



PARLEMENT EUROPÉEN

2009 - 2014

---

*Commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs*

---

**2011/2272(INI)**

3.2.2012

## **PROJET DE RAPPORT**

concernant une stratégie de renforcement des droits des consommateurs  
vulnérables  
(2011/2272(INI))

Commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs

Rapporteure: María Irigoyen Pérez

PR\_INI

## SOMMAIRE

	<b>Page</b>
PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN.....	3
EXPOSÉ DES MOTIFS.....	9

## PROPOSITION DE RÉOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

### concernant une stratégie de renforcement des droits des consommateurs vulnérables (2011/2272(INI))

*Le Parlement européen,*

- vu 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 (directive sur les pratiques commerciales déloyales)<sup>1</sup>,
- vu la 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<sup>2</sup>,
- vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à un programme "Consommateurs" pour la période 2014-2020 (COM(2011)0707) et les documents qui l'accompagnent (SEC(2011)1320 et SEC(2011)1321),
- vu la directive 2006/114/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 en matière de publicité trompeuse et de publicité comparative<sup>3</sup>,
- vu la 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)<sup>4</sup>,
- vu le 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)<sup>5</sup>,
- vu la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne telle qu'incorporée dans les traités par l'article 6 du traité sur l'Union européenne, et notamment son article 7 (respect de la vie privée et familiale), son article 21 (non-discrimination), son article 24 (droits de l'enfant), son article 25 (droits des personnes âgées), son article 26 (intégration des personnes handicapées) et son article 38 (protection des consommateurs),
- vu l'article 12 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, lequel dispose que "les exigences de la protection des consommateurs sont prises en considération dans la définition et la mise en œuvre des autres politiques et actions de l'Union",

---

<sup>1</sup> JO L 149 du 11.6.2005, p. 22.

<sup>2</sup> JO L 304 du 22.11.2011, p. 64.

<sup>3</sup> JO L 376 du 27.12.2006, p. 21.

<sup>4</sup> JO L 95 du 15.4.2010, p. 1.

<sup>5</sup> JO L 364 du 9.12.2004, p. 1.

- vu l'article 9 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, lequel dispose que "dans la définition et la mise en œuvre de ses politiques et actions, l'Union prend en compte les exigences liées à la promotion d'un niveau d'emploi élevé, à la garantie d'une protection sociale adéquate, à la lutte contre l'exclusion sociale ainsi qu'à un niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine",
- vu sa résolution du 15 novembre 2011 sur une nouvelle stratégie pour la politique des consommateurs<sup>1</sup>,
- vu la communication de la Commission intitulée "EUROPE 2020 – Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive" (COM(2010)2020),
- vu sa résolution du 21 septembre 2010 sur l'achèvement du marché intérieur en ce qui concerne le commerce en ligne<sup>2</sup>,
- vu sa résolution du 15 décembre 2010 sur l'effet de la publicité sur le comportement des consommateurs<sup>3</sup>,
- vu la communication de la Commission du 7 juillet 2009 au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions relative à une méthode harmonisée de classification des réclamations et demandes des consommateurs et de communication de données y afférentes (COM(2009)0346) et vu le projet de recommandation de la Commission l'accompagnant (SEC(2009)0949),
- vu le document de travail des services de la Commission, du 7 avril 2011, sur la responsabilisation des consommateurs européens (SEC(2011)0469),
- vu la communication de la Commission d'octobre 2011 intitulée "Suivi des résultats du marché unique pour les consommateurs: sixième édition du tableau de bord des marchés de consommation" (SEC(2011)1271),
- vu la communication de la Commission du 11 mars 2011 sur les consommateurs et le marché unique, cinquième édition du tableau de bord des marchés de consommation (SEC(2011)0299),
- vu la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données<sup>4</sup>,
- vu la directive 2002/58/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 2002 concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques<sup>5</sup>,

---

<sup>1</sup> Textes adoptés, P7\_TA-PROV(2011)0491.

<sup>2</sup> Textes adoptés, P7\_TA(2010)0320.

<sup>3</sup> Textes adoptés, P7\_TA(2010)0484.

<sup>4</sup> JO L 281 du 23.11.1995, p. 31.

<sup>5</sup> JO L 201 du 31.7.2002, p. 37.

