PROTECTION DES CONSOMMATEURS ET COMMERCE ELECTRONIQUE : PROTECTION CONTRE LES PRODUITS DANGEREUX ACHETES EN LIGNE

Présenté par le Dr Christine RIEFA

Préface d'Emmanuel MAUREL, député européen

Février 2021

À la demande du Groupe confédéral LA GAUCHE

GUE/NGL LA GAUCHE AU PARLEMENT EUROPÉEN

GAUCHE RÉPUBLICAINE & SOCIALISTE

www.guengl.eu

www.emmanuelmaurel.eu

Parlement européen
Emmanuel MAUREL
Rue Wiertz, 60
B-1047 Bruxelles, Belgique

emmanuel.maurel@europarl.europa.eu

Février 2021

Photo de couverture : © Olivier Le Moal - Adobe Stock

Table des matières

Préface

Chers lecteurs,

Vous vous apprêtez à prendre connaissance, de façon complète et concrète, d'un phénomène dont l'ampleur et la gravité sont aussi massives que le silence qui l'entoure dans le débat public : la fraude généralisée dans le commerce électronique.

L'explosion de ce dernier au cours de la décennie écoulée, encore accrue par la pandémie, s'est accompagnée d'une opacité des transactions, d'infractions aux règles de sécurité et de sûreté des produits, d'un contournement des impôts et d'une expansion sans précédent de la production et de la contrebande de produits contrefaits.

Les chiffres que vous allez découvrir sont vertigineux. Leur recension et leur analyse dans cette étude jettent la lumière sur un commerce électronique devenu une jungle. Une jungle lucrative pour ses profiteurs, délétère pour ses consommateurs, mortifère pour des milliers d'entreprises et d'emplois détruits par cette concurrence déloyale et sauvage, contre laquelle les moyens légaux, humains et financiers manquent terriblement.

Ne nous méprenons pas : dans le e-commerce, la fraude n'est pas juste l'ombre portée ou la brebis galeuse de la normalité. C'est une réalité prégnante, invasive, systémique. Christine

RIEFA fait œuvre de pédagogie et d'exhaustivité pour en cerner les mécanismes, en tirer les enseignements et surtout proposer les solutions à même d'endiguer et de réduire ce fléau.

Je la remercie infiniment pour ce travail, dont la précision et le sérieux nous seront précieux, à mes collègues parlementaires européens et à moi-même, pour changer la donne et légiférer dans le bon sens : celui de la protection des consommateurs, des inventeurs, des entrepreneurs et des travailleurs.

L'Europe, par sa taille, par l'intrication de ses flux de transactions électroniques et de marchandises physiques, est le cadre pertinent pour agir. En cette année 2021, elle aborde l'enjeu du e-commerce, ultra-sensible tant il impacte notre vie quotidienne, de façon plutôt volontariste et résolue. Les projets législatifs de l'Union Européenne ne fuient pas les problèmes, exigeant notamment des grandes plateformes comme Amazon ou AliBaba qu'elles mettent enfin les moyens pour lutter contre les fraudeurs et les escrocs. Mais ce n'est qu'un début. Tant d'autres choses restent à faire, par exemple renforcer les douanes, garantir la propriété intellectuelle ou recouvrer la TVA. Christine RIEFA nous aide, vous aide à voir ce qui est nécessaire pour continuer ce combat.

Emmanuel MAUREL
Député européen
Membre du groupe parlementaire LA GAUCHE
Gauche Républicaine et Socialiste

Résumé

La pandémie de coronavirus a accéléré la migration des consommateurs vers les sites de commerce en ligne. Les consommateurs européens achètent désormais fréquemment auprès de commerçants en ligne établis en dehors de l'UE. Il est bien connu qu'il y a une forte incidence de produits dangereux vendus en ligne à la fois sur les sites web des détaillants et sur les plateformes en ligne, auprès de fournisseurs nationaux et étrangers. Le BEUC a indiqué que deux tiers des produits achetés sur les marchés en ligne (dont Amazon, AliExpress, eBay et Wish) ont échoué aux tests de sécurité. Les produits peuvent être dangereux pour diverses raisons, notamment mais pas exclusivement, parce qu'ils sont contrefaits. Toutefois, l'essor du commerce électronique n'est pas la cause de la vente de produits dangereux. Il s'agit seulement d'un facteur facilitant. La vente de produits dangereux découle d’un cadre législatif européen complexe et dépassé et sur une gouvernance internationale inadéquate, qui continue de marquer les chaînes d'approvisionnement mondiales et les nouveaux modèles commerciaux en ligne (par exemple les plateformes en ligne, les livraisons directes et les fournisseurs de services de traitement des commandes). L'augmentation du nombre de petits colis, les lacunes fiscales, le manque d'application des règles de sécurité des consommateurs et le manque de contrôle des activités des

intermédiaires ont créé un terrain fertile pour la vente de produits dangereux aux consommateurs européens. En novembre 2020, la Commission européenne a adopté un nouveau programme de protection des consommateurs qui promet d'accroître la protection des consommateurs grâce à une proposition sur les services numériques (la loi sur les services numériques) et une révision de la directive sur la sécurité des produits de consommation tenant compte de la transformation numérique que le marché a connue. Elle s'engage également à mettre l'accent sur la protection des consommateurs dans le contexte mondial et à adopter des outils de mise en application plus adaptés. Ce rapport suggère les changements nécessaires pour améliorer la sécurité des consommateurs qui achètent en ligne. Il recommande et détaille l'intervention dans 3 domaines clés :

Combler les lacunes de la réglementation européenne. Les nombreuses réformes en cours au niveau de l'UE offrent une occasion unique de définir des règles susceptibles d'aider les consommateurs en limitant l'accès aux produits dangereux et en garantissant la mise en place de recours adéquats lorsque les consommateurs sont lésés. Il s'agit notamment de révisions de la législation sur la sécurité des consommateurs (y compris la directive sur la sécurité générale des produits et l'extension et l'adaptation du champ d'application du règlement 2019/1020

sur la surveillance du marché) ; de révisions de la directive sur la responsabilité du fait des produits, en vertu de laquelle les consommateurs peuvent obtenir réparation lorsqu'ils ont été lésés par des produits défectueux ; de modifications des règles sur la responsabilité des intermédiaires en ligne (grâce à certaines améliorations apportées au premier projet de loi sur les services numériques).

Influencer l'adoption de normes internationales. La protection des consommateurs européens contre les produits dangereux nécessite un certain engagement dans la définition de normes, car la nature du commerce électronique et la mondialisation des chaînes d'approvisionnement exigent une réponse internationale. Des efforts d'organisations telles que l'OMC, la CNUCED ou l'OCDE, pour promouvoir un niveau élevé de protection et de sécurité au niveau international seront essentiels, ainsi qu'un engagement bilatéral accru avec les pays considérés comme des points chauds géographiques pour les produits dangereux. Inversement, il est nécessaire de soutenir et de renforcer le travail des douanes ainsi que la collaboration internationale concernant d'autres formes d'application, notamment par le développement d'une boîte à outils internationale d'application et l'amélioration de l'échange rapide d'informations sur les produits dangereux.

Suppression des incitations à acheter auprès de commerçants dont les résultats en matière de sécurité sont médiocres. Cela se fera en supprimant les échappatoires à la TVA et d'autres avantages logistiques (notamment pour la livraison de petits colis en provenance de l'extérieur de l'UE) ; en mettant l'accent sur la sensibilisation et l'éducation des consommateurs et des commerçants, mais aussi en reconnaissant les besoins des consommateurs vulnérables et à faible revenu qui ne sont peut-être pas en mesure de faire un choix sûr en raison de fonds limités et qui continueront donc à choisir des alternatives bon marché tout en étant conscients du risque potentiel.

Introduction

Les consommateurs qui achètent en ligne sont confrontés à de nombreux dangers, dont certains ont été mis en évidence lors de la pandémie de Covid-19.[1] Des produits de contrefaçon, des produits dangereux et de nombreux biens et services de qualité inférieure sont vendus en ligne aux consommateurs européens. Ils sont notamment vendus par l'intermédiaire de plateformes en ligne (médias sociaux et plateformes de vente au détail) et, de plus en plus, par des ventes conclues avec un vendeur non établi dans l'UE ou soumis aux lois européennes. Les biens dangereux ne sont pas seulement dangereux pour les consommateurs, ils sapent également la concurrence en avantageant les entreprises qui ne respectent pas la législation en vigueur.

Le cadre juridique actuel de l'UE, tout en offrant un niveau élevé de protection des consommateurs, ne s'est pas tout à fait accommodé de l'augmentation du commerce électronique transfrontalier, du développement des produits numériques et des nouveaux modèles commerciaux, qui sont autant de facteurs contribuant à la vente de produits dangereux en ligne.

[1] Voir par exemple, C Riefa, « Coronavirus as a catalyst to transform consumer policy and enforcement » 43 (2020) *Journal of Consumer Policy* https://link.springer.com/article/10.1007/s10603-020-09462-0.

En novembre 2020, la Commission européenne a adopté un nouveau programme de protection des consommateurs qui présente une vision de la politique européenne en faveur des consommateurs pour la période 2020-2025 et vise à répondre aux besoins immédiats de ces derniers face à la pandémie COVID-19 en cours et à accroître leur résilience.[2] L'agenda identifie cinq objectifs et comprend notamment le renforcement de la protection des consommateurs grâce à une proposition sur les services numériques (la loi sur les services numériques) et une révision de la directive sur la sécurité des produits de consommation afin de prendre en compte la transformation numérique que le marché a connue. Il s'engage également à mettre l'accent sur la protection des consommateurs dans le contexte mondial et, en particulier, la Commission prévoit de financer un projet visant à mettre en place un "laboratoire électronique européen", une plateforme que les autorités pourront utiliser pour mener des enquêtes en ligne et surveiller les produits dangereux vendus en ligne.[3]

Si de nombreuses réformes sont en cours, des questions subsistent quant à la manière dont les nouvelles réformes doivent être conçues pour traiter les questions transfrontalières

[2] Communication de la Commission, « Nouveau programme pour les consommateurs - Renforcer la capacité de résistance des consommateurs à une relance durable » COM (2020) 696 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0696&qid=1605887353618.
[3] ibid.

et combler les lacunes dans la protection des consommateurs européens contre la vente de produits dangereux en ligne.

Ce rapport présente les principaux problèmes liés à la vente de produits dangereux en ligne. Il explore les raisons pour lesquelles le commerce électronique en est devenu un catalyseur (section 1). Il fait le point sur les législations existantes et formule des recommandations pour toute modification des initiatives législatives à venir, en tenant notamment compte du fait que de grandes quantités de produits dangereux sont vendues dans l'UE et proviennent de régions du monde où le niveau de sécurité et de protection des consommateurs n'est pas déterminé par des standards aussi élevés que dans l'UE. Le rapport examine notamment les réformes relatives à la sécurité des produits non alimentaires et à la responsabilité du fait des produits (section 2) et la responsabilité des intermédiaires en ligne (section 3). Le rapport examine les outils existants, notamment le rôle de la surveillance du marché et des douanes, ainsi que l'impact de l'absence d'un cadre international harmonisé pour protéger les consommateurs (section 4). Le rapport se termine par quelques recommandations (section 5). Compte tenu de son actualité, le rapport se penche également sur les faux vaccins de Covid-19 et la protection des consommateurs (Annexe).

© Ursule © Pixabay

1. Comprendre pourquoi le commerce électronique permet de vendre des produits dangereux

Cette partie définit les produits dangereux et examine les données statistiques pour mesurer l'ampleur du problème. Elle explique également les principaux facteurs et causes qui ont fait que le commerce électronique est devenu un outil de vente de produits dangereux.

1.1. Champ d'application du rapport : définition des produits dangereux

Ce rapport se concentre sur les produits dangereux fournis par les entreprises aux consommateurs en ligne.[4] **Un produit dangereux est défini dans la directive relative à la sécurité générale des produits**, **comme tout produit qui ne répond pas à la définition d'un produit sûr.** Les produits sûrs sont des produits qui ne *présentent aucun risque ou seulement les risques minimums compatibles avec l'utilisation du produit, considérés comme acceptables et compatibles avec un niveau élevé de protection de la sécurité et de la santé des personnes*. Cette évaluation est faite par référence à une série de facteurs.[5] **Les produits peuvent être dangereux pour diverses raisons.** Ils peuvent être dangereux en raison d'un défaut de conception ou parce que, bien que la conception soit saine, le fabricant utilise des matériaux de qualité inférieure. Un produit peut également être dangereux parce que les instructions accompagnant son utilisation ne sont pas claires ou ne sont pas communiquées au consommateur. Le manque de sécurité peut également être dû au fait que le produit est faux et qu'il ne fait donc pas l'objet de contrôles de sécurité ou qu'il ne respecte pas les règles d'assemblage de ces produits.

[4] Art 2(c) de la DSGP.
[5] spécifié à l'article 2, point b), de la DSGP.

Il y a donc une distinction importante à faire entre les produits contrefaits et les produits dangereux, bien qu'ils soient souvent traités ensemble. Dans de nombreux cas, les faux produits peuvent être inoffensifs, même s'ils peuvent encore causer un préjudice économique. Les faux produits sont des produits qui enfreignent les droits de propriété intellectuelle.[6] Un nombre croissant de produits contrefaits peut constituer une menace importante pour l'environnement ou pour la santé et la sécurité des consommateurs. Les droits de propriété intellectuelle sont bien réglementés et, au niveau international, bénéficient d'un cadre préétabli de conventions internationales. L'accord ADPIC de l'OMC, notamment, fixe des règles internationales.[7] **Dans ce rapport, nous nous concentrons sur les produits dangereux**. **Il s'agit notamment des produits de contrefaçon, des faux et des produits piratés ayant une propension à être dangereux.** Le rapport ne traite pas directement des produits qui, tout en enfreignant les droits de propriété intellectuelle, ne présentent pas de risque pour la santé et la sécurité des personnes.

[6] OCDE, EUIPO (European Union Intellectual Property Office), *Trends in Trade in Counterfeit and Pirated Goods (*2019) 14. Voir également l'accord ADPIC, article 61, qui stipule *Les membres prévoiront des procédures pénales et des sanctions à appliquer au moins dans les cas de contrefaçon délibérée de marques de fabrique ou de commerce ou de piratage de droits d'auteur à une échelle commerciale.* '

[7] Pour plus d'informations sur cet aspect, voir 5.1.3.

1.2. Le commerce électronique en tant que catalyseur : l'ampleur du problème

Les ventes au détail en ligne dans le monde sont estimées à environ 4 000 milliards de dollars en 2020[8] et devraient continuer à augmenter. Le taux de croissance devrait se situer aux alentours de 16,5 %, les estimations étant revues à la baisse pour tenir compte d'une contraction du commerce de détail due à la pandémie.[9] La CNUCED a indiqué que la pandémie avait changé à jamais les habitudes d'achat sur Internet[10], les consommateurs faisant leurs achats en ligne plus fréquemment qu'auparavant et les consommateurs des économies en développement étant ceux qui ont joué le plus grand rôle dans cette mutation.[11] Les chiffres les plus récents confirment les tendances passées, accélérées par la crise de la Covid-19.

1.2.1. Augmentation de la part du commerce électronique transfrontalier

L'augmentation des recettes du commerce électronique transfrontalier en proportion du commerce électronique total

[8] Voir à la fois Statista et emarketer, https://www.statista.com/statistics/379046/worldwide-retail-e-commerce-sales/ et https://www.emarketer.com/content/global-ecommerce-2020. Statista estime qu'elle représentera 6,5 billions en 2023.
[9] https://www.emarketer.com/content/global-ecommerce-2020.
[10] https://unctad.org/news/covid-19-has-changed-online-shopping-forever-survey-shows.
[11] https://unctad.org/system/files/official-document/dtlstictinf2020d1_en.pdf.

s'accélère, passant, selon les prévisions, de 15 % en 2015 à près de 25 % en 2021.[12] Les chiffres de la CNUCED montrent que la part des achats transfrontaliers en ligne par rapport à l'ensemble des achats en ligne est passée de 17 % en 2016 à 23 % en 2018.[13] Les statistiques d'Eurostat montrent que les **consommateurs européens achètent de plus en plus auprès de commerçants en ligne établis en dehors de l'UE**. En effet, 87 % des acheteurs en ligne ont effectué des achats en ligne auprès de vendeurs établis dans leur propre pays, mais une "augmentation a pu être observée pour les achats auprès de vendeurs établis dans d'autres pays de l'UE (de 29 % en 2014 à 35 % en 2019) et auprès de vendeurs établis en dehors de l'UE (de 17 % en 2014 à 27 % en 2019).[14] Toutefois, les **consommateurs ne se rendent pas toujours compte qu'ils effectuent des achats auprès de commerçants établis en dehors de l'UE** et peuvent entrer « par hasard » sur un marché étranger en ligne. [15]

1.2.2. Forte incidence du commerce de contrefaçon

[12] Commission européenne, Direction générale du marché intérieur, de l'industrie, de l'esprit d'entreprise et des PME et WIK Consult, *Développement du commerce électronique transfrontalier par la livraison de colis : Rapport final* (2019) 14 https://data.europa.eu/doi/10.2873/931558.
[13] https://unctad.org/press-material/global-e-commerce-hits-256-trillion-latest-unctad-estimates.
[14] Eurostat, statistiques sur le commerce électronique des particuliers, achats en ligne dans d'autres pays de l'UE (2019) < https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/E-commerce_statistics_for_individuals#E-shopping_from_other_EU_countries>. Chiffres relatifs aux achats en ligne au cours des 12 mois précédant l'enquête.
[15] BEUC, VZVB (rapport de Julie Hunter et Christine Riefa), « Le défi de la protection des consommateurs sur les marchés mondiaux en ligne » (2017) 12.

Selon la Commission européenne, près de 27 millions d'articles portant atteinte aux droits de propriété intellectuelle (DPI) ont été retenus en 2018, pour une valeur marchande de près de 740 millions d'euros.[16] Le commerce de marchandises contrefaites et piratées est en hausse, alors même que le commerce global stagne. Il est désormais estimé à 3,3 % du commerce mondial, selon un rapport de l'OCDE/EUIPO.[17] Pour l'Union européenne, le commerce de contrefaçon représente 6,8 % des importations en provenance de pays tiers, contre 5 % en 2013.[18] Ces chiffres n'incluent pas les produits contrefaits produits et consommés au niveau national, ni les produits pirates distribués sur Internet. **Il est difficile de trouver des estimations récentes concernant l'ampleur des ventes de contrefaçons en ligne.** Cependant, **« les contrefacteurs prospèrent là où la gouvernance est mauvaise"**[19] **et les « petits colis envoyés par la poste ou par courrier express sont un vecteur de premier ordre et de plus en plus important pour les produits de contrefaçon »**[20]

Selon l'Organisation mondiale des douanes :

[16] Marie BOLAND, "The Customs Action Plan - Supporting EU Customs to Protect Revenues, Prosperity *and* Security" (*Fiscalité et Union douanière - Commission européenne*, 24 septembre 2020) <https://ec.europa.eu/taxation_customs/general-information-customs/customs-action-plan_en> consulté le 8 novembre 2020.
[17] OCDE, EUIPO (n 7) 45.
[18] OCDE, EUIPO (n 7) 60.
[19] OCDE, EUIPO (n 7) 15.
[20] OCDE, EUIPO (n 7) 19.

> *« Le commerce électronique contribue à faciliter la contrefaçon de produits, principalement en raison de l'absence de contrôle des vendeurs et des acheteurs en ligne et de la manière dont ces produits sont livrés, c'est-à-dire dans de petits colis. Ces activités posent des problèmes en termes de droits de propriété intellectuelle mais aussi de sécurité des produits et peuvent représenter une menace pour la société. »* [21]

Par conséquent, il semble logique de **supposer que le commerce électronique est un canal essentiel pour la vente de produits de contrefaçon, car la gouvernance internationale est lourde et l'application de la loi reste insuffisante**. Par exemple, on estime que le commerce en ligne représente 60 % des ventes de produits électriques au Royaume-Uni et que 7 % des consommateurs ont acheté des produits électroniques contrefaits par l'intermédiaire des seuls médias sociaux en 2016. [22] Sur ce nombre croissant de produits contrefaits en circulation, une partie sera dangereuse et peut constituer une menace importante pour l'environnement ou pour la santé et la sécurité des consommateurs. Les risques pour la santé et la sécurité sont souvent générés par des

---

[21] Organisation mondiale des douanes, "WCO-Annual-Report-2018-2019" 22 <http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/media/annual-reports/annual-report-2018_2019.pdf> consulté le 20 octobre 2020.

[22] CSC Global, The online counterfeit economy : consumer electronics (2020) https://www.cscglobal.com/cscglobal/pdfs/The-Cost-of%20Online-Counterfeiting-Consumer-Electronics-EN.pdf.

produits pharmaceutiques contrefaits de qualité inférieure, des jouets, des produits chimiques (organiques et inorganiques), des aliments et des boissons, des piles, etc.[23]

L'attitude des consommateurs à l'égard des contrefaçons est quelque peu différente selon le produit acheté. En ce qui concerne les produits de luxe par exemple, où les risques pour les consommateurs sont faibles, le désir insatiable des consommateurs pour des produits moins chers gonfle sans doute la valeur unitaire et crée le principal moteur du marché pour la contrefaçon.[24] Toutefois, en ce qui concerne le maquillage, les soins de la peau ou les médicaments, les consommateurs évitent généralement les contrefaçons et 83 % déclarent qu'ils n'achèteraient pas de produits de consommation non authentiques dans ces catégories.[25] Dans ce domaine, les produits contrefaits ont une plus grande propension à causer des dommages aux consommateurs, qui vont bien au-delà du préjudice économique. En effet, même les faux médicaments inoffensifs ou placebo peuvent avoir des conséquences dévastatrices s'ils font croire au consommateur qu'il est par exemple vacciné contre le Covid-19 (voir section

[23] OCDE, EUIPO (n 7) 34.
[24] David S. Wall, Jo Large, "Jailhouse frocks : locating the public interest in policing counterfeit luxury fashion goods" (2010) 50(6) *British Journal of Criminology*, 1094, 1095.
[25] Clarivate, Analytics, « 27% des acheteurs en ligne ont été dupés en achetant du faux maquillage, des soins de la peau et des médicaments » (2017) https://clarivate.com/news/counterfeit-consumer-goods-online-pose-risk-shoppers-health/.

0) alors que ce n'est pas le cas. Dans le pire des cas, les faux vaccins peuvent s'avérer toxiques pour les consommateurs.

Dans l'application des lois sur la propriété intellectuelle, il appartient aux titulaires de droits de détecter les infractions et de faire respecter leurs droits. Ils sont souvent aidés par les agents des douanes pour détecter et arrêter les marchandises susceptibles de porter atteinte à leurs droits, mais beaucoup de progrès restent à faire.[26] C'est donc grâce à leurs efforts que les produits dangereux qui enfreignent les droits de propriété intellectuelle peuvent être retirés du marché. Toutefois, il est également important de noter qu'un renforcement excessif des droits de propriété intellectuelle peut avoir des conséquences négatives dans la mesure où ceux-ci peuvent également être utilisés comme une arme au profit des titulaires de droits au détriment des autres.

