



Bruxelles, le 14.3.2013
COM(2013) 139 final

**RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL ET
AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN**

**Premier rapport sur l'application de la directive 2005/29/CE du Parlement européen et
du Conseil du 11 mai 2005 relative aux pratiques commerciales déloyales des entreprises
vis-à-vis des consommateurs dans le marché intérieur et modifiant la
directive 84/450/CEE du Conseil et les directives 97/7/CE, 98/27/CE et 2002/65/CE du
Parlement européen et du Conseil et le règlement (CE) n° 2006/2004 du Parlement
européen et du Conseil
(«directive sur les pratiques commerciales déloyales»)**

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL ET AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

Premier rapport sur l'application de la directive 2005/29/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2005 relative aux pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs dans le marché intérieur et modifiant la directive 84/450/CEE du Conseil et les directives 97/7/CE, 98/27/CE et 2002/65/CE du Parlement européen et du Conseil et le règlement (CE) n° 2006/2004 du Parlement européen et du Conseil («directive sur les pratiques commerciales déloyales»)

1. INTRODUCTION

Par le présent rapport¹, la Commission évalue pour la première fois l'application, dans les États membres, de la directive 2005/29/CE relative aux pratiques commerciales déloyales² (ci-après, «la directive» ou «la DPCD») et les effets de ce texte. Ce rapport constitue l'une des initiatives essentielles prises pour mettre en œuvre l'Agenda du consommateur européen³.

Pour les besoins du présent rapport, la Commission a, au cours de l'année 2011, adressé des questionnaires ciblés aux États membres et à un large éventail de parties prenantes⁴. En ce qui concerne l'application de la directive dans les secteurs des services financiers et des biens immobiliers⁵, elle fonde le présent rapport sur des données collectées pour son compte dans le cadre d'une étude menée en 2011/2012⁶.

¹ Ce rapport accompagne la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen sur l'application de la directive sur les pratiques commerciales déloyales «*Atteindre un niveau élevé de protection des consommateurs – Renforcer la confiance dans le marché intérieur*». Conformément à l'article 18 de la DPCD, la Commission doit faire rapport sur l'application de la directive en ce qui concerne des aspects spécifiques, tels que les services financiers et les biens immobiliers, la liste noire des pratiques prohibées en toutes circonstances, ainsi que l'ampleur de toute harmonisation et simplification supplémentaires. Comme l'indique le considérant 24 de la DPCD, la Commission procède à l'évaluation de l'application de la directive afin de garantir que les obstacles au marché intérieur ont été traités et qu'un niveau élevé de protection des consommateurs est atteint.

² Directive 2005/29/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2005 relative aux pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs dans le marché intérieur et modifiant la directive 84/450/CEE du Conseil et les directives 97/7/CE, 98/27/CE et 2002/65/CE du Parlement européen et du Conseil et le règlement (CE) n° 2006/2004 du Parlement européen et du Conseil.

³ Voir *Un agenda du consommateur européen*, Action 3 (Modernisation de l'acquis communautaire (?) en matière de protection des consommateurs).

⁴ La consultation a donné lieu à 25 réponses de la part des États membres (le Luxembourg et Malte n'ont pas retourné leur questionnaire), à 2 réponses de la part de l'Islande et de la Norvège, ainsi qu'à 76 réponses provenant de parties prenantes, dont 20 Centres européens des consommateurs (CEC), 9 associations de défense des consommateurs et 47 parties intéressées du monde commercial (dont des chambres de commerce, des groupements d'organisations professionnelles ou fédérations et des organismes d'autorégulation).

⁵ En application de l'article 18 de la directive, la Commission évalue dans le présent rapport le fonctionnement de l'article 3, paragraphe 9, relatif à l'application de la DPCD dans les secteurs des services financiers et des biens immobiliers.

⁶ Voir *Study on the application of the Unfair Commercial Practices Directive to financial services and immovable property*, étude menée par Civic Consulting pour le compte de la Commission européenne, Direction générale de la Justice 2012, et disponible à l'adresse suivante: <http://ec.europa.eu/justice/consumer-marketing/document>. (en anglais uniquement).

La DPCD a été adoptée le 11 mai 2005. Elle vise à garantir que les consommateurs ne soient pas trompés ou exposés à un marketing agressif, et que toute allégation faite par des professionnels dans l'Union européenne soit claire, exacte et justifiée, de sorte que les consommateurs puissent faire des choix éclairés et pertinents. Les dispositions de la directive fondées sur ces principes visent à doter le cadre législatif d'une souplesse suffisante pour qu'il s'adapte aux nouvelles méthodes de vente et techniques de commercialisation, et aux produits nouveaux.

De nature horizontale, la directive s'applique à l'ensemble des transactions entre entreprises et consommateurs («B2C»), effectuées hors ligne ou en ligne et portant indifféremment sur les biens ou les services.

La directive a pour objectifs généraux de contribuer à l'achèvement du marché intérieur en éliminant les entraves dues aux divergences que présentent les législations nationales en matière de pratiques commerciales déloyales, et d'assurer un niveau élevé de protection des consommateurs.

2. TRANSPOSITION DE LA DIRECTIVE

2.1. Calendrier

Les États membres devaient adopter et publier leurs mesures de transposition avant le 12 juin 2007, de sorte qu'elles seraient entrées en vigueur sur leur territoire respectif au plus tard le 12 décembre 2007.

Ils ont toutefois accusé d'importants retards dans la transposition de la directive en raison, surtout, de son champ d'application très large. Étant donné qu'en adoptant ce texte, le législateur ambitionnait une harmonisation complète, comme le prévoit la disposition relative au marché intérieur⁷, les États membres ont également dû procéder à une révision approfondie de leur législation nationale pour la mettre en conformité.

Seuls quelques États membres⁸ ont transposé la directive dans le délai imparti. La dernière transposition a eu lieu à la fin de l'année 2009⁹ tandis que, dans leur majorité, les mesures nationales ont été mises en œuvre au cours des années 2008 et 2009¹⁰. À l'issue des recours exercés par la Commission devant la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), cette juridiction a, dans ses arrêts, constaté le manquement de deux États membres¹¹ tandis que les autres affaires avaient été classées, la Commission ayant été entre-temps informée des mesures de transposition¹².

⁷ Voir l'article 4 de la directive.

⁸ La Belgique, l'Irlande, Malte, la Pologne, la Slovaquie et la Slovénie l'ont transposée en respectant le délai du 12 juin 2007.

⁹ Il s'agit de l'Espagne.

¹⁰ Les trois pays de l'EEE ainsi que l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège ont, eux aussi, adopté un texte de transposition.

¹¹ Voir les arrêts, d'une part, du 23 avril 2009 dans l'affaire C-321/08, Commission contre Espagne et, d'autre part, du 5 février 2009 dans l'affaire C-282/08, Commission contre Luxembourg.

¹² Pour consulter la liste des mesures nationales de transposition, se reporter à la base de données sur les pratiques commerciales déloyales à l'adresse suivante: <https://webgate.ec.europa.eu/ucp/> ou utiliser le lien suivant: http://ec.europa.eu/justice/consumer-marketing/unfair-trade/unfair-practices/index_en.htm (en anglais uniquement).

2.2. Méthodes de mise en œuvre suivies dans les États membres et caractéristiques du processus de transposition

Les choix techniques arrêtés par les États membres pour mettre en œuvre la DPCD peuvent être regroupés en deux grandes catégories, selon que les États membres avaient, ou non, déjà légiféré sur les pratiques commerciales déloyales. Certains États ont ainsi intégré la directive dans leurs textes de loi existants: lois prohibant la concurrence déloyale (Allemagne, Autriche, Danemark, Espagne), codes de la consommation (France, Italie, Bulgarie, République tchèque, Malte), codes civils (Pays-Bas) ou lois spéciales existantes (Belgique, Finlande et Suède). D'autres ont adopté une loi nouvelle ad hoc transposant la DPCD presque mot pour mot (Royaume-Uni, Portugal, Roumanie, Hongrie, Chypre, Pologne, Slovaquie, Slovaquie, Estonie, Irlande, Luxembourg, Lettonie, Lituanie et Grèce).

2.3. Article 4 – La clause relative au marché intérieur

L'article 4 de la DPCD, également dénommé «clause relative au marché intérieur», concrétise l'effet d'harmonisation complète de la directive et empêche les États membres de déroger à ses dispositions. La Cour de justice a confirmé cette spécificité dans l'arrêt *Total Belgium* et à l'occasion d'autres procédures préjudicielles¹³ dans lesquelles elle juge systématiquement que *«la directive procède à une harmonisation complète de ces règles au niveau communautaire. Dès lors, [...] les États membres ne peuvent pas adopter des mesures plus restrictives que celles définies par ladite directive, même aux fins d'assurer un degré plus élevé de protection des consommateurs»*.

C'est l'aspect tenant à l'harmonisation complète qui s'est révélé le plus problématique lors de la mise en œuvre de la directive. La clause relative au marché intérieur a, en effet, obligé les États membres à adapter considérablement leur ordre juridique aux dispositions de la directive. Les États ont dû notamment passer au crible leurs législations nationales et abroger toutes les dispositions qui étaient incompatibles avec la directive. Ces dispositions portaient essentiellement sur les interdictions frappant certaines pratiques commerciales non énumérées dans l'annexe I de la directive (qui constitue la «liste noire» des pratiques interdites en toutes circonstances), notamment en matière de promotion des ventes.

La clause relative au marché intérieur a entraîné une simplification radicale des règles relatives à la publicité trompeuse et aux pratiques commerciales déloyales dans les transactions entre entreprises et consommateurs au sein de l'Union, en remplaçant les 27 régimes nationaux par un seul et même corpus de règles, tout en maintenant un niveau élevé de protection des consommateurs. Il était essentiel de surmonter les obstacles juridiques spécifiques qu'avait fait naître la réglementation fragmentée prohibant les pratiques commerciales déloyales, laquelle était source de coûts, de complexité et d'insécurité juridique tant pour les entreprises que pour les consommateurs.

2.4. Dérogations

L'article 3, paragraphe 9, de la directive restreint sensiblement l'objectif d'harmonisation totale qu'elle poursuit, en disposant que *«pour ce qui est des “services financiers” [...] et des biens immobiliers, les États membres peuvent imposer des exigences plus restrictives ou plus rigoureuses que celles prévues par la présente directive dans le domaine dans lequel cette*

¹³ Arrêt du 23 avril 2009 dans les affaires jointes C-261/07 et C-299/07, *VTB-VAB NV contre Total Belgium*, et *Galatea BVBA contre Sanoma Magazines Belgium NV*; arrêt du 14 janvier 2010 dans l'affaire C-304/08, *Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs eV contre Plus Warenhandels-gesellschaft mbH*; ordonnance du 30 juin 2011 dans l'affaire C-288/10, *Wamo BVBA contre JBC NV et Modemakers Fashion NV*, et ordonnance du 15 décembre 2011 dans l'affaire C-126/11, *Inno NV contre Unizo e.a.*

dernière vise au rapprochement des dispositions en vigueur». Autrement dit, ces deux secteurs font l'objet d'une harmonisation a minima. Ainsi qu'il est expliqué au considérant 9, «[e]u égard à leur complexité et aux graves risques qui leur sont propres, les services financiers et les biens immobiliers doivent faire l'objet de prescriptions détaillées, y compris l'instauration d'obligations positives à respecter par les professionnels». Dans ces secteurs, les États membres peuvent, dès lors, imposer des règles allant au-delà des dispositions de la directive, pour autant qu'elles soient conformes aux autres législations pertinentes de l'Union.

Ainsi que la Commission l'explique ci-après, la consultation fait apparaître que rien ne justifie de supprimer cette restriction, que ce soit pour les services financiers ou les biens immobiliers.

Une seconde dérogation temporaire au principe d'harmonisation complète s'applique aux dispositions nationales qui mettent en œuvre des directives comportant des clauses d'harmonisation a minima. Conformément à l'article 3, paragraphe 5, pendant une période de six ans qui expirera le 12 juin 2013, les États membres ont la faculté de continuer à appliquer des dispositions nationales¹⁴ qui sont plus restrictives ou plus rigoureuses que la directive elle-même et mettent en œuvre des clauses d'harmonisation a minima figurant dans d'autres instruments législatifs de l'Union¹⁵.

L'article 3, paragraphe 6 précise que les États membres doivent notifier sans délai à la Commission toute disposition nationale appliquée au titre de l'article 3, paragraphe 5.

Seuls cinq États membres affirment avoir maintenu des règles relevant de l'article 3, paragraphe 5¹⁶. Un État membre¹⁷ a ainsi notifié des dispositions relatives à la publicité télévisée destinées à protéger les mineurs, dans le cadre de la transposition de la directive «Services de médias audiovisuels»¹⁸. Un autre a omis de notifier une mesure restrictive ayant trait au démarchage à domicile¹⁹. La réticence à abroger certaines mesures nationales (d'ici le 12 juin 2013) pourrait expliquer pourquoi si peu d'États membres ont, jusqu'à présent, fait usage de l'article 3, paragraphe 5.

¹⁴ Dans le domaine harmonisé par la directive.

¹⁵ Des exemples de directives comportant une clause d'harmonisation a minima dans le domaine harmonisé par la directive 2005/29/CE sont: la directive 98/6/CE relative à la protection des consommateurs en matière d'indication des prix des produits offerts aux consommateurs, la directive 97/7/CE concernant la protection des consommateurs en matière de contrats à distance, la directive 85/577/CEE concernant la protection des consommateurs dans le cas de contrats négociés en dehors des établissements commerciaux, la directive 94/47/CE concernant la protection des acquéreurs pour certains aspects des contrats portant sur l'acquisition d'un droit d'utilisation à temps partiel de biens immobiliers, et la directive 90/314/CEE concernant les voyages, vacances et circuits à forfait.

¹⁶ Il s'agit du Danemark, de la Finlande, de l'Irlande, de la Lettonie et de la Suède.

¹⁷ Le 10 mars 2008, le Danemark a notifié les dispositions en matière de publicité télévisée figurant à l'article 21 de l'ordonnance n° 1368 du 15 décembre 2005 relative à la publicité et au parrainage à la radio et à la télévision. Ces dispositions, portant notamment sur les caractéristiques du produit faisant l'objet de la publicité, son prix et les aptitudes requises pour l'utiliser, sont fermement ancrées dans le droit danois et accordent une attention particulière à la protection des mineurs; elles mettaient en œuvre la directive dite «Télévision sans frontières» (directive 89/552/CEE du Conseil codifiée par la directive 2010/13/UE sur les services de médias audiovisuels).

¹⁸ Directive 2010/13/UE du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2010 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels (directive «Services de médias audiovisuels»).

¹⁹ La Belgique n'a pas notifié ses dispositions nationales interdisant le démarchage à domicile pour les produits d'une valeur supérieure à 250 euros. La Cour appréciera la compatibilité de ces dispositions avec le droit de l'Union dans le cadre d'une affaire pendante contre cet État membre.

La Commission est d'avis qu'il n'y a pas lieu d'étendre davantage cette dérogation. Si quelques États membres ont, il est vrai, exprimé un besoin en ce sens, ils peuvent répondre à la nécessité d'appliquer certaines règles à l'échelle nationale au moyen d'autres législations de l'Union.