- vu la 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<sup>1</sup>,
  - vu sa résolution du 9 mars 2010 sur la protection des consommateurs<sup>2</sup>,
  - vu sa résolution du 9 mars 2010 sur le tableau de bord des marchés de consommation<sup>3</sup>,
  - vu sa résolution du 13 janvier 2009 sur la transposition, la mise en œuvre et l'application de la directive 2005/29/CE relative aux pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs dans le marché intérieur et de la directive 2006/114/CE en matière de publicité trompeuse et de publicité comparative<sup>4</sup>,
  - vu sa résolution du 3 septembre 2008 sur l'impact du marketing et de la publicité sur l'égalité entre les femmes et les hommes<sup>5</sup>,
  - vu l'Eurobaromètre spécial n° 342 sur l'autonomisation des consommateurs,
  - vu le rapport analytique sur les attitudes envers les ventes transfrontalières et la protection des consommateurs, publié par la Commission en mars 2010 dans l'Eurobaromètre Flash n° 282,
  - vu l'approche européenne pour l'éducation aux médias dans un environnement numérique,
  - vu les lignes directrices de la Commission sur l'application de la directive sur les pratiques commerciales déloyales (SEC(2009)1666),
  - vu l'article 48 de son règlement,
  - vu le rapport de la commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs (A7-0000/2012),
- A. considérant que la défense des droits des consommateurs et la protection de ces derniers constituent des valeurs fondamentales pour l'élaboration des politiques de l'Union européenne ainsi que pour la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020;
- B. considérant que le marché unique doit également veiller à assurer un niveau élevé de protection des consommateurs vulnérables et de renforcement de leurs capacités;
- C. considérant que les consommateurs vulnérables forment un groupe hétérogène composé de catégories de personnes considérées comme telles en raison d'une infirmité mentale, physique ou psychologique, de leur âge, de leur crédulité ou de leur formation, ainsi que des personnes fragilisées par leur situation sociale et financière qui nécessitent une protection spéciale et une stratégie spécifique de la part des autorités;

<sup>1</sup> JO L 178 du 17.7.2000, p. 1.

<sup>2</sup> Textes adoptés, P7\_TA(2010)0046.

<sup>3</sup> Textes adoptés, P7\_TA(2010)0051.

<sup>4</sup> JO C 46 E du 24.2.2010, p. 26.

<sup>5</sup> JO C 295 E du 4.12.2009, p. 43.

## **Vulnérabilité et consommateurs vulnérables**

1. signale que la diversité des situations de vulnérabilité rend difficile une approche uniforme et a fait en sorte que la législation et les politiques mises en œuvre jusqu'à présent ont abordé le problème de la vulnérabilité au cas par cas;
2. souligne que la stratégie relative aux droits des consommateurs vulnérables doit être axée sur la protection efficace du consommateur et sur la prévention de la vulnérabilité, quel que soit l'instrument utilisé;
3. invite la Commission et encourage les États membres à observer attentivement et en permanence les comportements sociaux et de consommation pouvant entraîner la vulnérabilité de certains groupes ou de certaines personnes, afin de les éviter, ainsi qu'à lutter contre la vulnérabilité une fois avérée à l'aide de mesures spécifiques de protection;

## **Évaluation du cadre législatif actuel**

4. signale que 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 ne cible pas suffisamment le problème de la vulnérabilité en se limitant à l'intérêt économique des consommateurs;
5. regrette que la directive 2011/83/UE sur les droits des consommateurs, qui est l'instrument le plus récent en matière de protection de ces derniers, ne s'applique pas à certains secteurs dans lesquels il existe une vulnérabilité particulière et ne contient aucune disposition concernant ces derniers, autre qu'une mention au considérant 34;

## **Autonomisation: la responsabilité du consommateur en ce qui concerne sa propre protection**

6. regrette que les efforts de la Commission européenne s'attachent principalement à favoriser l'autonomisation des consommateurs; en effet, s'il est tout à l'honneur de la Commission de veiller à ce que le consommateur européen soit mieux informé sur ses choix et ses droits et à ce que toute action menée en ce sens contribue à rendre le marché intérieur plus efficace, cette approche est clairement insuffisante pour garantir la protection des consommateurs vulnérables, qui nécessitent une attention particulière;
7. signale que la vulnérabilité affichée par de nombreux consommateurs découle précisément de leur manque d'assurance et de leur compréhension insuffisante des informations qu'ils reçoivent ou des choix qui leur sont offerts, ou de leur mauvaise connaissance des systèmes de réclamation et d'indemnisation existants, particulièrement en ce qui concerne le commerce transfrontalier et électronique;
8. souligne que, dans les relations contractuelles, le consommateur se trouve souvent être la partie la plus faible; quand une partie se retrouve en situation de vulnérabilité dans un contrat, les fournisseurs doivent participer à sa protection et les autorités et administrations doivent prévoir des mesures incitatives en ce sens;