1.2.3. Forte incidence de produits dangereux sur les sites web de vente au détail et les plateformes en ligne

Une enquête de l'OCDE menée en 2015 a révélé une **forte incidence de produits dangereux vendus en ligne, tant sur les sites web des détaillants que sur les plates-formes en**

[26] Commission européenne, Document de travail des services de la Commission, « Rapport sur la protection des droits de propriété intellectuelle dans les pays tiers », SWD (2019) 452 final/2, 11 https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/january/tradoc_158561.pdf

ligne, tant de la part de fournisseurs nationaux qu'étrangers. Dans l'ensemble, l'enquête, qui a porté sur un échantillon de 1709 biens de consommation (y compris des jouets et des jeux, des articles électroniques ménagers) dans 25 pays, a révélé que seulement 26 % des produits étaient conformes aux lois sur la sécurité des produits. L'enquête a permis de vérifier l'incidence des produits interdits ou rappelés, les informations de sécurité adéquates sur les produits vendus et la conformité des produits aux normes de sécurité.[27] Plus récemment, un certain nombre d'enquêtes menées par des associations de consommateurs confirment qu'il existe une proportion importante de produits dangereux vendus en ligne et notamment sur des plateformes en ligne. **Le BEUC a indiqué que deux tiers des produits achetés sur les marchés en ligne** (dont Amazon, AliExpress, eBay et Wish) ont **échoué aux tests de sécurité**.[28] Les 250 produits avaient été sélectionnés en fonction du risque possible et comprenaient des articles électriques, des cosmétiques et des jouets, ce qui contribue à une incidence aussi élevée. Les produits jugés non conformes aux lois sur la sécurité comprenaient des détecteurs de fumée et de monoxyde de carbone défectueux, des produits pour enfants avec de longs cordons présentant des risques d'étranglement ou des jouets

[27] OCDE, "Résultats du balayage de la sécurité des produits en ligne : Australian Competition and Consumer Commission", OECD Digital Economy Papers, No. 262 (2016), http://dx.doi.org/10.1787/5jlnb5q64ktd-en

[28] https://www.beuc.eu/publications/two-thirds-250-products-bought-online-marketplaces-fail-safety-tests-consumer-groups/html.

contenant des niveaux de produits chimiques bien supérieurs aux niveaux de sécurité. D'autres recherches ont montré qu'il existe également un certain nombre de cas documentés de produits vendus sur les marchés malgré les rappels ou l'intervention des autorités chargées de faire respecter la loi. [29]

Il ressort des données disponibles sur l'ampleur du commerce électronique et de la vente de produits dangereux qu'il existe **un problème de fond** largement dû au fait que le commerce électronique, bien qu'il n'en soit pas la cause, favorise la vente de produits dangereux.

1.3. Facteurs contribuant à favoriser le commerce électronique

Un certain nombre de facteurs évidents contribuent à ce que le commerce électronique ait permis une augmentation du volume de marchandises dangereuses disponibles dans l'UE et dans le monde entier. Tous ces facteurs se renforcent mutuellement et sont interconnectés. Le point de départ et la principale préoccupation de ce rapport est le fait que les lois sur la sécurité des produits et leurs cadres d'application ne sont

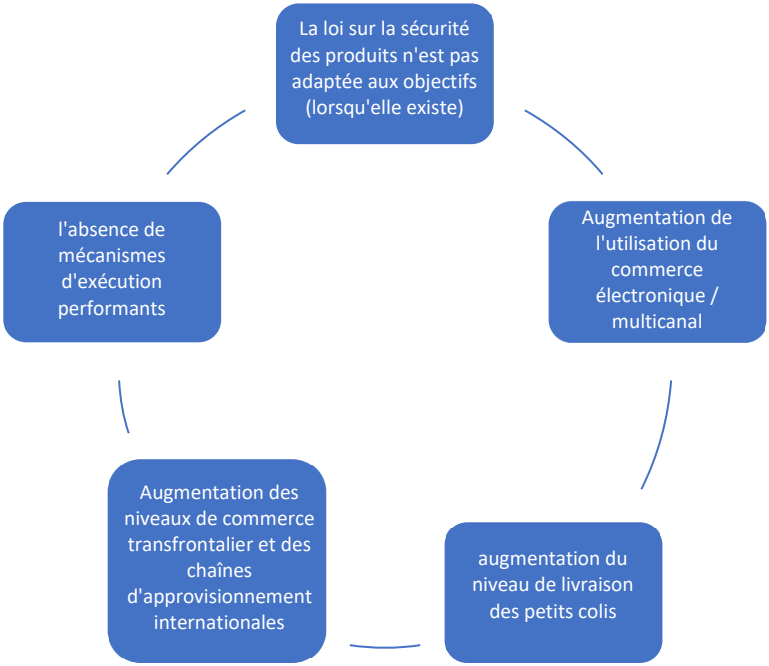
[29] *Points de vue du BEUC, de l'ANEC, du BEUC et de l'ANEC pour un cadre réglementaire moderne sur la sécurité des produits, Atteindre un niveau plus élevé de sécurité des consommateurs grâce à une révision de la directive sur la sécurité générale des produits,* BEUC-X-2020-068 (26/08/2020), ANEC - WP1-2020-G-032 (2020) 4. Voir, par exemple, le travail effectué par Which ?, l'association de consommateurs britannique, qui montre que les sièges auto pour enfants dangereux sont promus malgré leur interdiction sur les plateformes, https://www.which.co.uk/news/2019/02/why-are-ebay-and-amazon-still-selling-killer-car-seats/.

pas adaptés à leur objectif. **L'essor du commerce électronique n'est pas la cause de la vente de produits dangereux. Il s'agit seulement d'un catalyseur, parallèlement à d'autres facteurs** tels que le fait que les ventes en ligne reposent en grande partie sur :

- la livraison de petits colis plutôt que l'importation de gros envois ;
- des chaînes d'approvisionnement et de distribution qui sont désormais mondiales et beaucoup plus complexes ;
- des niveaux différents de sécurité des consommateurs dans le monde et aucune harmonisation internationale des normes minimales de sécurité ;
- des mécanismes d'application conçus à l'ère de l'analogique et pour un monde régi par des frontières géographiques ;
- la transformation du paysage du commerce électronique, notamment une utilisation accrue des marchés dont les activités ne sont pas encore suffisamment réglementées (lacunes dans l'application de la protection des consommateurs en ligne et lacunes dans la responsabilisation des plateformes) ; [30]

[30] BEUC, ANEC (n 30) 11.

- des nouvelles technologies qui remettent en question la définition de la "sécurité", traditionnellement axée sur la santé ou l'intégrité physique. Pourtant, la sécurité des appareils contribue également à leur sûreté ;[31]



[31] BEUC, ANEC (n 30) 13.

Fig. 1. Facteurs connexes contribuant à l'augmentation du nombre de produits dangereux vendus en ligne

1.3.1. Un cadre législatif européen complexe qui a besoin d'être modernisé

La législation pouvant aider à contrôler la vente de produits dangereux en ligne dans l'UE et au-delà se trouve au confluent de plusieurs domaines législatifs. Elle se divise en quatre grands domaines : le droit de la propriété intellectuelle (en ce qui concerne les faux produits), la **responsabilité des intermédiaires** (par exemple, les plateformes, qui relèvent de la directive sur le commerce électronique et de la proposition de loi sur les services numériques et les marchés numériques), le **droit de la consommation** et ce que l'on peut appeler le **droit "douanier"**, c'est-à-dire les lois qui régissent l'entrée des biens et des services sur un territoire et sont appliquées par les autorités douanières. Ces lois offrent quelques éléments de solution mais ont **toutes besoin d'être modernisées**, la plupart d'entre elles étant en cours de réalisation avec une vague de réformes simultanées explorées dans différentes sections de ce rapport. Plus important encore, l'application de ces lois est un facteur important pour garantir la protection des consommateurs contre les produits dangereux vendus en ligne. Dans le cadre du droit de la consommation, il existe un

grand nombre d'instruments juridiques permettant de lutter contre la vente de produits dangereux. Il existe avant tout une législation concernant les normes de sécurité à attendre pour les produits mis sur le marché européen[32] et des règles sur la responsabilité des producteurs.[33] C'est sur ces questions que le rapport se concentre. La législation relative aux consommateurs s'étend également à la manière dont les ventes se font (notamment en ligne) et régit non seulement la qualité des biens et services vendus, mais aussi l'équité des pratiques utilisées. Ces lois ne sont toutefois pas le meilleur moyen pour lutter contre la vente de produits dangereux.[34]

1.3.2. Difficultés à surveiller l'augmentation des transactions de commerce électronique

Si, paradoxalement, les ventes en ligne ont tendance à être plus documentées que les ventes dans les magasins ayant pignon sur rue (les consommateurs devant fournir une adresse de livraison par exemple), le paysage dispersé des vendeurs et le large éventail de produits (y compris le contenu

[32] Directive 2001/95/CE relative à la sécurité générale des produits (GSPD), JO L11 du 15.01.2002, 4.
[33] Directive 85/374/CEE sur la responsabilité du fait des produits (PLD), JO L210 du 7.8.1985, 29.
[34] Cela inclut : La directive 2011/83/CE relative aux droits des consommateurs en ce qui concerne les ventes à distance ; la directive 2019/770 concernant certains aspects des contrats de fourniture de contenu numérique et de services numériques ; la directive 2019/771 concernant certains aspects des contrats de vente de biens ; la directive 2005/29/CE sur les pratiques commerciales déloyales. Cette dernière directive pourrait contribuer à la protection des consommateurs dans la mesure où il s'agit essentiellement d'un instrument d'application publique et que la vente de produits dangereux constituerait une pratique déloyale contraire à la diligence professionnelle. Les autres instruments sont essentiellement contractuels et appliqués principalement par les consommateurs à titre privé.

numérique) vendus peuvent rendre ce canal de vente au détail difficile à surveiller.

1.3.2.1. Multicanaux de vente en ligne

Les consommateurs n'achètent plus exclusivement dans des points de vente physique qui ont une présence en ligne. Ils se tournent de plus en plus vers les plateformes pour s'approvisionner auprès d'une multitude de commerçants, dont beaucoup ne sont pas établis dans l'UE mais dans des pays où les règles de sécurité juridique sont moins avancées et où les normes techniques de production sont moins strictes.[35] Les nouveaux modèles commerciaux des plates-formes intermédiaires, le commerce social et les nouvelles méthodes d'exécution ajoutent à la complexité.

1.3.2.1.1. Une vaste gamme de plateformes intermédiaires en ligne

Dans les relations B2C (*Business To Consumer*), les modèles intermédiaires doivent être distingués des sites de vente au détail propriétaires. L'utilisation de plateformes telles qu'Amazon, Alibaba ou eBay dans le commerce de détail est désormais bien établie.

[35] BEUC, ANEC (n 30) 4.

Les plates-formes ont permis aux petites entreprises de vendre aux consommateurs sans avoir besoin d'infrastructures informatiques. Toutefois, leur nature peut être complexe et déroutante pour les consommateurs. L'intermédiaire peut cumuler le rôle de plateforme en ligne intermédiaire pour présenter l'acheteur et le vendeur et aussi agir comme intermédiaire, en prenant les paiements et pour l'exécution/expédition de la commande, tandis que le contrat de vente reste avec le vendeur tiers.[36] En outre, les plateformes de médias sociaux entrent maintenant dans la sphère du commerce de détail. Bien qu'elles soient principalement consacrées à l'interaction sociale, un nombre croissant de personnes et d'entreprises utilisent les plateformes de médias sociaux pour vendre des biens et des services. Le commerce social est le terme utilisé pour décrire l'utilisation des outils de médias sociaux et des technologies interactives dans un contexte de commerce électronique.[37] Les ventes peuvent désormais se faire par le biais d'applications de messagerie telles que Messenger (via Facebook), Whatsapp ou Instagram.[38] Le commerce social pose de nombreux défis,

---

[36] Pour en savoir plus sur les rôles joués par Amazon, voir Jane K. Winn, *The secession of the successful : the rise of Amazon as Private Global Consumer Protection Regulator* 58 (2016) Ariz. L. Rev. 193-21.

[37] Zhao Huang, Morad Benyoucef, "The effects of social commerce design on consumer purchase decision-making : an empirical study » 25 (2017) *Electronic Commerce Research and Applications 40*. Voir aussi, Liang et Turban, « Une introduction au numéro spécial sur le commerce social : un cadre de recherche pour le commerce social » 16 (2011) 2 *Int. J. Electron. Commerce*, 5-13, cité dans Gibreel, Alotaibi, Altmann, « Social Commerce development in emerging markets » 27 (2018) *Electronic Commerce Research and Applications, 152*.

[38] Pour en savoir plus sur le commerce social, voir Christine Riefa, « Beyond e-commerce : some thoughts on regulating the disruptive effect of social (media) commerce », *RDC (Brésil)* 127 (janvier-février 2020), 281-304 ; Christine Riefa, « Consumer Protection on Social Media Platforms : Tackling the Challenges of Social Commerce », in Synodinou, Jougleux, Markou, Prastitou (eds.), *EU Internet Law in the Digital Era, Regulation and Enforcement* (Springer 2020) 321-345.

notamment le fait que les escroqueries sont souvent perpétrées via les médias sociaux et au-delà des frontières, en ciblant les vulnérabilités des consommateurs ou en facilitant la vente de produits dangereux qui peuvent nuire aux consommateurs. [39] Les médias sociaux sont également associés à la vente de produits contrefaits. Des recherches montrent que les comptes Instagram vendant des contrefaçons ont augmenté de 171 % en trois ans, fait imputable à l'importance du nombre de ventes de cosmétiques dangereux et au rôle joué par les influenceurs des médias sociaux qui font la promotion des produits contrefaits. [40]

1.3.2.1.2. Nouvelles méthodes d'exécution et nouveaux intermédiaires

On constate une **augmentation du recours au *drop shipping***, qui consiste à faire de la publicité pour des marchandises que le magasin ne stocke pas. Au lieu de cela, lorsqu'une commande est passée, le magasin la commande à son fournisseur qui l'expédie ensuite directement au client. Par conséquent, le magasin ne prend jamais possession des marchandises en question. Il s'agit d'un mode d'exécution qui est intéressant pour les commerçants car il permet de réduire

[39] Pour en savoir plus sur ces questions, voir Consumers International, *Social media scams : understanding the consumer experience to create a safer digital world* (2019) https://www.consumersinternational.org/media/293343/social-media-scams-final-245.pdf.
[40] https://www.incoproip.com/how-social-media-behavior-influences-counterfeit-purchases/

les coûts de stockage et d'expédition. Cela signifie également que le commerçant reçoit un paiement du consommateur avant de devoir payer le fournisseur.[41] Toutefois, le *drop shipping* nécessite un investissement dans la publicité, notamment sur Facebook, pour être efficace et fonctionne avec de faibles marges. [42] Le délai de livraison au consommateur est généralement assez long, car la commande provient souvent de Chine et, comme la qualité n'est pas contrôlée, de nombreux consommateurs mécontents peuvent demander des remboursements que le commerçant ne peut pas toujours se permettre ou n'est pas prêt à accorder.

Les **prestataires de services de gestion des commandes**, également appelés prestataires logistiques tiers ou entreprises de gestion des commandes, ont également proliféré avec l'essor du commerce électronique.[43] La taille du marché des services d'exécution du commerce électronique, estimée à près de 70 milliards de dollars en 2019, est en pleine croissance.[44] Par exemple, l'aéroport de Liège, en Belgique, traiterait 1 million de petits colis par jour pour Alibaba. Il est devenu sa principale plateforme européenne et a investi dans le développement d'infrastructures pour aider Alibaba à

[41] https://www.wired.co.uk/article/dropshipping-instagram-ads
[42] Ibid.
[43] Carsten Ullrich, « New Approach meets new economy Enforcing EU product safety in e-commerce » 26 (2019) 4 *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 570.
[44] https://www.grandviewresearch.com/industry-analysis/ecommerce-fulfillment-service-market

rivaliser avec Amazon dans la région.[45] La ville est également en plein essor et attire des entreprises qui investissent dans le traitement de grandes quantités de marchandises en provenance de Chine et des États-Unis.[46] Les intermédiaires d'exécution répondent à la demande croissante de solutions sur mesure d'expédition, de stockage et de gestion des stocks pour les produits commandés en ligne.[47] L'un des avantages pour les petits commerçants en particulier est qu'ils peuvent éviter les frais de stockage initiaux (un peu comme le *drop shipping* à cet égard) et peuvent bénéficier d'économies d'échelle en ce qui concerne l'expédition. Certaines plateformes intermédiaires disposent également de leur propre centre de traitement des commandes. Amazon est l'un de ces acteurs et il peut être déroutant pour les consommateurs de savoir s'ils ont commandé chez Amazon en tant que vendeur ou si Amazon ne fait qu'exécuter la commande. Cela peut bien sûr avoir une incidence sur la personne à contacter et à tenir pour responsable de tout problème concernant les marchandises livrées.

1.3.2.2. Les produits numériques et la dépendance aux données

[45] https://www.politico.eu/article/go-back-to-your-cave-alibabas-european-expansion-triggers-anger-in-liege/
[46] https://www.aircargonews.net/cargo-airport/viaeurope-opens-e-hub-in-liege-to-help-process-e-commerce-tsunami/
[47] Carsten (n 44).

Le type de produits change également. **Les foyers des consommateurs de l'UE sont désormais remplis de produits connectés. Ceux-ci peuvent présenter des failles de sécurité qui constituent un risque pour la sécurité des consommateurs, et il faut s'attendre à un nombre croissant de transactions IdO (Internet des Objets). La sécurité ne peut donc plus être envisagée uniquement en termes de produits physiques.** En outre, l'intelligence artificielle joue un rôle croissant dans le fonctionnement des produits. Suite au livre blanc de la Commission sur l'IA[48] et au rapport sur la responsabilité et la sécurité des nouvelles technologies[49], la Commission se concentre maintenant sur une proposition de législation qui garantira un niveau élevé de protection des intérêts et des droits fondamentaux des consommateurs ainsi que des règles sur la responsabilité civile afin de garantir que les victimes de dommages causés par l'application de l'IA bénéficient en pratique du même niveau de protection que les victimes de dommages causés par d'autres produits ou services.[50] La Commission travaille également sur des initiatives concernant la sécurité des nouvelles technologies, qui comprennent une révision de la directive sur

[48] Commission européenne, « Intelligence artificielle - Une approche européenne de l'excellence et de la confiance », COM (2020) 65 final.
[49] Commission européenne, *Rapport sur les implications en matière de sécurité et de responsabilité de l'intelligence artificielle, de l'internet des objets et de la robotique* COM (2020) 64 final.
[50] Communication de la Commission, « Nouveau programme pour les consommateurs - Renforcer la capacité de résistance des consommateurs à une relance durable » COM (2020) 696 final, 11.

la sécurité générale des produits afin de garantir la sécurité des produits de l'IA et de l'Internet des objets.

1.3.3. Difficultés de réglementation et de contrôle des chaînes d'approvisionnement mondiales

Les chaînes d'approvisionnement mondiales souffrent d'un déficit réglementaire. Les normes juridiques et les mécanismes d'application conçus à l'ère de l'analogique peinent à s'adapter. Parallèlement, l'augmentation du commerce international de petits colis et certaines échappatoires fiscales qui avantagent injustement les commerçants établis en dehors de l'UE ajoutent à la complexité de la protection des consommateurs qui achètent en ligne.

1.3.3.1. Absence de normes juridiques internationales harmonisées et de mécanismes d'application pour protéger les consommateurs

Si de nombreux biens et services sont désormais normalisés et vendus dans le monde entier, les lois sur la sécurité et leur application restent essentiellement de nature nationale et régionale. L'augmentation des chaînes d'approvisionnement mondialisées, associée au développement du commerce électronique, a permis aux

fabricants d'utiliser des usines de production dans des pays aux normes différentes, souvent au détriment de la qualité et de la sécurité[51]. En effet, plus le revenu d'un pays est faible, moins il est probable qu'il dispose d'une législation qui traite de la sécurité des produits.[52] Par conséquent, de nombreux fabricants n'agissent pas à l'encontre de leur législation locale lorsqu'ils fabriquent des produits jugés et/ou prouvés dangereux dans l'UE. La divergence des normes est problématique, notamment parce qu'elle peut avantager injustement les commerçants qui ne sont pas soumis à des exigences de sécurité strictes. Lorsque de telles lois sur la sécurité existent, elles ne sont généralement pas adaptées à leur objectif. En 2018, Consumers International a mené une enquête auprès de 132 organisations dans 100 pays. Bien que l'étude ne soit pas considérée comme représentative, ses conclusions indiquent clairement que la vente de produits dangereux est florissante en partie à cause des lois sur la sécurité des produits qui ne sont plus adaptées à leur destination sur les marchés mondiaux. En effet, seuls 13 % des répondants estiment que leur législation nationale en matière de sécurité des produits fonctionne bien, et 28 % pensent qu'elle ne fonctionne pas bien du tout.[53] En tout état de cause, la dimension internationale des transactions et des centres de

---

[51] Consumers International, *The challenge of protecting* consumers *from unsafe products, a global picture* (mai 2018) 8.
[52] Consumers International (n 52) 11.
[53] Consumers International (n 52) 11. Le rapport explique que 84% des personnes interrogées ont déclaré que leur pays disposait d'une législation sur la protection des consommateurs, ibid 9.

production basés dans des régions où la surveillance de la sécurité des produits est défaillante signifie que **même le système le plus performant pour la production nationale ne vaut que comme plus petit dénominateur commun**.

En outre, les mécanismes d'application sont également remis en question par les ventes en ligne, notamment en raison de l'évolution des chaînes d'approvisionnement et de la nature transfrontalière d'Internet. **Ils ne disposent souvent pas des pouvoirs et des ressources nécessaires à l'application transfrontalière de la législation.**

1.3.3.2. Augmentation du nombre de petits colis

En raison des changements apportés aux chaînes d'approvisionnement et de l'utilisation accrue du commerce électronique, l'union douanière de l'UE et les différentes autorités douanières sont confrontées à une série de défis reliés entre eux. Les autorités douanières sont notamment chargées de trouver un équilibre entre la facilitation des échanges et la circulation efficace des marchandises, tout en veillant au respect de la législation en matière de sécurité, de politique commerciale et de collecte des recettes fiscales. Mais **un grand nombre de petits colis arrivent aux frontières de**

l'UE par les services postaux, ce qui rend le contrôle difficile.

"Les chiffres de l'Union postale universelle montrent qu'environ 100 millions d'envois ont été envoyés de la région Asie-Pacifique vers l'Europe en 2015, ce qui représente le deuxième flux postal entre les régions du monde".[54] En vertu des règles actuelles, les envois de **faible valeur envoyés par les services postaux ne sont pas vraiment contrôlés du tout par les douanes,** en raison de la manière dont les services postaux ont été réglementés jusqu'à présent. Un rapport publié en 2018 par la Cour des comptes fédérale allemande montre que les seuls contrôles effectués sur les colis envoyés de cette manière sont des contrôles aléatoires. Sur l'ensemble des colis envoyés, moins de 1 % sont contrôlés au hasard et 22 % d'entre eux contenaient des articles sous-évalués ou contrefaits ou violaient des restrictions à l'importation. ” [55]

En outre, **les fournisseurs établis en dehors de l'UE (notamment en Asie) [56]ont pu bénéficier de règles qui leur confèrent un avantage de prix automatique sur les entreprises établies dans l'UE pour la fourniture de produits équivalents.** Par conséquent, du point de vue du consommateur européen, il y a souvent une incitation à acheter

[54] Commission européenne (n 13) 200.
[55] Commission européenne (n 13) 231.
[56] Commission européenne (n 13) 231.

un produit fourni par un commerçant basé en dehors de l'UE plutôt que de choisir un commerçant basé dans l'UE. **Cela est dû au fait qu'il existe une exonération de la TVA à l'importation pour les biens de faible valeur entrant dans l'UE (voir ci-dessus, section 1.3.3.1) et au taux d'affranchissement qui est facturé à un fournisseur établi hors de l'UE en paiement d'un service postal de l'UE assurant la livraison de la frontière au client.** Ce coût d'affranchissement est souvent inférieur à la fois aux coûts réels et au coût qu'un consommateur paierait à un fournisseur établi dans l'UE. [57]

1.3.3.3. Des échappatoires fiscales favorisant l'établissement "hors de l'UE

Il existe également des lacunes évidentes, notamment dans le système fiscal, qui, bien qu'elles ne soient pas directement liées à la vente de marchandises dangereuses en ligne, peuvent jouer un rôle dans la création d'un environnement qui

[57] Commission européenne (n 13) 20. De fait, les services postaux du monde entier sont historiquement organisés autour de "frais terminaux", c'est-à-dire d'une répartition des coûts. Le taux de rémunération est de nature arbitraire et les pays sont regroupés en 4 fourchettes de taux, les pays industrialisés payant 100 % du taux et chaque fourchette inférieure payant progressivement moins. La rémunération que chaque pays reçoit ne tient pas compte des coûts (qui peuvent varier de manière significative) encourus à chaque fois qu'un envoi est distribué. L'évolution des flux commerciaux résultant du commerce électronique signifie que des millions de petits colis sont désormais envoyés par le service postal. Pour les pays qui ont un volume élevé d'importations de petits colis en provenance de pays appartenant à l'une des tranches tarifaires inférieures et qui ont des coûts de distribution élevés, les frais terminaux sont insuffisants pour couvrir les coûts. Cela laisse une charge déficitaire considérable pour le prestataire du service universel. Pour les pays (principalement en Asie) qui produisent et exportent de grandes quantités de biens de faible valeur et qui se situent dans l'une des fourchettes tarifaires inférieures pour les frais terminaux, c'est le contraire qui se produit. Ils bénéficient de livraisons moins chères.

encourage, récompense ou soutient les comportements qui favorisent la vente de marchandises dangereuses.

