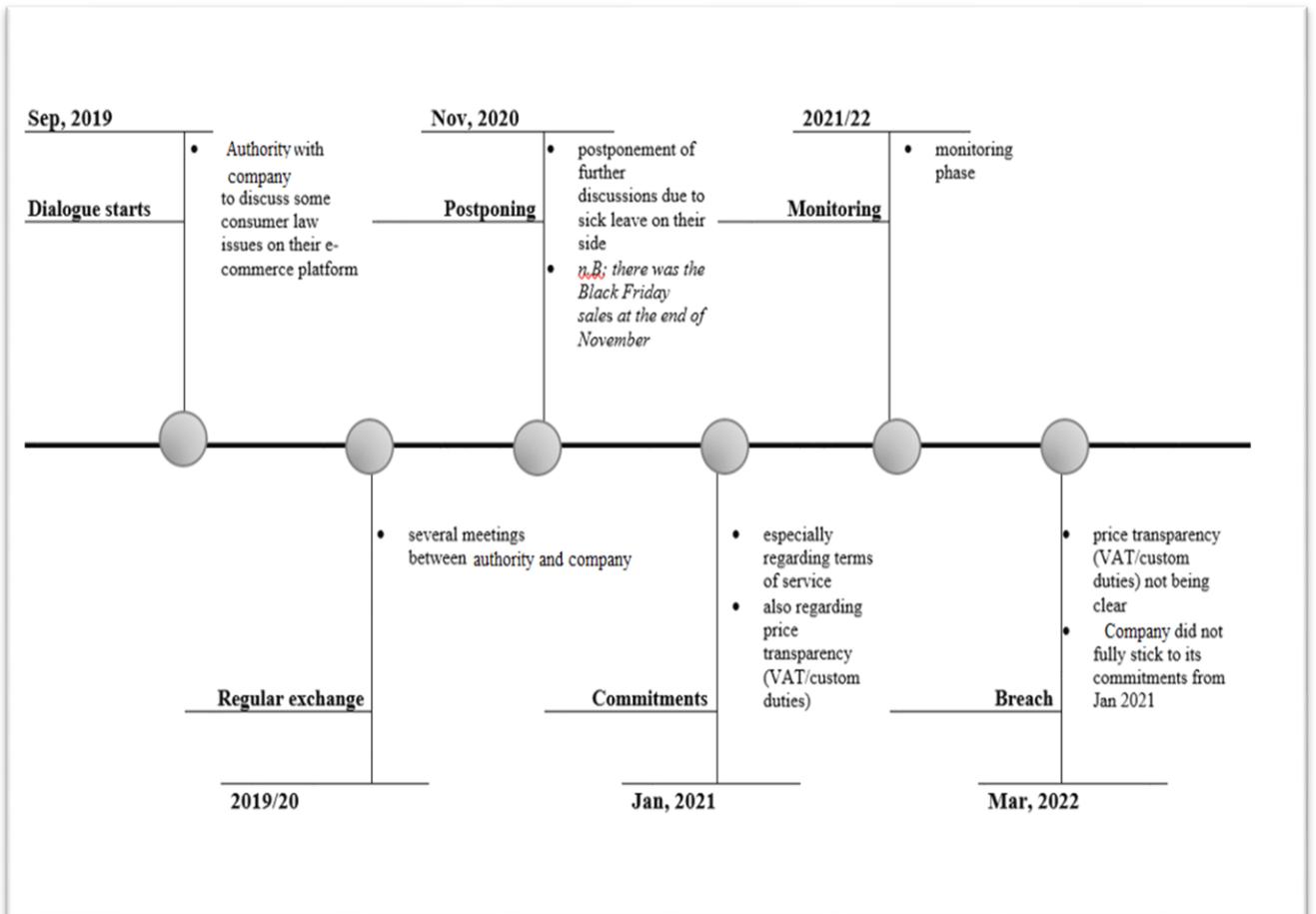
Pour que l'application de la législation soit efficace, il est important qu'elle intervienne en temps utile. Certaines autorités CPC et d'autres parties prenantes, en particulier des organisations de consommateurs, ont critiqué la durée trop longue des procédures et processus relatifs aux actions coordonnées. Plusieurs mois ou années peuvent s'écouler entre le moment où une action est engagée et celui où le réseau CPC vérifie la mise en œuvre des engagements pris par un professionnel. Or, au cours de cette période, les consommateurs continuent de subir les conséquences de l'infraction.