## **Information et réglementation**

9. souligne que la directive 2011/83/UE sur les droits des consommateurs renforce les exigences en matière d'information précontractuelle et contractuelle, en prévoyant un droit de rétractation renforcé lorsque le fournisseur ou le vendeur n'a pas respecté l'obligation légale de fournir ces informations et en exigeant que celles-ci soient transmises de manière claire et compréhensible; indique que, malgré cela, les consommateurs vulnérables peuvent tout de même se trouver dans l'incapacité de lire ou de comprendre les informations qui leur sont fournies;
10. demande à la Commission européenne et aux États membres de faire en sorte que la réglementation des normes et des conditions de sécurité de certains produits, en particulier ceux destinés à être utilisés par les consommateurs en situation de vulnérabilité, tienne compte non seulement de l'usage prévu, mais aussi de l'usage prévisible, ainsi que de renforcer les exigences de qualité et les mesures de protection adoptées;
11. demande aux États membres et à la Commission européenne de s'investir dans l'harmonisation des indications destinées aux citoyens handicapés et d'encourager les entreprises à diffuser les informations dans des formats accessibles à ces citoyens;

## **Secteurs particulièrement problématiques**

12. rappelle qu'il a été reconnu, dans les instances internationales, qu'il était nécessaire de protéger le consommateur au moyen d'informations et de réglementations des marchés financiers, dont la complexité entraîne la plupart du temps la vulnérabilité de tous les consommateurs;
13. regrette que la publicité pour les aliments riches en graisses, en sel et en sucres cible en particulier les enfants et les jeunes, qui souffrent de plus en plus des conséquences négatives de la sédentarité et de l'obésité; invite les acteurs concernés à éduquer et à informer les mineurs d'âge sur l'importance d'une alimentation équilibrée;
14. rappelle que, malgré l'existence de dispositions législatives à cet égard, le manque de respect de ces dernières fait que les voyageurs se retrouvent souvent en situation de vulnérabilité, surtout en cas d'annulation ou de retard de leur voyage, une situation d'autant plus grave lorsque le consommateur présente un handicap; encourage la Commission européenne et les États membres à prendre les mesures nécessaires pour garantir la transparence des tarifs;
15. déplore que la numérisation des services et le coût additionnel que suppose leur gestion pour les succursales et magasins traditionnels risquent d'empêcher les consommateurs du troisième âge, principales victimes de la fracture numérique, de profiter des avantages du commerce électronique et de leur faire supporter la "prime de la pauvreté", c'est-à-dire qu'ils paieraient plus pour avoir les mêmes produits;
16. souligne que la libéralisation des principaux marchés d'approvisionnement n'a, globalement, pas entraîné de baisse générale des prix, mais a, par contre, rendu plus difficile, pour la majorité des citoyens, l'identification du tarif le plus bas, le changement de fournisseur et la compréhension du contenu des factures;

17. invite la Commission européenne et les États membres à envisager la mise en place et l'activation automatique de mécanismes gratuits de règlement extrajudiciaire des conflits lorsqu'il s'agit d'un consommateur vulnérable, ainsi que d'actions collectives;
18. demande à la Commission européenne et aux États membres de collaborer en vue de l'adoption d'une stratégie politique et législative vaste et cohérente contre la vulnérabilité, particulièrement dans le cadre de l'Agenda du consommateur et du programme "Consommateurs";
19. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil et à la Commission ainsi qu'aux gouvernements et aux parlements des États membres.



## EXPOSÉ DES MOTIFS

L'appartenance à l'Union européenne garantit un niveau de protection supplémentaire pour les consommateurs, en instaurant un niveau équivalent de sécurité pour de nombreux biens de consommation et en introduisant des mesures protégeant les intérêts généraux des consommateurs contre les pratiques commerciales déloyales, la publicité mensongère et les clauses contractuelles abusives.

Toutefois, il existe à l'intérieur du concept global de "consommateurs" une catégorie particulière, celle des consommateurs vulnérables ou en situation de vulnérabilité, qui nécessitent une protection spéciale et une stratégie particulière de la part des autorités.

Le présent rapport part du principe que tous les consommateurs sont susceptibles de devenir des consommateurs vulnérables à un moment de leur vie, la vulnérabilité pouvant provenir tant de causes endogènes que de causes exogènes: endogènes lorsque la vulnérabilité du consommateur s'explique par des causes temporaires ou permanentes liées à sa nature ou à sa condition physique ou psychique (enfants, adolescents, personnes âgées, personnes handicapées, etc.), et exogènes lorsqu'il s'agit de causes externes qui font du consommateur une personne vulnérable: la méconnaissance de la langue, le manque d'informations (générales ou propres à un secteur du marché) ou simplement l'obligation d'utiliser de nouvelles technologies avec lesquelles il n'est pas familiarisé.