Le régime fiscal de l'UE n'impose pas de taxe lorsqu'il n'y a pas d'établissement. Cela a permis aux grandes entreprises établies à l'étranger de prospérer sans avoir à payer les mêmes taxes que les points de vente physique. L'UE tente actuellement d'apporter des changements afin de **créer des règles de "présence numérique imposable en vertu desquelles les entreprises ayant une présence numérique importante devront payer des impôts là où elles réalisent des bénéfices, quel que soit leur lieu d'établissement."** [58]

Une autre réforme intérimaire, vise à taxer les activités qui ne sont pas taxées actuellement.[59] Selon la proposition, la **taxe serait appliquée aux revenus générés par** :

- **la vente de données d'utilisateurs** ;
- **la vente d'espaces publicitaires en ligne** ;
- les **activités d'intermédiation numérique** qui permettent aux utilisateurs d'interagir avec d'autres et facilitent la vente de biens et de services entre eux (par

[58] Proposition de directive du Conseil fixant les règles relatives à l'imposition des sociétés en cas de présence numérique significative COM (2018) 147 final.
[59] Proposition de directive du Conseil concernant le système commun d'une taxe sur les services numériques frappant les recettes provenant de la fourniture de certains services numériques COM (2018) 148 final.

exemple, les plateformes de vente au détail en ligne, le partage de plateformes économiques).[60]

Ces activités seraient taxées à hauteur de 3 % des recettes (à l'endroit où se trouvent les utilisateurs). Elle s'appliquerait aux entreprises ayant un chiffre d'affaires annuel de 750 millions d'euros dans le monde et de 50 millions d'euros dans l'UE.

Une initiative parallèle a été développée par une proposition de l'OCDE allant dans le même sens. Certains pays ont également agi unilatéralement et ont imposé une taxe ou sont en train de le faire.[61] Comme la plupart des grandes sociétés Internet sont basées aux États-Unis, les taxes imposées font l'objet d'une enquête de la part de ce pays, dans un contexte de menaces tarifaires dans le cadre du commerce international et du droit fiscal.[62] Néanmoins, l'OCDE a renouvelé son engagement à relever les défis fiscaux et les travaux se poursuivent en vue d'un accord d'ici la mi-2021 et d'un travail structuré autour de deux piliers.[63]

En ce qui concerne la TVA, les défis concernent la collecte de la TVA et de la taxe sur les biens et services vendus en ligne

---

[60] Art. 3 Proposition COM (2018) 148 final.

[61] Cela inclut par exemple la France, l'Autriche, la Pologne, l'Italie, l'Espagne et le Royaume-Uni qui ont mis en place une taxe sur les services numériques. D'autres pays sont en train de le faire. Pour plus de détails, voir https://taxfoundation.org/digital-tax-europe-2020/.

[62] https://taxfoundation.org/us-trade-representative-ustr-digital-services-tax-investigations/.

[63] OCDE, « Défis fiscaux découlant de la numérisation - Rapport sur le premier pilier, cadre inclusif sur le BEPS » (2020) http://www.oecd.org/tax/beps/tax-challenges-arising-from-digitalisation-report-on-pillar-one-blueprint-beba0634-en.htm et OCDE, Défis fiscaux découlant de la numérisation - Rapport sur le deuxième pilier, cadre inclusif sur le BEPS (2020) http://www.oecd.org/tax/beps/tax-challenges-arising-from-digitalisation-report-on-pillar-two-blueprint-abb4c3d1-en.htm.

par des fournisseurs non-résidents, en particulier dans le commerce B2C et les importations d'articles de faible valeur. Il existe actuellement une exonération de la TVA sur les articles importés de faible valeur (moins de 22 euros), mais elle devrait être supprimée en 2021. Les articles de faible valeur font l'objet d'un contrôle moins strict. **Il n'est pas surprenant que « des problèmes tels que la sous-évaluation des marchandises pour éviter les droits de douane et la TVA et la contrebande de marchandises illicites ou dangereuses soient avérés »** [64]**.** Le recouvrement de la TVA est un problème identifié par l'OCDE/G20 dans le cadre du projet BEPS (*Base erosion and profit shifting*).[65] La possibilité de sous-évaluation de la fraude au seuil de 22 euros est estimée par l'UE à 4 milliards de pertes de recettes de TVA. Le nombre de colis qui ne sont pas sous-évalués et qui sont en dessous du seuil est estimé à 1 milliard.[66] La perte de recettes est un problème qui aggravera les heures supplémentaires, ce qui pourrait entraîner des déficits budgétaires et empêcher les douanes de s'acquitter de leurs obligations.[67] L'absence de TVA perçue sur les contenus numériques vendus en ligne signifie également que la concurrence est faussée car les opérateurs basés en dehors de la juridiction échappent souvent à la TVA alors que

---

[64] Plan d'union douanière de l'UE (2020) "Customs-Action-Plan-2020_fr.Pdf" 1 <https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/customs-action-plan-2020_en.pdf> consulté le 8 novembre 2020.

[65] OCDE, « Relever les défis fiscaux de l'économie numérique, Action 1 » (2015) rapport final, Projet OCDE/G20 sur l'érosion et le déplacement des profits, https://www.oecd.org/tax/beps/addressing-the-tax-challenges-of-the-digital-economy-action-1-2015-final-report-9789264241046-en.htm

[66] Commission européenne (n 13) 231.

[67] Ibid.

ceux établis dans la juridiction doivent la payer. Leurs produits sont donc plus chers à l'achat pour les consommateurs ou leurs marges sont plus faibles que celles des opérateurs établis en dehors de la juridiction.

© QuinceCreative © Pixabay

2. Sécurité et responsabilité des consommateurs pour les produits non alimentaires

Dans l'Union européenne, la sécurité des consommateurs est assurée, à gros traits, à la fois par l'application de la législation par les pouvoirs publics, par le biais de ce que l'on appelle la "sécurité des consommateurs", et par l'application de la législation par les particuliers, par le biais de la "responsabilité du fait des produits". Les mesures d'application privées reposent sur le fait que la ou les personnes lésées engagent des poursuites devant les tribunaux ou par le biais de modes alternatifs de règlement des litiges. L'application publique repose sur les autorités nationales chargées de l'application de la loi pour prendre des mesures à l'encontre des commerçants.

2.1. Sécurité des consommateurs

La sécurité des consommateurs dans l'Union européenne est régie par une législation et des structures d'application distinctes couvrant trois domaines principaux : les denrées alimentaires, les produits non alimentaires et les produits pharmaceutiques et dispositifs médicaux. Les produits pharmaceutiques, les dispositifs médicaux et les denrées alimentaires n'entrent pas dans le cadre de cette étude, mais certains détails concernant la protection des consommateurs contre le faux vaccin contre la Covid-19 vendu en ligne ont été inclus compte tenu de son actualité (section 0, annexe 1).

Ce rapport se concentre sur la vente de produits non alimentaires. La sécurité des consommateurs pour les produits non alimentaires est un domaine qui est réglementé par un mélange de législation horizontale et verticale. Le présent rapport se concentre principalement sur la directive relative à la sécurité générale des produits (DSGP) et son application[68] (la législation horizontale). La législation fait office de filet de sécurité car elle couvre les lacunes éventuelles de la législation sectorielle et constitue la

[68] Pour plus de détails sur les autres aspects de la réglementation verticale, voir : https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/product-safety-and-requirements/product-safety/standards-and-risks-specific-products_en

législation de référence lorsqu'aucune législation spécifique n'a été adoptée. Elle s'applique aux produits quelles que soient les techniques de vente, y compris la vente à distance et la vente électronique.[69] Le cadre législatif repose sur le principe de précaution et s'organise autour d'une législation complétée par des normes volontaires. Le règlement 765/2008/CE sur la surveillance du marché[70] complète la DSGP.[71] Il fournit une définition détaillée des acteurs du marché qui sont visés par les règles de responsabilité au titre de la DSGP. Il fixe les règles d'accréditation des organismes d'évaluation de la conformité dans l'exercice de leur activité.[72] Il définit les principes généraux du marquage CE.[73] Toutefois, à partir de juillet 2021, elle ne contiendra plus de dispositions concernant la surveillance du marché suite à la réforme et à l'adoption du règlement 2019/1020 (détaillé au point 3.1.5.4).[74]

La DSGP est désormais dépassée puisqu'elle a été adoptée en 2001 et que les tentatives de modernisation ont échoué par le passé. Toutefois, la Commission doit présenter une nouvelle proposition en 2021. Dans le présent rapport, nous exposons le **fonctionnement de la législation actuelle** et indiquons les **domaines dans lesquels des révisions seraient**

[69] Considérant 7 de la DSGP.
[70] Règlement 765/2008/CE du 9 juillet 2008 fixant les prescriptions relatives à l'accréditation et à la surveillance du marché pour la commercialisation des produits, JO 13.08.2008, L218/30.
[71] Considérants 6 et 7 du règlement 765/2008/CE.
[72] Art. 1, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 765/2008.
[73] Art. 1(4) du règlement 765/2008.
[74] Règlement 2019/1020 du 20 juin 2019 relatif à la surveillance du marché et à la conformité des produits et modifiant (...), JO 25.6.2019, L169/1.

bienvenues pour garantir que la DSGP soit en mesure de protéger les consommateurs à l'ère numérique. Le rapport traite également d'éléments extraterritoriaux, car le contrôle des produits dangereux vendus en ligne est essentiellement un problème qui ne peut être résolu au seul niveau national ou régional et qui nécessite une coopération internationale (section 0).

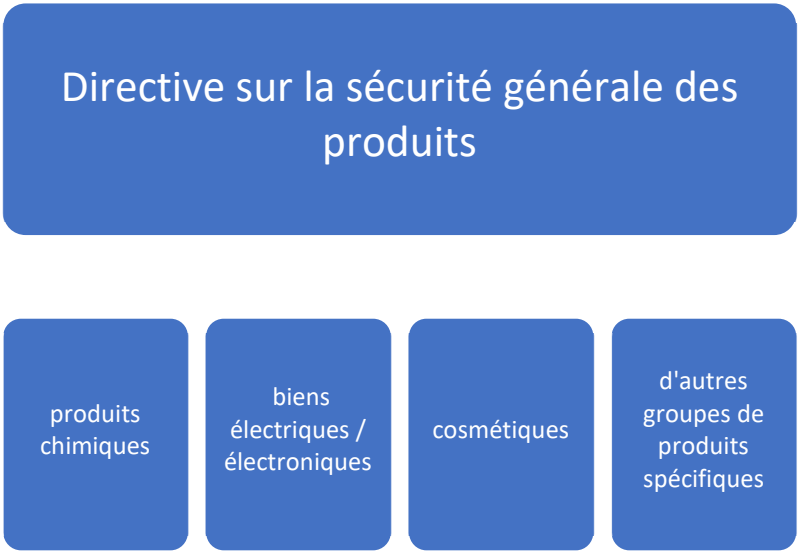


Fig. 2. Législation horizontale et verticale en matière de sécurité des consommateurs

2.1.1. Des produits sûrs

Le principe fondamental de la DSGP est que **seuls des produits sûrs peuvent être mis sur le marché**.[75]

2.1.1.1. La définition juridique a besoin d'être clarifiée

La manière dont le terme "produit sûr" est défini peut avoir une influence considérable sur la portée et l'efficacité de la législation.[76] Pourtant, il n'existe pas toujours de définition de ce qu'est un produit sûr dans la législation nationale.[77] Même lorsqu'une définition existe, il y a des variations quant à la portée de ce qu'elle peut couvrir. Par exemple, la plupart des pays disposant d'une législation s'attendent à ce qu'un produit sûr soit conforme aux règles de sécurité ou ne nuise pas à la santé et à la sécurité physique des consommateurs. Toutefois, une proportion beaucoup plus faible de pays s'attend à ce que le produit couvre spécifiquement les abus prévisibles ou soit adapté à tous les consommateurs, y compris les groupes particulièrement vulnérables[78], tels que les personnes âgées ou les enfants, comme le fait la DSGP.[79] **Dans un contexte**

---

[75] Art 3 de la DSGP.
[76] Consumers International, « Le défi de la protection des consommateurs contre les produits dangereux, une image globale » (mai 2018) 11.
[77] 15% des répondants ont indiqué qu'il n'existe pas de définition légale de ce qui constitue un produit sûr dans leur pays. Voir Consumers International (n 78) 12.
[78] Ibid (n 78). Le prochain obstacle potentiel est l'absence d'une disposition générale de sécurité telle que celle utilisée sur l'UE dans un certain nombre de règlements sur la sécurité des produits.
[79] Art 2(b)(iv) de la DSGP.

international, cela s'avérerait problématique, car le niveau de sécurité attendu variera d'un pays à l'autre et pourrait être inférieur à celui de l'UE.

Dans l'UE, l'article 2(b) de la DSGP stipule

On entend par produit sûr tout produit qui, dans des conditions normales ou raisonnablement prévisibles d'utilisation, y compris la durée et, le cas échéant, les exigences de mise en service, d'installation et d'entretien, ne présente aucun risque ou seulement les risques minimaux compatibles avec l'utilisation du produit, considérés comme acceptables et compatibles avec un niveau élevé de protection de la sécurité et de la santé des personnes, compte tenu notamment des points suivants :

i) les caractéristiques du produit, y compris sa composition, son emballage, les instructions de montage et, le cas échéant, d'installation et d'entretien ;
(ii) l'effet sur d'autres produits, lorsqu'il est raisonnablement prévisible qu'il sera utilisé avec d'autres produits ;
iii) la présentation du produit, l'étiquetage, les éventuels avertissements et instructions concernant son utilisation et son élimination et toute autre indication ou information concernant le produit ;

(iv) les catégories de consommateurs à risque lors de l'utilisation du produit, en particulier les enfants et les personnes âgées.

La possibilité d'obtenir des niveaux de sécurité plus élevés ou la disponibilité d'autres produits présentant un moindre degré de risque ne constituent pas des motifs pour considérer un produit comme dangereux.

2.1.1.2. Des produits numériques sûrs

Le concept de "produits sûrs" a été développé à une époque où les risques étaient mécaniques et non numériques. Il a également été développé dans le contexte de la responsabilité primaire pour les risques ayant un impact sur la santé et l'intégrité physique des consommateurs. Il ne tient toutefois pas compte des risques qui peuvent découler de la responsabilité secondaire. Cela est problématique lorsque les défaillances des produits numériques peuvent causer des blessures, comme dans le cas d'une voiture autonome qui perd sa connectivité et blesse le conducteur, ou lorsque la composition d'un produit contient des produits chimiques toxiques.[80] **La DSGP ne reconnaît pas non plus que la cybersécurité devrait faire partie intégrante de la sécurité**.

[80] Ce rapport ne porte pas sur les produits chimiques, mais il est clair qu'il est nécessaire d'améliorer la protection dans ce domaine également. 23 % des produits notifiés comme dangereux pour la Porte de sécurité de l'UE présentent des risques liés aux produits chimiques. Pour en savoir plus sur ces questions, voir BEUC, ANEC (n 30) 8-9.

Les failles de sécurité des produits numériques permettant leur piratage peuvent s'avérer dangereuses pour les consommateurs. La définition des produits n'inclut pas spécifiquement les logiciels. Cela peut s'avérer problématique car les consommateurs n'ont plus tendance à acheter des produits groupés et peuvent choisir du matériel et des logiciels séparés.

2.1.1.3. Mise sur le marché de produits sûrs

La sécurité des produits est évaluée au moment où ils sont mis sur le marché, sans tenir compte du fait que certains produits peuvent nécessiter une certaine "conformité continue"[81], c'est-à-dire qu'ils restent sûrs pendant toute leur durée de vie plutôt qu'au moment précis de leur première mise sur le marché.[82] Cela est particulièrement urgent pour les produits qui nécessiteront une mise à jour logicielle et/ou lorsque les produits font appel à l'intelligence artificielle auto-apprenante et entraînent des conséquences néfastes pour les consommateurs.[83] Pour garantir la sécurité, il peut être

[81] Le concept n'est pas défini dans la DSGP. En revanche, l'article 2 du règlement 765/2008 définit la première mise à disposition comme étant la fourniture dans le cadre d'une activité commerciale.
[82] BEUC, ANEC (n 30) 8.
[83] Toutefois, elle sera également utile dans la mesure où nous cherchons à garantir que les biens d'occasion ont une durée de vie plus longue dans l'économie circulaire. Actuellement, certains biens d'occasion sont exclus du champ d'application de la DSGP. Il convient également de noter les problèmes liés au fait que les exportations de l'UE sont conçues pour les marchés des pays en développement ou même au sein de l'UE (normes de qualité doubles) - pour répondre à des exigences de sécurité moins strictes. Cette question ne fait pas l'objet de beaucoup de discussions mais devrait être abordée car certaines de ces pratiques de dumping de produits sont également dangereuses pour les consommateurs. Grâce au commerce électronique, ces produits pourraient également trouver un moyen de revenir sur le marché de l'UE.

nécessaire d'interpréter le terme de « maintenance » comme signifiant que les logiciels doivent être mis à jour régulièrement (ce que certains producteurs sont peu enclins à faire, préférant l'obsolescence du produit comme modèle commercial). L'action de mise sur le marché dépend également de la manière dont les biens arrivent sur le marché, par exemple, s'ils sont mis sur le marché par des opérateurs également basés dans l'UE ou basés en dehors et si le vendeur en ligne cible l'UE ou non.[84]

2.1.2. Le principe de précaution

L'une des principales caractéristiques de la DSGP est le principe de précaution. Selon ce principe, **lorsque les preuves scientifiques d'un danger pour la santé sont incertaines, mais que les enjeux sont élevés[85], les produits ne doivent pas être autorisés sur le marché.** Ce principe contraste fortement avec d'autres approches, notamment celle adoptée aux États-Unis où ce qui n'est pas prouvé comme étant nocif peut être mis sur le marché.[86] **Afin de relever les défis de l'augmentation des achats en ligne et de la**

---

[84] Communication de la Commission sur la surveillance du marché des produits vendus en ligne (2017/C 250/01) JO 1.08.2017, C250/1, 5.

[85] Parlement européen (Didier Bourguignon), *Le principe de précaution, Définitions, applications et gouvernance* PE 573.876 (déc. 2015) 4.

[86] Wiener, Rogers, « Comparing precaution in the United States and Europe » 5 (2002) 4 *Journal of Risk Research* 317-349, https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1985&context=faculty_scholarship.

mondialisation de la chaîne d'approvisionnement, le principe de précaution doit être maintenu. Bien que les contours exacts de ce principe soient souvent contestés[87], il s'agit néanmoins d'un principe sain dans la mesure où il garantit l'application du principe de précaution et donne aux autorités nationales une base pour retirer du marché les produits qui présentent un risque. L'utilisation de principes tels que celui-ci est importante car les risques liés aux produits sont en constante évolution et l'adoption d'une législation prescriptive deviendrait rapidement obsolète. Le principe de précaution, comme phare, garantit la longévité et la flexibilité. Il peut également garantir que la législation puisse s'adapter pour contrôler les nouveaux risques au fur et à mesure qu'ils se présentent. Le principe devrait donc continuer à être une pierre angulaire du régime de sécurité des produits dans l'UE et au-delà.[88]

2.1.3 Sécurité par la conception et utilisation de normes volontaires

La technologie a transformé la façon dont les produits sont conçus, fabriqués et vendus. Le niveau de complexité des produits peut également contribuer à leur propension à être

[87] Parlement européen (n 88) 4.
[88] Cette position est soutenue par le BEUC. Voir BEUC, ANEC (n 30) 10.

dangereux. L'intervention ne peut donc pas simplement se concentrer sur la vente de produits dangereux, mais doit viser l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement, de la conception et du design à la consommation.

Fig. 3. La sécurité par la conception

L'article 3, paragraphe 2, de la DSGP stipule qu'un produit conforme à certaines normes techniques sera considéré comme sûr. **La DSGP est complétée par l'application de normes, mais toutes les législations du monde ne regroupent pas les normes dans le cadre des obligations du fabricant**.[89] Un certain nombre de normes existent notamment au niveau international.[90] Dans l'UE, elles sont publiées par un organisme européen de normalisation tel que le CEN ou le CENELEC. Ces normes peuvent aider à démontrer que les produits sont sûrs et un certain nombre de normes sont référencées dans le *Journal officiel de l'Union*

[89] Consumers International, « Le défi de la protection des consommateurs contre les produits dangereux, une image globale » (mai 2018) 14.
[90] Ils comprennent la norme ISO 10377 sur la sécurité des produits de consommation, la norme ISO 20245 sur le commerce transfrontalier des biens d'occasion et la norme ISO 10393 (2013) sur les rappels de produits de consommation.

européenne et sont présumées sûres.[91] **Il peut s'avérer nécessaire de réexaminer ce dispositif mis en place dans l'UE et de veiller à ce que les législateurs puissent décider des exigences de sécurité détaillées pour certains produits et que les États membres puissent s'opposer aux normes au cas où elles ne seraient pas suffisamment protectrices**[92] ou ne seraient pas largement respectées. En effet, les entreprises manquent souvent de connaissances et d'orientations cohérentes pour organiser les procédures d'essai. Dans les pays en développement notamment, il semble nécessaire de disposer de centres d'essai indépendants et de financements publics pour contrôler les importations de biens neufs et d'occasion. [93]

L'information et l'étiquetage des produits sont également un problème, notamment en ce qui concerne la vente transfrontalière de biens de consommation, où l'OCDE a souligné que certaines informations importantes sont en fait affichées dans une langue que les consommateurs ne comprennent pas.[94] Certains produits ne sont dangereux que lorsqu'ils ne sont pas utilisés correctement et il est donc extrêmement important de pouvoir lire la notice. Mais en tout

[91] Pour une liste des normes relatives à l'application de la directive sur la sécurité générale des produits, voir : https://ec.europa.eu/docsroom/documents/37941
[92] BEUC, Fiche d'information, « Combler les lacunes du filet de sécurité des produits en Europe » (2020).
[93] Consumers International, « Le défi de la protection des consommateurs contre les produits dangereux, une image globale » (mai 2018) 15.
[94] OCDE, « Sécurité des produits en ligne : tendances et défis », Documents de l'OCDE sur l'économie numérique n° 261 (OCDE 2016).

état de cause, il arrive **souvent que l'étiquetage de sécurité sur les produits ne soit pas complètement clair pour les consommateurs, ce qui entraîne une mauvaise utilisation du produit et des préjudices.** Outre le besoin évident de transparence et d'avertissements qui soient mieux adaptés, certains programmes d'éducation des consommateurs peuvent être nécessaires pour s'assurer que ces derniers sont conscients des risques et agissent en conséquence.

2.1.4. Qui est responsable du manque de sécurité ?

La DSGP prévoit que les **"producteurs" sont les premiers responsables de tout manque de sécurité**. **Toutefois, une certaine responsabilité incombe également aux "distributeurs"** (ceux dont les activités n'affectent pas les propriétés de sécurité d'un produit)[95] qui doivent agir avec diligence pour contribuer à assurer la conformité et s'abstenir de fournir tout produit suspecté d'être dangereux.[96]

La notion de *producteur* est définie à l'article 2, point e), de la DSGP :

- le fabricant lorsqu'il est établi dans l'UE, ou toute personne se présentant comme le

[95] Art 2(f) de la DSGP.
[96] Article 5, paragraphe 2, de la DSGP.

producteur en apposant sa marque ou son nom, ou la personne qui reconditionne le produit ;

- un représentant dans l'UE, si le fabricant n'est pas établi dans l'UE ;
- ou dans tout autre cas, l'importateur du produit dans l'UE, en provenance d'un État qui n'est pas un État membre.
- d'autres professionnels de la chaîne d'approvisionnement peuvent également être considérés comme producteurs si leurs activités peuvent affecter la sécurité d'un produit.

Le règlement (CE) n° 765/2008 définit plus précisément les catégories de producteurs visées à l'article 2, point e), de la DSGP.[97] Toutefois, toutes les législations du monde entier traitant de la sécurité des consommateurs ne comporteront pas la même liste de professionnels, ce qui signifie qu'il peut y avoir une certaine incertitude quant à la responsabilité qui peut être engagée et à l'encontre de qui une action pourra être engagée.[98] Cela entrave sérieusement l'identification des personnes qui peuvent être tenues pour responsables de toute violation. Dans l'UE, une question essentielle est de déterminer

[97] Notez que le règlement 765/2008 est également modifié à certains égards par le règlement 2019/1020, bien que ce dernier ne s'applique pas à tous les produits de consommation.
[98] Consumers International (n 52) 12.

si et comment d'autres acteurs de la chaîne d'approvisionnement en ligne doivent être inclus dans la liste déjà établie à l'article 2, point e), de la DSGP et dans ses futures révisions. Par exemple, cela pourrait **inclure de nouveaux protagonistes tels que les centres d'exécution et les plateformes en ligne**.

