

Communication de l'UE

LE NOUVEL AGENDA DU CONSOMMATEUR

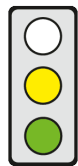
Les **Analyses** du cep n° 10/2021

ÉLÉMENTS CLÉS

Contexte : Le droit de la consommation de l'Union européenne a évolué dans différents secteurs. Un certain nombre de directions générales au sein de la Commission sont compétentes en la matière, ce qui donne parfois lieu à une situation confuse.

Objectif de la communication : Le nouvel agenda du consommateur vise à définir la « vision » d'une politique des consommateurs de l'UE cohérente jusqu'en 2025 et à consolider la législation européenne en matière de protection des consommateurs.

Parties prenantes : Tous les citoyens de l'UE et les entreprises.



Pro : (1) Le nouvel agenda apporte des clarifications sur le plan de la protection des consommateurs.

(2) L'assistance technique aux autorités nationales permet un contrôle plus efficace des échanges transfrontaliers de marchandises et une mise en application plus efficace de la protection des consommateurs.

Contra : néant

A noter : (1) Une réforme de la directive sur les voyages à forfait doit garantir que les consommateurs conservent la liberté de choisir la forme de remboursement.

(2) La proposition législative sur la « justification des allégations environnementales » et celle « visant à donner aux consommateurs les moyens de participer à la transition écologique » doivent garantir une cohérence avec le concept de consommateur responsable et ne pas imposer quelque style de vie que ce soit.

Les passages les plus importants du texte sont signalés par un encadré.

CONTENU

Titre

Communication COM(2020) 696 du 13 novembre 2020 : **Nouvel agenda du consommateur.**

Fiche technique

► Contexte, objectifs et « domaines prioritaires »

- Le droit de la consommation a évolué au niveau de l'UE ces dernières années, par exemple du fait de la « nouvelle donne pour les consommateurs » de 2018 [cf. [cepPolicyBrief 28/2018](#) et [cepPolicyBrief 36/2018](#)].
- Le nouvel agenda du consommateur vise à définir la « vision » d'une politique des consommateurs de l'UE à l'horizon 2025, tout en intégrant l'expérience acquise depuis le début de la pandémie [p. 2].
- Le nouvel agenda ne fait qu'« expliquer » la manière dont le droit de la consommation pourrait être « consolidé » [p. 26]. Les mesures ne sont décrites que de manière « sélective » et « non exhaustive » afin de mettre en évidence les priorités et d'éviter les chevauchements avec les stratégies et les plans d'action existants [p. 2, note 8].
- La Commission souhaite travailler avec les parties prenantes – organisations de consommateurs, société civile et industrie – au sein d'un nouveau « groupe consultatif sur la politique des consommateurs » [p. 25]. L'agenda du consommateur aborde les « lacunes » du droit de la consommation mises en évidence par la pandémie de COVID-19 et met en évidence cinq « domaines prioritaires » : (1) la transition écologique ; (2) la transformation numérique ; (3) les voies de recours et le respect des droits des consommateurs ; (4) les besoins spécifiques de certains groupes de consommateurs ; et (5) la coopération internationale [p. 1].

► La protection des consommateurs et la pandémie de COVID-19

- La pandémie a entraîné des problèmes importants dans l'application du droit des consommateurs au remboursement intégral des avances versées aux compagnies de transport et aux voyageurs, principalement en raison de leurs problèmes de liquidités. La Commission a donc l'intention de réviser la directive sur les voyages à forfait [(UE) 2015/2302] [pp. 3-5].

- La pandémie modifie les habitudes de consommation et les schémas de mobilité. Les mesures d'endiguement ont permis de constater que les technologies numériques jouent également un rôle majeur auprès des consommateurs [p. 3].
- La pandémie a entraîné une augmentation de la fraude à la consommation, des pratiques de vente trompeuses et des escroqueries en ligne. La Commission entend donc soutenir et faciliter « la coopération entre le réseau de coopération en matière de protection des consommateurs et d'autres réseaux et parties prenantes » [p. 5].