La rapporteure a préféré ne pas se concentrer sur la création d'une nouvelle définition du "consommateur vulnérable", étant donné que le Parlement s'en est déjà chargé par le passé et que nous risquerions de créer un concept du consommateur vulnérable trop vague ou trop précis, qui manquerait de la flexibilité nécessaire pour s'adapter aux différents cas de vulnérabilité.

Compte tenu de la complexité liée à l'application d'une définition fixe à tous les cas de vulnérabilité que peut rencontrer un consommateur tout au long de sa vie, au niveau européen, le législateur comme le décideur politique a jusqu'ici toujours préféré aborder le problème de la vulnérabilité au cas par cas. En d'autres termes, les instruments politiques et législatifs destinés à atténuer ou à éviter la vulnérabilité sont généralement axés sur un seul facteur de vulnérabilité.

La stratégie de renforcement des droits des consommateurs vulnérables que doivent mettre en place la Commission et les États membres doit observer attentivement les habitudes sociales et les changements des comportements sociaux et de consommation pouvant entraîner la vulnérabilité de certains groupes ou de certaines personnes, afin de les éviter ou de les traiter, une fois qu'ils sont avérés, à l'aide de mesures spécifiques de protection.

### Évaluation du cadre législatif actuel

La première mention faite de la vulnérabilité des consommateurs dans la législation européenne se trouve dans 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, qui définit un concept de vulnérabilité tenant compte

de ces pratiques et axé sur l'"influence injustifiée" qu'elles pourraient exercer sur les consommateurs dont l'aptitude décisionnelle n'est pas encore pleinement formée. Cela étant, la directive sur les pratiques commerciales déloyales protège uniquement les intérêts économiques des consommateurs sans couvrir d'autres domaines potentiels, comme leur santé, leur sécurité, voire leur intégrité morale.

La directive 2011/83/UE sur les droits des consommateurs, qui est l'instrument le plus récent consacré à la protection de ces droits, ne contient aucune disposition spécifique pour les consommateurs vulnérables et ne s'applique pas non plus à certains secteurs dans lesquels il existe une vulnérabilité particulière. Elle envisage néanmoins l'adoption d'une législation renforçant la protection (considérant 34) et renforce également les exigences en matière d'information précontractuelle et contractuelle, en prévoyant un droit de rétractation renforcé lorsque le fournisseur ou le vendeur n'a pas respecté l'obligation légale de fournir ces informations et en exigeant que celles-ci soient transmises de manière claire et compréhensible.

### **Information et réglementation**

Le 9 novembre dernier, le collège des commissaires a approuvé la proposition de règlement relatif à un programme "Consommateurs" pour la période 2014-2020, dans laquelle la Commission demande que le consommateur "autonomisé" soit placé "au centre du marché unique".

La rapporteure rejoint la Commission au sujet de l'importance d'améliorer la formation et l'information des consommateurs, de manière à ce qu'ils connaissent mieux leurs droits, mais elle souligne que, malheureusement, dans les faits, il s'est avéré que l'information ne suffit pas à elle seule à protéger le consommateur, en particulier dans certains secteurs et de toute évidence lorsque le consommateur en question se trouve en situation de vulnérabilité.

En effet, la vulnérabilité de bon nombre de consommateurs découle précisément de leur manque d'assurance (par exemple pour les enfants ou les personnes âgées), de leur manque de compréhension des informations qu'ils reçoivent ou des choix qui leur sont proposés (par exemple pour les personnes socialement exclues ou n'ayant suivi aucune formation), ou encore de leur mauvaise connaissance des systèmes de réclamation et d'indemnisation existants, particulièrement en ce qui concerne le commerce transfrontalier et électronique.

La rapporteure demande à la Commission et aux États membres d'adopter dans leur législation des mesures spécifiques garantissant la protection adéquate des consommateurs vulnérables, allant plus loin que la seule information, particulièrement dans les domaines où le niveau de vulnérabilité s'est révélé être plus important (télécommunications, accès à la justice, énergie, transports, alimentation, services financiers, etc.), et plus spécialement dans l'Agenda du consommateur et dans le programme "Consommateurs" 2014-2020. Dans le cadre de cette mission, ils devront associer non seulement les autorités, mais aussi les entreprises et les fournisseurs, afin de favoriser l'obtention d'un équilibre contractuel plus transparent et moins opaque.