2.1.4.1. Prestataires de services d'exécution

En vertu de la DSGP et du règlement 765/2008, **le rôle des prestataires de services d'exécution n'est pas clair et ils n'ont aucune responsabilité spécifique**. Toutefois, pourraient être considérés comme tels :

- les "fabricants" s'ils apposent leur propre nom ou marque sur les produits.
- les "producteurs" si leurs activités peuvent affecter la sécurité du produit.
- les "mandataires" s'ils ont été mandatés par le fabricant établi dans un pays tiers.

La Commission considère qu'il y a des "importateurs" si les produits qu'ils stockent, étiquettent, emballent, etc., proviennent de l'extérieur de l'UE et qu'ils les mettent sur le marché de l'Union.[99] Ils pourraient également être considérés comme des distributeurs lorsque leurs activités vont au-delà de

[99] Communication de la Commission sur la surveillance du marché des produits vendus en ligne (2017/C 250/01) JO 1.08.2017, C250/1, 5.

celles des fournisseurs de colis, mais qu'elles n'affectent pas la sécurité du produit. Dans ce cas, ils ne peuvent pas être directement responsables de la vente de produits dangereux, mais ils auront un rôle à jouer en veillant à ce qu'ils utilisent le soin [100] nécessaire et vérifient que les produits portent le marquage CE si la loi l'exige, que les informations nécessaires accompagnent le produit (par exemple, les instructions de sécurité ou la déclaration de conformité), que les exigences linguistiques sont respectées et que les exigences de traçabilité concernant le fabricant et l'importateur sont remplies.[101] En outre, ils seraient tenus de coopérer avec les autorités de surveillance du marché. **Pour éviter toute ambiguïté et faire en sorte que le centre d'exécution puisse être tenu responsable de la lutte contre la vente de produits dangereux, il serait souhaitable de clarifier leur responsabilité,** en étendant l'application du règlement 2019/1020 sur la surveillance du marché (voir section 2.1.5.4).

2.1.4.2. Plates-formes en ligne

Les plateformes en ligne ne sont pas à proprement parler visées par la DSGP. Elles pourraient être considérées comme des distributeurs dans la mesure où elles n'affectent pas la

[100] Article 5, paragraphe 2, de la DSGP.
[101] Pour plus de détails sur leurs obligations, voir le guide bleu, communication de la Commission C (2016) 1958, section 3.4, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:52016XC0726(02).

sécurité du produit qu'elles distribuent, mais actuellement leur fonctionnement et leur responsabilité relèvent de la directive sur le commerce électronique (voir section 0) qui offre une exemption de responsabilité si, en acquérant des connaissances, elles retirent rapidement les articles dangereux. Le BEUC conseille que les **plateformes numériques soient considérées comme des importateurs pour tous les produits vendus via leurs interfaces (site web ou applications) ainsi que pour les marchandises passant par leurs centres de traitement**. [102] **Ceci devrait être complété par une extension de leurs obligations en vertu de la directive sur la responsabilité du fait des produits et de la loi sur les services numériques qui sont actuellement en cours de révision.** [103] Les plateformes pourraient être conçues comme des opérateurs de la chaîne d'approvisionnement selon le BEUC et pourraient donc être tenues pour responsables en dernier ressort si les produits vendus par leur intermédiaire sont dangereux et si le producteur responsable ne peut être tenu pour responsable.[104] Les autorités de surveillance du marché devraient pouvoir adresser leurs mesures d'exécution à la plateforme. Cela pourrait se faire au moyen d'une extension de l'application du règlement 2019/1020.

[102] BEUC, ANEC (n 30) 11.
[103] BEUC, ANEC (n 30) 11.
[104] BEUC, ANEC (n 30) 11-12.

2.1.5. Surveillance du marché

La surveillance du marché est une activité à la fois préventive et corrective. Elle est la somme des activités menées et des mesures prises par les autorités de surveillance du marché pour s'assurer que les produits sont conformes à la législation. Elle nécessite de grandes infrastructures et une capacité à identifier et à signaler les produits dangereux afin de faciliter leur retrait du marché avant qu'ils ne puissent nuire aux consommateurs ou le plus rapidement possible après. **La surveillance du marché est un domaine dans lequel de nombreux pays ont maintenant mis en place une forme d'infrastructure. Cependant, l'évaluation de ces systèmes révèle qu'ils sont rarement en mesure de s'attaquer efficacement aux produits dangereux**. [105] L'absence de contrôle s'explique en partie par la façon dont l'application de la législation est structurée. Elle incombe souvent aux autorités locales qui n'ont pas les capacités adéquates. L'absence de contrôle s'explique également par l'absence de sanctions adéquates en cas de violation. Lorsqu'un produit est jugé dangereux, une série de mesures correctives, y compris des rappels et le retrait du marché, sont normalement disponibles. Cependant, les actions correctives ne sont pas toujours obligatoires, pas plus que le reste des actions volontaires des

[105] Consumers International (n 52) 18 montre des niveaux élevés de mécontentement quant à l'application des règles existantes.

entreprises, ce qui signifie que certains produits identifiés comme dangereux peuvent ne pas être retirés du marché. Selon Consumers International, cette situation recouvre 17% des cas. [106]**Le faible niveau d'application à l'étranger a une incidence sur le degré de contrôle nécessaire dans l'UE, car les produits ne sont pas arrêtés à la source.**

2.1.5.1. Surveillance et signalement des produits dangereux : le portail de sécurité de l'UE (RAPEX)

Dans l'UE, l'application, le suivi et l'exécution de la DSGP se font au niveau national. Il n'existe pas d'autorité centrale chargée de faire appliquer la directive. Toutefois, l'application de la DSGP se caractérise par une action coordonnée. La surveillance des produits dangereux s'effectue par l'intermédiaire du "Safety Gate"[107]**,** la base de données centralisée de la Commission européenne dans laquelle toutes les autorités nationales chargées de faire appliquer la législation peuvent signaler les produits dangereux qu'elles ont détectés sur leurs marchés et alerter les autres. [108] Mais **le système doit être amélioré, car il faut davantage d'informations et un délai d'exécution plus court pour la publication des alertes**. [109]

---

[106] Consumers International (n 52) 19.
[107] « Safety gate, le système d'alerte rapide pour les produits non alimentaires » : https://ec.europa.eu/consumers/consumers_safety/safety_products/rapex/alerts/?event=main.listNotifications&lng=en.
[108] La DSGP a établi ce système d'alerte. Dans la DSGP, il est appelé RAPEX.
[109] BEUC, ANEC (n 30) 16.

En outre, la manière dont les données sur les produits dangereux sont collectées et communiquées suscite des préoccupations évidentes. Notamment, outre les limites des systèmes déjà en place, il ne semble pas y avoir beaucoup de moyens pour les consommateurs de communiquer sur leur expérience des produits dangereux et/ou de formuler des allégations s'ils ont acheté et utilisé le produit. Ce n'est là qu'un aspect d'une **boucle de rétroaction insuffisante**. **Les données sur les accidents et les blessures ne sont pas toujours comptabilisées et mises à la disposition des autorités publiques qui pourraient les utiliser pour identifier les zones à risque**.[110]

2.1.5.2. Améliorer la sensibilisation des consommateurs

La sensibilisation des consommateurs va de pair avec la sensibilisation des entreprises, car certaines petites entreprises, en particulier, peuvent ne pas être au clair quant à leurs obligations. Les **consommateurs ont tendance à ignorer l'existence de produits dangereux[111] et lorsque les rappels ne sont pas effectués ou sont effectués trop**

[110] Consumers International (n 52) 17. 49% des répondants ont indiqué que leur pays ne collectait pas ce type d'informations et ont noté une forte corrélation entre le revenu d'un pays et la probabilité de collecter les données. Selon le BEUC, l'ANEC (n 30) 16 il est nécessaire de revitaliser la base de données européenne sur les blessures.
[111] Communication de la Commission sur la surveillance du marché des produits vendus en ligne (2017/C 250/01) JO 1.08.2017, C250/1, 2.

lentement, cela expose de nombreux consommateurs à des risques potentiels. Pourtant, les systèmes d'information publique que les consommateurs pourraient consulter pour obtenir eux-mêmes des informations font souvent défaut.[112] Lorsque de tels systèmes existent, les sources d'information sont disjointes et les consommateurs se retrouvent souvent à devoir en consulter plusieurs. Selon la Commission, les autorités de surveillance du marché ont un rôle à jouer dans la sensibilisation des consommateurs.[113] Il s'agit notamment de fournir des informations qui seront utiles aux consommateurs pour faire leurs choix, comme :

- vérifier si les informations de traçabilité et les avertissements sont rendus publics ;
- en consultant le RAPEX et le portail de l'OCDE sur les rappels de produits avant l'achat ;
- la double vérification des informations du vendeur avec celles du fabricant ;
- vérifier auprès du vendeur si tel produit est conforme aux exigences de l'UE
- utiliser les outils de plainte concernant les problèmes de sécurité rencontrés. [114]

[112] Plus de deux tiers des répondants (69 %) ne disposent pas d'un système accessible au public", selon Consumers International, « Le défi de la protection des consommateurs contre les produits dangereux, un tableau mondial » (mai 2018) 19.
[113] Communication de la Commission (n 112) 16-17.
[114] Communication de la Commission (n 112) 16-17.

En tout état de cause, un certain nombre d'outils doivent être utilisés pour s'assurer que les consommateurs chercheront ces informations. Ainsi, l'**autorité de surveillance du marché peut vouloir utiliser son site web ou des campagnes médiatiques pour éduquer les consommateurs, ainsi qu'héberger des systèmes de plaintes des consommateurs qui pourraient également être utilisés pour surveiller les produits dangereux**. [115]

2.1.5.3. Besoins en matière de surveillance du marché en ligne

La communication de la Commission sur la surveillance du marché des produits vendus en ligne souligne l'importance d'une stratégie et de la planification de la surveillance en ligne.[116] La communication met notamment en avant certains principes généraux, tels que le principe de proportionnalité, le principe de précaution, le ciblage des acteurs les plus importants de la chaîne d'approvisionnement et la demande de mesures correctives aux responsables de la mise sur le marché des marchandises, ainsi qu'un principe de coopération, particulièrement pertinent compte tenu de la nature transfrontalière du commerce électronique. [117]

[115] Communication de la Commission (n 112) 17.
[116] Communication de la Commission (n 112) 11-12.
[117] Communication de la Commission (n 112) 12.

Les **autorités de surveillance du marché (ASM) devront donner la priorité à l'application de la législation,** car il est peu probable qu'elles puissent disposer de ressources illimitées, malgré les nombreux appels en faveur d'une augmentation de ces ressources.[118] Cela peut nécessiter le développement de bases de données pouvant fournir des informations précises à partir desquelles agir afin de cibler les opérateurs et éventuellement aussi les juridictions où les opérateurs étrangers qui causent le plus de dommages peuvent être établis. **L'application de la législation devrait comprendre une surveillance et des actions réactives et proactives.** Par exemple, la Commission suggère de vérifier si certains des biens contenus dans le RAPEX sont également vendus en ligne.[119]

Les contrôles en ligne nécessitent une certaine adaptation des processus normaux hors ligne. Par exemple, il peut s'agir de créer des unités spécialisées pour surveiller l'activité en ligne et développer l'expertise. Cela peut nécessiter la création de procédures ou de lignes directrices spécifiques.[120] La Commission prévoit de financer un projet visant à mettre en place un "laboratoire électronique de l'UE" qui servira de plateforme et fournira une boîte à outils commune que les

[118] BEUC, ANEC (n 30) 16.
[119] Communication de la Commission (n 112) 12.
[120] Voir notamment l'étude sur les bonnes pratiques dans les activités de surveillance du marché liées aux produits de consommation non alimentaires vendus en ligne, Annexe : Cas de bonnes pratiques, https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e50a1e6d-78ab-49a0-82b4-896e62f7b655

autorités pourront utiliser pour mener des enquêtes en ligne et surveiller les produits dangereux vendus en ligne en déployant des solutions informatiques avancées, utilisant l'IA, les techniques d'exploration de données et les *web crawlers.* [121]

Les enquêtes peuvent s'avérer plus difficiles car certains États membres de l'UE n'autorisent pas la méthode du « client mystère » (*mystery shopping*), et les autorités chargées de faire appliquer la loi peuvent également avoir des difficultés à identifier l'opérateur économique qui pourrait être responsable. Les mesures correctives peuvent également s'avérer difficiles car l'opérateur peut disparaître et il peut ne pas être possible de saisir les stocks de marchandises vendues en petits paquets, surtout lorsque l'opérateur est situé en dehors de l'UE. Au sein de l'UE, il sera possible d'utiliser le RAPEX pour alerter d'autres autorités et demander de l'aide. Il sera possible de bloquer les pages web contenant des produits dangereux en vertu de l'article 8, paragraphe 1, de la DSGP et de l'article 16, paragraphe 2, du règlement 756/2008. Toutefois, aucune procédure de notification et d'action n'est en vigueur, bien que la directive sur le commerce électronique et, désormais, le DSA puissent servir de base (voir section 4.3.4.2). [122]

[121] Communication de la Commission, « Nouveau programme pour les consommateurs - Renforcer la résilience des consommateurs dans la perspective d'une relance durable » COM (2020) 696 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0696&qid=1605887353618
[122] Communication de la Commission (n 112) 15.

En ce qui concerne les produits chinois vendus dans l'UE, les autorités peuvent tirer parti du système RAPEX-Chine déjà existant, établi entre la Commission européenne et l'Administration générale chinoise de la surveillance de la qualité et de la quarantaine (AQSIQ).[123] Ce système doit cependant être amélioré et la collaboration doit se poursuivre (section 4.3.2)

2.1.5.4. Étendre le champ d'application du règlement 2019/1020 relatif à la surveillance du marché et à la conformité des produits à tous les produits de consommation

Dans l'UE, le règlement 765/2008 établissant les exigences en matière d'accréditation et de surveillance du marché[124], qui complétait la DSGP en tant qu'instrument horizontal[125], a été modifié par le règlement 2019/1020. Toutes les références à la surveillance du marché sont supprimées de cette directive à partir de juillet 2021 (et à partir de janvier 2021 en ce qui concerne l'application internationale) et figureront dans le règlement 2019/1020. Le règlement 765/2008 devient donc simplement une directive sur l'accréditation à partir de juillet

[123] Communication de la Commission (n 112) 15.
[124] Règlement 765/2008/CE du 9 juillet 2008 fixant les prescriptions relatives à l'accréditation et à la surveillance du marché pour la commercialisation des produits, JO 13.08.2008, L218/30.
[125] Considérants 4, 5, 6 et 7 du règlement 765/2008/CE.

2021, date à laquelle le règlement 2019/1020 entrera en vigueur.

Toutefois, le **champ d'application du règlement 2019/1020 est limité aux produits qui relèvent d'une législation spécifique et ne s'applique pas en ce qui concerne l'application de la DSGP. Cela laisse des lacunes inacceptables pour de nombreux produits de consommation dans l'UE**. Le BEUC a notamment fait remarquer que la manière dont la législation est actuellement conçue signifie qu'un lit d'enfant est soumis à une surveillance du marché moins stricte qu'un berceau de poupée.[126] Les mesures contenues dans le règlement visent à améliorer la traçabilité des produits et à aider les autorités de surveillance du marché dans leur travail. Étant donné qu'**une révision de la DSGP pourrait facilement étendre ces contrôles du marché à tous les biens de consommation**, nous détaillons le contenu du règlement ci-dessous.

Le nouveau **règlement (UE) 2019/1020 sur la surveillance du marché et la conformité des produits** pourrait déjà contenir certains éléments de solution car il exige des autorités qu'elles **intensifient les contrôles des produits, y compris ceux qui sont vendus en ligne**. **Le considérant 13 reconnaît qu'il est nécessaire de renforcer les mesures d'exécution**

[126] BEUC, ANEC (n 30) 6.

dans un contexte de mondialisation des marchés, de complexité croissante des chaînes d'approvisionnement et de multiplication des produits proposés à la vente en ligne aux utilisateurs finaux au sein de l'Union. Il fournit un cadre pour les contrôles des produits entrant sur le marché de l'Union[127] et notamment une certaine coordination avec les douanes. Le règlement reconnaît un principe d'équivalence en ce sens que les États membres doivent veiller à ce que leur surveillance du marché soit organisée avec la même efficacité pour les produits mis à disposition en ligne que pour les produits mis à disposition hors ligne.[128] Il reconnaît toutefois que "tout en assurant la surveillance du marché des produits mis en vente en ligne, les ASM sont confrontés à de nombreuses difficultés, telles que le traçage des produits mis en vente en ligne, l'identification des opérateurs économiques responsables ou la réalisation d'évaluations des risques ou de tests en raison du manque d'accès physique aux produits.[129] Le considérant 30 explique également qu'une attention particulière doit être accordée aux technologies émergentes, compte tenu du fait que les consommateurs utilisent de plus en plus de dispositifs connectés dans leur vie quotidienne, nouveaux risques qui devraient être traités par le cadre réglementaire de l'UE.

[127] Art. 1(3) du règlement 2019/1020.
[128] Considérant 28 du règlement 2019/1020.
[129] Considérant 29 du règlement 2019/1020.

- Nouvelles catégories d'opérateurs économiques

Il existe quatre types d'opérateurs économiques soumis au règlement : les fabricants, les importateurs et **deux nouvelles catégories, à savoir les représentants autorisés et les prestataires de services d'exécution**. **Les prestataires de services de la société de l'information peuvent également être appelés à contribuer aux efforts d'application, notamment pour restreindre l'accès à une interface en ligne.** [130]

L'article 4, paragraphe 1, du règlement 2019/1020 introduit l'exigence selon laquelle seuls les fabricants ayant des **représentants autorisés** dans l'UE (mandatés par le fabricant) peuvent mettre des produits sur le marché. Cela signifie, en théorie, qu'il n'est plus possible de mettre des produits sur le marché sans avoir une entité responsable devant les autorités de surveillance du marché dans l'UE. Ce représentant est l'interlocuteur de l'autorité nationale de contrôle, agissant au nom du fabricant. Cette personne n'est toutefois pas tenue de prendre possession des produits ou de faire partie de l'entreprise du fabricant. Cet outil peut avoir un effet limité car il n'est pas certain que tous les vendeurs ciblant le marché de l'UE auront un tel représentant, beaucoup d'entre eux ne connaissant pas leurs obligations en vertu du droit

[130] Art 14(4)(k) du règlement 2019/1020.

communautaire ou essayant d'éviter les règles et d'échapper à leur responsabilité. Le contrôle de l'existence d'un représentant demandera du temps et des ressources et il est fort probable qu'il ne sera pas appliqué. Cela encouragera le recours à des sociétés de boîtes aux lettres. [131]

Les **prestataires de services d'exécution** peuvent être tenus responsables des produits qu'ils manipulent s'il n'y a pas de fabricant, d'importateur ou de représentant établi dans l'Union.[132] *Les prestataires de services d'*exécution sont définis à l'article 3, paragraphe 11, du règlement 2019/1020 (qui ne s'applique pas aux produits régis par la DSGP, voir ci-dessous) comme suit : *toute personne physique ou morale offrant, dans le cadre d'une activité commerciale, au moins deux des services suivants : service d'entrepôt, conditionnement, service d'adresse et expédition, sans être propriétaire des produits concernés (à l'exclusion des services postaux, des services de livraison de colis et de tout autre service postal ou service de transport de marchandises)*.

- Obligations des opérateurs économiques

L'article 4, paragraphe 3, du règlement 2019/1020 exige des opérateurs qu'ils effectuent des tâches telles que la préparation

[131] Pour en savoir plus sur les questions et les problèmes potentiels liés au recours à des représentants autorisés, voir BEUC, ANEC (n 30) 11.
[132] Art 4, paragraphe 2, point d), du règlement 2019/1020.

de la documentation qui aide les MSA dans leurs tâches. Cela comprend la préparation/vérification de la déclaration de conformité et d'autres documents techniques et l'obligation d'informer les autorités s'il y a des raisons de croire que les produits en question présentent un risque. Les opérateurs sont également tenus de coopérer avec les MSA. Le règlement prévoit des exigences d'information concernant le nom et les coordonnées de l'opérateur économique, qui doivent figurer sur le produit ou l'emballage.[133] Ces obligations ne s'appliquent qu'à un certain nombre de textes législatifs spécifiques, énumérés à l'article 4, paragraphe 5, qui comprend notamment les équipements de protection individuelle et les jouets. Les opérateurs économiques sont également tenus de coopérer avec les autorités de surveillance du marché en ce qui concerne les actions qui pourraient éliminer ou atténuer les risques présentés par les produits mis à disposition par les opérateurs. [134]

Les prestataires de services chargés de l'information[135] sont également soumis à une obligation de coopération pour faciliter toute action visant à éliminer ou, si ce n'est pas possible, à

[133] Art 4(4) du règlement 2019/1020.
[134] Art 7(1) du règlement 2019/1020.
[135] C'est-à-dire les prestataires de services fournis normalement contre rémunération, à distance, par voie électronique et à la demande individuelle du destinataire de services tel que défini à l'article 1, paragraphe 1, point b), de la directive 2015/1535 du 9 septembre 2015 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information (codification) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32015L1535

atténuer les risques présentés par un produit qui est ou a été proposé à la vente par le biais de leurs services.[136]

- Vente à distance

L'article 6 traite de la vente à distance. Il stipule : *les produits proposés à la vente en ligne ou par d'autres moyens de vente à distance sont réputés être mis à disposition sur le marché si l'offre est destinée aux utilisateurs finaux dans l'Union. Une offre de vente est considérée comme étant destinée aux utilisateurs finaux dans l'Union si l'opérateur économique concerné dirige, par quelque moyen que ce soit, ses activités vers un État membre. La Commission considère qu'un opérateur en ligne qui livre à des adresses dans l'UE, accepte des devises utilisées dans l'UE comme moyen de paiement de la part des consommateurs et utilise une langue de l'UE, dirige ses activités vers l'UE et serait par conséquent soumis à l'application des lois de l'UE en matière de sécurité.* [137]

- Pouvoirs des autorités de surveillance du marché

L'article 14 énumère onze compétences dont chaque autorité de surveillance du marché devrait être dotée a minima. On entend :

[136] Art 7(2) du règlement 2019/1020.
[137] Communication de la Commission sur la surveillance du marché des produits vendus en ligne (2017/C 250/01) JO 1.08.2017, C250/1, 5.

- Le pouvoir d'exiger des opérateurs économiques des informations sur la conformité (y compris l'accès aux logiciels intégrés si nécessaire pour évaluer la conformité) ; et des informations sur la chaîne d'approvisionnement, les réseaux de distribution, les quantités de produits ;
- Le pouvoir d'exiger des opérateurs économiques qu'ils fournissent les informations nécessaires pour vérifier la propriété des sites web, le cas échéant ;
- Le pouvoir d'effectuer sans préavis des inspections sur place et des contrôles physiques des produits ;
- Le pouvoir de pénétrer dans tout local, terrain ou moyen de transport que l'opérateur économique utilise dans le cadre de son activité pour obtenir des preuves et identifier les cas de non-respect ;
- Le pouvoir de lancer des enquêtes de sa propre initiative pour identifier les cas de non-respect et y mettre fin ;
- Le pouvoir d'exiger des opérateurs économiques qu'ils prennent les mesures appropriées pour mettre fin à la non-conformité ou éliminer le risque ;

- Le pouvoir de prendre les mesures qui s'imposent lorsqu'un opérateur économique ne prend pas de mesures correctives appropriées ou en cas de risque persistant. Cela peut inclure le pouvoir d'interdire ou de restreindre la mise à disposition du produit, ou d'ordonner son retrait ou son rappel ;
- Le pouvoir d'imposer des sanctions
- Le pouvoir de réaliser des opérations « client mystère » (*mystery shopping*) ;
- La possibilité de faire de la rétro-ingénierie pour découvrir les cas de non-conformité ;
- Afin d'éliminer les risques graves, lorsqu'aucun autre moyen efficace n'est disponible, le pouvoir d'exiger le retrait d'un contenu faisant référence aux produits concernés d'une interface en ligne ou d'exiger l'affichage d'avertissements sur l'accès à l'interface en ligne ; si cela n'est pas fait, le pouvoir d'exiger des fournisseurs de services de la société de l'information qu'ils restreignent l'accès à l'interface en ligne, y compris en demandant à un tiers concerné de mettre en œuvre la mesure.