2.5. Relation entre la directive et la législation sectorielle de l'Union

La directive est l'instrument juridique général régissant les pratiques commerciales déloyales dans les transactions entre entreprises et consommateurs. Elle s'applique à toutes les pratiques commerciales entre entreprises et consommateurs, sauf disposition expresse contraire, comme c'est le cas pour les conditions d'établissement ou les régimes d'autorisation (voir article 3, paragraphe 8). En cas de conflit entre la législation sectorielle et les dispositions générales de la directive, les dispositions correspondantes de la *lex specialis* primeront²⁰. Souvent, pareil conflit survient parce que la *lex specialis* comporte des prescriptions plus détaillées en matière d'information précontractuelle ou des règles plus strictes régissant la présentation des informations aux consommateurs (voir considérant 10 de la directive). L'existence de dispositions européennes propres à un secteur donné n'exclut toutefois pas l'application de la directive: dans ces cas et pour tous les aspects ne relevant pas de la *lex specialis*, la directive PCD complète ces dispositions sectorielles et comble les éventuelles lacunes qui subsistent dans la protection des consommateurs contre les pratiques commerciales déloyales²¹.

2.6. Suivi de la transposition

L'analyse actuelle met en avant des inexactitudes relevées dans plusieurs États membres relatives, dans quelques cas, à des notions clés de la directive. Dans ce contexte, les services de la Commission ont effectué un contrôle approfondi de la transposition et mènent actuellement un dialogue structuré avec les États membres concernés.

3. L'APPLICATION DE LA DIRECTIVE

3.1. Application uniforme

3.1.1. Le rôle et la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union

Le rôle de la Cour de justice, qui veille à l'interprétation et à l'application uniformes de la législation de l'Union dans tous les États membres, est primordial en ce qui concerne la DPCD. Ses arrêts se révèlent, en effet, extrêmement utiles pour clarifier des points généraux sur la relation entre la directive et les législations nationales ainsi que des aspects plus concrets afférents à l'interprétation de certaines de ses dispositions matérielles. La

²⁰ L'article 3, paragraphe 4, de la directive précise à cet égard que «[e]n cas de conflit entre les dispositions de la présente directive et d'autres règles communautaires régissant des aspects spécifiques des pratiques commerciales déloyales, ces autres règles priment et s'appliquent à ces aspects spécifiques».

²¹ Voir le document d'orientation p. 18 et 19. Par exemple, le règlement sur les services aériens [règlement (CE) n° 1008/2008 du Parlement européen et du Conseil du 24 septembre 2008 établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans la Communauté] comporte des dispositions spécifiques sur les informations relatives au prix qui doivent être mises à la disposition du public. Conformément à l'article 23 du règlement, outre le prix définitif qui doit inclure l'ensemble des taxes, des redevances, des suppléments et des droits applicables, les transporteurs aériens doivent également fournir une ventilation de ce prix. En conséquence, ces dispositions plus spécifiques s'appliqueront en matière d'informations précontractuelles relatives aux tarifs des passagers. Les dispositions de la directive entrent en jeu pour interdire les pratiques commerciales susceptibles de tromper le consommateur moyen (publicité «appât» et communication des tarifs des passagers) et celles constitutives d'une conduite agressive (obstacles non contractuels importants ou disproportionnés imposés aux consommateurs qui souhaitent faire valoir leur droit contractuel de mettre fin au contrat).

Commission, pour sa part, agit en qualité d'*amicus curiae* dans les affaires portées devant la Cour de justice.

Depuis 2009, la Cour a statué sur plusieurs demandes de décision préjudicielle, à l'occasion desquelles elle a confirmé notamment que la directive vise à une harmonisation complète et que les États membres ne peuvent, dès lors, pas maintenir des règles allant au-delà des dispositions de ce texte.

À cet égard, la Cour juge que les dispositions nationales suivantes ne sont pas compatibles avec la directive:

- une interdiction générale de toute offre conjointe:

- les affaires jointes C-261/07 et C-299/07 (*Total Belgium*, 23 avril 2009) concernaient, d'une part, une société distribuant du carburant qui offrait des services de dépannage gratuits à l'achat d'une certaine quantité de carburant, d'autre part, une société d'édition qui avait publié un hebdomadaire accompagné d'un carnet donnant droit à une remise pour les achats effectués dans certains magasins de lingerie;
- l'affaire C-522/08 (*Telekomunikacja Polska*, 11 mars 2010) avait trait à une société de télécommunications qui subordonnait la conclusion d'un contrat de fourniture d'accès internet haut débit à la conclusion d'un contrat de services téléphoniques;

- une interdiction générale de pratiques commerciales faisant dépendre de l'acquisition d'un bien ou d'un service la participation des consommateurs à un concours ou à une loterie:

- l'affaire C-304/08 (*Plus Warenhandelsgesellschaft*, 14 janvier 2010) portait sur une campagne promotionnelle lancée par une société, dans le cadre de laquelle les consommateurs étaient invités à acheter des produits vendus dans ses magasins afin de collecter un certain nombre de points leur permettant de participer aux tirages d'une loterie nationale.

- une interdiction générale des ventes avec primes, qui non seulement vise à protéger les consommateurs, mais poursuit également d'autres objectifs:

- l'affaire C-540/08 (*Mediaprint*, 9 novembre 2010) portait sur un quotidien qui avait organisé un concours auquel les consommateurs pouvaient participer au moyen d'un bulletin de vote figurant dans le quotidien. Dans ladite affaire, le gouvernement autrichien avait soutenu que la disposition nationale ne relevait pas du champ d'application de la directive car elle visait surtout à maintenir le pluralisme de la presse en Autriche;

- une interdiction générale des annonces de réduction de prix au cours de la période précédant celle des soldes, pour autant que la disposition en cause vise à protéger les intérêts économiques des consommateurs:

- l'affaire C-288/10 (*Wamo*, 30 juin 2011) se rapportait à une société qui avait envoyé à certains de ses clients une invitation à une vente privée organisée deux semaines avant la période des soldes.
- l'affaire C-126/11 (*Inno*, 15 décembre 2011) mettait en cause une société qui avait proposé à ses clients une carte de fidélité leur permettant de bénéficier d'un certain nombre d'actions promotionnelles, y compris de réductions de prix pendant la période précédant les soldes. Il y a lieu de relever que, dans cette affaire, la Cour a jugé qu'une règle nationale ne relève pas du champ d'application de la directive si

elle a pour seule finalité, comme le considérait la juridiction de renvoi, de protéger la concurrence²².

- une interdiction d'annoncer une «liquidation totale» sans avoir obtenu l'autorisation préalable délivrée par l'autorité administrative locale compétente:

- dans l'affaire C-206/11 (*Köck*, 17 janvier 2013), il s'agissait d'un commerçant établi en Autriche qui avait annoncé dans un journal la «liquidation totale» des produits de son magasin, sans avoir sollicité d'autorisation administrative exigée par la réglementation nationale. La Cour a jugé qu'une pratique commerciale qui ne relève pas de l'annexe I de la directive ne peut être interdite pour la seule raison que ladite pratique n'a pas fait l'objet d'une autorisation préalable de l'administration compétente, sans qu'elle ait été soumise à une appréciation de son caractère déloyal au regard des critères énoncés aux articles 5 à 9 de la DPCD.

Dans l'affaire C-122/10 (*Ving Sverige*, 12 mai 2011), la Cour de justice a précisé la notion d'«invitation à l'achat», définie à l'article 2, point i), de la directive. Selon la Cour, il existe une invitation à l'achat, par exemple, dès lors qu'il existe une représentation visuelle du produit et du prix, sans qu'un moyen concret d'achat soit immédiatement disponible. La Cour ajoute que la directive n'exclut pas la mention de prix de départ, tant que l'information ainsi fournie satisfait aux exigences de la directive, compte tenu des circonstances de l'espèce. L'affaire mettait en cause une agence de voyages vendant des produits de vacances, qui avait fait publier dans un quotidien une communication commerciale ne mentionnant que des informations limitées sur le voyage, objet de la publicité. Dans ladite affaire, la Cour a suivi l'approche retenue par les services de la Commission dans leur document d'orientation, lesquels préconisaient une acception large de la notion d'invitation à l'achat²³.

Dans l'affaire C-559/11 (*Pelckmans Turnhout NV*, 4 octobre 2012), la Cour de justice a précisé qu'une disposition nationale qui ne poursuit pas des finalités tenant à la protection des consommateurs ne relève pas du champ d'application de la directive. L'affaire portait sur la compatibilité avec la directive d'une disposition de droit belge interdisant aux commerçants d'ouvrir leur magasin sept jours sur sept, leur imposant ainsi un jour de fermeture hebdomadaire. La Cour a considéré qu'une telle disposition ne vise qu'à protéger les intérêts des travailleurs et des salariés dans le secteur de la distribution et n'a pas pour objet de protéger les consommateurs.

Dans l'affaire C-428/11 (*Purely Creative e.a.*, 18 octobre 2012), la Cour était, pour la première fois, appelée à interpréter une disposition de l'annexe I de la directive, plus précisément son point 31 qui interdit aux professionnels de donner aux consommateurs l'impression qu'ils ont déjà gagné un prix lorsque la réclamation de ce prix est subordonnée à l'obligation de verser de l'argent ou de supporter un coût. En Angleterre, plusieurs sociétés avaient effectué du publipostage et distribué des encarts publicitaires, y compris des coupons placés dans des journaux et des magazines, informant les destinataires qu'ils avaient gagné un prix. Afin de réclamer ce prix, le gagnant devait appeler un numéro de téléphone surtaxé, envoyer un télétexte ou se renseigner par courrier postal. La Cour a jugé que pareilles pratiques sont interdites même lorsque le coût imposé au consommateur est négligeable

²² «[...] une disposition nationale telle que celle en cause au principal n'est pas susceptible de relever du champ d'application de la directive sur les pratiques commerciales déloyales si elle se limite seulement, comme le considère la juridiction de renvoi, à réglementer les relations concurrentielles entre commerçants et ne poursuit pas des finalités tenant à la protection des consommateurs» (affaire C-126/11, *Inno*, point 29).

²³ Voir, en outre, la Section 3.3.4. sur l'invitation à l'achat et les obligations d'information en matière de prix.

(comme un timbre-poste) par rapport à la valeur du prix et indépendamment du fait que le règlement de ce coût procure un éventuel bénéfice au professionnel.

Trois autres demandes de décision préjudicielle sont actuellement pendantes devant la Cour:

- l'affaire C-435/11 (*CHS Tour Services*) relative à l'interprétation de l'article 5 de la directive, plus précisément au point de savoir si la DPCD exige un examen distinct de l'obligation de diligence professionnelle [prévue à l'article 5, paragraphe 2, point a), de la directive] lorsqu'il est statué dans une affaire portant sur des actions ou omissions trompeuses;
- l'affaire C-265/12 (*Citroën Belux NV*) qui traite de la compatibilité avec la directive (notamment avec son article 3, paragraphe 9), d'une disposition de droit belge qui empêche les professionnels de faire des offres conjointes lorsqu'un des éléments au moins de celles-ci est un service financier;
- l'affaire C-281/12 (*Trento Sviluppo et Centrale Adriatica*) dans laquelle la juridiction de renvoi se demande si, pour établir une violation de la DPCD, cette dernière exige qu'en plus du comportement trompeur, l'altération substantielle du comportement économique du consommateur fasse l'objet d'une évaluation distincte.

3.1.2. Initiatives prises par la Commission

Depuis le tout début du processus de transposition, la Commission prend des mesures pour aider autorités et juridictions nationales à mener à bien la mise en œuvre uniforme de la directive et le contrôle cohérent de son application. Cet objectif est particulièrement difficile à atteindre dans un domaine caractérisé par des divergences notables entre les politiques, les styles et les techniques des États membres visant à assurer l'application et le respect des lois.

3.1.3. Le document d'orientation relatif à la DPCD

Au mois de décembre 2009, les services de la Commission ont publié un document d'orientation pour l'application de la directive²⁴ afin de développer une compréhension commune et une convergence des pratiques. Ce document, disponible dans 22 langues officielles de l'Union, aide à clarifier les principales notions et dispositions de la directive qui sont perçues comme problématiques. Il comporte des exemples pratiques qui illustrent le fonctionnement de la directive. Bien que ce document n'ait pas de statut juridique officiel (nature contraignante), il est très couramment consulté, notamment dans le cadre d'affaires portées devant la Cour de justice²⁵ ainsi que par les juridictions et autorités nationales lorsqu'elles se prononcent sur des cas particuliers. Le document d'orientation a été conçu comme un document évolutif, devant être mis à jour régulièrement, au fur et à mesure que les connaissances sur les pratiques commerciales déloyales progressent.

3.1.4. La base de données juridiques sur les pratiques commerciales déloyales

Au mois de juillet 2011, la Commission a mis en ligne une base de données juridiques (la base de données sur les pratiques commerciales déloyales)²⁶. L'élaboration de cette base de

²⁴ Orientations pour la mise en œuvre et l'application de la directive 2005/29/CE sur les pratiques commerciales déloyales (SEC(2009)1666, document de travail des services de la Commission) 3 décembre 2009 - http://wcmcom-ec-europa-eu-wip.wcm3vue.cec.eu.int:8080/justice/consumer-marketing/unfair-trade/unfair-practices/index_fr.htm

²⁵ Voir, par exemple, les conclusions de l'avocat général dans l'affaire C-122/10, Konsumentombudsmannen KO contre Ving Sverige AB, points 30 et 40, et note n° 13.

²⁶ Voir <https://webgate.ec.europa.eu/ucp/>. Cette base de données a été créée en application de la décision n° 1926/2006/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 établissant un programme d'action communautaire dans le domaine de la politique des consommateurs (2007-2013), Action 9: Expertise juridique et technique, y compris des études, concernant le suivi et l'évaluation de la

données a débuté en 2008, parallèlement au document d'orientation, afin de favoriser l'application uniforme de la directive et le contrôle adéquat et effectif de son respect.

La base de données juridiques est très complète et permet à tout un chacun de consulter facilement les réglementations et la jurisprudence des États membres afférentes à la directive, ainsi que d'autres documents utiles tels que des travaux universitaires sur le sujet. À ce jour, elle contient près de 330 articles juridiques, 400 affaires²⁷ et 25 autres éléments (tels que des études ou des documents d'orientation adoptés par les autorités de contrôle nationales). Les informations figurant dans la base de données sont organisées par section; l'utilisateur peut les filtrer en indiquant des articles particuliers de la directive, des mots clés, des précédents jurisprudentiels et/ou un article de doctrine. Les sections sont toutes reliées entre elles et permettent également d'établir des comparaisons entre différents États membres. La section par pays comporte toujours une synthèse du dispositif de contrôle national.

La Commission poursuit ses travaux de développement de cette base de données qui est destinée à être actualisée régulièrement par l'insertion de nouvelle jurisprudence, d'articles juridiques et d'autres éléments d'information. L'idée est de créer, in fine, une nouvelle base de données du droit de la consommation en fusionnant la base de données sur les pratiques commerciales déloyales et celle du droit européen de la consommation, appelée Compendium²⁸. Les services de la Commission évaluent actuellement les options envisageables pour qu'existe un lien effectif entre la base de données sur les pratiques commerciales déloyales et le portail e-justice²⁹.

3.2. Le champ d'application de la directive

La directive se caractérise par un champ d'application très large, comme l'illustre la définition des pratiques commerciales (des entreprises vis-à-vis des consommateurs) énoncée à son article 2, point d): «*toute action, omission, conduite, démarche ou communication commerciale, y compris la publicité et le marketing, de la part d'un professionnel, en relation directe avec la promotion, la vente ou la fourniture d'un produit aux consommateurs*». On entend par «produit» «*tout bien ou service, y compris les biens immobiliers, les droits et les obligations*».³⁰ La directive s'applique donc, pour ainsi dire, à la totalité des transactions entre entreprises et consommateurs («B2C»), tous secteurs confondus. En outre, elle s'applique non seulement aux stades de la publicité ou du marketing afférents à une transaction, mais également «*[...] pendant et après une transaction commerciale portant sur un produit*»³¹. Elle ne vise cependant qu'à protéger les intérêts économiques des consommateurs, en s'appuyant sur des mesures qui ont pour objet ou pour effet de qualifier une pratique commerciale de déloyale, à l'exclusion d'autres intérêts tels que la santé et la sécurité ou l'environnement. Les États membres conservent toute latitude pour élargir le champ d'application de la DPCD ou pour réglementer, dans le respect des autres législations européennes pertinentes, d'autres types de relations. Ils ont également la faculté de déterminer l'effet des pratiques déloyales sur

transposition, de la mise en œuvre et de l'application par les États membres de la législation de protection des consommateurs, et notamment de la directive 2005/29/CE. Cela inclut aussi l'élaboration et la gestion de bases de données publiques et facilement accessibles portant sur la mise en œuvre de la législation communautaire relative à la protection des consommateurs.