► **Domaine prioritaire n° 1 : la transition écologique**

- La Commission veut permettre aux consommateurs – quelle que soit leur situation financière – de jouer un rôle actif dans la « transition écologique » sans leur imposer quelque mode de vie que ce soit [p. 6].
 - Plusieurs initiatives de l'UE ont déjà été adoptées à cet effet. Il s'agit notamment des stratégies « De la ferme à la table » [cf. [Les Analyses du cep 2020](#)] et « en faveur de la biodiversité » [cf. [Les Analyses du cep 2020](#)] [p. 6].
 - La Commission estime qu'il est nécessaire d'obtenir davantage d'informations sur les aspects de la durabilité des biens et des services. Mais pour autant, cela ne doit pas submerger les consommateurs d'informations [p. 8s.].
- La Commission a l'intention d'examiner la possibilité d'un étiquetage durable des denrées alimentaires, déjà évoquée en 2020 dans la stratégie « De la ferme à la table » [cf. [Les Analyses du cep 2020](#)] [p. 10].
- La Commission reprend également le « droit à la réparation » déjà prévu en 2020 dans le plan d'action pour l'économie circulaire [cf. [Les Analyses du cep 05/2020](#)]. Elle envisage [p. 9] :
 - une prolongation de la période de garantie minimale pour les produits neufs ou d'occasion ;
 - et l'introduction d'une nouvelle période de garantie après réparation.
- La Commission considère également que l'écoblanchiment (« greenwashing ») – présentant un produit ou une entreprise comme plus respectueux de l'environnement qu'ils ne le sont en réalité – et l'obsolescence programmée – rendant les produits inutilisables prématurément – sont problématiques [p. 5s. et 9s.].
- La Commission envisage [p. 10s.] :
 - une proposition législative sur la « justification des allégations environnementales » visant à exiger des entreprises qu'elles justifient leurs allégations environnementales en utilisant des méthodes permettant de mesurer leur propre « empreinte environnementale » et celle de leurs produits ;
 - une proposition législative visant à promouvoir le choix et l'action éclairés des consommateurs face aux changements environnementaux ;
 - la révision de la directive sur le commerce des marchandises [(UE) 2019/771] en vue de déterminer comment les réparations et les produits plus durables peuvent être encouragés.

► **Domaine prioritaire n° 2 : la transformation numérique**

- La Commission estime notamment qu'il est nécessaire de lutter contre la fraude, les informations fausses et trompeuses ainsi que contre la manipulation des avis des consommateurs [p. 12].
- La sécurité des produits issus des nouvelles technologies doit être renforcée. En particulier, la directive relative à la sécurité générale des produits [(CE) 2001/95] date d'une époque où les produits basés sur l'intelligence artificielle et les dispositifs en réseau étaient rares [p. 13s.].
- Les consommateurs devraient également être mis en capacité de mieux comprendre les produits financiers qui leur sont destinés et à comparer et accepter les offres en ligne [p. 15].
- La Commission souhaite [p. 16] :
 - réviser la directive sur le crédit à la consommation [(CE) 2008/48] et la directive sur la commercialisation à distance des services financiers [(CE) 2002/65] afin de renforcer la protection des consommateurs privés ;
 - examiner si des mesures législatives supplémentaires sont nécessaires pour assurer un niveau comparable de protection des consommateurs « en ligne » et « hors ligne » ;
 - définir les exigences en matière d'intelligence artificielle, comme cela a déjà été annoncé en 2020 dans le Livre blanc sur l'intelligence artificielle [cf. [cepPolicyBrief 04/2020](#)] ;
 - réviser la directive sur la sécurité générale des produits [(CE) 2001/95] et la directive relative aux machines [(CE) 2006/42] afin de relever les nouveaux défis en matière de sécurité des produits.

► **Domaine prioritaire n° 3 : l'application effective de la législation et les voies de recours efficaces**

- L'UE a déjà étendu les droits des consommateurs par le biais de la « nouvelle donne » de 2018 [cf. [cepAnalyse 28/2018](#) et [cepAnalyse 36/2018](#)] [p. 16s.].
- Pour garantir une application cohérente des droits des consommateurs dans l'ensemble de l'UE, la Commission soutiendra le « renforcement des capacités des autorités nationales » à faire face aux difficultés découlant du numérique. Elle fournira des « outils électroniques » pour aider les autorités nationales à mieux identifier les produits dangereux et à lutter contre les pratiques commerciales illégales en ligne [p. 18].