Le graphique ci-après présente un exemple (anonymisé) de chronologie d'une action (anonymisé) depuis le début des dialogues entre le réseau CPC et le professionnel concerné

⁴¹ Afin de soutenir les autorités agissant au titre du règlement CPC, la Commission a financé «un projet visant à mettre en place un “laboratoire électronique de l'UE” ; il s'agira d'une plateforme qui offrira aux autorités un ensemble d'outils communs qu'elles pourront utiliser pour mener des enquêtes en ligne et surveiller les produits dangereux vendus sur l'internet». Cette boîte à outils fonctionnerait grâce au déploiement «de solutions informatiques avancées et» au recours «à l'IA, à des techniques d'exploration de données et à des robots d'indexation». Voir la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil intitulée «Nouvel agenda du consommateur visant à renforcer la résilience des consommateurs en vue d'une reprise durable», Bruxelles, 13.11.2020, COM(2020) 696 final. Ce projet est financé par le [Programme pour une Europe numérique - Performance - Commission européenne \(europa.eu\)](#).

⁴² L'«académie du contrôle de l'application de la législation en ligne» offre une formation de pointe sur les enquêtes en ligne afin de soutenir les travaux des réseaux de coopération en matière de protection des consommateurs (CPC) et des réseaux de sécurité des produits de consommation (CSN). Il est financé par le [programme pour le marché unique](#) établi conformément au règlement (UE) 2021/690 du Parlement européen et du Conseil du 28 avril 2021 établissant un programme en faveur du marché intérieur, de la compétitivité des entreprises, dont les petites et moyennes entreprises, du secteur des végétaux, des animaux, des denrées alimentaires et des aliments pour animaux et des statistiques européennes.

jusqu'à la détection d'infractions supplémentaires dans le cadre du suivi de la bonne mise en œuvre des engagements pris.



Les procédures CPC ont également été critiquées en ce qu'elles ne sont pas suffisamment souples, en particulier dans les cas où une réaction rapide est nécessaire, c'est-à-dire pour des types spécifiques d'infractions de grande ampleur mais de courte durée, comme c'est souvent le cas sur les marchés numériques, commises dans le cadre de campagnes publicitaires ou liées à une crise (voir l'encadré ci-dessus sur les pratiques d'annulation des compagnies aériennes dans les premières phases de la crise de la COVID-19). À cet égard, il ressort des retours d'information des BLU, des autorités CPC et des organisations de consommateurs qu'il conviendrait d'améliorer le cadre CPC afin de permettre des actions rapides et adaptées à des cas spécifiques (par exemple, des procédures applicables dans des cas clairement définis, à des infractions commises dans l'environnement numérique, telles que l'établissement de boutiques en ligne frauduleuses, etc.).

7. Efficacité des pouvoirs minimums conférés aux autorités compétentes énoncés à l'article 9

Une coopération transfrontière efficace entre les autorités compétentes exige qu'elles disposent d'un ensemble commun de pouvoirs minimaux pour collecter les informations pertinentes et prendre les mesures d'exécution nécessaires. C'est pourquoi le règlement CPC oblige chaque État membre à veiller à ce que ses autorités compétentes puissent utiliser la même panoplie de pouvoirs d'enquête et d'exécution. Il appartient toutefois à chaque État membre de déterminer comment les autorités peuvent exercer leurs pouvoirs. Les pouvoirs minimums sont prévus à l'article 9 du règlement CPC et sont divisés entre les «pouvoirs d'enquête» (article 9, paragraphe 3) et les «pouvoirs d'exécution» (article 9, paragraphe 4).