²⁷ La base de données contient à ce jour (mai 2012) le résumé de 158 décisions administratives et de 202 décisions de justice (dont 63 arrêts rendus par des juridictions suprêmes nationales).

²⁸ <http://www.eu-consumer-law.org/index.html>.

²⁹ <https://e-justice.europa.eu/home.do>.

³⁰ Voir l'article 2, point c), de la directive.

³¹ Voir l'article 3, paragraphe 1, de la directive.

la validité, la formation ou l'effet d'un contrat, puisque la DPCD n'harmonise pas le droit des contrats.³²

3.2.1. *Nécessité d'étendre le champ d'application de la directive au-delà des transactions entre entreprises et consommateurs*

L'extension du champ d'application de la directive au-delà des transactions entre entreprises et consommateurs est évoquée principalement pour trois cas de figure. Sont exclues du champ d'application de ce texte les transactions entre entreprises («B2B»), entre consommateurs («C2C») ou lorsque les consommateurs vendent ou fournissent un produit à un professionnel («C2B»). Si les États membres conservent toute latitude pour réglementer ces différentes relations contractuelles, ils ont choisi, pour la plupart, de mettre en œuvre la DPCD en s'en tenant à son champ d'application d'origine.

Transactions entre entreprises

À l'heure actuelle, seuls quatre États membres appliquent également la DPCD aux relations entre entreprises, avec quelques adaptations³³. Certaines parties prenantes ont suggéré, dans le passé, que le législateur de l'Union étende le champ d'application de la DPCD aux relations entre entreprises, principalement afin de résoudre le problème des pratiques des sociétés annuaires fallacieuses, qui affectent essentiellement les petites entreprises et les professionnels indépendants. De telles pratiques sont actuellement interdites par la directive 2006/114/CE en matière de publicité trompeuse et de publicité comparative (ci-après, «la DPTPC»). Dans sa récente communication sur le fonctionnement général de la DPTPC, la Commission a conclu qu'il conviendrait de renforcer les moyens transfrontières existants de faire respecter ces interdictions, et de réviser le cadre juridique actuel afin de mieux combattre ces escroqueries³⁴.

Relations entre consommateurs et entreprises

Les autorités de contrôle nationales³⁵ ont signalé des cas dans lesquels des consommateurs étaient victimes de pratiques commerciales déloyales lors de la vente de produits à des professionnels. Il est fait état de cas dans lesquels, par exemple, les consommateurs ont vendu leurs objets anciens et leurs bijoux (en or notamment) à des professionnels et ont été trompés par les déclarations que ces derniers faisaient à propos des caractéristiques et/ou de la valeur des biens. Seuls quelques États membres³⁶ souhaiteraient un élargissement du champ d'application de la directive, alors que les autres n'y sont pas favorables. Un État membre³⁷, qui applique la directive en s'en tenant à son champ d'application d'origine, suggère de retenir une interprétation extensive de la directive³⁸ au lieu de procéder à une modification réglementaire au niveau de l'Union.

Relations entre consommateurs

³² Voir l'article 3, paragraphe 2, de la directive.

³³ Il s'agit de l'Allemagne, de l'Autriche, de la France et de la Suède. Cependant, les relations entre entreprises ne sont soumises, en Allemagne, qu'à l'annexe I de la directive («la liste noire») et, en France, qu'à l'article 6 et à l'annexe I (limitée à la partie sur les pratiques trompeuses).

³⁴ Voir communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée «Protéger les entreprises contre les pratiques commerciales trompeuses et garantir l'application efficace des règles», révision de la directive 2006/114/CE en matière de publicité trompeuse et de publicité comparative, du 27 novembre 2012 (COM(2012) 702 final).

³⁵ L'autorité britannique de la concurrence (*Office of Fair Trading*).

³⁶ L'Estonie, l'Irlande, la Lettonie et la Roumanie.

³⁷ Le Royaume-Uni.

³⁸ Par exemple, en apportant des éclaircissements au document d'orientation élaboré par les services de la Commission.

Le développement rapide des plateformes internet a soulevé la question d'un éventuel renforcement de la protection dans les relations entre consommateurs. Les enseignements tirés de l'application de la directive et de son contrôle font apparaître que le principal problème tient en réalité aux professionnels qui se font passer pour des consommateurs et dissimulent leur identité ou leur intention commerciale véritables. De telles pratiques sont déjà interdites par la directive qui, au point 22 de son annexe I, prohibe la pratique consistant à «*faussement affirmer ou donner l'impression que le professionnel n'agit pas à des fins qui entrent dans le cadre de son activité commerciale, industrielle, artisanale ou libérale, ou [à] se présenter faussement comme un consommateur*»³⁹ La prévention de ces pratiques tient, dès lors, davantage à la bonne application de la DPCD qu'à une lacune que présenterait ce texte.

En conclusion, les résultats de la consultation font apparaître que, dans leur très grande majorité, États membres et parties prenantes⁴⁰ ne sont pas favorables à un élargissement du champ d'application de la directive, qu'il s'agisse des transactions entre entreprises, entre consommateurs et entreprises ou entre consommateurs. La Commission considère que rien actuellement ne justifie un tel élargissement. Alors que le problème propre aux transactions entre entreprises causé par les sociétés annuaires trompeuses sera résolu grâce à la révision en cours de la DPTPC, pour d'autres types de relations, les États membres sont libres de réglementer le secteur concerné afin de répondre aux particularités et besoins nationaux.

3.2.2. Promotion des ventes

Le débat sur le problème de la promotion des ventes a débuté⁴¹ après que la Commission eut, en 2006, retiré sa proposition de règlement sur la promotion des ventes⁴² faute d'accord entre les États membres. Dans la proposition figuraient un certain nombre d'obligations d'information destinées à garantir que les communications commerciales relatives à la promotion des ventes soient transparentes et que les destinataires intéressés puissent obtenir toutes les informations pertinentes annoncées dans ces communications.

La DPCD protège les consommateurs des pratiques déloyales en matière de promotion des ventes. Son article 6, paragraphe 1, point d) interdit, en effet, aux professionnels de tromper les consommateurs sur «*le prix ou le mode de calcul du prix, ou l'existence d'un avantage spécifique quant au prix*». Les interdictions énumérées à l'annexe I ciblent des pratiques promotionnelles particulières telles que la publicité appât (point 5), les offres spéciales (point 7), les promotions sous forme de prix (point 19), les concours (point 31), et l'utilisation du terme «*gratuit*» (point 20).

Dans l'affaire *Total Belgium*⁴³, la Cour a confirmé notamment qu'en raison de l'harmonisation complète à laquelle procède la directive, les États membres ne peuvent

³⁹ Voir également l'article 6, paragraphe 1), points c) et f), de la directive.

⁴⁰ Certains États membres (comme l'Italie et la France) et des parties prenantes déclarent qu'ils ne soutiendraient un élargissement du champ d'application de la directive que pour résoudre des problèmes très spécifiques tels que les activités des sociétés annuaires fallacieuses. La Roumanie considère que l'extension du champ d'application de la DPCD aux transactions entre entreprises rendrait l'approche plus cohérente en matière de pratiques commerciales qui ciblent à la fois les entreprises et les consommateurs. Les Pays-Bas souhaiteraient voir le champ d'application de la DPCD élargi dans la mesure nécessaire à la protection des entreprises contre le problème des «fausses factures». L'Allemagne, l'Autriche et la Suède, qui appliquent déjà l'intégralité des dispositions de la directive aux transactions entre entreprises, souhaiteraient que ces dernières bénéficient, partout dans l'Union, du même niveau de protection que celui réservé aux consommateurs.

⁴¹ Voir, par exemple, les questions parlementaires E-5539/08, E-010017/2010 et E-1704/2011.

⁴² COM(2001) 546 final, 2.10.2001, proposition modifiée COM(2002) 585 final, 25.10.2002.

⁴³ Voir également arrêts C-304/08 *Plus Warenhandels-gesellschaft* (demande de décision préjudicielle – Allemagne), 14 janvier 2010; C-540/08 *Mediaprint Zeitungen* (demande de décision préjudicielle –

maintenir des règles nationales en matière de promotion des ventes allant au-delà des dispositions de la directive.

Quelques États membres et parties prenantes soutiennent que l'abrogation soudaine de certaines règles nationales relatives à la promotion des ventes est susceptible de nuire à la protection des consommateurs contre les ventes promotionnelles trompeuses à l'échelle nationale⁴⁴. Selon eux, certaines des règles nationales plus strictes en vigueur (telles que celles portant sur un «prix de référence» pour calculer si une réduction annoncée d'un certain montant est vraie ou non) présenteraient un grand intérêt pour les consommateurs et les autorités chargées de contrôler le respect de ces règles, bien qu'elles soient aujourd'hui juridiquement incompatibles avec la directive⁴⁵.

Il ressort de la consultation que certains États membres et parties intéressées seraient favorables à des modifications législatives dans ce domaine, soit sous la forme d'un autre texte⁴⁶ soit en excluant la promotion des ventes du champ d'application de la DPCD.⁴⁷ Le reste des États membres rejette explicitement la possibilité de légiférer à nouveau dans ce domaine, tandis que certains autres⁴⁸ souhaiteraient être davantage conseillés par la Commission sur le sujet. Parmi les autres parties prenantes, seuls deux représentants du secteur commercial⁴⁹, le Bureau européen des unions de consommateurs (BEUC), une organisation nationale de consommateurs⁵⁰ et un Centre européen des consommateurs⁵¹ préconisent l'adoption de règles supplémentaires et soulignent que l'absence de règles détaillées est génératrice d'insécurité juridique, tandis que la chambre de commerce danoise plaide pour l'exclusion de la promotion des ventes du champ d'application de la directive, pour que les États membres jouissent d'une marge de manœuvre plus étendue à l'échelle nationale.

La Commission estime qu'il pourra être remédié à la plupart des préoccupations des États membres et des parties prenantes en adoptant des mesures visant à accroître la sécurité juridique et à améliorer l'application uniforme de la directive dans ce domaine. Une façon d'atteindre cet objectif peut consister à étoffer davantage le document d'orientation.

La Commission continuera toutefois de suivre de près l'application de la directive dans ce domaine et envisagera d'éventuelles mesures législatives si le besoin s'en fait sentir.

Autriche), 9 novembre 2010; C-522/08 Telekomunikacja Polska (demande de décision préjudicielle – Pologne), 11 mars 2010.

⁴⁴ Certaines autorités de contrôle nationales considèrent que l'absence de ces règles détaillées générerait de l'insécurité juridique et rendrait le contrôle trop lourd ou inefficace (en vertu de la DPCD, il faut démontrer dans chaque cas d'espèce qu'une vente promotionnelle est trompeuse).

⁴⁵ Six États membres (Belgique, Danemark, Finlande, France, Irlande, Lettonie) ont déjà (partiellement) modifié leur législation relative à la promotion des ventes afin de se conformer à la directive, d'une part, et à la jurisprudence de la Cour de justice, d'autre part. À l'heure actuelle, 13 États membres maintiennent toujours des règles plus strictes que celles prévues dans la DPCD, soit à propos des réductions de prix (Belgique, Bulgarie, Espagne, Estonie, Finlande, France, Lettonie, Pologne, et Portugal) soit pour les loteries commerciales (Allemagne, Autriche, Danemark, Finlande, France et Luxembourg). L'Islande et la Norvège connaissent des règles similaires.

⁴⁶ L'Allemagne, l'Espagne, la France, l'Irlande et la Lettonie.

⁴⁷ La Belgique, le Danemark, l'Espagne (et la Norvège).

⁴⁸ La Slovaquie, la Pologne, la Bulgarie, les Pays-Bas et le Royaume-Uni.

⁴⁹ Le European Brand Association et la Chambre fédérale autrichienne du travail.

⁵⁰ CLCV: Consommation Logement Cadre de Vie, France.

⁵¹ Le Centre européen irlandais des consommateurs.

3.3. Dispositions matérielles de la directive

Dans la présente partie, le rapport décrit succinctement les dispositions matérielles de la directive (notamment les articles 5 à 9 et celles de l'annexe I) et rend compte des principaux problèmes liés à leur application dans les États membres.

3.3.1. La notion de diligence professionnelle

L'article 5, paragraphe 2 constitue la «disposition de référence» de la DPCD car il pose une interdiction générale des pratiques commerciales déloyales. Il prévoit deux critères cumulatifs pour déterminer si une pratique commerciale doit être considérée comme déloyale, à savoir:

- si elle est contraire aux exigences de la diligence professionnelle,
- et si elle altère ou est susceptible d'altérer de manière substantielle le comportement économique du consommateur moyen.

La «diligence professionnelle» est définie comme le «niveau de compétence spécialisée et de soins dont le professionnel est raisonnablement censé faire preuve vis-à-vis du consommateur, conformément aux pratiques de marché honnêtes et/ou au principe général de bonne foi dans son domaine d'activité». Cette notion recouvre des principes qui étaient déjà bien ancrés dans les droits des États membres, tels que les «pratiques de marché honnêtes» et «la bonne foi», les valeurs normatives qui s'appliquent expressément dans un domaine d'activité commerciale donné revêtant une importance supplémentaire.

La notion de diligence professionnelle est correctement transposée dans la plupart des États membres. Il apparaît cependant que quelques-uns ont, au contraire, conservé les notions de «bonne pratique» et de «bonne pratique de marché»⁵². À cet égard, la Commission est actuellement en liaison avec les États membres concernés pour s'assurer que ces notions n'aboutissent pas à une interprétation plus restrictive que celle exigée par la DPCD.

Une question soulevée par certaines autorités de contrôle nationales était de savoir si, afin de sanctionner un professionnel pour violation des articles 6 à 9 de la DPCD, il fallait démontrer que, par son comportement, il manquait à son obligation de diligence professionnelle. La Commission considère que cette démonstration ne s'impose pas et qu'il y a violation automatique de la diligence professionnelle en cas d'action ou d'omission trompeuse ou de pratique agressive. À l'inverse, on peut appliquer l'article 5 de manière autonome, comme un «filet de sécurité», de façon à pouvoir sanctionner toute pratique déloyale qui ne tomberait pas sous le coup des autres dispositions de la directive⁵³.

Récemment saisie d'une demande de décision préjudicielle⁵⁴, la Cour étudie actuellement le point de savoir s'il est nécessaire de procéder à un examen distinct de l'obligation de diligence professionnelle lorsqu'on apprécie des pratiques commerciales déloyales (articles 6 à 9 de la DPCD).

⁵² Par exemple, la Pologne, le Danemark et la Suède.

⁵³ On en trouve un exemple dans une affaire dans laquelle une autorité de contrôle nationale a considéré que la pratique consistant à interrompre l'approvisionnement en eau sans préalablement en informer les usagers contrevenait à l'obligation de diligence professionnelle. Tenant compte de l'importance du service d'approvisionnement en eau, cette autorité était d'avis que l'on pouvait attendre du professionnel qu'il satisfasse à un niveau supérieur de diligence professionnelle, et qu'il aurait dû adopter des mesures spéciales avant d'interrompre l'approvisionnement en eau. Autorité italienne de la concurrence (AGCM), décision du 12 mars 2009 PS 166 – *Acea Distacco forniture d'acqua*.