- L’UE continuera à financer les organisations nationales de consommateurs ainsi que les outils de règlement alternatif des litiges et de règlement en ligne des litiges [p. 18].
- ▶ **Domaine prioritaire n° 4 : la prise en considération des besoins spécifiques des consommateurs**
 - Le conseil en matière d’endettement s’est avéré être un moyen efficace d’aider les consommateurs surendettés à retrouver une situation financière saine et de veiller à ce que les créanciers reçoivent leur argent [p. 19].
 - La Commission examinera également si les dispositions actuelles de la directive sur le crédit à la consommation [(CE) 2008/48] sont suffisantes pour garantir que le crédit à la consommation ne soit accordé qu’après une évaluation approfondie de la solvabilité [p. 19s.].
 - Il convient de promouvoir l’éducation des consommateurs tout au long de la vie, en particulier sur les questions financières, afin que les consommateurs puissent faire des choix responsables dans ce domaine. Une meilleure coordination au niveau national et européen y contribuera [p. 21].
 - La Commission prévoit [p. 22]
 - l’augmentation du financement des mesures visant à améliorer la disponibilité et la qualité des services de conseil en matière de dette dans les États membres ;
 - une « approche stratégique » pour améliorer la sensibilisation et l’éducation des consommateurs.
- ▶ **Domaine prioritaire n° 5 : la protection des consommateurs dans un contexte mondial**
 - Les chaînes de production et de valeur sont de plus en plus mises en réseau au niveau mondial. La coopération internationale entre les autorités est donc également importante pour assurer une protection efficace des consommateurs [p. 23].
 - De nombreux produits dangereux présents dans l’UE proviennent de pays situés en dehors de l’Espace économique européen, dont la Chine. La coopération avec les pays tiers, y compris l’échange de données sur les produits dangereux, vise à accroître la sécurité des consommateurs de l’UE [p. 23].
 - Depuis 2006, l’UE et la Chine coopèrent dans le domaine de la sécurité des produits par le biais du « système d’échange rapide d’informations de l’UE » [« [RAPEX-China-System](#) »] [p. 23].
 - Le système « RAPEX-Chine » permet la transmission de données entre l’UE et la Chine sur les produits dangereux d’origine chinoise trouvés dans l’UE et permet aux autorités chinoises compétentes d’empêcher ou de restreindre toute nouvelle exportation de produits dangereux vers l’UE.
 - Cela a permis de réduire le nombre de produits dangereux – même s’il reste globalement élevé [p. 23].
 - La Commission cherche à établir un plan d’action conjoint avec la Chine pour renforcer la coopération en matière de sécurité des produits vendus en ligne [p. 24].

Justification de la subsidiarité par la Commission

La Commission ne fait aucune déclaration sur la subsidiarité.

Contexte politique

Le nouvel agenda du consommateur doit apporter sa contribution à une relance « durable » et « écologique » et à une « société numérique équitable ». Elle est complémentaire d’autres initiatives de l’UE qui abordent déjà différents aspects de la politique des consommateurs, bien qu’elles ne relèvent pas à proprement parler de la politique des consommateurs – par exemple le Pacte vert européen [[Les Adhocs du cep, 2019](#)], le plan d’action pour l’économie circulaire [[Les Analyses du cep, 2020](#)] ou encore la [Communication Façonner l’avenir numérique de l’Europe](#). Le Conseil se félicite de ce nouvel agenda [[Conclusions sur le nouvel agenda du consommateur](#)].

Influence politique du processus

Directions générales :	DG de la justice et des consommateurs [DG JUST] (compétente)
Commissions du Parlement européen :	Commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs [IMCO] (compétente), rapporteur : N.N.

ANALYSE

Analyse économique

Le nouvel agenda du consommateur vise à définir la politique des consommateurs de l’UE pour les cinq prochaines années. Il se limite essentiellement à une compilation de projets qui ont déjà été identifiés et décrits par ailleurs. Il **permet d’y voir clair sur les projets de la Commission en matière de protection des consommateurs**. La mise en œuvre de ces projets est confiée à différentes directions générales, ce qui est tout à fait méritoire.

La pandémie de COVID-19 a entraîné, entre autres, des restrictions massives sur les voyages, presque complètement paralysés, qui ont entraîné de nombreuses annulations. La législation actuelle de l’UE sur les voyages à forfait prévoit

qu'en cas d'annulation due à des « circonstances exceptionnelles et inévitables », le voyageur ait droit à un remboursement rapide et complet de tous les paiements effectués. Les nombreuses annulations liées au COVID-19 ont, à leur tour, créé des problèmes de trésorerie pour les voyageurs. Les bons à valoir recommandés par la Commission [cf. notamment le point 21 de la [recommandation de la Commission \[\(UE\) 2020/648\]](#)], devaient permettre de remédier à ces pénuries de liquidités. La directive sur les voyages à forfait [(UE) 2015/2302] ne prévoit pas explicitement la possibilité d'un remboursement sous forme de bon à valoir. Dans la recommandation susmentionnée, la Commission reconnaît que les organisateurs de voyages peuvent proposer des bons à valoir comme alternative au remboursement des paiements effectués en cas d'annulation, si les voyageurs acceptent volontairement cette solution. Toutefois, depuis le début de la pandémie de COVID-19, 15 États membres ont adopté des règles à l'échelle nationale qui autorisent temporairement les voyageurs et agents de voyages à exiger que les voyageurs acceptent ces bons à valoir. La Commission a entamé des procédures d'infraction pour imposer la modification des règles nationales qui violent le droit au remboursement [cf. [Rapport de la Commission sur l'application de la directive sur les voyages à forfait du 26.2.21](#), p. 19 et 23]. **Toute réforme de la directive sur les voyages à forfait doit garantir que les consommateurs conservent la liberté de choisir la forme de remboursement** et, en particulier, le droit à un remboursement en espèces. En outre, il faut veiller à ce que l'utilisation des bons à valoir n'entraîne pas de désavantages pour les consommateurs, notamment des coûts supplémentaires liés à leur émission, leur transmission ou leur remboursement.