Bien que les États membres aient veillé à ce que les autorités compétentes disposent des pouvoirs d'enquête et d'exécution minimums prévus par le règlement CPC, certaines autorités des États membres ont fait état⁴³ de difficultés à les appliquer dans la pratique ou ont déclaré n'avoir jamais exercé certains pouvoirs. Il existe peu de données disponibles quant à la manière dont les autorités CPC ont fait usage des pouvoirs d'exécution et d'enquête dans la pratique. Il ressort des retours d'information reçus des BLU et des autorités CPC que, si les autorités CPC sont confiants quant à l'exercice de leurs pouvoirs, cet exercice est entravé, dans la pratique, par la limitation des ressources financières et humaines dont ils disposent. Les BLU et les autorités CPC ont en outre souligné que certains pouvoirs, tels que le pouvoir d'effectuer des inspections sur place, des enquêtes «client mystère» ou des achats-tests, ou le pouvoir de supprimer des sites web, sont difficiles à exercer dans la pratique pour diverses raisons, que ce soit parce que de longues étapes procédurales sont nécessaires, parce qu'il convient de respecter le RGPD, ou parce que les seules autorités de protection des consommateurs ne peuvent pas remplir ce rôle dans la pratique mais devraient être assistées par d'autres autorités, par exemple la police dans le cas d'inspections sur place.

Certaines autorités CPC ont signalé avoir rencontré des problèmes pour faire supprimer des sites web de professionnels enfreignant la législation en matière de protection des consommateurs, en particulier lorsque ces professionnels étaient établis dans des pays tiers.

D'une manière plus générale, il convient de noter que les différences entre les traditions juridiques en matière d'application de la législation relative à la protection des consommateurs au niveau national et les interprétations divergentes de certaines règles matérielles en matière de protection des consommateurs ou du règlement CPC lui-même (voir section 6.2 ci-dessus) ont une incidence sur l'utilisation par les autorités CPC des pouvoirs qui leur sont conférés. Afin de parvenir à une approche plus cohérente de la mise en œuvre des pouvoirs d'enquête et d'exécution dans la pratique, la Commission fournit un soutien et une formation continus, en

⁴³ Voir pages 115, 116, 123, 129 et 130 de l'étude.

particulier par l'intermédiaire de l'«académie du contrôle de l'application de la législation en ligne» et de la boîte à outils «laboratoire électronique de l'UE». Les BLU et les autorités CPC ont indiqué qu'ils jugeaient ce soutien très utile.

8. Respect des règles par les professionnels sur les principaux marchés de consommation concernés par le commerce transfrontière

L'objectif du règlement CPC est de renforcer la protection des consommateurs en améliorant le respect par les professionnels de la législation en la matière et d'assurer le bon fonctionnement du marché intérieur.

Dans l'ensemble, les BLU et les autorités CPC conviennent que le règlement CPC facilite l'application cohérente de la législation de l'Union en matière de protection des consommateurs au sein de l'UE. Les actions coordonnées, en particulier, se sont révélées être un outil efficace pour lutter contre les infractions systématiques et les infractions impliquant des entreprises multinationales: la collaboration au sein d'un réseau regroupant plusieurs autorités provenant de différents pays permet d'exercer davantage de pression sur les professionnels concernés que l'action des autorités d'un seul pays.

Les BLU et les autorités CPC de la moitié des États membres interrogés aux fins de l'étude⁴⁴ ont estimé que le système CPC avait un effet dissuasif sur les professionnels. D'autres BLU et autorités CPC n'étaient pas certains que le système CPC avait un effet dissuasif ou estimaient que celui-ci était limité.

Les autorités CPC qui étaient d'avis que le règlement CPC avait un effet dissuasif considéraient que le renforcement de la coopération et de la coordination entre les autorités CPC au sein du réseau CPC et avec la Commission incitait les professionnels exerçant leurs activités dans plusieurs États membres à respecter les règles car ces professionnels craignaient d'être visés par une action CPC.

Plusieurs BLU et autorités CPC ont toutefois émis des doutes quant au fait que le règlement CPC était bien connu des professionnels.