⁵⁴ C-435/11, CHS Tour Services.

3.3.2. Protection des consommateurs vulnérables

L'article 5, paragraphe 3 prévoit une protection spéciale des consommateurs qui sont particulièrement vulnérables en raison d'une infirmité mentale ou physique, de leur âge ou de leur crédulité si la pratique commerciale en cause affecte leur comportement économique, alors que l'on pourrait raisonnablement attendre du professionnel qu'il prévienne cette conséquence.

Une catégorie particulière de consommateurs vulnérables, les enfants, bénéficie d'une protection accrue grâce à l'annexe I, qui prohibe expressément, au point 28, la pratique consistant, «[d]ans une publicité, [à] inciter directement les enfants à acheter ou à persuader leurs parents ou d'autres adultes de leur acheter le produit faisant l'objet de la publicité.»

Le résultat de la consultation ne fait pas état de problèmes importants à propos des consommateurs vulnérables. Le Royaume-Uni n'appelle pas une révision de ses vœux mais déclare que, si la directive devait être révisée, il pourrait être utile d'insérer des dispositions pour que les personnes âgées soient, elles aussi, expressément protégées de certaines pratiques agressives. Le Danemark relève que de fréquentes pratiques agressives ciblent les enfants dans le domaine des jeux en ligne. Seuls deux États membres sont partisans de l'adoption d'un autre instrument juridique pour renforcer la protection contractuelle des enfants, un problème auquel la DPCD ne peut pas remédier⁵⁵.

L'expérience et les données recueillies montrent qu'il conviendrait de redoubler d'efforts pour renforcer le contrôle de l'application de la DPCD en ce qui concerne les consommateurs vulnérables tels que les personnes âgées, les enfants/adolescents et d'autres catégories de citoyens qui se trouvent dans une situation de faiblesse⁵⁶.

L'opération de contrôle («*sweep*»)⁵⁷ menée en 2008 par les autorités nationales compétentes, dans le cadre du règlement relatif à la coopération en matière de protection des consommateurs (CPC) a fait apparaître, par exemple, que plus de la moitié des sites web contrôlés ciblaient spécifiquement les adolescents et les enfants. Après 18 mois d'enquête à l'échelle nationale, 70 % de ces sites ont été modifiés ou fermés. Il est ressorti de la première phase de l'opération de contrôle menée en 2012 à propos des contenus numériques que les mineurs continuaient d'être la cible des sites web, qui ne semblaient pas respecter les règles relatives à la protection des consommateurs, et qu'ils étaient souvent poussés à acheter des articles présentés en rapport avec des jeux prétendument gratuits⁵⁸.

⁵⁵ Le Danemark et les Pays-Bas mentionnent le renforcement de la protection des consommateurs vulnérables au moyen d'un règlement sans toutefois proposer de solutions ou d'options particulières.

⁵⁶ Ainsi qu'il est indiqué dans l'Agenda du consommateur européen, il faut faire en sorte que les consommateurs vulnérables soient protégés des risques découlant des effets de la crise économique, du vieillissement de la population, de la complexité accrue des marchés numériques ainsi que de la difficulté que rencontrent certains consommateurs à maîtriser l'environnement numérique.

⁵⁷ Voir la section 4 du présent rapport sur le contrôle de l'application de la directive.

⁵⁸ L'opération de contrôle («*sweep*») de 2008 visait les sites web vendant des sonneries téléphoniques, des fonds d'écran et d'autres services de téléphonie mobile. De graves violations du droit de la consommation de l'Union ont été constatées dans le cas de 301 sites web, sur plus des 500 contrôlés à cette occasion. Plus de la moitié de ceux-ci ciblaient, en outre, spécifiquement les adolescents et les enfants. Les trois principaux problèmes relatés étaient les suivants: facturation imprécise, communication d'informations incomplètes et publicité mensongère (notamment faire de la publicité pour des sonneries téléphoniques en les présentant comme «gratuites» alors qu'en réalité, le consommateur souscrit un abonnement payant). Voir http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/sweep/digital_content/index_en.htm pour connaître les résultats de la première phase de l'opération de contrôle de 2012 sur les contenus numériques.

3.3.3. L'article 6 sur les actions trompeuses

Selon l'article 6 de la directive, il y a action trompeuse lorsqu'une pratique induit en erreur par les informations qu'elle contient ou par la présentation trompeuse qu'elle en fait, et amène ou est susceptible d'amener le consommateur moyen à prendre une décision commerciale différente, qu'il n'aurait pas prise autrement. Cette disposition, avec l'article 7 sur les omissions trompeuses, est de loin la disposition la plus fréquemment invoquée et appliquée à des fins de contrôle à l'échelle nationale.

Il ressort de la consultation que, jusqu'à présent, les États membres n'ont pas rencontré de problèmes particuliers dans l'application de l'article 6. Les pratiques les plus fréquemment dénoncées, mentionnées par les participants à la consultation, sont les informations mensongères sur les caractéristiques principales et/ou le prix du produit ou du service proposé à la vente dans les secteurs suivants: l'internet et les services de télécommunication (par exemple, vitesse des connexions internet à haut débit), les services financiers (par exemple, crédit à la consommation, assurance-vie), le tourisme (par exemple, services d'hébergement assortis de frais de carte de crédit pour les hôtels, multipropriété en temps partagé [*timeshare*] et produits connexes), les transports aériens et le commerce en ligne.

Un exemple récent d'application de l'article 6, paragraphe 1, point g) (qui interdit aux professionnels de tromper les consommateurs sur les droits que leur confère un autre instrument juridique) revêt un intérêt particulier car il concernait une pratique ayant des répercussions dans l'ensemble de l'Union. Une autorité de contrôle nationale a infligé une amende à un grand acteur du marché des appareils électroniques parce que ce professionnel offrait aux consommateurs une garantie commerciale payante qui comprenait des services auxquels la loi leur donnait déjà droit gratuitement⁵⁹.

La protection offerte par l'article 6 est vaste et elle est invoquée, par exemple, même pour des questions politiquement sensibles en matière commerciale, comme dans le cas des produits importés de territoires dont la souveraineté nationale est contestée et pour lesquels les consommateurs risqueraient d'être trompés sur l'origine géographique ou commerciale réelle du produit, en violation possible de l'article 6, paragraphe 1, point b).

Une question soulevée avec véhémence par une association professionnelle⁶⁰ porte sur l'aptitude de l'article 6, paragraphe 2) et de l'article 6, paragraphe 2, point a) à sanctionner «l'emballage copié». L'emballage «copié» désigne la pratique qui consiste à concevoir l'emballage d'un produit (ou son «habillage») de sorte à lui donner l'aspect général d'une marque concurrente bien connue. L'emballage «copié» se distingue de la contrefaçon en ce qu'il ne s'agit pas normalement de copier les marques. Ce problème touche les pays dans lesquels les voies de recours prévues contre la concurrence déloyale n'apparaissent pas satisfaisantes et où les concurrents voient dans la DPCD un outil potentiel pour engager une action en justice. Les services de la Commission ont déjà abordé cette question dans leur

⁵⁹ Décision de l'autorité italienne chargée de la protection de la concurrence (AGCM) PS7256 – *Comet-Apple Prodotti in Garanzia* Provvedimento n. 23193, 27 décembre 2011. La société objet de l'enquête offrait une garantie commerciale qui incluait des services auxquels les consommateurs avaient déjà droit en vertu de la directive 1999/44/CE du Parlement européen et du Conseil, du 25 mai 1999, sur certains aspects de la vente et des garanties des biens de consommation (à savoir deux ans de garantie légale à l'égard du vendeur en cas de défaut de conformité). La Commission a apporté son soutien aux associations de consommateurs en soulevant ce problème dans le cadre du réseau CPC des organismes de contrôle nationaux et en adressant un courrier (une lettre de la vice-présidente M^{me} Reding du 21 septembre 2012) à l'ensemble des ministres de l'Union chargés des questions de consommation, pour garantir une approche coordonnée dans le contrôle de l'application lorsqu'un problème récurrent survient dans différents États membres.

⁶⁰ AIM (Association européenne des marques).

document d'orientation de 2009. La Commission défendra toute action de contrôle plus ferme sur cette question chaque fois que les pratiques en cause tromperont les consommateurs.

3.3.4. Article 7, paragraphe 4 - Offres commerciales et obligations d'information en matière de prix

Les professionnels peuvent choisir de mentionner le prix dans leurs publicités. Or la DPCD assimile toute communication commerciale comportant le prix à une «invitation à l'achat»⁶¹, pour laquelle l'article 7, paragraphe 4, de la directive impose aux professionnels certaines obligations d'information.

L'invitation à l'achat est, en effet, un moment déterminant dans la décision du consommateur et un moyen classique de faire connaître et d'offrir des biens et des services aux consommateurs, y compris dans l'environnement en ligne. Par sa nature même, elle constitue une forme directe et immédiate de promotion des produits, qui déclenche une réaction plus impulsive chez les consommateurs et les expose donc à des risques plus élevés. L'article 7, paragraphe 4, vise, dès lors, à garantir que, lorsque les professionnels font des offres commerciales aux consommateurs, ils leur communiquent simultanément des données suffisantes, d'une manière intelligible et non ambiguë, et qu'ils ne les trompent pas en omettant des informations importantes. Ces obligations portent sur les éléments suivants: les caractéristiques principales du produit, l'adresse géographique du professionnel, le prix total, les modalités de paiement, de livraison, d'exécution et de traitement des réclamations, et l'existence d'un droit de rétractation ou d'annulation, s'il y a lieu. Elles doivent être lues en liaison avec les obligations d'information énoncées dans la directive sur les droits des consommateurs⁶² et avec l'article 5 de la directive sur le commerce électronique⁶³.

Dans leur document d'orientation, les services de la Commission préconisent une acception large de la notion d'invitation à l'achat, qui permette une application souple et proportionnée des obligations d'information. Ils soutiennent en revanche qu'il n'est besoin d'aucun «moyen» d'acheter (par exemple, la possibilité de faire une réservation en ligne) pour faire naître les obligations d'information⁶⁴.

Dans un arrêt rendu à titre préjudiciel⁶⁵, la CJUE a adopté ce point de vue et confirmé «*qu'il existe une invitation à l'achat [...] sans qu'il soit nécessaire que la communication commerciale comporte également un moyen concret d'acheter le produit ou qu'elle apparaisse à proximité ou à l'occasion d'un tel moyen*». Le litige opposait, en Suède, le médiateur chargé de la défense des consommateurs à une agence de voyages (Ving), qui

⁶¹ Voir l'article 2, point i), de la DPCD.

⁶² Directive 2011/83/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 relative aux droits des consommateurs, modifiant la directive 93/13/CEE du Conseil et la directive 1999/44/CE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 85/577/CEE du Conseil et la directive 97/7/CE du Parlement européen et du Conseil.

⁶³ Directive 2000/31/CE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2000 relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information, et notamment du commerce électronique, dans le marché intérieur («directive sur le commerce électronique»).

⁶⁴ La principale préoccupation exprimée au départ par les parties prenantes, pendant la phase de transposition de la directive, était qu'une approche trop rigide (du type «liste de contrôle») de l'application de ces obligations ne crée une charge disproportionnée pour les professionnels et les annonceurs. L'invitation à l'achat étant une notion nouvelle, on ne savait pas, par exemple, dans quelle mesure l'indication des «caractéristiques principales» serait jugée appropriée par rapport au moyen de communication publicitaire et au produit concerné [voir article 7, paragraphe 4, point a)]. La Fédération mondiale des annonceurs était donc très désireuse de ne restreindre l'application des obligations d'information que lorsque, avec l'invitation à l'achat, un «moyen» d'acheter était mis à la disposition du consommateur.

⁶⁵ Affaire C-122/10, Konsumentombudsmannen/Ving Sverige AB, arrêt du 12 mai 2011.

vendait des produits de vacances dans toute la Suède, et également par internet. En réponse à la question de savoir si Ving avait indiqué les caractéristiques principales du produit, dans la mesure appropriée eu égard au moyen de communication utilisé et au produit concerné, la Cour a déclaré que, même s'il appartient à la juridiction nationale de porter une appréciation au cas par cas, «une représentation verbale ou visuelle du produit permet de remplir la condition relative à l'indication des caractéristiques du produit» et que, sous certaines conditions, le professionnel peut renvoyer à son site web pour fournir certaines informations sur les caractéristiques principales du produit.

L'article 7, paragraphe 4, point c), de la DPCD impose expressément aux professionnels d'indiquer le prix (définitif) toutes taxes comprises ou, lorsque le prix ne peut raisonnablement pas être calculé à l'avance, la manière dont il est calculé. Dans l'arrêt *Ving Sverige*, la Cour a déclaré que la mention d'un «prix de départ» dans une invitation à l'achat n'est pas, en soi, contraire à la DPCD pour autant que, au vu des faits et des circonstances de l'espèce, notamment la nature et les caractéristiques du produit ainsi que le support de communication commerciale utilisé, ce «prix de départ»⁶⁶ permette au consommateur de prendre une décision éclairée.

Le règlement sur les services aériens⁶⁷ de 2008 est venu compléter la DPCD en ajoutant plusieurs dispositions destinées à assurer la transparence du prix des billets d'avion pendant le processus de réservation et dans la publicité. Il énonce, en particulier, que «le prix définitif à payer est précisé à tout moment et inclut le tarif des passagers ou le tarif de fret applicable ainsi que l'ensemble des taxes, des redevances, des suppléments et des droits applicables inévitables et prévisibles à la date de publication.» La récente directive sur les droits des consommateurs⁶⁸ contient des dispositions relatives à la fixation des prix et aux frais, qui s'appliquent également au secteur du transport aérien.

Bien que tout le monde s'accorde sur le fait que le prix annoncé devrait inclure, dès le départ⁶⁹, tous les frais et taxes applicables, les informations reçues de plusieurs parties prenantes⁷⁰ indiquent qu'il est souvent fait peu cas des obligations relatives au prix dans les invitations à l'achat.

En 2007, la première opération de contrôle («sweep») organisée dans le cadre du règlement CPC visait les sites web vendant des billets d'avion. Les autorités de 15 États membres et de la Norvège ont analysé 386 sites web et ont relevé des irrégularités sur 145 d'entre eux. Les trois grandes anomalies constatées étaient une indication trompeuse du prix, l'absence d'informations sur la disponibilité des offres, et des irrégularités liées à la présentation des conditions contractuelles.

⁶⁶ Le prix le plus bas auquel peut être acheté le produit ou le type de produits commercialisé, alors que celui-ci existe à des prix qui ne sont pas indiqués (par exemple, des billets pour Paris «à partir de 100 €»).

⁶⁷ Voir, notamment, l'article 23 du règlement (CE) n° 1008/2008 du Parlement européen et du Conseil du 24 septembre 2008 établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans la Communauté (refonte).

⁶⁸ Voir, notamment, l'article 5, paragraphe 1, point c), l'article 19 et l'article 22 de la directive sur les droits des consommateurs.

⁶⁹ Dès le moment où un professionnel fait une «invitation à l'achat» au sens défini à l'article 7, paragraphe 4, de la directive.

⁷⁰ Huit associations de consommateurs, onze centres européens des consommateurs et dix fédérations ont signalé ces problèmes concernant le prix.