Il convient de permettre aux consommateurs de prendre des décisions d'achat responsable et autonomes grâce aux informations qui leur sont communiquées sur les biens et les services. Pour un « étiquetage durable », cela peut certes apporter une valeur ajoutée pour les consommateurs – dans le sens d'une transparence accrue – mais seulement si cela ne se traduit pas par un étiquetage trop complexe. L'utilisation de l'étiquetage devrait alors également relever du volontariat. Les consommateurs disposeraient ainsi d'informations supplémentaires qui les aideraient à prendre des décisions d'achat autonomes, sans pour autant – comme le souligne à juste titre la Commission – leur imposer quelque mode de vie que ce soit. On peut mentionner ici l'expérience positive du label volontaire « Bio » en Allemagne, qui a été introduit en 2001. Dans le même temps, l'étiquetage volontaire ne restreint pas la liberté d'entreprise [Art. 16 Charte des droits fondamentaux].

La Commission veut mieux protéger les consommateurs contre le « greenwashing » et l'obsolescence programmée des produits. Cet objectif doit être atteint avant tout grâce aux **propositions législatives sur la « justification des allégations environnementales » et sur la promotion de choix responsables**. Ceux-ci doivent à leur tour **veiller à respecter le concept de consommateur responsable et à ne pas imposer un mode de vie déterminé**.

Les produits non sécurisés et les pratiques commerciales illégales nuisent à la fois aux consommateurs et aux entreprises qui veillent à la qualité et à la sécurité de leurs biens et services. Pour que les consommateurs soient assurés de la sécurité des produits commercialisés dans le marché unique, il faut veiller au respect des règles de sécurité applicables. Cela relève de la responsabilité des États membres. **L'assistance technique fournie par l'UE aux autorités nationales pour identifier les produits dangereux et détecter les pratiques commerciales en ligne illégales est une bonne chose**. En effet, elle **permet à la fois un contrôle plus efficace des échanges transfrontaliers de marchandises et une application plus efficace de la protection des consommateurs par les États membres**. À cet égard, une coopération accrue entre l'UE et la Chine est également judicieuse.

Analyse juridique

Compétence

La compétence de l'UE dépendra de l'élaboration des mesures individuelles. La protection des consommateurs est l'une des compétences partagées entre l'UE et les États membres [Art. 169, para. 2 TFUE]. L'UE peut assurer la protection des consommateurs (1) dans le cadre de la compétence du marché unique [Art. 114 TFUE] ou (2) en soutenant, en complétant et en contrôlant les politiques des États membres.

Subsidiarité et proportionnalité vis-à-vis des États membres

Selon l'élaboration des mesures individuelles.

Autre compatibilité avec le droit de l'UE

L'intégration des exigences de protection des consommateurs dans la définition et la mise en œuvre d'autres politiques et d'autres mesures est conforme aux exigences du droit primaire [Art. 12 TFUE et Art. 38 Charte des droits fondamentaux]. Cela dépend également de l'élaboration des mesures individuelles.

Résumé de l'analyse

Le nouvel agenda du consommateur apporte des précisions sur les projets de la Commission en matière de protection des consommateurs. Toute réforme de la directive sur les voyages à forfait doit garantir que les consommateurs conservent la liberté de choisir la forme de remboursement qu'ils souhaitent. Les propositions législatives relatives à la « justification d'allégations environnementales » et à la promotion de choix responsables doivent garantir qu'elles soient en cohérence avec le concept du consommateur informé et responsable, et n'imposent justement pas un style de vie déterminé. L'assistance technique aux autorités nationales – pour l'identification des produits dangereux et la détection des pratiques commerciales illégales en ligne – permettra à la fois une surveillance plus efficace du commerce transfrontalier de marchandises et une application plus efficace de la protection des consommateurs par les États membres.