Cela permet donc aux agents des autorités de surveillance du marché d'entrer dans les centres de traitement pour y prélever des échantillons à des fins de test ou d'exiger que les plateformes en ligne restreignent l'accès aux listes lorsqu'il existe un risque de préjudice grave et irréparable pour l'utilisateur final en raison de la non-conformité. Ces pouvoirs doivent toutefois être équilibrés avec l'application des articles 12 à 15 de la directive 2000/31/CE (directive sur le commerce électronique) qui limite la responsabilité des services de la société de l'information. Il est à noter que cette directive est actuellement en cours de révision dans le cadre de la loi sur les services numériques (voir section 3.2).

En cas de non-respect, la MSA peut récupérer la totalité des coûts d'exécution auprès de l'opérateur économique concerné. [138] **Les ASM peuvent exiger des opérateurs économiques qu'ils prennent des mesures correctives appropriées et proportionnées** pour mettre fin à la non-conformité ou éliminer le risque dans un délai déterminé.[139] Les actions appropriées peuvent comprendre la mise en conformité du produit, l'interdiction de mise à disposition du produit, le retrait ou le rappel du produit et l'alerte du public, la destruction du produit ou la garantie qu'il ne sera pas utilisé, l'apposition

[138] Art. 15 du règlement 2019/1020.
[139] Art. 16 du règlement 2019/1020.

d'avertissements, etc.[140] **Les MSA peuvent procéder eux-mêmes au retrait et au rappel si l'opérateur n'agit pas**.[141]

2.1.6. Améliorer la traçabilité et les mécanismes de rappel des produits

La traçabilité des produits est une étape importante dans le suivi des produits dangereux. La technologie peut être utile à cet égard, mais elle doit bien sûr être conforme et respecter les préoccupations en matière de protection de la vie privée.[142] Les codes produits électroniques peuvent contribuer aux efforts de traçabilité. Il existe différentes technologies, toutes capables d'aider à suivre les articles tout au long de la chaîne d'approvisionnement et d'avertir les consommateurs lorsqu'un produit en leur possession présente un risque de blessure.[143] Par exemple, l'identification par radiofréquence (RFID) est de plus en plus utilisée, notamment sur les produits alimentaires. Les codes QR jouent également un rôle similaire, bien qu'ils reposent sur une technologie différente. La norme GS1[144] permet l'identification de l'emplacement, du produit, de la machine et même des biens

---

[140] Art. 16(3) du règlement 2019/1020.
[141] Art. 16(5) du règlement 2019/1020.
[142] Sur les *questions de protection de la* vie privée concernant la RFID, voir le Groupe de travail Article 29 sur la *protection des données, Document de travail sur les questions de protection des données liées à la technologie RFID* (2005) 10107/05/EC WP105.
[143] voir J. Luzak, A Broken Notion : Impact of Modern Technologies on Product Liability (2020) 11 *European Journal of Risk Regulation* 6630-649.
[144] https://www.gs1.org/standards.

dans la chaîne d'approvisionnement. Le codage peut également être appliqué aux composants d'un produit, bien qu'à ce stade, il ne soit pas possible de faire marquer tous les composants. Ces codes QR peuvent aider à lutter contre le commerce illicite.[145]Ils peuvent également être utiles en cas de nécessité de rappeler des produits. [146]

Les rappels de produits sont possibles dans une grande majorité de pays. Toutefois, leur mise en œuvre varie et **rencontre souvent un succès décevant, même dans l'UE**.[147] Selon une étude de la Commission, *"un quart des consommateurs européens (24,5 %) ne savent pas ou ne croient pas que les fabricants sont obligés de rappeler les produits dangereux. Alors que 13,1 % admettent ne pas savoir si cette obligation existe, 11,4 % pensent que ce n'est pas le cas. En outre, plus d'un tiers de la population de l'UE ne sait pas que tous les produits sont potentiellement sujets à des rappels (36,0 %)"*.[148] Les rappels nationaux peuvent ne pas avoir lieu parce qu'ils ne sont pas obligatoires dans tous les cas. L'enquête de Consumers International a mis en évidence une corrélation à cet égard entre revenus et régularité des

---

[145] Il est actuellement en cours de déploiement en ce qui concerne les produits du tabac, https://www.gs1.org/standards/fighting-illicit-trade.

[146] Pour en savoir plus sur cet aspect et les défis liés à la traçabilité (y compris les produits d'occasion et les petits articles), voir https://ec.europa.eu/info/events/international-product-safety-week-2020-2020-nov-09_en.

[147] Commission européenne (IPSOS), « Survey on Consumer Behaviour and Product Recall Effectiveness » (2019) 6 https://ec.europa.eu/consumers/consumers_safety/safety_products/rapex/alerts/repository/tips/Product.Recall.pdf.

[148] Commission européenne (IPSOS), « Survey on Consumer Behaviour and Product Recall Effectiveness » (2019) 8 https://ec.europa.eu/consumers/consumers_safety/safety_products/rapex/alerts/repository/tips/Product.Recall.pdf.

appels. Plus le revenu d'un pays est élevé, et plus il est probable que des rappels soient effectués régulièrement.[149] Cette situation est préoccupante car les pays à faible revenu souffrent du dumping de biens et de services de faible qualité et d'une forte présence de produits dangereux.

Dans les pays développés, le rappel peut être difficile même s'il est exigé par la loi (comme c'est le cas dans l'UE), car la traçabilité peut être limitée. La norme ISO 10393 sur les rappels internationaux de produits, destinée aux fournisseurs, peut également être utilisée par les agences gouvernementales pour aider à développer ou à améliorer les politiques et les lignes directrices en matière de rappel.[150] La recommandation de l'OCDE sur la sécurité des produits de consommation souligne également l'importance des rappels de produits en détaillant les mesures visant à garantir que les entreprises jouent leur rôle et que les organismes gouvernementaux collaborent à l'élaboration de lignes directrices et de normes. Le BEUC note qu'il est nécessaire de poursuivre les travaux dans ce domaine, afin d'améliorer les rappels. Une solution consiste à enregistrer les produits le cas échéant, mais avertit que la responsabilité des rappels ne doit pas être transférée aux consommateurs, l'obligation première de sécurité des produits restant dévolue aux opérateurs

[149] Consumers International (n 52) 20.
[150] https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:10393:ed-1:v1:en

économiques. [151] **L'amélioration du cadre des rappels devrait être traitée dans le cadre de la modernisation de la DSGP, avec des exigences minimales pour les avis de rappel et les processus, et la technologie pourrait être utilisée comme outil d'aide dans le cadre d'un ensemble de solutions.**

2.1.7. Le réseau de conformité des produits de l'Union

Le chapitre VI du règlement 2019/1020 est consacré à l'assistance mutuelle transfrontalière au sein de l'UE. Il peut s'agir de demandes d'informations, d'assistance en matière d'enquête et de mesures d'exécution. Le chapitre VIII sur l'application coordonnée de la législation et la coopération internationale **établit un réseau de conformité des produits de l'Union** qui sert de plateforme pour une coordination et une coopération structurées entre les autorités chargées de l'application de la législation et la Commission et qui rationalise les pratiques de surveillance du marché au sein de l'Union.[152] En outre, l'article 35 établit une coopération entre la Commission, les autorités nationales de contrôle et les autorités de régulation de pays tiers ou d'organisations

[151] BEUC, ANEC (n 30) 16.
[152] Art 29 du règlement 2019/1020.

internationales afin d'améliorer l'efficacité de la surveillance du marché dans l'Union. Tous les accords avec des pays tiers ou des organisations internationales doivent être fondés sur la réciprocité et comprendre une disposition sur la confidentialité.

Au niveau international, une meilleure coopération est essentielle mais elle fait souvent cruellement défaut. Les chaînes d'approvisionnement étant internationales, les produits dangereux se retrouvent souvent dans plusieurs pays et une meilleure coopération pourrait permettre d'arrêter les produits jugés dangereux avant qu'ils n'atteignent le marché. Il n'y a cependant pas de partage international des données d'alerte rapide, sauf pour le système de l'OCDE (section 4.3.2).

2.2. Responsabilité du fait des produits

La directive 85/374/CEE[153] sur la responsabilité du fait des produits (PLD) établit un régime de responsabilité stricte pour la vente de produits défectueux. Les consommateurs peuvent obtenir une indemnisation s'ils ont acheté un produit défectueux qui leur a causé un dommage. La directive date de 1985 et est donc antérieure à une grande partie des nouvelles technologies qui sont maintenant entrées dans les foyers et la vie quotidienne des consommateurs.[154]

[153] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31985L0374&from=EN
[154] Bien qu'il fasse référence à une époque de technicité croissante et de risques inhérents à la production technologique moderne dans le considérant 2 du PLD.

2.2.1. Produits matériels et immatériels

Le terme "produit" désigne tous les produits mobiles, y compris l'électricité.[155] Le PLD ne fait aucune référence aux produits immatériels, c'est-à-dire au contenu numérique. Il est admis que le contenu numérique qui est intégré dans un bien matériel (cas d'une montre connectée par exemple) est inclus dans le champ d'application de la directive.[156] La Commission a également confirmé que le logiciel est un produit couvert par le PLD, mais des hésitations subsistent quant à la classification juridique des logiciels autonomes dans les États membres et dans les milieux universitaires.[157] Par conséquent, **une clarification de la portée du terme "produit" pour inclure les produits de l'Internet des objets et d'autres contenus et produits numériques serait la bienvenue pour assurer une application uniforme des règles de responsabilité**.

2.2.2. Produits défectueux et dommages subis par le consommateur

[155] Art 2 PLD.
[156] BEUC, *Responsabilité du fait des produits 2.0, comment adapter les règles européennes aux consommateurs à l'ère numérique* (2020) 12.
[157] BEUC, Responsabilité du fait des produits 2.0 (n 157) 12.

Le PLD s'est efforcé d'éradiquer les risques physiques pour les consommateurs. Cependant, dans le contexte des biens numériques, un défaut peut ne pas être directement cause de dommages physiques. Par conséquent, les consommateurs peuvent avoir à utiliser les lois nationales sur la responsabilité civile, qui sont normalement fondées sur la faute, pour obtenir réparation. Pour que la responsabilité soit engagée en vertu de du PLD, le consommateur doit seulement prouver le dommage, le défaut et le lien de causalité entre eux. Le seuil est donc normalement considéré comme étant plus bas dans le cadre de la responsabilité stricte que dans celui des mécanismes du droit de la responsabilité délictuelle. Toutefois, la **preuve du dommage, du défaut et du lien de causalité peut rester un obstacle pour de nombreux consommateurs et entraver leur capacité à demander réparation.**

2.2.2.1. Produit défectueux

Un produit est défectueux lorsqu'il n'offre pas la sécurité qu'une personne est en droit d'attendre, compte tenu de toutes les circonstances, ce qui inclut la présentation du produit, l'utilisation que l'on peut raisonnablement en attendre, le moment où le produit est mis en circulation.[158] Toutefois, les produits ne sont pas défectueux simplement parce qu'un

[158] Art. 6(1) de la PLD.

meilleur produit est ensuite mis à disposition sur le marché.[159] Les consommateurs étant désormais entourés de produits intelligents, dont les défauts peuvent causer des dommages, il semble important de mettre à jour le PLD pour y inclure les produits qui, en raison d'une perte de connectivité, peuvent causer des accidents ou un préjudice économique. Le **BEUC demande également que le PLD adopte une notion élargie de "défaut" qui ne serait plus basée sur les attentes en matière de sécurité mais plutôt sur les attentes que les utilisateurs peuvent avoir de leurs produits**.[160] Cela inclurait par exemple le préjudice qui serait causé par le non-respect du règlement général sur la protection des données (RGPD) suggérant que la déviation des règles "*privacy-by-design*" et "*privacy-by-default*" devrait rendre un produit défectueux.[161] La responsabilité pourrait également être engagée si un produit intelligent n'offrait pas la sécurité attendue et pouvait être piraté, ou si les décisions sous-jacentes en matière d'IA entraînaient un préjudice. La **notion de défaut doit également être comprise non seulement au moment de leur mise sur le marché, mais aussi tout au long de leur cycle de vie,** comme c'est déjà le cas dans la directive 2019/770 sur certains aspects relatifs aux contrats de fourniture de contenus

[159] Art. 6(2) de la PLD.
[160] BEUC, Responsabilité du fait des produits 2.0 (n 157) 14.
[161] BEUC, Responsabilité du fait des produits 2.0 (n 157) 13.

numériques et de services numériques[162] ou dans la directive 2019/771 sur certains aspects relatifs aux contrats de vente de biens. [163]

2.2.2.2. Dommages subis

Le dommage subi est limité, en vertu de l'article 9 du PLD, aux dommages causés par le décès ou les blessures corporelles, les dommages ou la destruction de biens (mais pas le produit défectueux lui-même) d'une valeur supérieure à 500 € et destinés à un usage privé et utilisés par la personne lésée pour son usage ou sa consommation privés. Les États membres pourraient également choisir de plafonner à 70 millions d'euros la responsabilité globale d'un producteur pour les dommages résultant d'un décès ou d'un dommage corporel causé par des articles identiques présentant le même défaut. [164] Cela est problématique car **de nombreux produits vendus en ligne pourraient ne pas bénéficier du seuil inférieur actuel, ce qui signifie que l'obtention d'une réparation sera plus difficile pour les consommateurs.** Le plafond global fait également obstacle aux actions collectives en particulier et n'incite guère les fabricants à faire preuve de prudence dans la

[162] Art 8(2)(b) qui prévoit que le professionnel doit assurer la disponibilité des mises à jour, y compris les mises à jour de sécurité nécessaires pour maintenir le contenu en conformité, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32019L0770

[163] L'article 7, paragraphe 3, qui prévoit qu'un vendeur est responsable de la conformité des éléments numériques, y compris les mises à jour, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2019.136.01.0028.01.ENG&toc=OJ:L:2019:136:TOC

[164] Art 16 PLD.

mise sur le marché de produits sûrs, si leur responsabilité globale est plafonnée. Outre les dommages aux données qui peuvent nuire considérablement aux consommateurs, le PLD ne s'applique pas actuellement. Il est donc **nécessaire de repenser ces limitations des dommages subis par les consommateurs.** En outre, il pourrait être utile de penser à permettre aux consommateurs de récupérer le coût des produits défectueux directement auprès des producteurs plutôt que de devoir le récupérer auprès des détaillants, car cela nécessite deux actions en justice distinctes pour les consommateurs. En effet, cela pourrait également servir de sanction pour les producteurs de produits dangereux.

2.2.2.3. Charge de la preuve

Actuellement, le consommateur doit prouver le dommage, le défaut et le lien de causalité.[165] La preuve du dommage est normalement simple. Toutefois, la complexité des produits peut constituer un obstacle à la demande d'indemnisation des consommateurs. À l'inverse, le **groupe d'experts sur la responsabilité et les nouvelles technologies[166] a suggéré un renversement de cette charge de la preuve, car il peut être beaucoup plus facile pour le producteur de prouver les faits pertinents**.

[165] Art 4 PLD.
[166] Groupe d'experts sur la responsabilité et les nouvelles technologies - Formation aux nouvelles technologies, responsabilité pour l'intelligence artificielle (novembre 2019) 44.

2.2.3. Qui est responsable des dommages causés par des produits défectueux ?

En vertu de la directive, **le producteur est responsable des dommages causés par un défaut de son produit.**[167] Un producteur est le fabricant d'un produit fini ou de toute matière première ou le fabricant d'un composant, et toute personne qui apposera son nom, sa marque ou tout autre signe distinctif sur le produit et se présentera comme le producteur.[168] D'autres personnes peuvent également être responsables. Il s'agit notamment de la personne qui importe le produit dans l'UE, du fournisseur lorsque le producteur ou l'importateur ne peut être identifié ou lorsque le fournisseur n'informe pas la personne lésée de l'identité du producteur.

Lorsque deux ou plusieurs personnes sont responsables d'un même dommage, elles peuvent être solidairement responsables en vertu de la directive, bien qu'elles puissent, en vertu du droit national, avoir un droit de recours contre d'autres personnes de la chaîne d'approvisionnement.

[167] Art 1 PLD.
[168] Art. 3(1) de la PLD.

Le PLD ne traite pas de la responsabilité des développeurs de logiciels ni de la responsabilité des plateformes et du rôle qu'elles jouent dans l'écosystème de l'achat en ligne, ni du rôle joué par d'autres intermédiaires tels que les centres d'exécution. **Lorsqu'un producteur ne peut pas être identifié ou refuse de réparer le préjudice, il serait souhaitable de tenir les plateformes en ligne ou les centres de traitement des commandes responsables et de chercher à engager la responsabilité d'autres personnes impliquées dans la chaîne de production et d'approvisionnement.** La responsabilité conjointe pourrait être envisagée comme c'est déjà le cas dans le PLD (bien que sur une liste de producteurs beaucoup plus restreinte).

Selon le BEUC, il serait possible de considérer les marchés en ligne comme des fournisseurs et donc de les tenir pour responsables si le producteur ne peut être identifié ou si le marché ne donne pas d'informations opportunes sur le vendeur et ne permet pas de communiquer avec le vendeur de produits défectueux. La plateforme devrait également être responsable si le producteur est identifié mais ne prend pas les mesures nécessaires pour remédier au préjudice, ou si la plateforme d’échange a reçu des preuves évidentes de

produits non conformes ou si elle exerce une influence ou un contrôle significatif sur la chaîne de transaction. [169]

Du point de vue de la protection des consommateurs, il peut être important d'harmoniser les solutions apportées pour réformer la DSGP ainsi que la directive sur le commerce électronique. Il serait autrement déroutant, non seulement pour les consommateurs mais aussi pour les entreprises, que les lignes de responsabilité soient réparties en différents endroits pour les questions d'application publique et privée. En effet, la vente d'un article électrique nocif sur Amazon ne devrait pas entraîner la responsabilité d'Amazon pour le retrait de la publicité et des produits des messages (en vertu du nouveau DSA) et pour empêcher le produit d'atteindre les consommateurs et les autres consommateurs (en vertu de la DSGP), mais non pour les indemnités éventuellement dues au consommateur pour cause de blessures subies (directive sur la responsabilité du fait des produits).

La directive offre un certain nombre de moyens de défense aux producteurs, notamment la défense fondée sur le risque de développement et la défense fondée sur le respect de la réglementation, **qui devraient toutes deux être supprimées**

[169] BEUC, Responsabilité du fait des produits 2.0 (n 157) 19.

selon le BEUC.[170] De même, le délai de prescription de dix ans après la première mise en circulation d'un produit[171] devrait être prolongé afin de stimuler une consommation plus durable et une plus longue durée de vie des produits. [172]

[170] BEUC, Responsabilité du fait des produits 2.0 (n 157) 20-21.
[171] Art 10 PLD.
[172] BEUC, Responsabilité du fait des produits 2.0 (n 157) 20-22.

© ursule © Adobe Stock

3. Responsabilité des intermédiaires en ligne pour la vente de produits dangereux

La responsabilité est en pleine évolution. Elle varie selon les régions du monde. Au sein de l'UE, **le régime de responsabilité applicable aux intermédiaires en ligne a évolué et est en cours de réforme. Cette évolution peut être mise à profit pour assurer une protection adéquate contre la vente de produits dangereux aux consommateurs.**

3.1. Convergence des régimes de responsabilité dans les différentes régions du monde ?

Quel degré de responsabilité les intermédiaires en ligne doivent-ils assumer lorsque des transactions effectuées ou provenant de leurs plateformes causent un préjudice aux consommateurs ?[173] Les intermédiaires devraient-ils devenir des gardiens et, de fait, incarner un mécanisme privé d'application des règles ? La réponse à ces questions et les **régimes de responsabilité varient dans le monde entier** et, à bien des égards, sont encore en cours d'élaboration. Des positions différentes sont adoptées dans le monde entier et la responsabilité peut également varier selon les secteurs. **Toutefois, il semble y avoir une timide convergence vers une augmentation des niveaux de responsabilité en ce qui concerne la vente de produits dangereux.**

D'une part, le droit chinois fait pression sur les intermédiaires qui ont connaissance d'activités illicites sans pour autant avoir nécessairement un grand contrôle sur celles-ci. [174] **Les opérateurs commerciaux (qui comprendraient les plateformes de vente au détail en ligne et les plateformes de médias sociaux) sont tenus d'indemniser les**

[173] Voir par exemple concernant la responsabilité des sites d'enchères en ligne et touchant aux moteurs de recherche, C Riefa, *Protection des consommateurs et Plateformes d'enchères en ligne : Vers un cadre juridique plus sûr* (Routledge 2016) 175.
[174] Christine Riefa, Jojo Y.C. Mo, Mind the Gap : « Modelling the Liability of Online Auction Intermediaries and Market places in Hong Kong on the EU Regime » (2016) *Chinese Journal of Comparative Law* 1-26.

consommateurs victimes d'une fraude [175] et les consommateurs peuvent récupérer plus que ce qu'ils ont réellement perdu car des dommages-intérêts punitifs peuvent être imposés. Les lois de l'ASEAN, du Cambodge et de l'Indonésie font également des plateformes en ligne des gardiens en leur imputant une partie, voire la totalité, des responsabilités.

Aux États-Unis, le régime de responsabilité des intermédiaires offre une protection en vertu des "règles de la sphère de sécurité", [176]ce qui signifie que dans certaines circonstances, les **intermédiaires ne sont pas tenus responsables des fautes de leurs utilisateurs.** Il existe aux États-Unis une **réticence palpable à imposer la responsabilité des intermédiaires dans certains domaines du droit, en particulier la propriété intellectuelle**[177]**,** lorsque les nombreuses affaires visant à engager la responsabilité d'une plateforme pour la vente de marchandises contrefaites par un tiers ont échoué.[178] **Toutefois, la Cour d'appel de**

---

[175] BEUC Vzbv, rapport de Julie Hunter et Christine Riefa, *The Challenge of Protecting EU Consumers in Global Online Markets* (2017).
[176] Michael W. Carroll, « Safe harbours from intermediary liability and social media », in John A. Rothchild (ed), *Research Handbook on Electronic Commerce Law (*Edward Elgar 2016) 168-184.
[177] Pour une discussion sur la façon dont ce statu quo devrait être modifié aux États-Unis, voir Irene Calboli, « Contributory trademark infringement on the internet : Les intermédiaires ne devraient-ils pas enfin savoir ce qu'ils doivent savoir et contrôler ? » dans John A. Rothchild (ed), *Research Handbook on Electronic Commerce Law* (Edward Elgar 2016) 211-231.
[178] Voir, par exemple, Tiffany *(NJ) Inc. et Tiffany and Company v eBay Inc.* (United States District Court Southern District of New York, Case No. 04 Civ 4607 (RJS), 14 juillet 2008), où le tribunal a décidé que l'utilisation par eBay des marques de la société de bijoux Tiffany était protégée au titre de l'usage loyal nominatif. Il a rejeté les allégations selon lesquelles la responsabilité d'eBay devait être engagée parce que le site connaissait ou avait des raisons de connaître l'infraction en question et aurait dû faire davantage pour l'empêcher de se produire.

Californie a récemment inversé cette tendance dans le domaine de la responsabilité du fait des produits, en déclarant Amazon responsable de la vente d'une batterie d'ordinateur portable qui a pris feu et causé des brûlures au troisième degré.[179] Dans cette affaire, Amazon a facturé l'achat à l'acheteur, a récupéré la batterie d'ordinateur portable de son entrepôt, a préparé la batterie pour l'expédition dans un emballage estampillé Amazon et l'a envoyée à Bolger. Le tribunal a estimé qu'Amazon avait joué un rôle essentiel dans l'acheminement du produit jusqu'au consommateur.