D'après une étude récente sur la «Transparence des prix dans le secteur du transport aérien»⁷¹, maintes compagnies aériennes indiquent le prix hors taxes et frais, alors que nombre d'entre elles ajoutent des frais qui, en fait, sont inévitables (par exemple, le moyen de paiement n'est gratuit que si l'on utilise la carte de crédit de la compagnie) mais sont présentés comme «facultatifs». Ce problème a des effets particulièrement préjudiciables dans la phase où les consommateurs comparent les prix pour se décider en toute connaissance de cause⁷².

Dans au moins deux États membres, les autorités ont récemment pris des mesures coercitives contre de nombreuses compagnies aériennes pour les empêcher de présenter aux consommateurs des prix fractionnés en plusieurs composantes («*price partitioning*») ou de ne révéler le prix total qu'à la fin du processus de réservation («*drip pricing*»). Les enquêtes se sont concentrées sur les suppléments appliqués pour les cartes de crédit et de débit: ainsi, au Royaume-Uni⁷³, douze compagnies aériennes se sont engagées à inclure dans le prix annoncé les suppléments appliqués pour les cartes de débit, et de rendre plus visibles pendant la réservation en ligne les suppléments facturés pour le paiement par carte de crédit; en Italie, six compagnies aériennes ont été sanctionnées et se sont engagées à inclure ces frais dans le prix annoncé, pour la fin de l'année 2012⁷⁴.

Les éléments disponibles démontrent que la mention récurrente d'informations inexacts au sujet du prix dans les invitations à l'achat ne résulte pas d'une lacune du cadre juridique européen actuel⁷⁵ qui, bientôt, deviendra encore plus sévère: il s'avère également que les autorités nationales ont des difficultés à réprimer ces infractions lorsque le professionnel est établi à l'étranger, comme c'est le cas pour d'autres pratiques déloyales. La situation pourrait

⁷¹ Dans l'étude commandée par la Commission européenne, sur la «Transparence des prix dans le secteur du transport aérien» (2011), la société de consultants Steer Davies Gleave a vérifié si les sites web respectaient les obligations d'information imposées par cinq textes de la législation de l'Union, dont la directive 2005/29 sur les pratiques commerciales déloyales. Elle recommande dans les conclusions de l'étude de s'efforcer de faire respecter la législation existante plutôt que de la modifier.

⁷² Une étude de l'*Office of Fair Trading* (OFT) intitulée «*Advertising of Prices*» («Publicité des prix») a examiné si la manière dont ceux-ci sont présentés aux consommateurs influe sur la décision et le niveau de vie de ces derniers. Ses résultats ont montré que la pratique du «*drip pricing*» (également appelée «*partitioned pricing*»), dans laquelle le consommateur ne voit d'abord qu'une partie du prix total, le prix augmentant à chaque étape du processus d'achat, entraînait la plus grande perte de niveau de vie en moyenne, qui allait jusqu'à 15 % des sommes concernées. OFT(2010), Advertising of prices, <http://www.oft.gov.uk/OFTwork/markets-work/advertising-prices/>.

⁷³ Références du dossier: Airline payment surcharges - CRE-E/27017, (juillet 2012). - <http://www.oft.gov.uk/OFTwork/consumer-enforcement/consumer-enforcement-completed/card-surcharges/>.

⁷⁴ Provvedimenti Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato, (années 2011-2012): PS/4261, PS/5530, PS/3773, PS/892, PS/6147, PS/5667, PS/7430, PS/3771, PS/7505, PS/7493 et PS/7383 - <http://www.agcm.it/consumatore.html>.

⁷⁵ Selon les conclusions de la communication relative à la mise en œuvre de la directive sur l'indication des prix, adoptée en 2006 par la Commission, la transposition de ce texte n'avait posé aucun problème majeur dans un quelconque État membre et que, en général, la directive avait contribué à améliorer la protection des consommateurs. Plus récemment, une consultation dans les États membres a eu lieu au printemps 2012, pour aider la Commission à évaluer l'efficacité globale de la directive à ce jour. Les résultats indiquaient que les États membres: i) n'ont connaissance d'aucun problème transfrontière lié à l'application de la directive (qui n'a pas une forte dimension transfrontière); ii) recourent largement aux dérogations prévues par la directive (exemption pour les services, les ventes aux enchères et les ventes d'œuvres d'art et d'antiquités, et exemption temporaire d'application de la directive aux petites entreprises); iii) sont favorables à une harmonisation a minima dans ce domaine (plus de dix États membres ont édicté ou conservé des dispositions nationales prévoyant une protection des consommateurs supérieure en matière d'indication des prix). La plupart des États membres ont répondu qu'ils procèdent à des vérifications régulières et systématiques sur le marché et qu'ils disposent, au niveau national, de sanctions efficaces (sous forme d'amendes) réprimant les infractions à la directive. Un examen plus approfondi de cette question pourrait être nécessaire.

s'améliorer à cet égard si la Commission jouait un rôle plus actif en soutenant l'intensification des mesures coercitives nationales et en favorisant une coopération accrue en matière de répression transfrontière des infractions⁷⁶. Les résultats de la consultation confirment qu'il n'est pas nécessaire d'envisager des mesures réglementaires à ce stade⁷⁷.

3.3.5. Articles 8 et 9 – Pratiques agressives

La directive fait acte d'innovation au niveau de l'Union en harmonisant la notion de «pratiques commerciales agressives». Ces pratiques sont l'objet de ses articles 8 et 9, qui interdisent aux professionnels d'adopter des techniques de vente qui altèrent la liberté de choix du consommateur, modifiant ainsi son comportement économique.

Les pratiques agressives au sens visé par la directive sont celles qui recourent au harcèlement, à la contrainte, à la force physique ou à une influence injustifiée. Il peut s'agir d'un comportement dans la phase de marketing mais également de pratiques survenant pendant ou après une transaction

Les pratiques agressives concernent des comportements sur lesquels les États membres ont déjà légiféré, notamment par le droit des contrats et le droit pénal. À cet égard, la directive ajoute un degré supplémentaire de protection qui peut être mis en œuvre par des moyens publics de coercition mais sans qu'il faille nécessairement engager une procédure pénale ou civile.

Les comportements faisant l'objet de l'article 9, points c), d) et e), sont plus particulièrement visés dans ce contexte: l'article 9, point c), proscrit les pratiques qui exercent une influence injustifiée sur le consommateur, telles que l'exploitation en connaissance de cause par le professionnel de tout malheur ou circonstance particulière d'une gravité propre à altérer le jugement du consommateur, dans le but d'influencer la décision du consommateur à l'égard du produit. L'article 9, point d), interdit aux professionnels d'imposer des obstacles non contractuels disproportionnés préjudiciables aux consommateurs qui souhaitent faire valoir leurs droits contractuels, et notamment celui de mettre fin au contrat ou de changer de produit ou de fournisseur. L'article 9, point e), concerne toute menace d'action alors que cette action n'est pas légalement possible.

L'article 9, point d), a été extrêmement utile dans les domaines des télécommunications et de l'énergie pour supprimer les obstacles non contractuels au changement de fournisseur. Il a été fait état de cas dans lesquels, par exemple, des opérateurs de télécommunications retardaient abusivement la migration de consommateurs vers d'autres fournisseurs⁷⁸, ou des sociétés de distribution d'énergie rendaient difficile l'exercice du droit de rétractation du consommateur⁷⁹.

Les pratiques agressives rapportées par les États membres et les parties prenantes lors de la consultation surviennent principalement dans le cadre du démarchage à domicile ou d'autres

⁷⁶ La France et l'Italie, par exemple, ont signalé, dans le cadre de leurs dialogues de travail avec la Commission, que des demandes de coopération dans des affaires concernant les prix avaient été, au moins à une occasion, rejetées par des États membres (par exemple, l'Irlande, dans le secteur du transport aérien) qui estimaient que les pratiques en cause n'étaient pas susceptibles de porter atteinte aux «intérêts collectifs des consommateurs», ainsi que l'exige le règlement CPC.

⁷⁷ Seuls six États membres (Belgique, Finlande, Irlande, Lituanie, Roumanie et Pays-Bas), en plus de l'Islande et la Norvège, sont favorables à une réglementation accrue en matière d'obligations relatives aux prix, mais pour des raisons différentes (par exemple, pour préciser quand l'information sur les prix est «substantielle» et pour que le prix unitaire soit mentionné dans la publicité).

⁷⁸ Italie, AGCM, 2009, PS1270 - Vodafone – *Ostacoli alla migrazione e retention ingannevole*, Provvedimento n. 19756.

⁷⁹ Italie, AGCM, 2008, PS91 – Enel Energia – *Richiesta cambio fornitore*, Provvedimento n. 18829.

ventes en dehors des établissements commerciaux. Les Centres européens des consommateurs (CEC), qui traitent de nombreuses plaintes des particuliers, constatent que les pratiques agressives sont fréquentes dans le secteur de la multipropriété en temps partagé (clubs de vacances et pratiques connexes⁸⁰) et, dans une moindre mesure, dans les ventes hors établissement de biens de consommation (meubles, matériel électronique, produits de santé, produits alimentaires, etc.).

Les règles générales relatives aux pratiques agressives, énoncées aux articles 8 et 9, sont complétées par huit pratiques agressives spécifiques décrites dans la «liste noire», qui sont interdites en toutes circonstances⁸¹.

3.3.6. L'annexe I – La «liste noire» des pratiques interdites

En annexe I à la DPCD figure une liste de pratiques commerciales réputées déloyales en toutes circonstances, et par conséquent interdites. Cette liste a été établie pour prévenir les pratiques qui, d'expérience, sont considérées comme déloyales et permettre aux autorités chargées de faire respecter ces interdictions, aux professionnels, aux spécialistes du marketing et aux clients de les identifier, et accroître ainsi la sécurité juridique.

Ainsi que le mentionne le considérant 17 de la directive, il s'agit des seules pratiques commerciales qui peuvent être considérées comme déloyales sans une évaluation au cas par cas au regard des dispositions des articles 5 à 9. Autrement dit, s'il peut être prouvé que le professionnel s'est effectivement rendu coupable de la pratique, les autorités de contrôle nationales n'ont pas besoin d'appliquer le critère de l'altération substantielle (c'est-à-dire de considérer l'effet de la pratique sur le comportement économique du consommateur moyen) pour prendre des mesures et interdire ou sanctionner cette pratique.

La mise en œuvre de la directive montre que la liste noire est un instrument utile pour les autorités de contrôle.

Parmi les dispositions de la liste noire les plus utilisées, on peut citer:

le point 5 sur la «publicité appât» et le point 6 sur l'«amorce et le ferrage», qui interdisent aux professionnels de proposer des offres très attractives sur des produits et des services pour attirer les clients dans leur magasin ou sur leur site web, ou avec l'intention de leur vendre un autre produit. Cette disposition est invoquée, par exemple, dans le secteur du transport aérien, pour empêcher les compagnies d'annoncer des conditions qu'elles ne pourraient garantir que pour un nombre infime de consommateurs, compte tenu de l'ampleur de la publicité;

le point 10, interdisant de présenter les droits conférés au consommateur par la loi comme constituant une caractéristique propre à la proposition faite par le professionnel. Ce point est particulièrement utile pour les cas dans lesquels les professionnels présentent la garantie légale contre le défaut de conformité comme une valeur ajoutée de leur produit;

le point 20, qui interdit aux professionnels de qualifier un produit de «gratuit» lorsque ce n'est pas le cas. Cette disposition sert à réprimer une pratique fréquemment dénoncée, qui cible principalement les consommateurs vulnérables (les adolescents), sur des sites web proposant des sonneries de téléphone mobile prétendument «gratuites» alors qu'en réalité, les consommateurs souscrivent un abonnement payant⁸². Les services de la Commission ont

⁸⁰ Selon les données dont disposent les services de la Commission, les consommateurs subissent diverses formes de pression destinées à leur faire signer un contrat.

⁸¹ DPCD, annexe I, n° 24 à 31.

⁸² Lors de l'opération de contrôle («sweep») de 2008, qui visait les sites web vendant des sonneries téléphoniques, des fonds d'écran et d'autres services de téléphonie mobile, sur plus de 500 sites contrôlés pendant l'opération, 301 étaient en infraction grave au droit de la consommation de l'Union,

précisé les conditions d'application de cette disposition aux offres conjointes (par exemple, «un acheté, un offert») dans leur document d'orientation;

le point 17, «*affirmer faussement qu'un produit est de nature à guérir des maladies, des dysfonctionnements ou des malformations*», qui sert, en combinaison avec l'article 6 de la directive, à mettre un terme aux pratiques déloyales dans le domaine des produits cosmétiques, par exemple;

le point 31, qui interdit de «*donner la fausse impression que le consommateur a déjà gagné, gagnera [...] un prix ou un autre avantage équivalent, alors que, en fait, [...] soit il n'existe pas de prix ou [...], soit l'accomplissement d'une action en rapport avec la demande du prix [...] est subordonné à l'obligation pour le consommateur de verser de l'argent ou de supporter un coût.*» Il est invoqué pour proscrire des pratiques, dont des fraudes manifestes, qui amenaient les consommateurs à payer des sommes considérables pour recevoir un prix qui soit n'existait pas soit avait une valeur inférieure aux sommes déboursées. Un débat a surgi entre les autorités de contrôle sur l'interprétation à donner au passage «*l'obligation pour le consommateur de verser de l'argent ou de supporter un coût*» et, en particulier, sur la question de savoir si obliger le consommateur à passer un appel au tarif local standard ou à acheter un timbre postal pour réclamer son prix serait contraire à la directive. La CJUE a éclairci ce point en excluant la possibilité d'imposer des frais, même négligeables, aux consommateurs (comme c'est le cas d'un timbre-poste)⁸³.

Une association professionnelle⁸⁴, qui représente divers opérateurs de systèmes de vente par réseau coopté, considère que l'harmonisation des règles concernant les systèmes pyramidaux, visés au point 14 de l'annexe I, est appropriée et qu'elle s'est révélée largement bénéfique, en leur permettant d'établir un seul modèle économique qui pourrait s'appliquer dans toute l'Union, du type «guichet unique». L'autre grande association de la vente directe⁸⁵ adopte une position similaire et estime que le cadre juridique actuel est complet. À l'occasion de ses contacts avec les services de la Commission, une société pratiquant la vente directe mentionnait que, dans le contexte des systèmes pyramidaux, il ne devrait pas y avoir de distinction entre consommateurs et professionnels, et que les États membres devraient être encouragés à appliquer les dispositions nationales transposant l'annexe I (point 14) de la DPCD mutatis mutandis aux systèmes de promotion pyramidale entre entreprises. La Commission est d'avis qu'une harmonisation plus poussée des systèmes pyramidaux n'est pas nécessaire à l'heure actuelle⁸⁶.

Au vu de l'expérience acquise par les autorités de contrôle, d'une part, et des informations recueillies lors de la consultation, d'autre part, il n'est nul besoin, à ce stade, de modifier la liste noire. En effet, aucune pratique nouvelle qui ne serait pas traitée par la directive n'a été constatée. En revanche, il importe de veiller à ce que les critères et notions prévus à l'annexe I soient interprétés de manière uniforme, ce qui pourrait être réalisé en développant davantage le document d'orientation et la base de données sur les pratiques commerciales déloyales.

notamment au point 20 de l'annexe I. Voir le paragraphe 3.3.2 consacré aux consommateurs vulnérables.

⁸³ Affaire C-428/11 *Purely Creative e.a.* – Voir la section 3.1.1. du présent rapport.

⁸⁴ SELDIA, l'association européenne de la vente directe.

⁸⁵ DSE, Direct Selling Europe.

⁸⁶ Les associations de consommateurs et autres parties prenantes n'ont exprimé aucune préoccupation au sujet du point 14 de l'annexe I.