De même, ils avaient des doutes quant à un effet dissuasif suffisant sur les professionnels, étant donné que jusqu'à présent, aucune action coordonnée n'a abouti à l'imposition de sanctions et d'amendes au titre du règlement CPC⁴⁵.

Les études de cas ont fourni des données supplémentaires détaillées sur la question du respect des règles par les professionnels, mettant l'accent sur des marchés de consommation spécifiques: transport aérien, location de véhicules, plateformes de réservation d'hébergement, sites de commerce électronique et achats intégrés aux applications.

⁴⁴ Les autorités CPC interrogées de 11 États membres, sur les 20 États membres ayant répondu à la question.

⁴⁵ Pages 82 et 115 de l'étude.

À la suite de l'action coordonnée au titre du règlement CPC visant les compagnies aériennes, quinze des seize professionnels concernés ont accepté de prendre plusieurs engagements relatifs à la manière dont ils traitent les annulations. Dans l'ensemble, les parties prenantes (autorités CPC, compagnies aériennes, organisations de consommateurs) ont estimé que l'action était efficace. Les compagnies aériennes ont indiqué qu'elles avaient modifié leurs pratiques dès le début de la pandémie de COVID-19, mais qu'elles avaient été confrontées à des retards considérables en matière de remboursement. L'action CPC visant de nombreuses grandes compagnies aériennes a incité ces dernières à résorber ces retards de manière plus rapide.

Certaines compagnies aériennes sont même allées au-delà de leurs engagements et ont encore amélioré leurs pratiques en informant les consommateurs des annulations et de la manière dont elles traitent les demandes de remboursement, améliorant ainsi leur résilience aux crises. L'action CPC visant les compagnies aériennes a également joué un rôle déterminant dans le lancement du processus de discussion sur les questions liées aux réservations effectuées en passant par des intermédiaires et a conduit à une action CPC de suivi ciblant les principaux intermédiaires européens des compagnies aériennes⁴⁶.

Le réseau CPC a mené à bien des actions coordonnées concernant trois grandes plateformes de réservation d'hébergement en ligne et a obtenu des engagements concernant, entre autres, l'amélioration de la présentation des offres, des remises et des prix aux consommateurs, et la différenciation entre hôtes privés et professionnels (avec certains engagements différents en fonction de la plateforme)⁴⁷. Toutes les parties prenantes ont considéré qu'il s'agissait d'un processus collaboratif qui fonctionnait généralement bien. Les professionnels ont estimé que le fait de disposer d'un point de contact unique au lieu de devoir traiter avec tous les États membres concernés présentait une grande valeur ajoutée. Selon eux, les engagements garantissaient un accord au niveau de l'Union sur les pratiques commerciales attendues, sur lequel les plateformes de réservation en ligne pourraient s'appuyer et qui pourrait même être étendu à l'ensemble du secteur. Ils considèrent toutefois que la longueur de la procédure constitue un point faible, tout en reconnaissant par ailleurs la complexité de leurs processus internes,

à savoir qu'il est nécessaire d'obtenir une approbation interne des engagements par différents services. Les professionnels interrogés dans le cadre de l'étude de cas Booking⁴⁸ ont estimé que, pour le réseau CPC, le principal défi concernant les engagements consistait à leur trouver un dénominateur commun qui soit acceptable pour toutes les autorités CPC concernées par l'action coordonnée.

⁴⁶ https://commission.europa.eu/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/coordinated-actions/air-travel_fr#intermediaires-des-compagnies-aeriennes

⁴⁷ https://commission.europa.eu/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/coordinated-actions/accommodation-booking_fr

⁴⁸ https://commission.europa.eu/publications/information-gathering-assisting-european-commission-complying-its-obligations-under-article-40_en (en anglais)

L'action coordonnée au titre du règlement CPC dans le secteur de la location de voitures⁴⁹ a entraîné une amélioration en ce qui concerne le respect des règles par les professionnels participant à l'action ainsi que par d'autres professionnels non ciblés par l'action, qui ont aligné leurs pratiques sur les résultats de l'action coordonnée. Toutefois, il semblerait que l'action CPC n'a pas eu le même effet induit sur les professionnels de petite taille et les intermédiaires opérant exclusivement au niveau national. Il apparaît donc que l'action coordonnée a un effet dissuasif plus grand sur les professionnels de grande taille bien établis opérant au niveau international et national, mais que cet effet est plus limité sur les professionnels de plus petite taille qui exercent souvent leurs activités dans des zones touristiques.