Cela a coïncidé avec l'introduction d'un nouveau projet de loi en Californie visant à tenir les plateformes *"strictement responsables* *(sous réserve de certaines exceptions) de tous les dommages causés par des produits défectueux placés dans le circuit commercial dans la même mesure qu'un détaillant"*.[180] Le raisonnement proposé est que le fait de ne pas aborder la question risque de pousser les fabricants, les distributeurs et les vendeurs à favoriser les plateformes en ligne où leur responsabilité est ambiguë par rapport à la vente dans les points de vente physiques. Si tel était le cas, les consommateurs, les systèmes de santé publique et les

---

[179] *Angela Bolger contre Amazon.com* (13 août 2020) Super. Ct. No. 37-2017-00003009-CU-PL-CTL D075738, https://www.courthousenews.com/wp-content/uploads/2020/08/D075738.pdf. Il est à noter que d'autres affaires sont en cours dans d'autres États américains sur des questions similaires. Voir, https://www.natlawreview.com/article/crack-dam-shields-online-retail-platforms-liability-defective-products-third-parties.

[180] AB 3262 Responsabilité du fait des produits : marchés électroniques de détail (2019-2020), projet modifié en dernier lieu le 24 août 2020, https://leginfo.legislature.ca.gov/faces/billTextClient.xhtml?bill_id=201920200AB3262. Au moment de la rédaction du présent document, le projet de loi n'a pas encore été adopté par les chambres législatives.

assureurs privés et publics devraient injustement payer le coût du traitement et de la guérison des blessures sans que ceux qui ont réellement causé le dommage ou qui ont tiré profit de la fabrication, de la vente ou de la distribution d'un produit défectueux n'aient à contribuer.[181] Toutefois, certains critiques du projet de loi font valoir que la responsabilité globale favoriserait les grands acteurs de la plateforme qui sont mieux placés pour assumer la responsabilité de la vente de produits défectueux, et nuirait aux perspectives des intermédiaires de taille petite ou moyenne.[182] Le projet de loi explique également que la responsabilité stricte des places de marché agit comme une incitation à la sécurité et que l'absence d'une telle responsabilité accroît le risque de vente de produits défectueux aux consommateurs. Toutefois, le projet de loi prévoit une série d'exceptions :

- la publicité en ligne de produits défectueux si le placement de produits "dans le courant du commerce" n'est pas facilité parce que les journaux, les magazines et les radiodiffuseurs ne sont pas soumis à des règles strictes de responsabilité ; [183]

[181] AB 3262 (n 181) Section 1(f).
[182] https://uk.reuters.com/article/legal-us-otc-amazon/amazon-backs-proposed-calif-product-liability-law-for-online-sellers-idUKKBN25L2JS
[183] AB 3262 (n 181) Section 1(g).

- d'occasion ou usagé et décrit comme tel, et fait à la main ;
- les ventes pour lesquelles la plateforme n'a pas reçu de bénéfice financier direct ou indirect de la vente du produit défectueux qui a causé le préjudice ;
- les ventes aux enchères ; [184]

Il est néanmoins possible de ne pas appliquer l'exception si l'application de la responsabilité objective au marché de détail électronique est compatible avec les considérations politiques qui sous-tendent la responsabilité objective. [185]

Dans l'UE, le régime de responsabilité est actuellement défini par la directive sur le commerce électronique (DCE) [186] qui offre une certaine protection aux plateformes. Toutefois, ce régime a longtemps été critiqué et est actuellement **réformé avec la loi sur les services numériques**. [187] Cette réforme reprendra certaines des questions relatives à la responsabilité pour la vente de produits dangereux en ligne, mais elle est, à elle seule, insuffisante et devrait être complétée par une réforme des lois sur la sécurité des produits et la responsabilité.

---

[184] AB 3262 (n 181) Section 2(b).
[185] AB 3262 (n 181) Section 2(c).
[186] Directive (CE) 2000/31/CE du Conseil relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information, et notamment du commerce électronique, dans le marché intérieur [2000] JO L178/1.
[187] Proposition de règlement sur un marché unique des services numériques (Digital Services Act) et modifiant la directive 2000/31/CE, COM (2020) 825 final.

3.2. Responsabilité des intermédiaires dans l'UE en vertu de la directive sur le commerce électronique

Afin d'encourager le développement de l'internet, des lois ont d'abord été adoptées, offrant un bouclier contre la responsabilité. La raison était la crainte que le développement ne soit entravé si les fournisseurs étaient trop chargés par la responsabilité des contenus de tiers qu'ils véhiculaient.[188] Un régime d'immunité a été déclaré dans l'intérêt général. En conséquence, la directive sur le commerce électronique a été conçue pour offrir une protection aux simples conduits[189], aux activités de mise en cache[190] et aux hôtes.[191] Cependant**, une vingtaine d'années plus tard, la façon dont Internet s'est développé exige que cet écosystème soit modifié**.

Les articles 12, 13 et 14 de la DCE prévoient une exonération de responsabilité pour les contenus et activités illicites. Les hôtes n'ont pas le contrôle ni la connaissance de ces contenus et, dès qu'ils en ont connaissance, les actes visant à en empêcher l'accès[192] sont exonérés de toute responsabilité. **Le discours sur la responsabilité a évolué parallèlement à une**

---

[188] C Riefa, *Consumer Protection and Online Auction Platforms, Towards a Safer Legal Framework* (Routledge 2016) 176.
[189] Art 12 de la directive sur le commerce électronique.
[190] Art 13 de la directive sur le commerce électronique.
[191] Art 14 de la directive sur le commerce électronique.
[192] Article 14 de la directive sur le commerce électronique.

volonté croissante d'accroître la responsabilité qui devrait incomber aux intermédiaires, au moins en ce qui concerne la responsabilité secondaire. [193]

La Cour de justice européenne a limité le champ d'application de l'exemption aux "hôtes" neutres qui se comportent comme des opérateurs économiques diligents dans leur découverte et leur retrait de tout matériel litigieux.[194] L'influence que la plateforme en ligne exerce sur la manière dont un service est fourni peut empêcher l'intermédiaire de bénéficier de la classification juridique des services de la société d'information dans son ensemble (et pas seulement de l'immunité de l'article 14) bien qu'il remplisse tous ses critères.[195] Bien qu'il ne soit pas possible d'imposer une obligation générale de surveillance des plateformes en ligne en vertu de l'article 15 DCE [196], la législation nationale peut imposer des obligations spécifiques.

---

[193] Pour un panorama complet de la jurisprudence dans le domaine de la propriété intellectuelle, voir EU IPO, *The Liability and Obligations of Intermediary Service Providers in the European Union* (IPR Enforcement Case Law Collection, août 2019). Voir également, Giancarlo F. Frosio, "Reforming Intermediary Liability in the Platform Economy : A European Digital Single Market Strategy 112 (2017) Northwest. U. L. Rev 19 ; P. Van Eecke, "Online Service Providers and Liability : A Plea for a Balanced Approach" 48 (2011) C.M.L.R 1455.

[194] Voir les affaires jointes *Google France SARL, Google Inc. contre Louis Vuitton Malletier SA* (C-236/08) *contre Viaticum SA, Luteciel SARL* (C-237/08) et *Google France SARL contre Centre National de Recherche en relations humaines (CNRHH) SARL, Pierre Alexis Thonet, Bruno Raboin, Tiger SARL* (C-238/08) [2010] I-02417 ; Voir également l'affaire C324/09 *L'Oréal SA et autres contre eBAy International AG et autres* [2011] I-06011.

[195] Affaire C- 434/15 *Associación Profesional Élite Taxi contre Uber Systems Spain SL.*

[196] Dans l'affaire *J20 contre Facebook Ireland Ltd* [2016] NIQB 98, Facebook a été condamnée à une amende pour avoir omis de supprimer des informations dont elle avait connaissance. La Cour d'appel a rejeté l'argument selon lequel la plateforme connaissait ou aurait dû connaître le contenu sans qu'il soit nécessaire de le notifier, simplement parce qu'il était similaire à un contenu précédemment jugé illégal.

L'article 1(3) de la directive sur le commerce électronique précise que la directive sur le commerce électronique *"complète le droit communautaire applicable aux services de la société de l'information sans préjudice du niveau de protection, notamment, de la santé publique et des intérêts des consommateurs, tel qu'il est établi par les actes communautaires et les législations nationales les mettant en œuvre, dans la mesure où cela ne restreint pas la libre prestation des services de la société de l'information". Cela signifie que la directive sur le commerce électronique et l'acquis communautaire pertinent en matière de protection des consommateurs s'appliquent en principe de manière complémentaire".*[197]

Dans le cadre de la directive sur le commerce électronique, le protocole d'accord sur la vente de produits de contrefaçon sur Internet et l'engagement sur la sécurité des produits ont été élaborés en tant qu'engagements volontaires pour lutter contre la vente de produits de contrefaçon et de produits dangereux.

3.2.1. Le protocole d'accord sur la vente de produits de contrefaçon sur l'internet

[197] Voir le document de travail des services de la Commission, Guidance on the implementation/ application of Directive 2005/29/EC on Unfair Commercial Practices SWD (2016) 163 final, 126.

Le protocole d'accord (MoU)[198] est facilité par la Commission européenne. Il vise à empêcher l'apparition d'offres de produits contrefaits sur les marchés en ligne. Il a été adopté pour la première fois en 2011 et révisé en 2016 afin d'inclure un indicateur de performance et de suivre son efficacité. **Le dernier rapport sur le fonctionnement du protocole d'accord en 2020 montre que la coopération en matière de retrait des produits de contrefaçon des marchés a été bénéfique, même si son impact reste quelque peu limité**. Premièrement, il n'est pas largement adopté par les parties prenantes, bien qu'il compte dans ses rangs les principales plateformes d'échange.[199] Le protocole d'accord offre un moratoire sur les nouveaux litiges et des règles sur l'utilisation des procédures de notification et de retrait, y compris un engagement des plateformes à faciliter un retrait rapide et l'adoption de mesures déterminantes. Les parties s'engagent également à travailler sur des mesures de prévention proactives, notamment la surveillance des offres des titulaires de droits de propriété intellectuelle et la vérification de l'identité des vendeurs par les plateformes, ainsi que d'autres mesures préventives. Les parties ont également convenu de partager des informations et ont accepté de permettre aux consommateurs de signaler les offres de produits contrefaits et

[198] Mémorandum d'accord sur la vente de produits de contrefaçon sur Internet (21 juin 2016) https://ec.europa.eu/docsroom/documents/34122/attachments/2/translations/en/renditions/native

[199] Voir la liste des signataires, dont Alibaba, Amazon, eBay, Facebook Marketplace, Allegro, OXL et Price minister https://ec.europa.eu/docsroom/documents/34122/attachments/1/translations/en/renditions/native.

les vendeurs malhonnêtes. Les plateformes se sont engagées à aider les consommateurs qui achètent involontairement des produits de contrefaçon sur leur site web et ont **approuvé le principe selon lequel les produits de contrefaçon ne doivent pas être retournés aux vendeurs**.[200] Les plates-formes et les titulaires de droits se sont engagés à coopérer pour détecter les contrefacteurs récidivistes, en particulier, mais pas uniquement, ceux qui vendent de gros volumes, des produits dangereux, des produits pré-livrés ou des produits contrefaits évidents.[201]

3.2.2. L'engagement en matière de sécurité des produits

En 2017, la Commission européenne a publié un avis sur la surveillance du marché des produits vendus en ligne qui a été rapidement suivi par l'adoption d'un engagement sur la sécurité des produits.[202] **Il s'agit d'un engagement volontaire qui va au-delà des actuelles obligations légales des plateformes en ligne.** L'engagement a été signé à l'origine par Amazon, eBay, Alibaba et Rakuten. Ils ont depuis été rejoints par Allegro, Cdiscount, Wish.com, Bol.com et eMAG.

[200] MoU (n 199) paragraphe 33.
[201] Ibid 34.
[202] Communication de la Commission (n 112) et engagement sur la sécurité des produits (mise à jour le 09.10.2020) https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/voluntary_commitment_document_2020_2signatures_v4.pdf.

L'engagement vise à assurer un retrait plus rapide des produits de consommation non alimentaires dangereux proposés à la vente en ligne et définit des actions des places de marché en ligne pour renforcer la sécurité des produits, comme la mise en place d'un moyen clair qui permette aux clients de notifier les listes de produits dangereux.

L'expérience montre toutefois qu'**il existe un écart important entre l'esprit de l'engagement de sécurité et la réalité du traitement des plaintes en matière de sécurité sur les plate-formes**.[203] Les plates-formes signataires de l'engagement ont fait quelques progrès dans l'identification, le contrôle et l'élimination des produits nocifs, notamment ceux liés au Covid-19. Toutefois, les progrès sont limités en ce qui concerne la coopération avec les autorités de surveillance du marché, l'identification des chaînes d'approvisionnement des produits dangereux, le traitement des avis aux clients, la formation des vendeurs utilisant les plateformes, la prévention des récidives et l'utilisation de nouvelles technologies pour améliorer la détection des produits dangereux [204], malgré quelques développements initiaux (signalés dans le deuxième rapport d'avancement).[205]

---

[203] Hannah Walsh, « Les sites d'achat ignorent les signalements de produits dangereux » *Quoi ? Magazine* (déc 2020) 34.
[204] Notez que tous les signataires ne sont pas inclus dans les chiffres et données utilisés pour le troisième rapport d'étape sur la mise en œuvre de l'engagement en matière de sécurité des produits (novembre 2020).
[205] Deuxième rapport d'étape sur la mise en œuvre de l'engagement en matière de sécurité des produits (janvier 2020).

Bien qu'aucune obligation ne puisse découler du fait d'être signataire de l'engagement[206], **celui-ci peut constituer une obligation morale comportant un risque pour la réputation si elle n'est pas respectée.** Par conséquent, la question n'est pas résolue, car non seulement de nombreuses plateformes et médias sociaux où sont vendus des biens dangereux ne participent pas, mais ils ne sont pas non plus tenus de rendre des comptes s'ils ne respectent pas leur engagement.

D'un point de vue pratique, il manque un processus de notification solide pour garantir que les produits puissent être retirés rapidement de la vente, et durablement. Même les produits répertoriés sur RAPEX (base de données commune de l'UE pour le signalement des articles défectueux et des rappels de produits) étaient disponibles des mois après qu'ils auraient dû être retirés de la vente. Une étude de *Which ?* mettant à l'épreuve les processus de signalement a révélé que les plateformes peuvent disposer d'outils de signalement, mais qu'il n'est pas toujours évident de signaler un problème de sécurité. En outre, les plateformes testées n'ont pas réagi dans un délai approprié. Il a fallu au moins deux semaines pour que

[206] Les petits caractères de l'engagement indiquent : *Cet engagement volontaire n'est pas juridiquement contraignant et ne crée, ni maintenant ni à l'avenir, aucune obligation contractuelle ou précontractuelle en vertu d'une loi ou d'un système juridique. Rien dans le présent engagement volontaire ne doit être interprété comme créant une responsabilité, des droits, une renonciation à des droits ou des obligations pour les parties ou comme libérant les parties de leurs obligations légales. Le présent engagement volontaire ne doit en aucun cas être interprété comme remplaçant, étendant ou interprétant le cadre juridique existant. Cet engagement volontaire ne doit pas être utilisé comme preuve ou faire partie d'une preuve dans le cadre d'une procédure judiciaire.* '

la publicité du produit reste sur le site pour Amazon & eBay, et un mois pour Wish et l'équipe d'enquête. Ce délai est très différent des 5 jours ouvrables prévus dans l'engagement. Les retards auraient pu être évités avec une catégorie de signalement simple et claire concernant les produits dangereux. Cependant, il semble que le principal problème réside dans le manque d'engagement des plateformes en matière de sécurité[207], car les produits signalés sont restés en vente sur les plateformes sans que des mesures soient prises pour alerter les consommateurs ou forcer les commerçants à les rappeler.

L'approche non contraignante n'a pas porté ses fruits. À cet égard, les changements en cours de discussion dans le cadre de la loi sur les services numériques peuvent être utiles, mais il serait également utile d'aborder la question non seulement du point de vue de la responsabilité des intermédiaires, mais aussi en légiférant spécifiquement dans la version révisée de la directive sur la sécurité générale des produits et de la directive sur la responsabilité du fait des produits.

[207] Hannah Walsh, « Les sites d'achat ignorent les signalements de produits dangereux » *Quoi ? Magazine* (décembre 2020).

3.3. Réforme de la responsabilité des intermédiaires dans l'UE : La loi sur les services numériques

La loi sur les services numériques fait partie d'un ensemble composé de deux éléments législatifs : La loi sur les services numériques [208] (DSA) et la loi sur le marché numérique (DMA)[209], qui ne sont pour l'instant que des propositions. De nombreux changements pourraient donc venir modifier la forme générale des règlements proposés et le présent rapport indique les domaines dans lesquels certains changements pourraient être nécessaires pour protéger les consommateurs contre la vente de produits dangereux.

Le DSA proposé est un instrument horizontal. Elle vient compléter la législation sectorielle déjà existante. Elle couvre l'ensemble du contenu, y compris les biens et les services. **Son adoption ne remplacera pas les règles qui peuvent déjà être contenues ou qui seront contenues dans d'autres**

[208] Proposition de règlement sur les marchés contestables et équitables dans le secteur numérique (Loi sur les marchés numériques) (15.12.2020) COM (2020) 842 final. La DMA se concentre sur la réglementation des "gardiens", c'est-à-dire des grandes plateformes qui bénéficient d'une position bien établie et durable, souvent en raison des écosystèmes conglomeraux autour de leurs services de base, renforçant ainsi les barrières existantes. Elle répond essentiellement à des préoccupations en matière de concurrence, bien qu'une réglementation des marchés numériques puisse profiter aux consommateurs qui auraient à l'avenir plus de possibilités de changer de fournisseur s'ils le souhaitent. Cela pourrait à son tour conduire à des prix plus équitables. Les opérateurs qui se qualifient de "gardiens" sont soumis à de nouvelles obligations, notamment en ce qui concerne l'interopérabilité, l'accès aux données et les pratiques publicitaires. Pour faire appliquer ce nouveau cadre, l'UE a opté pour l'adoption d'enquêtes de marché. Le non-respect de ces obligations entraînera des amendes pouvant aller jusqu'à 10 % du chiffre d'affaires annuel mondial total et des pénalités périodiques pouvant aller jusqu'à 5 % du chiffre d'affaires quotidien moyen. Des recours supplémentaires sont disponibles en cas d'infractions systématiques à la suite d'une enquête de marché. Ces recours peuvent comprendre des mesures non financières telles que des mesures comportementales et structurelles.

[209] Proposition de règlement concernant un marché unique des services numériques (Loi sur les services numériques) et modifiant la directive 2000/31/CE (15.12.2020) COM (2020) 825 final.

législations sectorielles spécifiques sur la sécurité des produits. [210] Le DSA ne remplace pas non plus la directive sur le commerce électronique [211], mais elle se fonde sur ses dispositions et prévoit un mécanisme de coopération et de coordination pour la surveillance des obligations qu'elle impose. [212] Le DSA contrôlera les plateformes en ligne, y compris les réseaux sociaux et les marchés. Le DSA s'applique aux prestataires, quel que soit leur lieu d'établissement ou de résidence, dans la mesure où ils fournissent des services dans l'Union, mis en évidence par un lien substantiel avec l'Union.[213] **La proposition de DSA adopte un certain nombre de dispositions qui pourraient aider à lutter contre la vente de produits dangereux sur les plateformes,** bien qu'elles ne semblent pas aller assez loin. Toutefois, il est important de noter que dans le cadre du DSA, la vente de produits dangereux n'est pas un objectif principal.

3.3.1. Champ d'application du DSA

Le DSA est en mesure d'interrompre la vente de produits dangereux vendus via l'utilisation de plateformes intermédiaires. En effet, elle s'occupe des contenus illégaux.

---

[210] Art. 1(5)(h) du DSA. Veuillez noter que le DSA n'énumère pas les lois sur la sécurité des produits auxquelles elle peut faire référence. Elle ne mentionne spécifiquement que le règlement CPC 2017/2394.
[211] Bien qu'il supprime les articles 12 à 15 de la directive sur le commerce électronique, pour les intégrer dans le DSA. Voir le considérant 16 du DSA.
[212] Loi sur les services numériques COM (2020) 825 final, 4.
[213] Considérant 7 DSA. Le considérant 8 définit ce que peut être un lien substantiel.

Le contenu illégal est défini au sens large, et il comprend la vente de produits non conformes ou contrefaits. Il couvrira également les activités impliquant des infractions au droit de la consommation.[214] L'article 2, point f), définit la "plateforme en ligne" comme *le » fournisseur d'un service d'hébergement qui, à la demande d'un destinataire du service, stocke et diffuse des informations au public, à moins que cette activité ne constitue une caractéristique mineure et purement accessoire d'un autre service et que, pour des raisons objectives et techniques, elle ne puisse être utilisée sans cet autre service, et que l'intégration de la caractéristique dans l'autre service ne soit pas un moyen de contourner l'applicabilité du présent règlement ».* Cela comprendra donc les plateformes de vente au détail en ligne et les plateformes de réseaux sociaux qui peuvent faciliter la vente de produits dangereux.

3.3.2. Responsabilité en matière d'hébergement

L'article 5 du DSA prévoit (comme l'article 14 de la directive sur le commerce électronique) qu'aucune responsabilité n'est imposée aux fournisseurs qui n'ont pas « *une connaissance effective des activités illégales ou du contenu illégal et, en ce qui concerne les demandes de dommages-intérêts, n'ont pas connaissance de faits ou de circonstances qui font apparaître l'activité illégale ou le contenu illégal ; ou qui, lorsqu'ils ont*

[214] Considérant 12 du DSA et article 2, point g), du DSA.

connaissance de ces faits, agissent rapidement pour supprimer ou désactiver l'accès au contenu illégal ». Alors que la directive sur le commerce électronique décourageait effectivement les plates-formes de mener leurs propres enquêtes car elles risquaient de perdre leur rôle passif, le DSA permet aux hôtes de surveiller, s'ils le souhaitent, sans perdre la protection de l'exemption.[215] Toutefois, comme avec la directive sur le commerce électronique, aucune obligation générale de surveillance ou d'enquête ne peut être imposée aux plates-formes.[216]

Le BEUC a recommandé de créer un régime de responsabilité spécial pour les plateformes qui permettent la conclusion de contrats à distance. Cela exigerait que les plates-formes soient responsables des dommages lorsqu'elles ne prennent pas les mesures adéquates pour la protection des utilisateurs de la plateforme, après avoir obtenu des preuves crédibles d'une activité causant un préjudice physique.[217] Le BEUC a également émis l'idée que les plateformes d'échange devraient être responsables des dommages, de l'exécution du contrat et/ou des garanties et que les consommateurs devraient pouvoir exercer les mêmes droits et recours que ceux qui sont disponibles à l'encontre du fournisseur et du producteur

[215] Considérant 22 de l'DSA et article 6.
[216] Considérant 28 et article 7 du DSA.
[217] BEUC, « Making the Digital Services Act Work for Consumers » (2020) BEUC-X-2020-031, 30.04.2020, 15.

conformément aux législations existantes relatives aux ventes.[218]

En vertu de l'article 5 paragraphe 3 du DSA, les plateformes en ligne qui permettent aux consommateurs de conclure des contrats à distance avec des professionnels ne devraient pas pouvoir bénéficier de l'exonération de responsabilité des fournisseurs de services d'hébergement si le consommateur peut être amené à penser qu'il effectue des transactions avec la plateforme et non avec un tiers hébergé sur les plateformes.[219] **En tant que telle, elle n'impose pas aux plateformes l'obligation d'être responsables de la vente de produits dangereux. Il s'agit en fait d'une obligation de transparence.** En effet, la disposition s'applique en ce qui concerne la responsabilité en vertu des lois sur la consommation et l'exemption ne peut pas être utilisée uniquement si le "consommateur moyen et raisonnablement informé" pense que le produit est fourni par la plateforme elle-même ou par un tiers sous son autorité ou son contrôle. Il semble donc que tout ce que les plateformes doivent faire est d'inclure des avertissements bien visibles pour continuer à bénéficier de l'exemption. Toutefois, l'article 5 paragraphe 4 du

[218] BEUC, Loi sur les services numériques (n 217) 15. Le BEUC cite notamment les obligations d'information sur le fournisseur de biens et de services en vertu de la directive omnibus et de l'affaire C-149/15 *Whatelet contre Bietheres, en* vertu desquelles un intermédiaire peut être considéré comme un vendeur.
[219] Considérant 28 DSA.

DSA, explique que les tribunaux et les autorités administratives peuvent exiger du prestataire de services qu'il mette fin à une infraction ou qu'il la prévienne.

3.3.3. Traquer les vendeurs de produits dangereux

La proposition de DSA introduit des règles sur la traçabilité des utilisateurs professionnels.[220] Cela signifie que les plateformes en ligne sont tenues d'identifier leurs utilisateurs professionnels et de clarifier l'identité du vendeur. Cela peut aider à traquer les escrocs et les commerçants malhonnêtes qui vendent des produits illégaux (y compris des produits contrefaits et dangereux).