3.4. L'APPLICATION DE LA DIRECTIVE À DES SECTEURS ET DES PRATIQUES COMMERCIALES SPÉCIFIQUES

3.4.1. Allégations environnementales

Les expressions «allégations environnementales» ou «allégations écologiques» désignent la pratique consistant à laisser entendre ou donner l'impression de toute autre manière (dans le contexte d'une communication commerciale, du marketing ou de la publicité) qu'un produit ou un service est respectueux de l'environnement (c'est-à-dire qu'il a un effet positif sur l'environnement) ou est moins néfaste pour l'environnement que les biens ou services concurrents.

Le recours de plus en plus fréquent aux allégations environnementales dans le marketing et la publicité témoigne des préoccupations croissantes de la population en matière environnementale. Ces allégations peuvent porter sur la manière dont les biens sont produits, conditionnés, distribués, utilisés, consommés et/ou éliminés.

En dehors des aspects soumis à une législation spécifique de l'UE (labels «bio» ou «éco», par exemple)⁸⁷, la DPCD est le principal instrument législatif horizontal au regard duquel il convient d'évaluer les allégations environnementales et d'établir si une allégation est trompeuse dans son contenu ou dans la manière dont elle est présentée aux consommateurs⁸⁸.

En application de l'article 6, paragraphe 1, points a) et b), les autorités nationales procèdent à une évaluation au cas par cas de la pratique en question, du contenu de l'allégation environnementale et de son incidence sur la décision d'achat d'un consommateur moyen. Ainsi que les services de la Commission l'expliquent dans le document d'orientation⁸⁹, l'application des dispositions de la directive aux allégations environnementales peut se résumer en deux principes essentiels:

- conformément aux dispositions générales de la directive, les professionnels doivent, avant tout, présenter leurs allégations écologiques de manière précise, exacte et non ambiguë;
- les professionnels doivent disposer de preuves scientifiques pour étayer leurs allégations et être prêts à les présenter d'une manière compréhensible en cas de contestation de l'allégation.

L'annexe I de la directive mentionne, en outre, une série de pratiques qui ont une pertinence particulière à l'égard des allégations environnementales et qui sont prohibées, quelle que soit leur incidence sur le comportement du consommateur. Elles concernent l'utilisation de logos sans autorisation (point 2), de prétendus agréments ou approbations par un organisme public

⁸⁷ Règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil du 28 juin 2007 relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques et abrogeant le règlement (CEE) n° 2092/91, JO L 189 du 20.7.2007, p. 1. Autres exemples de législation spécifique: directive 2010/30/UE du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2010 concernant l'indication, par voie d'étiquetage et d'informations uniformes relatives aux produits, de la consommation en énergie et en autres ressources des produits liés à l'énergie; règlement (CE) n° 1222/2009 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 sur l'étiquetage des pneumatiques en relation avec l'efficacité en carburant et d'autres paramètres essentiels.

⁸⁸ Ainsi que l'indique son considérant 10, la directive «apporte une protection aux consommateurs lorsqu'il n'existe aucune législation sectorielle spécifique à l'échelon communautaire et [elle] interdit aux professionnels de donner une fausse impression de la nature des produits».

⁸⁹ Orientations pour la mise en œuvre et l'application de la directive 2005/29/CE sur les pratiques commerciales déloyales (SEC(2009) 1666, document de travail des services de la Commission), 3 décembre 2009.

ou privé (point 4), la prétendue signature d'un code de conduite (point 1) ou la prétendue approbation d'un code de conduite par un organisme public ou privé (point 3).

Une réglementation plus poussée des allégations environnementales ne pourra être réalisée que par une révision de la DPCD ou par l'adoption d'une autre législation (spécifique) de l'UE. En effet, même si certains États membres⁹⁰ souhaitent adopter des règles nationales plus précises sur les allégations environnementales, il est largement admis que le traitement que le législateur de l'Union réserve à cet aspect de plus en plus important de la publicité ne doit pas être contrarié par une fragmentation juridique. Les résultats de la consultation indiquent que les États membres et les parties prenantes se satisfont, dans l'ensemble, du cadre juridique actuel et considèrent que les instruments offerts par la directive et les orientations des services de la Commission suffisent pour évaluer les allégations environnementales. Seuls quelques États membres⁹¹ seraient désireux de réglementer davantage ce secteur au moyen de la DPCD.

Cependant, plusieurs parties prenantes ont laissé entendre que, malgré le dispositif de protection juridique actuel, les allégations écologiques ne sont toujours pas utilisées de manière responsable et qu'elles sont souvent très générales, vagues et mal définies⁹². Les associations de consommateurs⁹³ affirment qu'il est en outre difficile de vérifier la véracité de telles allégations, notamment dans les domaines de l'énergie, des produits cosmétiques, de l'automobile et des produits d'entretien.

Or il est capital que les allégations écologiques dans la publicité soient faites de manière crédible et responsable car elles peuvent orienter les préférences des consommateurs et contribuer ainsi au développement d'une économie plus durable, en droite ligne avec la stratégie Europe 2020 et l'Agenda du consommateur européen.

La Commission estime que les problèmes recensés en matière d'allégations écologiques peuvent être mieux traités par des mesures coercitives et par l'élaboration de bonnes pratiques, que par une modification législative de la DPCD. Elle soutiendra donc un contrôle approprié et cohérent, par exemple en publiant des lignes directrices à ce sujet, ainsi que l'annonçait l'Agenda du consommateur européen.⁹⁴

Dans le cadre des travaux en cours sur le plan d'action CPD⁹⁵, la Commission examine néanmoins comment la poursuite du développement des normes scientifiques actuelles pourrait contribuer à rendre vérifiables des allégations écologiques. Elle réfléchit notamment à des options qui pourraient permettre de créer une «empreinte environnementale» des produits (c'est-à-dire des formats ou normes communs qui rendraient possible la comparaison de produits remplissant les mêmes fonctions). Au terme de cette réflexion, la Commission envisagera des mesures appropriées.

⁹⁰ La France, par exemple.

⁹¹ Belgique, France, Lituanie, Portugal et Slovaquie.

⁹² Par exemple, parmi les expressions couramment employées, on trouve: «respectueux de l'environnement, biodégradable, neutre en carbone, écologique, durable, naturel, écoénergétique, non toxique, à faible émission de carbone, sans polluant, propre, zéro émission, éthique et équitable».

⁹³ Le BEUC, par exemple.

⁹⁴ Par exemple, l'Advertising Standard Authority («ASA») au Royaume-Uni a reçu et examiné en détail un grand nombre de plaintes, notamment au sujet d'allégations environnementales. Voir également la section 4 consacrée au contrôle de l'application de la directive.

⁹⁵ Le 16 juillet 2008, la Commission européenne a présenté le Plan d'action pour une consommation et une production durables et pour une politique industrielle durable (CPD/PID) Le 11 janvier 2012, elle a lancé la consultation publique intitulée «Delivering more Sustainable Consumption and Production». Pour de plus amples informations, veuillez consulter: http://ec.europa.eu/environment/eussd/escp_en.htm

Lors du sommet européen de la consommation qui a eu lieu le 29 mai 2012, les allégations environnementales ont fait l'objet d'un examen approfondi et des informations ont été recueillies sur la situation qui prévaut sur différents marchés de l'Union et sur les évolutions à venir dans ce domaine⁹⁶.

3.4.2. Outils d'évaluation par les consommateurs et sites de comparaison des prix

Parmi les avantages que le développement du marché en ligne dans l'Union peut procurer aux consommateurs, on peut citer les prix plus avantageux et le choix. Les moteurs de recherche, les sites de comparaison des prix et des produits, les avis des consommateurs et les médias sociaux sont des outils qui commencent à être intégrés dans les comportements des consommateurs et dans les modèles économiques⁹⁷. Dans l'UE, quatre consommateurs en ligne sur cinq (81 %) ont utilisé un site de comparaison des prix en 2010⁹⁸. Ces outils ne permettront toutefois d'accroître la confiance des consommateurs que s'ils donnent des informations sous une forme claire, transparente et précise.

La directive contient diverses dispositions susceptibles d'être appliquées aux sites de comparaison des prix («SCP») et aux outils d'évaluation par les consommateurs:

- les articles 6 et 7 interdisent aux professionnels de se servir des SCP pour faire des déclarations trompeuses, en omettant des informations substantielles notamment au sujet du prix et/ou de la disponibilité des produits et services;
- le point 18 de l'annexe I prohibe en toutes circonstances la pratique consistant à: *«communiquer des informations factuellement inexactes sur les conditions de marché ou sur les possibilités de trouver le produit, dans le but d'inciter le consommateur à acquérir celui-ci à des conditions moins favorables que les conditions normales de marché»;*
- la directive exige en outre qu'il soit clairement indiqué si un SCP est indépendant, exploité ou (directement ou indirectement) parrainé par un professionnel (voir l'article 6, paragraphe 1, points c) et f), et l'article 7). À cet égard, *«faussement affirmer ou donner l'impression que le professionnel n'agit pas à des fins qui entrent dans le cadre de son activité commerciale, industrielle, artisanale ou libérale, ou se présenter faussement comme un consommateur»* est interdit en toutes circonstances par le point 22 de l'annexe I à la directive.

⁹⁶ À l'occasion du sommet européen de la consommation du 29 mai 2012, la Commission européenne a organisé un atelier sur l'écoblanchiment et sur les allégations environnementales trompeuses. Cet atelier était la première étape d'un processus qui alimentera la réflexion sur les allégations environnementales au niveau de l'Union. Pour de plus amples informations, consulter <http://www.european-consumer-summit.eu/>.

⁹⁷ Document de travail des services de la Commission, *«Bringing e-commerce benefits to consumers»*, document accompagnant la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Un cadre cohérent pour renforcer la confiance dans le marché unique numérique du commerce électronique et des services en ligne*, Bruxelles 11 janvier 2012 (SEC(2011) 1640 final), p.19. Avant d'acheter des biens en ligne, les consommateurs recourent à diverses méthodes de recherche pour prendre leur décision d'achat en toute connaissance de cause. Au cours des trois premières étapes de leur recherche, 31 % consultent les sites web des vendeurs, 30 % utilisent un moteur de recherche, 27 % utilisent un site de comparaison des prix et 24 % consultent un marché en ligne, tandis que 24 % lisent les avis des consommateurs.

⁹⁸ Document de travail des services de la Commission, *«Bringing e-commerce benefits to consumers»*, Bruxelles 11 janvier 2012 [SEC(2011) 1640 final], p.20. Contrairement à ce que prescrivent les dispositions de l'article 5 de la directive sur le commerce électronique, de nombreux sites de comparaison des prix (53 %) ne mentionnent pas leur adresse commerciale complète, cf. p. 22.

Selon les éléments dont dispose la Commission, malgré ce cadre juridique exhaustif, les consommateurs ont des difficultés à comparer le prix et la qualité de différents produits offerts, et les problèmes ainsi rencontrés sapent leur confiance dans les SCP.

Diverses parties prenantes⁹⁹ ont signalé des problèmes relatifs à ces sites, surtout en ce qui concerne le manque de transparence et d'exhaustivité des informations données. Le BEUC note que la question est particulièrement grave dans le secteur du transport aérien. Un État membre¹⁰⁰ reconnaît que les SCP affichent souvent des informations incomplètes sur les prix, ce qui fausse toute comparaison.

Le document de travail des services de la Commission intitulé «*Bringing e-commerce benefits to consumers*» montrait que les informations fournies aux consommateurs par les intermédiaires de l'information, tels que les SCP, sont souvent partiales et parfois trompeuses et inexactes, notamment en ce qui concerne les prix, les critères de classement des offres, les frais de livraison ou la question de savoir si le détaillant a payé pour que ses produits soient référencés.

L'expérience acquise au stade du contrôle confirme que l'un des grands problèmes est imputable aux SCP qui ne mentionnent pas clairement l'identité du professionnel qui exploite le site et/ou si les détaillants paient pour que leurs produits et services soient affichés (c'est-à-dire si le site est parrainé ou non). La publicité cachée semble toucher non seulement les SCP, mais également les outils d'évaluation par les consommateurs en général. Les sites web recueillant les avis des consommateurs ont, à maintes reprises, fait l'objet de critiques parce que des commentaires paraissant reposer sur l'avis impartial d'un consommateur sont en fait de la publicité déguisée¹⁰¹.

Dans un État membre, par exemple, une enquête sur la manière dont les consommateurs comparent les prix sur le marché de détail de l'énergie a révélé que plusieurs sites web faisaient croire aux consommateurs qu'ils étaient des SCP, alors que ce n'était pas le cas¹⁰². Dans une autre affaire, les tribunaux d'un État membre ont infligé une amende à une société exploitant des sites web de réservation d'hôtels, ainsi qu'à sept de ses filiales, pour infraction à la législation sur les pratiques commerciales déloyales. Ces sites prétendaient comparer les meilleures offres et les disponibilités mais, en réalité, orientaient les réservations vers des hôtels «partenaires», au détriment des hôtels «non partenaires»¹⁰³.

Les problèmes détectés à propos des SCP et dans les outils d'évaluation par les consommateurs nécessitent une action répressive vigoureuse. La Commission examinera comment elle peut, dans le respect des traités, jouer un rôle plus actif pour encourager l'application cohérente de la directive, notamment au regard des pratiques déloyales transfrontières telles que celles qui existent en ligne et qui soulèvent des questions communes aux différentes autorités de contrôle. Ainsi qu'elle l'annonçait dans sa communication de janvier 2012 sur le commerce électronique, la Commission se penchera également sur la transparence et la fiabilité des outils de comparaison, dans le cadre d'un dialogue direct avec

⁹⁹ Cinq associations de consommateurs, sept fédérations professionnelles et quatre CEC.

¹⁰⁰ Les Pays-Bas.

¹⁰¹ Document de travail des services de la Commission, «*Knowledge Enhancing Aspects of Consumer Empowerment 2012-2014*», 19 juillet 2012, SWD (2012) 235 final.

¹⁰² Office of Fair Trading, Royaume-Uni, référence de l'affaire: CRE-E-26547, 26555, 26759, 26760, 26761, janvier 2011, <http://www.oft.gov.uk/OFTwork/consumer-enforcement/consumer-enforcement-completed/heating-oil/>.

¹⁰³ Tribunal de Commerce, 4 octobre 2011, Synhorcat et autres / Expedia et autres.

les parties prenantes, qui pourrait déboucher sur l'élaboration de codes de bonne conduite et/ou de lignes directrices applicables dans toute l'Union¹⁰⁴.

Ainsi que les services de la Commission le relevaient dans leur document de travail intitulé «*Bringing e-commerce benefits to consumers*», le facteur dominant dans les achats en ligne semble être le prix, suivi par le sentiment de gagner du temps, la possibilité de comparer facilement les prix, la flexibilité de passer commande à tout moment du jour ou de la semaine, et un plus large choix en ligne. La fourniture du prix et d'autres informations essentielles devrait d'emblée se faire d'une manière simple et claire afin de ne pas induire les consommateurs en erreur. Le fait que les consommateurs consultent autant ces sites web pour prendre une décision en connaissance de cause, amplifie le préjudice global qu'ils subissent.

Lors de l'application de la directive dans toute l'Union, il conviendrait d'accorder, à l'avenir, une attention particulière à l'implication croissante des réseaux sociaux dans la publicité en ligne. Avec la troisième génération de modèles de publicité sur internet («E-commerce 3.0»), ces réseaux deviennent de plus en plus des plateformes dans lesquelles les entreprises investissent pour gagner des clients. Parallèlement à ce que peuvent apporter les formes plus traditionnelles de publicité en ligne (sites web des entreprises, par exemple), les médias sociaux, sur lesquels les consommateurs font part de leurs goûts et appréciations à leurs amis et leur famille, peuvent offrir aux professionnels un «effet de réseau» pour leur publicité en ligne et des indications précieuses sur les comportements ou les préférences des consommateurs. Les mesures coercitives devraient dès lors viser avant tout à ce que les nouveaux modèles de publicité restent conformes à la directive, surtout pour ce qui concerne la «publicité cachée» et l'information sur les produits.