Le réseau CPC a joué un rôle important en veillant à ce que les professionnels qui développent les applications («app») respectent le droit de la consommation. La position commune de 2014 sur la transparence en ce qui concerne les achats intégrés aux applications⁵⁰ dans les jeux en ligne a été largement soutenue et a entraîné d'importants changements dans les modèles commerciaux des applications. En substance, les développeurs et les boutiques d'applications ont renforcé la transparence en ce qui concerne l'existence, les conditions et la valeur des articles qui peuvent être achetés dans une application téléchargée à partir de la boutique d'applications. Les représentants du secteur se félicitent du caractère centralisé de la position commune CPC et estiment que cette approche contribue à renforcer l'égalité des conditions de concurrence, au bénéfice des professionnels qui respectent les règles. Étant donné que le secteur des applications comporte une dimension transfrontière, des décisions fragmentées et des actions isolées menées individuellement par certaines autorités CPC n'auraient pas pu produire les mêmes effets positifs. Une coopération étroite entre les autorités de protection des consommateurs des différents États membres contribue à garantir une approche cohérente dans l'ensemble de l'Union et permet souvent aux entreprises de respecter plus facilement les règles de protection des consommateurs.

En ce qui concerne l'application de la législation en matière de protection des consommateurs dans le secteur du commerce électronique, presque toutes les parties prenantes interrogées (industrie, ONG, BLU et différentes autorités CPC) estiment que l'incidence positive des actions coordonnées au titre du règlement CPC et des opérations «coup de balai» est limitée. La plupart des BLU et des autorités CPC font observer que seules les entreprises qui ont directement fait l'objet d'actions coordonnées au titre du règlement CPC ont effectivement modifié leurs pratiques, alors que l'ensemble du secteur avait accès à leurs engagements. Selon les représentants du secteur, le manque d'information et de communication sur les activités du CPC (à savoir les actions coordonnées ou les opérations «coup de balai») représente l'une des principales raisons de cette situation. La plupart des professionnels qui n'ont pas été directement visés par le réseau CPC n'ont très probablement pas connaissance des actions CPC ou des

⁴⁹ https://commission.europa.eu/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/coordinated-actions/other-travel-services_fr

⁵⁰ https://commission.europa.eu/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/coordinated-actions/market-places-and-digital-services_fr#achats-intégrés-aux-applications

opérations «coup de balai», ni de la manière dont ils pourraient en tirer des enseignements et améliorer leurs pratiques.

Dans le cadre de l'action coordonnée au titre du règlement CPC visant Google⁵¹, les autorités CPC ont demandé à l'entreprise de résoudre les problèmes liés à ses pratiques enfreignant le règlement sur le blocage géographique⁵². Dans sa résolution, le Parlement européen a souligné l'importance du respect du règlement sur le blocage géographique auquel veille le réseau CPC⁵³, invitant les États membres à appliquer et à faire respecter pleinement le règlement et à agir avec détermination contre les entités qui l'enfreignent, et invitant la Commission à en renforcer l'application.

Cependant, même le respect des règles par les entreprises directement concernées par une action coordonnée au titre du règlement CPC n'est pas toujours satisfaisant. Si certaines entreprises proposent et mettent en œuvre très rapidement des engagements visant à mettre fin à l'infraction, d'autres ont recours à diverses tactiques dilatoires et/ou prennent des mesures qui ne répondent que partiellement aux préoccupations des autorités.