Les professionnels devraient être tenus de fournir certaines informations essentielles à la plateforme en ligne, notamment pour promouvoir des messages ou offrir des produits.[221] Ces informations comprennent :

- (a) Nom, adresse, numéro de téléphone et adresse électronique du professionnel ;

[220] Article 22 DSA. Cela répond aux recommandations du BEUC, qui exige une authentification solide des utilisateurs professionnels. Voir BEUC, Loi sur les services numériques (n 217) 11.
[221] Considérant 49 et article 22, point a), du DSA.

- (b) Une copie du document d'identification du professionnel ou toute autre identification électronique ;
- (c) les coordonnées bancaires du professionnel, lorsque celui-ci est une personne physique ;
- d) Le nom, l'adresse, le numéro de téléphone et l'adresse de courrier électronique de l'opérateur économique au sens de l'article 3, paragraphe 13, et de l'article 4 du règlement (UE) n° 2019/1020 (relatif à la surveillance du marché) ou de tout acte pertinent du droit de l'Union ;
- (e) Lorsque le professionnel est inscrit dans un registre du commerce ou dans un registre public similaire, le registre du commerce dans lequel le professionnel est inscrit et le numéro d'identification ou un moyen d'identification équivalent ;
- (f) Une autocertification par le professionnel s'engageant à n'offrir que des produits et services conformes aux règles applicables du droit de l'Union.

Les informations visées aux points (a), (d), (e) et (f) sont rendues publiques et mises à la disposition du destinataire du

service d'une manière claire, facilement accessible et compréhensible.[222] La plateforme en ligne conçoit et organise également son interface en ligne de manière à permettre aux professionnels de respecter leurs obligations en matière d'informations précontractuelles et d'informations sur la sécurité des produits en vertu du droit de l'Union applicable. [223]

Les plates-formes doivent faire des efforts raisonnables pour vérifier la fiabilité des informations fournies. Toutefois, le DSA s'arrête aux efforts qui seraient excessifs ou coûteux en termes d'enquêtes en ligne ou de vérifications sur place. Les plateformes ne doivent pas non plus être considérées comme garantissant la fiabilité des informations vis-à-vis des consommateurs et des autres parties intéressées.[224] Dans le cas de commerçants frauduleux établis à l'étranger, il semble que la plateforme n'ait qu'à demander des documents et les conserver. Elle ne devra pas nécessairement en vérifier la véracité. La plateforme est seulement tenue de faire des efforts raisonnables pour évaluer la fiabilité des informations concernant le nom, l'adresse, le numéro de téléphone et le courrier électronique, et de même pour l'opérateur économique et l'inscription dans un registre du commerce. Mais cela ne peut se faire que par le biais de bases de données officielles en ligne librement accessibles ou d'une interface en ligne mise à

[222] Art 22(6) DSA.
[223] Art 22(7) DSA.
[224] Considérant 50 DSA.

disposition par un État membre ou par l'Union, ou encore en demandant à l'opérateur économique de fournir des informations. Si l'on soupçonne que les informations sont inexactes et que l'opérateur économique ne les corrige pas, la plateforme peut suspendre le compte jusqu'à ce qu'il soit conforme. [225]

Cela ne semble donc pas aller assez loin et ne suffira probablement pas, en l'état, à protéger les consommateurs face à la vente de produits dangereux. **Il s'agit simplement d'une obligation de transparence et de simples contrôles qui peuvent ne pas être suffisamment sophistiqués pour saisir le grand volume de produits dangereux vendus sur les plateformes**. **Elle ne répond pas non plus aux recommandations du BEUC, qui exige une obligation de vérification rigoureuse des produits**.[226]

3.3.4. Élimination des produits dangereux

Un certain nombre de mesures contenues dans la proposition de DSA contribuent à la suppression des produits dangereux pour les consommateurs.

[225] Art 22(6) DSA.
[226] BEUC, Loi sur les services numériques (n 217) 11.

3.3.4.1. Les ordres des autorités judiciaires ou administratives nationales d'agir contre les contenus illégaux et de fournir des informations

L'article 8 prévoit que les plateformes doivent, sur demande d'une autorité judiciaire ou administrative nationale compétente, informer cette autorité de l'effet donné à leur ordre d'agir contre un contenu illégal spécifique. Cela doit être fait sans retard injustifié et en précisant la mesure prise et le moment où la mesure a été prise. Les ordonnances doivent toutefois contenir certains éléments spécifiques, notamment les raisons de l'illégalité, les URL exactes et/ou les informations permettant d'identifier le contenu illégal et certaines informations sur les recours disponibles, ainsi que la portée de l'ordonnance. L'ordonnance doit être suffisante pour atteindre l'objectif et rédigée dans la langue déclarée par le fournisseur. La commande est reçue par le coordinateur des services numériques, puis envoyée et diffusée à d'autres personnes dans d'autres États membres. Les fournisseurs peuvent également être invités à fournir des informations par le biais de commandes.[227]

En vertu de l'article 21, lorsqu'une plateforme en ligne prend connaissance d'informations laissant supposer qu'une infraction pénale grave impliquant une menace pour la vie ou

[227] Art 9 DSA.

la sécurité des personnes a été commise ou est susceptible de l'être, elle en informe rapidement les autorités répressives ou judiciaires de l'État membre ou des États membres concernés et fournit toutes les informations pertinentes. Lorsqu'il n'est pas possible d'identifier les États membres concernés, Europol peut en être informé.

3.3.4.2. Procédures de notification et d'action

La grande partie des répondants à la consultation publique ouverte de la Commission qui ont notifié des contenus ou des biens illicites aux fournisseurs de services numériques ont exprimé leur insatisfaction quant à la réponse et à l'inefficacité des mécanismes de notification après que l'exposition a eu lieu et ont noté la nécessité d'obligations de notification et d'action simples, normalisées et transparentes. [228] Le BEUC a également appelé à une plus grande harmonisation des processus.[229]

L'article 14 du DSA exige que les services d'hébergement mettent en place de tels mécanismes. Les utilisateurs de la plateforme (consommateurs, citoyens) pourront, pour la première fois, notifier les contenus suspectés d'être illégaux, un outil jusqu'ici réservé aux détenteurs de la propriété

[228] Loi sur les services numériques COM (2020) 825 final, 10.
[229] BEUC, Digital Services Act (n 217) 10 ; BEUC, Notice and Action principles on illegal content (2012) https://www.beuc.eu/publications/2012-00543-01-e.pdf.

intellectuelle aux côtés des responsables de l'application de la loi dans le cadre de l'engagement de sécurité des produits notamment. **Les plateformes sont tenues de mettre en place des procédures obligatoires pour retirer les produits illégaux. Les autorités publiques disposent de nouveaux outils pour demander directement le retrait des produits dangereux.**

Afin de faciliter l'identification du contenu et de l'action de l'opérateur économique diligent, le DSA énumère les éléments que les avis doivent contenir. Les avis qui contiennent tous ces éléments sont censés donner à la plateforme une connaissance ou une conscience réelle et donc faire qu'il soit nécessaire de prendre des mesures.[230]

Les notifications des "signaleurs de confiance" définies à l'article 19 sont prioritaires. Les signaleurs de confiance ne sont pas des personnes physiques. Ce sont des entités qui ont démontré qu'elles ont une expertise et une compétence particulières dans la lutte contre les contenus illicites, qu'elles représentent l'intérêt collectif et qu'elles sont indépendantes des plateformes. Ils exercent leurs activités dans le but de soumettre des notifications en temps utile, avec diligence et objectivité.[231] Les autorités publiques en font partie, mais il

[230] Art 14(3) du DSA.
[231] Considérant 46 et article 19, paragraphe 2, du DSA.

semble que les associations de consommateurs pourraient également en faire partie. Le statut de signaleur de confiance sera attribué par les coordinateurs des services numériques. Dans le cadre du DSA, l'autorité désignée pour superviser l'application et faire respecter le règlement est identifiée comme étant un coordinateur de services numériques. Il y en a un dans chaque État membre.[232]

Les ordres d'agir à l'encontre d'un contenu illégal ou de fournir des informations doivent être émis conformément à la législation de l'UE (en particulier la RGPD) et à l'interdiction des obligations générales de contrôler les informations ou de rechercher activement des faits ou des circonstances indiquant un contenu illégal (considérant 30). Le considérant 30 stipule que ce règlement est sans préjudice du règlement CPC 2017/2394 qui confère des pouvoirs spécifiques pour ordonner la fourniture d'informations aux autorités des États membres chargées de l'application du droit de la consommation, tandis que les conditions et exigences qui s'appliquent aux injonctions de fournir des informations sont sans préjudice d'autres actes de l'Union prévoyant des règles pertinentes similaires pour un secteur spécifique.

3.3.4.3. Diligence et application

[232] Considérant 73 DSA.

Tous les services intermédiaires devront signaler les activités relatives à la suppression et à la désactivation d'informations considérées comme des contenus illégaux ou contraires aux conditions générales.[233] **Pour les très grandes plateformes** (définies à l'article 25), des **exigences supplémentaires sont mises en place**. Elles sont définies dans la section 4 (articles 26 à 28). Cela comprend notamment une évaluation des risques et une analyse de la vulnérabilité aux biens illégaux sur leurs plateformes et des mesures d'atténuation faisant l'objet d'audits annuels. Pour garantir davantage la conformité, les chercheurs contrôlés ont accès aux données.[234] Les grandes plateformes devront également disposer de responsables de la conformité et sont soumises à des obligations de déclaration.[235] Pour les activités des très grandes plateformes, la Commission obtient certains pouvoirs d'exécution (notamment par le biais des articles 52 à 60). Le principal changement réside dans la possibilité d'ouvrir une procédure lorsqu'il est : (a) suspecté que la plateforme a pu enfreindre l'une des dispositions du DSA et que le coordinateur des services numériques n'a pas pris de mesures malgré une demande de la Commission ; (b) à la demande d'un coordinateur national des services numériques ; (c) parce qu'il est suspecté que la plateforme n'a pas respecté ses obligations

[233] Art 23 DSA.
[234] Art 31 DSA.
[235] Art 32 et 33 DSA.

de gestion des risques systémiques en vertu de la section 4 du chapitre 3.

La distinction entre les opérateurs (en raison de leur taille) est problématique. Selon le BEUC, un niveau élevé de protection des consommateurs ne devrait pas dépendre de la taille d'une entreprise. Cela créera un système de protection des consommateurs à deux niveaux, bien que certaines mesures ciblées soient possibles pour résoudre les problèmes liés au marché. [236] **Le principal inconvénient des exigences supplémentaires imposées aux grandes plateformes est qu'elles peuvent également en venir à renforcer les positions sur le marché, en signalant aux consommateurs que les grandes plateformes sont** plus **sûres** parce qu'elles sont plus réglementées. **Cela peut également conduire à un exode des professionnels malhonnêtes vers des plateformes plus petites pour éviter d'être détectés, ce qui signifie que les petites plateformes sont confrontées à des risques plus élevés.**

3.3.5. La nécessité de règles de responsabilité sectorielle pour la protection contre la vente de produits dangereux

[236] BEUC, Loi sur les services numériques (n 217) 8.

Dans l'ensemble, **le DSA aura sans doute un rôle à jouer dans la lutte contre la vente de produits dangereux sur les plateformes en ligne. Toutefois, le régime juridique proposé ne va pas jusqu'à imposer une responsabilité aux plateformes**. Cela signifie qu'une législation et des règles de responsabilité spécifiques sont encore nécessaires. En outre, le DSA explique également à l'article 1(5) du DSA que le règlement est sans préjudice des règles établies par le droit de l'Union sur la protection des consommateurs et la sécurité des produits, y compris le règlement (UE) 2017/2394 (le règlement CPC). En conséquence, nous explorons la législation spécifique sur la sécurité des produits et la manière dont elle devrait être configurée pour protéger les consommateurs contre la vente de produits dangereux sur les plateformes en ligne.

Notamment, selon le BEUC, et compte tenu de la forte incidence de produits dangereux vendus sur les plateformes, *"si les plateformes de vente en ligne ne peuvent être tenues pour responsables des produits défectueux qu'elles distribuent, elles ne peuvent être incitées à empêcher la circulation de ces biens dangereux"*.[237] À tout le moins, les plateformes devraient être clairement identifiées comme des fournisseurs au titre de la directive sur la responsabilité du fait des produits, ce qui

[237] BEUC, responsabilité du fait des produits 2.0 (n 157) 9.

signifie qu'elles seraient responsables à titre subsidiaire, au minimum :

- Si le producteur ne peut pas être identifié ;
- Si les plateformes n'informent pas le consommateur en temps utile de l'identité du producteur et ne permettent pas la communication entre le consommateur et le producteur en leur fournissant les coordonnées pertinentes ;
- Si le marché en ligne a reçu sur sa plateforme des preuves évidentes de produits non conformes ;
- Si le producteur est identifié mais ne prend pas de mesures pour remédier au préjudice ;
- Si le marché a une influence ou un contrôle prédominant dans la chaise de transaction. [238]

En ce qui concerne l'application de la DSGP, les marchés en ligne devraient être considérés comme des opérateurs économiques et avoir des obligations claires de contribuer à la sécurité générale des produits et à la surveillance du marché, être soumis à des sanctions par les autorités de surveillance du marché en cas de non-respect des obligations en matière

[238] BEUC, responsabilité du fait des produits 2.0 (n 157) 19.

de sécurité des produits et, en dernier ressort, être tenus responsables des dommages exposés par les consommateurs. En ce qui concerne le statut qu'ils peuvent avoir en tant qu'opérateurs économiques, voir la section 2.1.4.2.

Les mesures de responsabilité prévues par la DSGP devraient notamment permettre aux autorités du marché d'appliquer aux plateformes en ligne les mesures d'exécution contenues dans la DSGP. Le règlement 2019/1020 semble être un bon point de départ pour définir les obligations. Les mesures pourraient inclure :

- le retrait de produits de la chaîne d'approvisionnement, par le biais d'un retrait de la liste ou d'une retenue sur les produits commandés et non encore envoyés (si elle agit en tant que centre de traitement des commandes) ;
- une obligation de réponse aux alertes et de retrait des produits dangereux dans un délai très court [239];
- la consultation régulière des listes RAPEX et le retrait des produits dangereux en peu de temps ;

[239] Le BEUC propose 24 heures. Voir BEUC, ANEC (n.30) 12.

- l'impossibilité de remettre sur le marché les produits qui en ont été retirés ;
- la destruction des produits concernés dans les centres d'exécution sur instruction des autorités ;
- le rappel de produits auprès des consommateurs ;
- la diffusion des avis de rappel sur la plateforme et l'information proactive des consommateurs sur les produits dangereux ;
- la fourniture aux consommateurs des avertissements et des instructions pour une utilisation sûre ;
- la coopération avec les autorités sur toutes les questions relatives à la sécurité. [240]

Il serait également nécessaire de permettre aux autorités de surveillance du marché d'infliger des amendes et de traduire les marchés en ligne en justice en cas de non-respect de ces obligations. Bien entendu, les amendes devraient être proportionnées et dissuasives. Le BEUC suggère que les amendes perçues soient utilisées pour financer davantage d'activités de surveillance du marché. Le BEUC a également

[240] BEUC, ANEC (n 30) 12.

émis l'idée d'introduire des frais d'inspection obligatoires, comme c'est le cas dans le contrôle de la sécurité alimentaire.

© herbinisaac © Pixabay

4. Cadres internationaux d'élaboration et d'application des règles

L'un des principaux problèmes auxquels l'UE est confrontée est que si le niveau de protection est élevé au sein de l'UE, le même niveau de protection n'est pas uniformément en place ailleurs dans le monde. On observe toutefois un mouvement au sein de la communauté internationale vers un certain niveau d'harmonisation. Les recherches de la CNUCED sur la coopération internationale en matière de protection des consommateurs ont mis en évidence deux tendances convergentes. Les premiers accords commerciaux régionaux considèrent progressivement la coopération en matière de protection des consommateurs comme un moyen de faciliter la mise en œuvre des mesures de libéralisation du commerce. Deuxièmement, les préoccupations relatives à la protection des consommateurs dans la politique et l'application de la législation sont de plus en plus prises en compte dans les discussions multilatérales en raison de leur dimension mondiale.[241] Dans cette partie, nous décortiquons le cadre

[241] CNUCED, Coopération internationale en matière de protection des consommateurs (UNCTAD/SER.RP/2020/13), document de recherche n° 54 (2020) 43.

juridique international qui concerne la sécurité des produits et la vente de produits dangereux en ligne. Ce cadre comprend les règles de l'OMC, les lignes directrices de l'OCDE et de la CNUCED sur la protection des consommateurs et la sécurité des produits, ainsi que les mécanismes d'application.

4.1. Règles de l'OMC régissant le commerce des produits dangereux vendus en ligne

L'OMC n'est pas un cadre pour les entreprises mais pour les États qui, en tant que membres, négocient et conviennent de règles pour faciliter le commerce. Il est prouvé que le libre-échange contribue à bien des égards à offrir aux consommateurs une plus grande variété de produits et une meilleure qualité. L'abaissement des barrières tarifaires a en théorie un effet positif sur les consommateurs. Toutefois, le BEUC fait remarquer : *Ce n'est pas un effet automatique. Les importateurs paieront moins cher, mais ils ne répercuteront pas toujours les bénéfices de ces réductions tarifaires sur les consommateurs. Cela dépendra de divers facteurs, dont la pression concurrentielle sur le marché.* [242] En effet, l'amélioration du bien-être des consommateurs n'est pas un objectif des accords commerciaux et, à ce jour, il n'y a pas d'obligation formelle de fournir ou de contrôler ces avantages une fois qu'un accord est en place. La flambée des échanges de marchandises dangereuses en ligne met en évidence les limites du libre-échange qui ne peut produire des bénéfices que si des mesures appropriées sont prises pour préserver des conditions de concurrence équitables et éviter les pratiques commerciales déloyales.

[242] BEUC, *Négociations commerciales et dialogue sur la réglementation commerciale avec les États-Unis* (2019).

4.1.1. Le GATT et la vente de marchandises dangereuses

L'article 20 du GATT permet aux gouvernements de mettre en place certaines barrières au commerce, afin de protéger la vie ou la santé humaine, animale ou végétale, à condition que ces mesures n'équivalent pas en fait à du protectionnisme.[243] Il est également possible d'imposer des restrictions et de prendre les mesures "nécessaires pour assurer le respect des lois ou règlements qui ne sont pas incompatibles avec les dispositions du présent accord, y compris ceux qui ont trait à l'application des règlements douaniers, au respect des monopoles administrés conformément au paragraphe 4 de l'article II et à l'article XVII, à la protection des brevets, des marques de fabrique et des droits d'auteur et à la prévention des pratiques de nature à induire en erreur".[244] En conséquence, **il est possible d'envisager certaines restrictions pour éviter la vente en ligne de marchandises dangereuses aux consommateurs européens, car elles constituent une menace pour la santé humaine et peuvent équivaloir à des pratiques trompeuses lorsque les marchandises**

---

[243] Art XX (b) du GATT. L'article stipule que "*Sous réserve que ces mesures ne soient pas appliquées de façon à constituer un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où les mêmes conditions existent, ou une restriction déguisée au commerce international, aucune disposition du présent accord ne sera interprétée comme empêchant l'adoption ou l'application de mesures par une partie contractante :*
(a) (…)
b) nécessaires pour protéger la vie ou la santé des personnes, des animaux ou des plantes ;
c) (...) à j) (...).

[244] Art XX (d) du GATT.

dangereuses sont vendues à des consommateurs peu méfiants.

La vente en ligne de produits dangereux peut relever de l'application de l'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) si les marchandises vendues sont des denrées alimentaires (ce qui n'est pas du ressort de ce rapport). Elle relèvera également de l'OTC en ce qui concerne les normes de sécurité imposées pour les biens et services. Pour les produits alimentaires, animaux et végétaux, il existe un accord spécifique : l'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS). Dans le cadre de cet accord, il est autorisé à fixer des normes. Celles-ci devront être fondées sur la science et n'être appliquées que dans la mesure du nécessaire pour protéger la vie ou la santé des personnes, des animaux ou des plantes. Les mesures ne peuvent être arbitraires ou discriminatoires. L'utilisation de normes et de lignes directrices internationales est encouragée lorsqu'elles existent, bien qu'il soit possible d'aller au-delà et même de fixer de nouvelles normes à condition qu'elles ne soient pas discriminatoires (généralement en pénalisant les importateurs et en favorisant les producteurs nationaux). Les mesures peuvent à cet égard tenir compte du principe de précaution qui prévaut dans l'UE, bien que dans une mesure limitée, par le biais de l'article 5.7 SPS sur les mesures de précaution

temporaires. Les obstacles techniques au commerce (OTC)[245] sont un autre accord qui établit le cadre des processus et des réglementations techniques propres aux États, à condition qu'ils ne constituent pas un obstacle injustifié au commerce. Chaque pays reste libre d'adopter son propre ensemble de règles suffisantes pour protéger la vie ou la santé humaine, animale ou végétale ou pour répondre à d'autres intérêts des consommateurs. Toute règle adoptée doit cependant être juste et équitable et ne pas donner aux biens produits localement un avantage injuste.

4.1.2. Accord sur le commerce électronique

La déclaration ministérielle du 20 mai 1998 a établi un programme de travail sur le commerce électronique avec un accord aboutissant à ne pas imposer de droits de douane sur les transmissions électroniques. En 2017, la déclaration commune de l'OMC de Buenos Aires sur le commerce électronique a lancé des travaux exploratoires en vue de futures négociations de l'OMC sur les aspects du commerce électronique liés au commerce. Elle a été suivie par une déclaration commune de Davos sur le commerce électronique, datée du 25 janvier 2019, annonçant l'intention d'entamer des

[245] https://www.wto.org/english/tratop_e/tbt_e/tbt_e.htm

négociations de l'OMC sur les aspects du commerce électronique liés au commerce.[246] La communication de la Chine faisant suite à cette déclaration commune identifie la protection des consommateurs et les contrats en ligne comme des questions à négocier. Le sommet du G20 qui s'est tenu au Japon en 2019 a lancé la "voie d'Osaka", un "processus qui démontre la volonté de promouvoir des discussions politiques internationales, notamment l'élaboration de règles internationales sur les aspects du commerce électronique liés au commerce à l'OMC". [247] **Les négociations sont maintenant en cours et auraient bien progressé dans une série de domaines, notamment le renforcement de la confiance des consommateurs dans le commerce électronique et la protection des consommateurs en ligne, ainsi que la production d'un texte consolidé**. [248]

Pour gagner la confiance des consommateurs, il faut certainement agir sur la sécurité des produits, une démarche encouragée par le BEUC. Le BEUC explique notamment que des efforts doivent être faits pour s'assurer que les consommateurs ne seront pas lésés par des produits dangereux vendus en ligne et encourage la coopération en matière de protection des consommateurs, de surveillance du

[246] https://www.wto.org/english/news_e/news19_e/dgra_25jan19_e.htm
[247] Déclaration d'Osaka sur l'économie numérique, https://www.g20.org/pdf/special_event/en/special_event_01.pdf
[248] https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/ecom_14dec20_e.pdf. Notez que le texte n'est pas un document public et que je n'ai pas pu vérifier le contenu du texte de protection des consommateurs.

marché, d'application de la législation, de concurrence, de recours et de résolution des litiges.[249] Alors que les associations de consommateurs recommandent de maintenir les questions sensibles telles que la protection des données en dehors de tout accord de l'OMC, il semble que ces points aient été inclus et qu'ils pourraient à l'avenir avoir des conséquences importantes pour les consommateurs de l'UE, en abaissant effectivement le niveau de protection à même d'être étendu aux données personnelles des consommateurs.[250] **L'inclusion de règles de sécurité des consommateurs dans l'accord pourrait également être quelque peu risquée, car elle pourrait entraver le niveau de protection qui peut être offert à l'avenir.**

Il semble que l'on s'oriente vers la conclusion d'un accord de libre-échange qui, essentiellement, supprimerait toute taxe payée sur le commerce électronique. Il n'est pas certain que cela soit bénéfique pour les consommateurs. **La discrimination fiscale en faveur du commerce électronique peut contribuer à soutenir les géants de l'Internet (comme Amazon) et à pénaliser les points de vente physiques. Cela pourrait par suite pénaliser les consommateurs les plus pauvres car cela contribuerait à intensifier les monopoles**.