3.4.3. Article 3, paragraphe 9 – Application de la directive aux domaines des services financiers et des biens immobiliers

Ainsi qu'il est mentionné à la section 2.4 du présent rapport, en vertu de l'article 3, paragraphe 9¹⁰⁵, de la DPCD, les domaines des services financiers et des biens immobiliers font l'objet d'une harmonisation a minima¹⁰⁶. L'article 18 de la DPCD fait obligation à la Commission d'établir un rapport sur l'application de la directive dans ces secteurs et d'examiner, en particulier, s'il y a lieu de maintenir la dérogation à l'harmonisation complète prévue à l'article 3, paragraphe 9. À cette fin, la Commission a commandé une étude sur l'application de la DPCD dans les domaines des services financiers et des biens immobiliers¹⁰⁷. L'étude a été réalisée pendant l'année 2011, jusqu'au début de l'année 2012, et repose sur une large consultation des États membres et des parties prenantes¹⁰⁸.

¹⁰⁴ Voir la communication sur le commerce électronique (page 11).

¹⁰⁵ Article 3, paragraphe 9, de la DPCD: «Pour ce qui est des «services financiers», au sens visé par la directive 2002/65/CE, et des biens immobiliers, les États membres peuvent imposer des exigences plus restrictives ou plus rigoureuses que celles prévues par la présente directive dans le domaine dans lequel cette dernière vise au rapprochement des dispositions en vigueur.»

¹⁰⁶ Par exemple, la directive 2007/64/CE en matière de services de paiement et la directive 2008/48/CE en matière de crédit à la consommation établissent des règles entièrement harmonisées.

¹⁰⁷ Voir *Study on the application of the Unfair Commercial Practices Directive to financial services and immovable property* menée par Civic Consulting pour le compte de la Commission européenne, Direction générale de la Justice 2012, disponible à l'adresse suivante: <http://ec.europa.eu/justice/consumer-marketing/document>, (en anglais uniquement)

¹⁰⁸ Des organisations telles que les autorités de contrôle nationales, les associations nationales de consommateurs, les médiateurs nationaux de la consommation, ainsi qu'une sélection d'universitaires et de parties prenantes au niveau de l'Union, telles que la Fédération bancaire de l'Union européenne (FBE), la Fédération européenne d'assurance et de réassurance (CEA), et le Bureau européen des unions de consommateurs (BEUC).

Les éléments recueillis au cours de l'étude indiquent qu'il a été largement recouru à la dérogation prévue à l'article 3, paragraphe 9. En d'autres termes, la plupart des États membres ont maintenu ou adopté, dans les domaines des services financiers et des biens immobiliers, une législation qui va au-delà des normes fixées par la DPCD.

La plupart de ces dispositions supplémentaires consistent en des obligations d'information précontractuelle et contractuelle propres au secteur¹⁰⁹. En outre, un nombre important d'interdictions concerne surtout la vente directe et les pratiques promotionnelles¹¹⁰, les pratiques qui profitent de certaines vulnérabilités¹¹¹, ou la prévention des conflits d'intérêts¹¹². Par exemple, en Autriche, le démarchage à domicile pour vendre des prêts hypothécaires est prohibé, tandis qu'en Italie, il est interdit de lier des contrats d'assurance responsabilité civile obligatoire en matière automobile à d'autres services d'assurance. Au Danemark, on ne peut pas lier plusieurs services immobiliers.

À ce sujet, il y a lieu de noter que la question de savoir si les États membres peuvent interdire les ventes liées lorsqu'au moins un des produits ou services concernés est de nature financière, est pendante devant la CJUE dans l'affaire C-265/12 (*Citroën Belux NV*), dans le cadre de laquelle la Cour devra préciser, notamment, la portée de la dérogation prévue à l'article 3, paragraphe 9.

En ce qui concerne les services financiers et les biens immobiliers, les pratiques déloyales (au sens visé par la DPCD) les plus fréquemment dénoncées sont le manque ou l'absence d'informations essentielles au stade de la publicité et la description trompeuse des produits.

Pour les services financiers, le manque ou l'absence d'informations, dans la publicité, sur le taux annuel et le coût du crédit, les offres de promotions trompeuses pour des contrats de crédit à faible taux d'intérêt, et le manque ou l'absence d'informations précises sur les obligations juridiques relatives à la signature des contrats figurent parmi les pratiques dénoncées¹¹³. Pour les biens immobiliers, les exemples de pratiques constatées sont les suivants: description inexacte des caractéristiques du bien, défaut de transparence sur le coût du bien et les impôts et taxes auxquels il est soumis, publicité appât, pratiques agressives des agents immobiliers qui, par exemple, intimident les consommateurs pour leur faire signer un contrat d'exclusivité avec eux lorsqu'ils essaient de vendre leurs biens.

¹⁰⁹ Par exemple, en matière de services financiers, certaines obligations d'information dans le secteur bancaire (telles que pour la cession à un tiers d'un prêt garanti, en Allemagne, ou une publicité pour des services de change, en Espagne), les services d'investissement, l'assurance, les intermédiaires financiers. Pour les biens immobiliers, des obligations d'information liées à l'achat d'un bien, à la transaction proprement dite, à l'agent immobilier et aux contrats de construction.

¹¹⁰ Par exemple, interdiction de la technique de "cold calling", des courriels non sollicités, du démarchage à domicile pour les prêts hypothécaires ainsi que l'interdiction faite aux agents immobiliers de retenir une somme d'argent sans motif légitime en Autriche; interdiction du démarchage à domicile pour les prêts financiers aux Pays-Bas, interdiction des offres groupées en Belgique et en France.

¹¹¹ Par exemple, interdiction des prêts à taux usuraire dans la plupart des États membres, interdiction, en France, des publicités mentionnant qu'un consommateur peut obtenir un prêt sans présenter de justificatifs de sa situation financière, ou interdiction, en Autriche, de délivrer des cartes bancaires à des mineurs, sans l'accord préalable du représentant légal.

¹¹² Par exemple, au Danemark, interdiction faite aux banques de financer les achats par leurs clients de titres émis par la banque elle-même; en France, interdiction faite aux banques d'empêcher leurs clients de s'adresser à un autre fournisseur d'assurance-crédit (que celui proposé par la banque elle-même) si le niveau de garantie offert est comparable.

¹¹³ Il y a lieu de noter que les crédits relatifs aux biens immobiliers ne relèvent pas de la directive 2008/48/CE sur les contrats de crédit aux consommateurs et que la Commission a adopté, le 31 mars 2011, une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur les contrats de crédit relatifs aux biens immobiliers à usage résidentiel.

La Commission a reçu de nombreuses plaintes, lettres de citoyens, questions parlementaires et pétitions au sujet des problèmes suscités par l'achat de biens immobiliers à Chypre, en Bulgarie et en Espagne. À Chypre et en Bulgarie, les promoteurs immobiliers pratiquent la publicité trompeuse sous la forme de déclarations mensongères sur les caractéristiques des biens, notamment en omettant de révéler que ceux vendus continueront d'être grevés par des hypothèques antérieures garantissant les prêts bancaires actuels et futurs contractés par ces promoteurs. La Commission correspond actuellement avec les autorités chypriotes et bulgares sur ces questions afin de trouver une solution aux problèmes signalés. En Espagne, les problèmes se limitent, dans une certaine mesure, à de la publicité trompeuse ou à des pratiques déloyales, aux sens visés par la directive, et concernent essentiellement les relations entre consommateurs et autorités locales, par exemple des irrégularités dans la délivrance des permis de construire ou l'imposition, uniquement aux résidents étrangers, de taxes d'urbanisation servant à financer de nouveaux projets immobiliers.

Bien qu'il existe de nombreuses règles nationales, il est intéressant de noter que, dans au moins la moitié des affaires examinées dans les États membres et relatives à des pratiques déloyales en matière de services financiers et de biens immobiliers, ce sont les dispositions de la directive (actions et omissions trompeuses, pratiques agressives, parfois combinées à des pratiques inscrites sur la liste noire) qui ont été invoquées comme fondement juridique. Dans l'autre moitié, des dispositions nationales plus contraignantes ont été appliquées¹¹⁴.

Dans le secteur des assurances, par exemple, le point 27 de l'annexe I est appliqué à des situations dans lesquelles les assureurs refusaient d'indemniser les sinistres en obligeant les consommateurs qui souhaitaient demander une indemnité au titre d'une police d'assurance à produire des documents qui ne pouvaient raisonnablement être considérés comme pertinents pour établir le bien-fondé de la demande. Dans ces affaires, les professionnels omettaient systématiquement de répondre à des courriers pertinents, afin de dissuader les consommateurs d'exercer leurs droits contractuels¹¹⁵.

Les résultats de l'enquête menée dans les domaines des services financiers et des biens immobiliers indiquent qu'il ne serait pas judicieux de supprimer la dérogation prévue à l'article 3, paragraphe 9, de la directive¹¹⁶.

Les principales raisons sont les suivantes: le risque financier plus élevé auquel seraient exposés les services financiers et les biens immobiliers (par rapport aux autres biens et services); la particulière inexpérience des consommateurs dans ces domaines (alliée au manque de transparence, notamment des transactions financières); les grandes vulnérabilités présentes dans les deux secteurs, qui rendent les consommateurs sensibles aux pratiques promotionnelles et aux pressions; l'expérience que les instances de contrôle compétentes en matière financière ont d'un dispositif créé à l'échelle nationale; et, enfin, le fonctionnement et la stabilité des marchés financiers en soi.

¹¹⁴ Voir *Study on the application of the Unfair Commercial Practices Directive to financial services and immovable property* menée par Civic Consulting pour le compte de la Commission européenne, Direction générale de la Justice 2012, disponible à l'adresse suivante: <http://ec.europa.eu/justice/consumer-marketing/document>. (en anglais uniquement)

¹¹⁵ Cas signalés au Portugal, voir l'étude sur l'application de la DPCD aux services financiers et biens immobiliers dans l'UE, 2012.

¹¹⁶ L'étude mentionne que «*la possibilité donnée aux États membres d'adopter ou de maintenir des mesures plus restrictives que celles définies par la directive leur offre la souplesse nécessaire pour s'attaquer aux pratiques commerciales (déloyales) nouvelles adoptées en réaction aux spécificités de la législation nationale dans les domaines des services financiers et des biens immobiliers, et [que] la suppression de l'article 3, paragraphe 9, nuirait à des dispositifs de contrôle qui fonctionnent bien et, partant, affaiblirait la protection des consommateurs...*».

Les autorités de contrôle et les autres parties prenantes qui ont répondu à la consultation¹¹⁷ sont parvenues à la même conclusion. Une large majorité des organisations dans les deux domaines estiment très ou assez important de conserver la dérogation prévue à l'article 3, paragraphe 9, de la DPCD.

4. CONTRÔLE DE L'APPLICATION DE LA DIRECTIVE

4.1. Contrôle dans les États membres

La directive n'harmonise pas les dispositifs de contrôle. L'article 11 de la DPCD laisse les États membres libres de choisir les mécanismes de contrôle les mieux adaptés à leur tradition juridique, pour autant qu'ils veillent à ce qu'il existe des moyens adéquats et efficaces pour prévenir les pratiques commerciales déloyales. En application de l'article 13 de la DPCD, il appartient également aux États membres de déterminer le régime des sanctions applicables, du moment qu'elles sont «effectives, proportionnées et dissuasives».

Le rôle de la Commission dans le contrôle général de l'application de la directive est capital parce qu'elle doit veiller à ce que ce texte soit correctement et effectivement appliqué dans tous les États membres.

Ces derniers ont mis en place une grande variété de dispositifs de contrôle. Dans certains pays, ce contrôle est principalement assuré par des autorités publiques telles que les médiateurs de la consommation (Danemark, Suède et Finlande), des autorités de la consommation ou de la concurrence (Italie, Irlande, Pays-Bas, Roumanie et Royaume-Uni) et des départements ministériels spécialisés (Portugal et Belgique). D'autres États membres ont mis en place un dispositif de contrôle privé dont le fonctionnement est confié aux concurrents (Autriche et Allemagne). Cependant, la plupart des dispositifs allient des composantes publiques et privées. L'éventail des sanctions comprend des injonctions, des dommages-intérêts, des amendes administratives et des sanctions pénales, et la grande majorité des États membres panachent ces mesures¹¹⁸.

Les États membres et les parties prenantes considèrent qu'au niveau national, le contrôle de l'application de la directive dans les États membres est, dans l'ensemble, approprié et effectif. Toutefois, selon certains, le manque de ressources des autorités de contrôle nationales, la complexité ou la durée des procédures de contrôle et l'effet dissuasif insuffisant des sanctions peuvent empêcher la mise en œuvre d'un contrôle satisfaisant. Un État membre¹¹⁹ et diverses associations de consommateurs¹²⁰ réclament des sanctions plus lourdes¹²¹ et, dans certains cas, la possibilité de former des recours collectifs.

¹¹⁷ Parmi les parties ayant répondu à la consultation figurent l'organisation européenne de défense des consommateurs BEUC ainsi que quelques associations de consommateurs nationales. L'une des conclusions de l'étude est que, en général, certaines obligations d'information nationales s'appliquent même s'il n'y a pas de risque d'induire le consommateur en erreur, et elles sont donc plus faciles à traiter pour les autorités, les tribunaux, les entreprises et les consommateurs. Souvent, elles relèvent en outre d'un autre dispositif de contrôle. En conséquence, l'étude fait état d'une préférence pour les règles préexistantes dans les États membres qui imposaient déjà des obligations d'information. Cette constatation vaut pour les deux secteurs, services financiers et biens immobiliers.

¹¹⁸ Pour de plus amples détails et des exemples des dispositifs de contrôle et des sanctions dans les États membres, veuillez consulter la fiche «enforcement» par pays (en anglais uniquement) dans la base de données DPCD à l'adresse <https://webgate.ec.europa.eu/ucp/public/index.cfm?event=public.home.show>.

¹¹⁹ La Belgique.

¹²⁰ Le BEUC, Citizens Advice (Royaume-Uni), CLCV (Consommation, Logement, Cadre de Vie - FR), Which (Royaume-Uni).

¹²¹ Pour améliorer cet aspect, l'Italie, par exemple, a récemment multiplié par dix l'amende maximale dont sont passibles les infractions à la directive, la portant ainsi de 500 000 euros à 5 millions d'euros.

Plusieurs États membres et parties prenantes confirment que cette situation se répercute également sur la capacité de faire respecter la législation dans un environnement transfrontière. Il ressort, en effet, de la consultation que, pour les pratiques commerciales déloyales transfrontières, il est extrêmement difficile aux autorités de contrôle de réagir rapidement et efficacement à cause des restrictions imposées par les limites territoriales de compétence. De plus, les ressources disponibles sont limitées.

Les statistiques présentées dans le rapport 2012 concernant l'application du règlement CPC¹²² montrent que, pour un corps de règles individuel, la DPCD est, de loin, à l'origine du plus grand nombre de demandes d'assistance mutuelle. De 2007 à 2010, sur 1343 mesures CPC, 654 (48,7 %) concernaient des infractions à la DPCD. Le reste des demandes portait sur des infractions à quatorze autres directives (par exemple, la directive 1999/44/CE sur la vente et les garanties des biens de consommation) et à un règlement.