## Secteurs particulièrement problématiques

La rapporteure aborde concrètement les secteurs suivants:

- **secteur financier:** il existe des instruments prévoyant des obligations d'information et d'adéquation des produits, mais, en cas de vulnérabilité (et particulièrement lorsqu'il s'agit de personnes âgées), ces mesures sont clairement insuffisantes. Il convient par ailleurs de rappeler que les instances internationales ont confirmé qu'il était nécessaire de protéger le consommateur au moyen d'informations et de réglementations des marchés financiers, dont la complexité entraîne la plupart du temps la vulnérabilité de tous les consommateurs;
- **alimentation:** il est nécessaire de protéger les consommateurs vulnérables (les enfants et les jeunes) contre les publicités pour les aliments à forte teneur en graisses, en sel et en sucres et d'adopter des mesures visant à prévenir l'obésité et la sédentarité et à améliorer les habitudes alimentaires;
- **transports:** selon les associations de consommateurs, le non-respect de la législation en cas de retard ou d'annulation d'un voyage et la généralisation des clauses abusives, en particulier parmi les compagnies aériennes à tarifs réduits, font que les voyageurs se retrouvent souvent en situation de vulnérabilité, une situation d'autant plus grave lorsque le consommateur souffre d'un handicap. Par ailleurs, les études les plus récentes ont démontré que certains consommateurs paient trois fois plus que d'autres, étant donné que les tarifs ne sont pas transparents, bien que la directive sur les droits des consommateurs contienne des dispositions visant à éviter ce genre de situation;
- **internet:** outre les contenus inappropriés auxquels les mineurs d'âge peuvent facilement accéder (en raison de l'inefficacité des mesures de vérification de l'âge), les réseaux sociaux présentent également des risques de "publicité orientée". Cette publicité utilise les traces numériques laissées par les mineurs pour leur envoyer, à leur insu, des publicités correspondant à leurs goûts commerciaux ou, pire encore, des publicités pour des produits que leurs amis "aiment", profitant ainsi de la pression sociale qu'exerce le groupe sur les mineurs et face à laquelle ils sont particulièrement vulnérables;
- **marchés libéralisés:** les conséquences de la libéralisation des grands marchés d'approvisionnement sont variées: globalement, elle n'a pas entraîné de baisse générale des prix, mais a plutôt compliqué la tâche de la majorité des citoyens lorsqu'il s'agit de déterminer quel est le tarif qui s'adapte le mieux à leurs besoins, de changer de fournisseur et de comprendre le contenu de leurs factures. Les services offerts étant considérés comme "universels" (c'est-à-dire qu'aucun citoyen ne devrait en être privé), le consommateur se retrouve désavantagé par rapport au fournisseur, ce qui peut entraîner une situation de vulnérabilité;
- **accès à la justice:** lorsqu'il s'agit d'être indemnisés pour un dommage subi, les consommateurs les plus vulnérables peuvent rencontrer des difficultés pour accéder aux mécanismes en place, soit parce qu'ils n'en ont pas connaissance, soit parce qu'ils ne savent ou ne peuvent pas les utiliser (parce que la procédure est trop coûteuse ou se déroule dans une langue qu'ils ne maîtrisent pas). Il est nécessaire de prévoir des mécanismes gratuits de règlement extrajudiciaire des litiges, automatiquement applicables lorsqu'il s'agit d'un

consommateur vulnérable et couvrant les transactions transfrontalières, ainsi que des actions collectives, qui garantissent le traitement généralisé des dossiers ainsi qu'une meilleure participation des personnes affectées.

La rapporteure attire également l'attention sur la vulnérabilité des consommateurs du troisième âge, surtout dans le domaine de la numérisation des services et compte tenu des coûts additionnels que la gestion de ceux-ci entraîne dans les succursales et magasins traditionnels, qui font que, dans de nombreux cas, ces consommateurs paient davantage pour les mêmes produits.

## **Conclusion**

La rapporteure conclut en soulignant que la création d'une stratégie de renforcement des droits des consommateurs les plus vulnérables afin de leur permettre de participer au marché unique favorise non seulement leur inclusion sociale et la construction d'une société plus juste et tolérante, mais garantit aussi un marché intérieur plus dynamique, sûr et compétitif. Cette protection particulière des consommateurs vulnérables ne doit toutefois en aucun cas se traduire par l'établissement de deux niveaux de protection différents.