En outre, comme expliqué à la section 6.4 ci-dessus, il est souvent difficile d'atteindre des entreprises qui n'ont aucun établissement dans l'Union. Néanmoins, la perspective de devoir faire face à de nombreuses mesures nationales d'exécution pousse les professionnels à engager un dialogue avec le réseau CPC. Dans le même temps, certaines parties prenantes du secteur ont fait remarquer que la participation volontaire au dialogue et aux engagements dans le cadre du CPC n'empêchait pas les autorités nationales de prendre malgré tout des mesures d'exécution sur leur territoire et que cela pouvait avoir un effet dissuasif sur les professionnels et éroder la confiance qu'ils accordent au système CPC. D'autre part, les organisations de protection des consommateurs ont fait observer que, si les actions coordonnées au titre du règlement CPC portent sur des problèmes systémiques, elles se limitent cependant à un seul ou à quelques professionnels sélectionnés. Pour résoudre ce problème, le réseau CPC devrait envisager d'adopter une approche horizontale à l'échelle du secteur, qui pourrait viser plusieurs professionnels qui se livrent simultanément à des pratiques illégales identiques ou similaires.

En conclusion, les autorités ont considéré que l'effet global du règlement CPC était positif en ce qui concerne le respect des règles par les professionnels. Toutefois, elles regrettent que, jusqu'à présent, aucune sanction n'ait été infligée de manière coordonnée au titre de l'article 21, paragraphe 1, du règlement CPC. Cela limite clairement l'effet dissuasif produit par le réseau CPC sur les professionnels. En outre, l'effet dissuasif a tendance à être plus fort sur les grands professionnels multinationaux, et moins fort sur les professionnels provenant de pays tiers. Les actions CPC sont souvent trop lentes et ne sont donc pas suffisamment efficaces pour rétablir

⁵¹ https://commission.europa.eu/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/coordinated-actions/social-media-and-search-engines_fr#google

⁵² Règlement (UE) 2018/302 du Parlement européen et du Conseil du 28 février 2018 visant à contrer le blocage géographique injustifié et d'autres formes de discrimination fondée sur la nationalité, le lieu de résidence ou le lieu d'établissement des clients dans le marché intérieur, et modifiant les règlements (CE) n° 2006/2004 et (UE) 2017/2394 et la directive 2009/22/CE (JO L 60I du 2.3.2018, p. 1).

⁵³ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0473_FR.html

rapidement une concurrence loyale entre tous les professionnels qui réalisent des opérations de vente dans l'Union.

Partie III: Conclusions et voie à suivre

Les parties prenantes estiment que le règlement CPC a, d'une manière générale, atteint ses objectifs consistant à faire respecter efficacement la législation de l'Union énoncée à l'annexe dudit règlement et à garantir le bon fonctionnement du marché unique, à améliorer la détection des infractions au droit de la consommation par les professionnels, à assurer la cohérence de l'application du droit de la consommation de l'Union et à permettre de lutter contre les infractions identiques commises par des entreprises dans plusieurs États membres.

La coopération au titre du règlement a apporté une valeur ajoutée aux autorités nationales de protection des consommateurs qui, ensemble, ont amélioré leur efficacité et sont parvenues à traiter de nombreuses infractions commises au niveau de l'Union par de grandes entreprises. En prévoyant un ensemble de procédures harmonisées pour traiter les infractions touchant plusieurs ou la plupart des États membres, le règlement CPC accroît également de manière significative l'efficacité de l'application de la législation en matière de protection des consommateurs. Sans le système CPC, les autorités de protection des consommateurs de chaque État membre seraient obligées d'engager des procédures parallèles contre le même professionnel à leur niveau national respectif, ce qui entraînerait certainement des coûts plus élevés et, très probablement, en raison de traditions nationales différentes en matière d'application de la législation, pourrait conduire à des interprétations divergentes des règles harmonisées protégeant les consommateurs.

Les professionnels visés par une action CPC ont apprécié être associés à un dialogue commun et centralisé plutôt que de devoir potentiellement traiter avec 27 autorités de protection des consommateurs différentes dans les États membres de l'Union.