Depuis sa création, le réseau CPC a mené, sous la coordination de la Commission, des opérations de contrôle annuelles appelées «*sweeps*», qui complètent la coopération bilatérale en la matière. Lors d'une telle opération, les autorités compétentes contrôlent simultanément un échantillon de sites web dans un secteur donné pour vérifier s'ils respectent la législation européenne protégeant les consommateurs et, dans un second temps, prennent les mesures coercitives et/ou répressives appropriées, s'il y a lieu. Les cinq opérations de contrôle réalisées jusqu'à présent ont contribué à mieux faire respecter la législation dans les secteurs ciblés (sites web vendant des billets d'avion, sonneries pour téléphones mobiles, produits électroniques, billets pour des manifestations sportives et culturelles, et crédits à la consommation). Les autorités ont contrôlé près de 2200 sites dans différents secteurs. En moyenne, 80 % des sites web déclarés en infraction au droit de la consommation ont été mis en conformité à la suite de l'intervention des autorités de contrôle nationales. Le résultat de la première phase de l'opération de contrôle 2012 sur les contenus numériques confirme un taux de non-conformité comparable à celui relevé lors des opérations précédentes. Les autorités nationales réalisent actuellement d'autres opérations de contrôle pour permettre aux sociétés concernées d'expliquer leur situation ou de mettre leur site en conformité¹²³.

Bien que l'on ne dispose pas de données consolidées sur le nombre de décisions rendues et les sanctions imposées par les autorités de contrôle nationales, on peut citer les exemples représentatifs suivants: entre l'entrée en vigueur de la directive et le milieu de l'année 2011, l'autorité de la concurrence italienne a rendu plus de 700 décisions et infligé des amendes administratives s'élevant à un total de 91 millions d'euros; en France, la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) a dressé

¹²² Le règlement CPC instaure un cadre de coopération réunissant les autorités de contrôle nationales afin de constituer un réseau à l'échelle de l'Union (le réseau CPC). Le réseau permet à ces autorités de collaborer étroitement pour mettre fin, rapidement et effectivement, aux pratiques commerciales contraires au droit de la consommation, lorsque les professionnels et les consommateurs sont établis dans des pays différents. Le réseau rassemble les autorités chargées de veiller à l'application du droit de la consommation dans tous les États membres (ainsi qu'en Norvège et en Islande). Voir le rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil concernant l'application du règlement (CE) n° 2006/2004 du Parlement européen et du Conseil du 27 octobre 2004 relatif à la coopération entre les autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation en matière de protection des consommateurs («règlement relatif à la coopération en matière de protection des consommateurs»), COM(2012) 100 final du 12.3.2012; disponible à l'adresse: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0336:FIN:FR:PDF>

¹²³ Voir http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/sweep/digital_content/index_en.htm pour connaître les résultats de la première phase de l'opération de contrôle («*sweep*») 2012 sur les contenus numériques.

1251 procès-verbaux¹²⁴, donnant lieu à des amendes d'un montant total de près de 1,7 million d'euros¹²⁵; en Lettonie, le Centre de protection des droits des consommateurs a rendu 154 décisions contraignantes et infligé des amendes pour un montant de 159 400 euros; en Finlande, le médiateur de la consommation a engagé huit procédures judiciaires; en Irlande, l'Agence nationale des consommateurs (*National Consumer Agency*) a obtenu 14 engagements de la part d'entreprises, rendu 116 avis de mise en conformité, fait prononcer 2 ordonnances d'interdiction, et a engagé des poursuites à deux reprises; en Slovaquie, l'Inspection du commerce a rendu 46 décisions administratives et infligé des amendes pour un montant total de 151 800 euros; enfin, 18 jugements et 52 injonctions ont été rendus en Suède.

Les activités de contrôle doivent se poursuivre pour garantir un degré élevé de protection du consommateur, plus particulièrement dans un contexte transfrontière, mais également national. Cette conclusion repose sur l'expérience de la coopération avec les autorités nationales acquise par la Commission, sur le retour d'information reçu des CEC¹²⁶ et d'autres parties prenantes, et sur d'autres sources disponibles (notamment les rapports sur l'application du règlement CPC)¹²⁷.

4.2. Autorégulation

La DPCD défend le principe selon lequel l'autorégulation peut appuyer l'action judiciaire et administrative et elle clarifie le rôle des responsables de codes de conduite dans l'application de la réglementation¹²⁸.

Ainsi que le montre l'expérience de certains régimes juridiques¹²⁹, les organismes d'autorégulation peuvent contribuer à mieux faire respecter les règles et à alléger la charge des instances publiques devant veiller à leur application. Les États membres peuvent s'appuyer sur les mesures de règlement des litiges découlant de l'autorégulation pour

¹²⁴ [Note sans objet pour la version française]

¹²⁵ En France, la DGCCRF a dressé, d'une part, 1 195 procès-verbaux pour des pratiques trompeuses, donnant lieu à des sanctions financières d'un montant de 73 828 euros, pour celles prononcées par les tribunaux, et de 1 649 451 euros, pour celles directement infligées par la DGCCRF, d'autre part, 56 procès-verbaux pour pratiques agressives, donnant lieu à des sanctions financières égales à 15 000 euros, prononcées par les tribunaux.

¹²⁶ Les CEC belge, tchèque, portugais et britannique ont signalé des difficultés au stade du contrôle ou de la répression dans des affaires transfrontières (en indiquant que soit la coopération entre autorités nationales devrait être améliorée, soit des affaires transfrontières n'étaient pas traitées correctement par les juridictions nationales). Les CEC estonien, finlandais, irlandais, letton, polonais et suédois considèrent qu'au niveau national, les pouvoirs de contrôle, les sanctions et les voies de recours actuels ne sont pas adéquats.

¹²⁷ Voir, par exemple, le deuxième rapport bisannuel de la Commission au Parlement européen et au Conseil concernant l'application du règlement (CE) n° 2006/2004 du Parlement européen et du Conseil du 27 octobre 2004 relatif à la coopération entre les autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation en matière de protection des consommateurs («règlement relatif à la coopération en matière de protection des consommateurs»). Voir à la p. 9 du rapport: «Le nombre d'autorités qui n'utilisent pas activement les mécanismes de coopération mis en place par le règlement CPC demeure élevé.» On ne peut nier que, bien que la DPCD soit, de loin, le fondement juridique le plus souvent invoqué pour les actions CPC, le nombre de demandes d'assistance mutuelle au titre de ladite directive demeure peu élevé pour un instrument législatif aussi horizontal et global.

¹²⁸ Voir l'article 10 de la DPCD.

¹²⁹ Par exemple, l'*Advertising Standard Authority* («ASA»), au Royaume-Uni, a reçu et examiné en détail 14 596 plaintes, qui ont donné lieu à 6 542 affaires au cours du premier semestre 2010. Les plaintes ont diminué (d'environ 10 %) par rapport aux années précédentes, ce qui peut s'expliquer par un meilleur respect des règles, grâce aux efforts de l'ASA. Pour connaître les chiffres, les décisions et les affaires, consulter les rapports d'activité annuels de l'ASA à l'adresse: <http://www.asa.org.uk/About-ASA/Annual-Report.aspx>.

rehausser le degré de protection des consommateurs et optimiser le respect de la législation et des meilleures pratiques du marché.

La directive confirme toutefois que l'autorégulation ne peut se substituer aux voies de recours judiciaires et administratives. Elle améliore, en outre, l'efficacité des codes de conduite en exigeant des États membres qu'ils fassent respecter les règles issues d'une procédure d'autorégulation par les professionnels ayant choisi de se conformer aux codes en vigueur¹³⁰.

5. RÉSUMÉ DES EFFETS BÉNÉFIQUES DE LA DIRECTIVE

L'expérience acquise pendant les premières années d'application de la directive démontre que cette dernière a contribué à améliorer la protection des consommateurs dans les États membres tout en protégeant les entreprises légitimes contre les concurrents qui ne respectent pas les règles.

Les organismes nationaux chargés d'assurer la protection des consommateurs y ont recours pour juguler et réprimer une grande variété de pratiques commerciales déloyales¹³¹. La DPCD est le seul instrument législatif européen de nature générale en vigueur pour évaluer les allégations environnementales ou les pratiques agressives.

Ses dispositions fondées sur des principes se sont révélées particulièrement efficaces en permettant aux autorités nationales d'adapter leurs examens à la rapide évolution des produits, des services et des méthodes de vente. La «liste noire» a doté les autorités nationales d'un instrument efficace pour s'attaquer aux pratiques déloyales courantes comme la publicité appât,¹³² les fausses offres gratuites, la publicité cachée et les incitations directes visant les enfants. Les dispositions de la liste noire servent également à réprimer des pratiques déloyales dans les domaines des services financiers et des biens immobiliers.

Ce cadre juridique convient, en outre, pour évaluer le caractère loyal des nouvelles pratiques en ligne qui se développent parallèlement à l'évolution des techniques publicitaires. Il permet de réagir rapidement aux abus commis à l'aide de nouveaux outils devenus courants, tels que les sites web de comparaison des prix et de réservation collective, ou les abus liés, par exemple, à la présence croissante de la publicité sur les réseaux sociaux.

Dans l'environnement transfrontière, près de la moitié des actions entreprises dans le cadre du réseau CPC (demandes d'informations, alertes et demandes de mesures d'exécution) concernaient des infractions à la DPCD¹³³. De surcroît, le réseau CPC a réalisé plusieurs opérations de surveillance concertées («sweeps») en se fondant sur les dispositions de cette directive (sites web vendant des billets d'avion, services en ligne de téléphonie mobile, sites web vendant des biens de consommation électroniques)¹³⁴.

¹³⁰ Voir l'article 6, paragraphe 2, point b), de la DPCD.

¹³¹ Voir ci-dessus la section 4 sur le contrôle de l'application de la directive.

¹³² Voir l'annexe I, point 5, de la directive. La pratique interdite consiste à faire une offre attractive aux consommateurs alors que le professionnel n'est pas en mesure de fournir le produit dans les quantités attendues, du fait (notamment) de l'ampleur de la publicité.

¹³³ De 2007 à 2010, sur 1343 mesures CPC, 654 (48,7%) concernaient des infractions à la DPCD. Voir le rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil concernant l'application du règlement (CE) n° 2006/2004 du Parlement européen et du Conseil du 27 octobre 2004 relatif à la coopération entre les autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation en matière de protection des consommateurs («règlement relatif à la coopération en matière de protection des consommateurs»), 12.3.2012 COM(2012) 100 final, disponible à l'adresse

¹³⁴ http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/docs/comm_biennial_report_2011_fr.pdf

http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/index_en.htm

La coopération avec les autorités de contrôle nationales et les informations relatives à la mise en œuvre de la directive rassemblées dans la base de données sur les pratiques commerciales déloyales révèlent que les règles sont, pour la plupart, interprétées uniformément. Les clarifications apportées par la CJUE et la Commission y contribuent.

En remplaçant les réglementations fragmentées des États membres sur les pratiques commerciales déloyales par un corps unique de règles, la directive contribue à lever les obstacles au commerce transfrontière et rationalise l'environnement réglementaire.

Selon la stratégie Europe 2020, «les citoyens doivent être dotés des moyens nécessaires pour participer pleinement au marché unique», ce qui exige «de renforcer les possibilités qui leur sont offertes d'acheter des biens et des services à l'échelon transfrontalier» et d'accroître «leur confiance à l'égard de tels achats». Le degré élevé de protection des consommateurs instauré par la directive semble contribuer à augmenter la confiance de ces derniers. Des éléments récents révèlent que davantage de consommateurs souhaitent désormais faire des achats transfrontières (52 %, +19) et sont disposés à dépenser plus d'argent à l'étranger (18 %, +5) qu'en 2006, lorsque la directive n'avait pas encore été transposée dans les États membres¹³⁵. Il faut néanmoins reconnaître que la croissance des achats transfrontières en ligne accuse un grand retard sur la croissance interne, ce qui indique clairement que beaucoup reste encore à faire¹³⁶. C'est pourquoi la priorité doit désormais être accordée à l'application correcte et cohérente de la directive, faute de quoi les citoyens et les entreprises de l'Union ne pourront pas profiter pleinement des possibilités offertes par le marché unique.

Selon la Commission, les domaines clés dans lesquels le potentiel de croissance du marché unique est le plus élevé sont le commerce de détail (y compris le commerce électronique), le secteur des transports, l'économie numérique, et l'énergie / la durabilité¹³⁷. La directive a un rôle capital à jouer à cet égard.

Il convient donc de poursuivre les efforts pour renforcer le contrôle de l'application de la DPCD. Les ressources des États membres sont limitées et l'effet dissuasif des sanctions doit être accru. La coopération dans les affaires transfrontières relevant du règlement CPC devrait, elle aussi, être approfondie.

La volonté de renforcer les activités de contrôle aux niveaux transfrontière et national exige de la Commission qu'elle joue un **rôle plus prépondérant**, en s'associant aux États membres et en les soutenant dans l'application de la directive dans l'ensemble de l'Union européenne. À cet égard, la Commission déterminera comment elle peut, dans le respect des traités, jouer un rôle plus actif pour encourager l'application cohérente de la directive, notamment en ce qui

¹³⁵ Eurobaromètre Flash 332 — *Consumer attitudes towards cross-border sales and consumer protection* (Attitudes des consommateurs envers les ventes transfrontières et protection des consommateurs), mai 2012, p. 8. Davantage de consommateurs souhaitent désormais faire des achats transfrontières (52 %, +19) et sont disposés à dépenser plus d'argent à l'étranger (18 %, +5) qu'en 2006. Une part croissante des consommateurs (50 % à ce jour) est disposée à acheter des biens et services en utilisant une autre langue de l'Union européenne (+ 17 points par rapport à 2006). La part de ceux qui ne seraient en aucun cas disposés à faire des achats dans une langue étrangère est passée de 42 % en 2008 à 30 % en 2011. La proportion d'Européens qui déclarent savoir où obtenir des informations et des conseils sur le commerce transfrontière a également augmenté de façon notable, passant de 24 % en 2006 à 39 % en 2011.

¹³⁶ Pendant la période 2008-2010, le commerce électronique national entre entreprises et consommateurs a progressé de 28 % à 36 % de la population faisant un achat en ligne national, alors que les acheteurs en ligne transfrontières n'ont augmenté que de 6 % à 9 %. Seuls 9 % des consommateurs européens ont déclaré avoir fait des achats en ligne transfrontières en 2010, selon Eurostat, Statistiques sur la société de l'information, 2010.

¹³⁷ Voir l'Agenda du consommateur européen et la communication de la Commission européenne intitulée «A new governance pact for a better functioning Single Market».

concerne les pratiques déloyales transfrontières telles que celles qui existent en ligne et qui soulèvent des questions communes aux différentes autorités de contrôle nationales.

6. CONCLUSIONS

Ainsi que l'annonçait la communication sur l'application de la directive relative aux pratiques commerciales déloyales qui accompagne le présent rapport, il ne semble pas judicieux de modifier la directive à ce stade. Cette conclusion reflète les résultats de la consultation et les conclusions préliminaires tirées de l'expérience acquise au stade du contrôle dans les États membres, qui est certes significative mais encore trop limitée dans le temps pour un corps de règles aussi complet.

Il peut être répondu aux préoccupations exprimées par quelques parties prenantes au sujet de l'application de la DPCD à certaines pratiques commerciales déloyales par des initiatives visant à améliorer le contrôle de l'application de la directive dans les États membres. À cet égard, ainsi que l'explique la communication, les futurs efforts devront se concentrer sur les domaines thématiques clés dans lesquels le préjudice et les pertes d'opportunité pour les consommateurs paraissent être les plus fréquents et le potentiel de croissance du marché unique est le plus élevé.