Les représentants des consommateurs estiment toutefois que le règlement CPC est insuffisant si l'on souhaite réduire sensiblement à moyen terme le préjudice subi par les consommateurs. Plus particulièrement, ils estiment que, depuis l'adoption du règlement (UE) 2017/2394 relatif à la CPC, un nombre croissant de consommateurs sont exposés à de nouvelles menaces, tant en ligne qu'en ce qui concerne l'«écoblanchiment», en raison de l'évolution rapide des marchés de consommation, conjuguée à celle de la transition écologique et numérique. Du fait de ces évolutions récentes du marché, les marchés de consommation de l'Union se caractérisent par un niveau élevé de prévalence des pratiques illégales, tandis que les autorités CPC sont confrontées à de nouveaux défis en matière d'application de la législation qui réduisent leur capacité à coordonner efficacement leurs mesures d'exécution dans le cadre prévu par le règlement CPC.

Ces défis en matière d'application de la législation sont notamment les suivants:

- les procédures régissant les mesures d'exécution coordonnées sont longues et lourdes, elles ne sont donc pas optimales pour les marchés numérisés, qui évoluent très rapidement;
- la numérisation et l'évolution des modèles commerciaux permettent aux pratiques illégales de se propager plus facilement et beaucoup plus rapidement par-delà les frontières;

- les professionnels multinationaux de grande taille ont une forte incidence sur le niveau global de conformité de secteurs économiques entiers, tels que les services en ligne du secteur des voyages, le commerce électronique ou le divertissement;
- les nouveaux modèles commerciaux sont alimentés par des technologies émergentes, telles que les mondes virtuels et l'IA, et imposent aux autorités chargées de faire appliquer la législation d'acquérir une expertise spécialisée au niveau national;
- l'application du règlement CPC en ce qui concerne les professionnels sans établissements ni actifs dans l'UE/EEE qui ciblent les consommateurs résidant dans l'Union devrait être plus simple;
- l'efficacité du règlement CPC est entravée par les différences dans la capacité des autorités nationales à traiter les affaires de CPC, en raison de ressources limitées, d'interprétations divergentes des dispositions du règlement et des règles de l'Union en matière de protection des consommateurs, et de différences dans la mise en œuvre des pouvoirs minimums d'enquête et d'exécution;
- en raison des difficultés rencontrées par les autorités CPC pour coordonner efficacement l'imposition d'amendes dans le cadre d'actions coordonnées, l'effet dissuasif du règlement CPC reste limité.

Il est probable que ces tendances observées sur le marché se poursuivront à l'avenir, posant des problèmes similaires aux autorités chargées de faire appliquer la législation dans l'ensemble de l'Union. Il est donc essentiel d'entamer une réflexion sur la manière de renforcer encore le règlement CPC, notamment en examinant les questions suivantes:

- comment serait-il possible d'apporter de la clarté quant à l'application du règlement aux professionnels de pays tiers qui ciblent les consommateurs de l'Union?
- est-il nécessaire d'adapter les procédures CPC de manière à ce qu'elles soient également efficaces pour enquêter sur les infractions ayant des incidences particulièrement importantes sur le marché unique de l'Union ou touchant des secteurs d'activité entiers, et pour les traiter?
- des mesures supplémentaires sont-elles nécessaires pour garantir une application plus cohérente du droit de la consommation et un meilleur effet dissuasif du règlement CPC, notamment un rôle accru de la Commission, afin de mieux préserver les intérêts collectifs des consommateurs dans le marché unique?
- comment accroître la disponibilité d'outils de contrôle en ligne pouvant être utilisés à l'échelle de l'Union et au niveau national par la Commission et les autorités CPC?

Afin de déterminer la meilleure façon possible d'utiliser le cadre CPC au profit du bon fonctionnement des marchés de détail dans l'Union, la Commission procède actuellement à des études d'analyse d'impact. Ces études permettent d'examiner l'ensemble des options disponibles pour relever les défis de l'application de la législation décrits dans le présent rapport à l'avenir afin de décider s'il y a lieu de maintenir le cadre actuel ou d'introduire une nouvelle législation. Cela devrait préparer le terrain pour permettre à la Commission de se prononcer sur la stratégie la plus efficace.