---

[249] BEUC, « Négociations de l'OMC sur le commerce électronique, recommandations du BEUC » (2019) BEUC-X-2019-014, 29.03.2019, 6 https://www.beuc.eu/publications/beuc-x-2019-014_wto_e-commerce_negotiations_-_beuc_recommendations.pdf

[250] Voir https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/ecom_14dec20_e.pdf, qui indique : Les discussions sur le flux de données sont essentielles pour obtenir un résultat de haut niveau et commercialement significatif. Les discussions sur ces questions sont en cours et s'intensifieront à partir de début 2021" et BEUC, négociations de l'OMC sur le commerce électronique (n 246) 7.

Un autre problème potentiel est le coût que le libre-échange en matière de commerce électronique fait peser sur l'environnement.

4.1.3. Accord sur les ADPIC et règles de propriété intellectuelle

L'accord ADPIC a été adopté en 1995. Il est assez complet dans la mesure où il couvre le droit d'auteur et les droits voisins, les marques, les indications géographiques, les dessins et modèles, les brevets et même les secrets commerciaux. Tous les droits ont des règles bien distinctes qui leur sont applicables et des recours liés à leur exercice. L'accord ADPIC comprend quelques détails concernant l'objet, les droits substantiels et les exceptions possibles ainsi que la durée de la protection accordée à chaque titulaire de droits. Les droits conférés sont inscrits dans une loi contraignante. La manière dont les droits substantiels sont conférés est définie par référence aux conventions internationales préexistantes (OMPI) : La Convention de Paris pour la protection de la propriété industrielle (Convention de Paris) et la Convention de Berne pour la protection des œuvres littéraires et artistiques (Convention de Berne). Toutes les dispositions de ces conventions sont applicables, à l'exception des dispositions relatives aux droits moraux de la Convention de Berne.

L'accord ADPIC va au-delà du droit international existant, car il "ajoute un nombre important d'obligations supplémentaires sur des questions pour lesquelles les conventions préexistantes sont muettes ou ont été jugées inadéquates". L'accord ADPIC est donc parfois appelé "accord Berne et Paris-plus ».[251] L'accord ADPIC est un accord sur les normes minimales. Il permet d'offrir une protection plus étendue. L'accord ADPIC laisse également les États membres libres de décider de la meilleure façon de mettre en œuvre l'accord au sein de leur propre système. Les règles contenues dans le système ADPIC sont soumises à la procédure d'arbitrage de l'OMC. **Toutefois, l'accord ADPIC présente de nombreux inconvénients et peut notamment être un outil permettant de renforcer les privilèges des monopoles. Il peut cependant être utile pour lutter contre la vente de faux produits qui peuvent s'avérer dangereux,** car il permet aux détenteurs de droits de propriété intellectuelle de faire valoir leurs droits, en gros dans le monde entier. Cela peut toutefois présenter certains inconvénients (voir section 0, annexe 1).

4.2. Normes internationales sur la sécurité et la protection des consommateurs

[251] https://www.wto.org/english/tratop_e/trips_e/intel2_e.htm.

Au niveau régional, un certain nombre de régions ont développé leur propre système de protection des consommateurs. Il s'agit par exemple de l'Union européenne (UE), de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN), de la Communauté des Caraïbes (CARICOM) ou du Marché commun du Sud (MERCOSUR), etc. Les systèmes régionaux travaillent normalement à l'harmonisation des lois nationales et au partage des institutions, bien que l'application de la législation reste largement nationale par nature. Dans l'UE, cependant, le règlement révisé 2017/2394 sur la coopération en matière de protection des consommateurs offrira des canaux de collaboration beaucoup plus étroits. **Au niveau international, il n'existe à ce jour aucun système harmonisé de droit de la consommation en vigueur. Ce sont plutôt les normes juridiques non contraignantes qui occupent cet espace.** Actuellement, les principaux instruments à cet égard sont les recommandations de l'OCDE[252] et les lignes directrices des Nations unies sur la protection des consommateurs. Ces dernières proposent un ensemble de principes convenus par l'Assemblée générale des Nations unies.[253] Ce sont des textes complémentaires. Ils ont tous deux été récemment révisés pour tenir compte de l'impact des technologies numériques sur la protection des

[252] OCDE (2016), *Protection des consommateurs dans le commerce électronique : Recommandation de l'OCDE*, Éditions de l'OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264255258-en.
[253] Adopté par l'Assemblée générale dans sa résolution 70/186 du 22 décembre 2015, A/RES/70/186.

consommateurs.[254] Bien qu'ils ne soient pas des instruments contraignants, ils ont été largement reconnus comme des normes et sont souvent utilisés par les pays en développement comme modèle pour l'élaboration de leurs lois locales. **Influencer la définition de normes internationales peut aider l'UE à protéger ses consommateurs contre la vente de produits dangereux en ligne.**

4.2.1. Les lignes directrices de la CNUCED sur la protection des consommateurs

Un certain nombre de sections des lignes directrices des Nations unies pour la protection des consommateurs (UNGCP) concernent directement le commerce électronique et la sécurité des produits. Par exemple, la ligne directrice 5 des Principes directeurs des Nations unies pour la protection des consommateurs énumère un certain nombre de "besoins légitimes" auxquels les principes directeurs sont censés répondre. Il s'agit notamment des besoins suivants

- c) la protection des consommateurs contre les risques pour leur santé et leur sécurité ;

[254] CNUCED, « Protection des consommateurs dans le commerce électronique », Note du Secrétariat de la CNUCED (TD/B/C.I/CPLP/7) avril 2017, 2.

- j) un niveau de protection des consommateurs utilisant le commerce électronique qui ne soit pas inférieur à celui offert par d'autres formes de commerce ;
- k) la protection de la vie privée des consommateurs et la libre circulation des informations à l'échelle mondiale.[255]

La section VB est axée sur la sécurité physique et contient des dispositions encourageant l'adoption de mesures (telles que la législation et les normes) et la tenue de dossiers de sécurité afin de garantir que les produits soient sûrs pour l'utilisation prévue et prévisible.[256] Elle soutient également des politiques appropriées pour la fabrication ou la sécurité des produits et prévoit la responsabilité des personnes responsables de la mise sur le marché des produits ainsi que l'obligation de signaler les produits dangereux, mais les mesures ne sont pas suffisantes ou ne permettront pas d'exiger le retrait des produits du marché. La section se limite à l'information. Toutefois, la ligne directrice 19 prévoit des procédures de rappel lorsque les produits sont jugés gravement défectueux et/ou constituent un danger important et grave même lorsqu'ils sont utilisés correctement. Les consommateurs peuvent être indemnisés lorsque les fabricants ou les distributeurs ne

[255] D'autres lignes directrices de la CNUCED sont pertinentes : G11, G14, G79-94 sur l'application des règles.
[256] Ligne directrice 16 de la CNUCED.

rappellent pas, ne remplacent pas ou ne modifient pas les produits dangereux dans un délai raisonnable.[257]

En outre, dans la section VD, les lignes directrices 33 à 35 traitent des normes de sécurité et de qualité des biens de consommation et des services. En particulier, la ligne directrice 34 explique que "lorsqu'une norme inférieure à la norme internationale généralement acceptée est appliquée en raison des conditions économiques locales, tous les efforts doivent être faits pour relever cette norme dès que possible. Il s'agit peut-être d'une disposition importante pour relever le niveau de protection des consommateurs non seulement dans l'UE mais aussi dans d'autres régions. De même, la ligne directrice 35 encourage la mise à disposition d'installations d'essai et d'organismes de certification.

La section VK sur les mesures relatives à des domaines spécifiques fait référence à la sécurité sous l'angle du contrôle de la qualité des produits, et ce dans un certain nombre de domaines, notamment les aliments, l'eau et les produits pharmaceutiques. Elle renvoie aux organismes internationaux compétents, notamment le *Codex Alimentarus* et l'OMS. [258]

---

[257] Ligne directrice 19 de la CNUCED.

[258] CNUCED, *Manuel sur la protection des consommateurs* (2017) 60, https://unctad.org/webflyer/manual-consumer-protection.

La section VI est consacrée au commerce électronique et contient deux lignes directrices particulièrement pertinentes. La ligne directrice 63 stipule que "les États membres devraient s'efforcer de renforcer la confiance des consommateurs dans le commerce électronique en poursuivant l'élaboration de politiques de protection des consommateurs transparentes et efficaces, garantissant un niveau de protection qui ne soit pas inférieur à celui accordé aux autres formes de commerce". Cela peut être interprété comme une garantie que les produits dangereux peuvent être éradiqués, car un préjudice généralisé pour les consommateurs éroderait la confiance dans le commerce électronique. La ligne directrice 64 explique que "les États membres devraient, le cas échéant, revoir les politiques de protection des consommateurs existantes pour tenir compte des caractéristiques particulières du commerce électronique et veiller à ce que les consommateurs et les entreprises soient informés et conscients de leurs droits et obligations sur le marché numérique".

Parallèlement aux lignes directrices, la CNUCED a publié un manuel sur la protection des consommateurs [259] dont le chapitre IX est consacré à la sécurité et à la responsabilité du fait des produits. Ce chapitre présente notamment les composantes d'une politique globale de sécurité des produits,

[259] CNUCED, Manuel sur la protection des consommateurs (2017) 60, https://unctad.org/webflyer/manual-consumer-protection.

en identifiant six éléments de base ainsi que quelques développements sur la responsabilité engendrée du fait des produits.

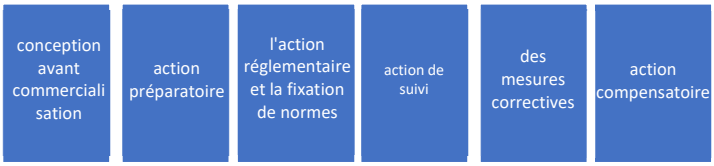


Fig. 4. Composantes d'une politique globale de sécurité des produits. Source : Manuel de la CNUCED sur la protection des consommateurs (2017).

Le chapitre XII est consacré au commerce électronique. Il fournit des informations générales utiles et indique les principaux problèmes à résoudre. Le manuel contient également un chapitre XIII sur la vie privée. Il convient de noter qu'il n'y a guère de mention des dernières technologies ni de reconnaissance des dangers possibles de la personnalisation et/ou de la collecte de données.

4.2.2. Les recommandations de l'OCDE

La recommandation du Conseil de l'OCDE sur la sécurité des produits de consommation a été adoptée en juillet 2020. Cette recommandation actualise les instruments juridiques préexistants sur la sécurité des produits de consommation et

s'appuie sur les travaux du Comité pour la politique des consommateurs et de son groupe de travail sur la sécurité des produits de consommation (WPCPS). La recommandation de l'OCDE (2020) prend en compte les défis actuels et émergents en matière de sécurité des produits de consommation, engendrés par les nouvelles technologies, l'augmentation des échanges transfrontaliers et la complexité accrue des chaînes d'approvisionnement mondialisées.[260] Elle a une large portée dans la mesure où elle inclut tous les acteurs de la chaîne d'approvisionnement, ainsi que les achats en ligne et dans les magasins. La recommandation reconnaît le droit des consommateurs à des produits sûrs et à des alertes rapides lorsque des produits dangereux sont sur le marché ou font l'objet d'une interdiction ou d'un rappel. Il s'agit d'une caractéristique innovante car elle relie déjà un outil, les alertes rapides, au droit à la sécurité et élève l'accès à ces notifications au rang de droit des consommateurs. Pour ce faire, elle s'appuie sur des preuves et des sources de données, y compris, si possible, la collecte de données sur les blessures, une approche de gestion et d'évaluation des risques systémiques, le partage d'informations et des initiatives de sensibilisation. Elle accorde également une attention particulière aux consommateurs vulnérables. [261]

[260] OCDE, « Recommandation du Conseil sur la sécurité des produits de consommation », OECD/LEGAL/0459 (2020) 3.
[261] Ibid.

La recommandation de l'OCDE sur le commerce électronique[262] mérite également d'être signalée.[263] Elle traite des risques en matière de protection de la vie privée et de sécurité[264] et encourage les entreprises à ne pas offrir, faire de la publicité ou commercialiser des biens ou des services qui présentent un risque déraisonnable pour la santé ou la sécurité des consommateurs et à coopérer avec les autorités chargées de faire appliquer la loi lorsque ce risque existe.[265] Son champ d'application comprend le commerce électronique entre entreprises et consommateurs, y compris les "pratiques commerciales par lesquelles les entreprises permettent et facilitent les transactions de consommateur à consommateur" (les intermédiaires sont donc inclus). Il couvre également les "pratiques commerciales liées aux transactions monétaires et non monétaires portant sur des biens et des services, y compris les produits à contenu numérique". La recommandation développe également les principes de coopération mondiale. [266]

---

[262] https://read.oecd-ilibrary.org/industry-and-services/oecd-recommendation-of-the-council-on-consumer-protection-in-e-commerce_9789264255258-en#page3.
[263] Il est mentionné dans les lignes directrices de la CNUCED spécifiques au commerce électronique, ligne directrice 65.
[264] Recommandations 48 et 49.
[265] Recommandation 23.
[266] Recommandation 54. Cela comprend : la communication, la coordination et la coopération devraient être développées, y compris la recherche d'un consensus, tant au niveau national qu'international, sur les principales protections des consommateurs afin de promouvoir le bien-être des consommateurs et de renforcer leur confiance, d'assurer la prévisibilité pour les entreprises et de protéger les consommateurs. L'accent est mis sur la reconnaissance mutuelle des jugements et sur l'examen du rôle du droit applicable et de la juridiction pour renforcer la confiance dans le commerce électronique.

4.2.3. Normes internationales volontaires

Dans d'autres forums internationaux non gouvernementaux, la protection des consommateurs est également considérée comme une préoccupation prioritaire. L'ISO, l'Organisation internationale de normalisation, est une organisation non gouvernementale indépendante qui réunit des experts pour élaborer des normes volontaires. Celles-ci sont basées sur un consensus et sont pertinentes pour le marché. Elles visent à soutenir l'innovation et à fournir des solutions aux défis mondiaux.[267] L'ISO accueille un comité sur la politique des consommateurs (COPOLCO) qui s'efforce de garantir que les intérêts des consommateurs soient représentés lors de l'adoption des normes. L'ISO a publié un certain nombre de normes pertinentes sur la sécurité des produits (principalement des normes verticales sur des produits particuliers tels que les jouets ou les cosmétiques) ainsi que :

- ISO 10377:2013 qui fournit des conseils pratiques aux fournisseurs sur l'évaluation et la gestion de la sécurité des produits de consommation, y compris une documentation efficace sur l'évaluation et la gestion des risques pour répondre aux exigences applicables ;
- Commerce électronique B2C (ISO 10008:2013). [268]

[267] https://www.iso.org/about-us.html.
[268] https://www.iso.org/standard/54081.html. La norme a été révisée et confirmée en 2019.

4.3. Application internationale des lois sur la sécurité des consommateurs

L'application du droit de la consommation repose en grande partie sur l'application privée et sur l'application publique.[269] Dans le contexte des produits dangereux, cette dichotomie est maintenue au niveau de l'UE, avec deux instruments distincts applicables : la DSGP et la directive sur la responsabilité du fait des produits. Les instruments internationaux reconnaissent également cette distinction, avec des dispositions concernant à la fois la coopération internationale et l'accès des consommateurs aux voies de recours. Toutefois, l'application de la législation en matière de consommation est généralement répartie entre les entités chargées de l'application des lois générales sur la consommation (telles que la directive sur la protection des consommateurs ou la directive sur les droits des consommateurs) [270] et les entités spécialisées dans la surveillance du marché et donc dans l'application de la législation sur la sécurité des consommateurs. Les contrôles

[269] L'application du droit de la consommation fait l'objet d'un module complet. Cette partie vise uniquement à mettre en évidence les points les plus pertinents en ce qui concerne le commerce électronique et les nouvelles technologies. Elle doit être lue conjointement avec le module sur l'application du droit.

[270] Dans l'UE, la coopération est formalisée par le réseau de coopération en matière de protection des consommateurs, qui est un réseau d'autorités chargées de faire appliquer la législation européenne en matière de protection des consommateurs. Le réseau CPC permet aux autorités de partager les meilleures pratiques et de fournir des mécanismes d'assistance mutuelle. Le réseau s'appuie sur le règlement 2017/2394 (CPC) relatif à la coopération en matière de protection des consommateurs. Ce règlement vise à fournir les outils nécessaires à une meilleure application de la législation dans la sphère numérique.

douaniers et l'application de la loi par les agents des douanes sont également une autre pièce du puzzle et ne sont pas toujours pleinement intégrés dans les systèmes d'application de la loi.

4.3.1. L'application transfrontalière de la sécurité manque d'infrastructures

L'application des règles par les pouvoirs publics est encore compliquée par la nécessité croissante d'assurer une application transfrontalière. En effet, *"une application inefficace dans les cas d'infractions transfrontalières (...) dans l'environnement numérique permet aux opérateurs d'échapper à l'application de la loi en se déplaçant (...). Elle entraîne également une distorsion de la concurrence pour les professionnels respectueux de la loi (...) et porte donc directement préjudice aux consommateurs et sape la confiance des consommateurs dans les transactions transfrontalières (...)"*.[271] La nature transfrontalière du commerce électronique aggrave les effets des trois principaux défis structurels auxquels sont confrontés les responsables de l'application des lois, quelle que soit leur mission :

- La diversité des régimes juridiques applicables ;

[271] Considérant 3, règlement CPC 2017/2394.

- Les limites des mécanismes d'application privés (ou de l'engagement des consommateurs à leur égard) ;
- La diversité des mécanismes publics d'application en place.

Sans surprise, la CNUCED note que « *la coopération internationale transfrontalière, en particulier en matière d'application de la loi, est encore relativement rare. À l'exception de l'Union européenne, elle repose actuellement sur une coopération informelle entre agences, qui peut être insuffisante pour faire face de manière adéquate au nombre croissant de pratiques commerciales déloyales transfrontalières. Elle ne permet pas non plus de régler les litiges de manière satisfaisante et d'offrir des voies de recours aux consommateurs, en particulier à ceux qui font des achats en ligne, ce qui, en fin de compte, nuit à la confiance dans les marchés numériques* »[272].

Il n'existe actuellement aucun organisme international de coopération en matière d'application de la loi. Ce qui s'en approcherait le plus est le Réseau international de protection des consommateurs et de contrôle de l'application de la législation (RIP) [273] . Son mandat est de partager des informations sur les pratiques commerciales déloyales

[272] CNUCED, « Coopération internationale en matière de protection des consommateurs » (UNCTAD/SER.RP/2020/13), document de recherche n° 54 (2020) 43.
[273] https://www.icpen.org

transfrontalières qui affectent les intérêts des consommateurs et d'encourager la collaboration internationale[274]. Il n'est donc pas axé sur l'application de la législation en matière de sécurité des consommateurs. **Toutefois, dans ces domaines, on peut noter les progrès réalisés par l'OCDE et la CNUCED**.

4.3.2. Échange rapide d'informations à l'échelle internationale sur les produits non alimentaires dangereux

La surveillance et la collecte de données sont deux pierres angulaires qui sont particulièrement urgentes lorsque les biens sont vendus à l'étranger. Le besoin d'accès à l'information est aigu pour pouvoir améliorer la coordination internationale entre les autorités de surveillance du marché et permettre aux consommateurs et aux entreprises d'être également sensibilisés aux problèmes potentiels.

La CNUCED peut jouer un rôle de promoteur et permettre l'émergence d'un consensus. Cela a été le cas récemment avec l'adoption de la **recommandation sur la "Prévention de la distribution transfrontalière de produits de consommation dangereux connus" par la huitième conférence des Nations unies sur la concurrence et la**

[274] https://www.icpen.org/who-we-are.

protection des consommateurs qui s'est tenue en 2020.[275] La recommandation note l'existence de mécanismes d'échange d'informations, notamment le réseau [276] EU Rapex [277] , le réseau sur la sécurité et la santé des consommateurs de l'Organisation des États américains et le portail de l'OCDE sur les rappels mondiaux.[278] **Elle préconise des mesures contre les distributeurs malhonnêtes qui continuent à proposer des produits qui ont été retirés du marché pour cause de non-conformité dans un pays mais qui n'ont pas encore été évalués ou n'ont pas encore fait l'objet d'une action dans un autre.**

La **recommandation de l'OCDE**[279] sur la sécurité des produits de consommation **préconise le partage d'informations entre les organismes gouvernementaux de sécurité, comme principal moyen**. La recommandation IV(1) explique que ces initiatives peuvent inclure : *(a) la législation, les règlements et les lignes directrices sur la sécurité des produits de consommation, ainsi que les projets de législation et de réglementation officiellement publiés ; (b) les mesures individuelles, telles que les retraits, les interdictions, les rappels*

---

[275] https://unctad.org/system/files/information-document/tdrbpconf9_d01_consumer-products_en.pdf
[276] https://www.sites.oas.org/rcss/en/Pages/default.aspx
[277] https://ec.europa.eu/consumers/consumers_safety/safety_products/rapex/alerts/?event=main.listNotifications&lng=en
[278] https://globalrecalls.oecd.org/#/
[279] OECD/LEGAL/0459. Il convient de noter qu'une recommandation de l'OCDE n'est pas juridiquement contraignante mais que la pratique accorde aux recommandations une grande force morale car elle représente la volonté politique des membres de l'OCDE. En conséquence, on s'attend à ce que les membres fassent tout leur possible pour mettre pleinement en œuvre une recommandation, sauf s'ils se sont abstenus lors du processus d'adoption.

de produits et autres mesures correctives ; (c) les projets de recherche développés ou parrainés par les gouvernements, entrepris par les universités, les entreprises et d'autres organisations, ainsi que le résultat des analyses des données sur les blessures ; (d) les méthodologies et pratiques d'évaluation des risques ; et (e) les risques émergents en matière de sécurité des produits. La recommandation VIII charge le groupe de travail sur la sécurité des produits de consommation (WPCPS) de servir de forum pour l'échange d'informations concernant la mise en œuvre de la recommandation, d'élaborer des lignes directrices sur les meilleures pratiques et de servir de forum utilisant le **portail de l'OCDE sur les rappels mondiaux pour l'échange rapide d'informations sur les rappels dans le monde entier**. Le WPCPS est l'entité qui gère le portail de rappel des produits[280], une plateforme en ligne permettant de signaler et de consulter des informations sur les rappels de produits dans plus de 47 pays. Sur le portail, le plus grand nombre d'avis concerne les jouets et les jeux[281], suivis par l'automobile, les fournitures électriques et les vêtements. Les problèmes les plus signalés concernent des produits fabriqués en Chine, suivis par les produits fabriqués aux États-Unis. Les pays qui signalent le

[280] https://globalrecalls.oecd.org/#/
[281] Données observées sur le tableau de bord, le 15.12.2020 pour une période de 10 ans s'étendant de 2010 à 2020 (à noter que le portail a été lancé en 2012), https://globalrecalls.oecd.org/#/dashboard. Si les chiffres sont ajustés pour une période de 5 ans, les résultats restent globalement similaires.

plus de problèmes sur la plateforme sont l'UE, l'Australie, le Canada et les États-Unis.[282]

La coopération et les échanges internationaux sur les produits dangereux constituent une étape importante. À cet égard, l'UE collabore désormais avec des pays ayant des marchés similaires, notamment le Canada, pour échanger des informations sur les produits dangereux. Et d'autres échanges sont en cours avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Plus important encore, l'UE s'engage avec la Chine et coopère par le biais du système RAPEX-Chine pour transmettre des informations à ses homologues chinois.[283] Cela a contribué à réduire le nombre de produits dangereux entrant dans l'UE, même si les chiffres montrent clairement que les produits dangereux en provenance de Chine sont nombreux. En outre, la Commission prévoit d'élaborer un plan d'action avec la Chine afin de renforcer la coopération en matière de sécurité des produits vendus en ligne. Elle se concentre également sur d'autres juridictions, notamment l'Afrique.

Mais l'application transfrontalière des lois se heurte à de nombreux obstacles, notamment au fait que les autorités chargées de l'application des lois dans les différents États

[282] Notez qu'ils sont également partenaires du projet. Voir, https://globalrecalls.oecd.org/#/project-partners.
[283] Communication de la Commission, « Nouveau programme pour les consommateurs - Renforcer la capacité de résistance des consommateurs à une relance durable » COM (2020) 696 final 19.

ou régions ne sont mandatées que dans les limites de leur juridiction. Les principaux obstacles à la coopération sont l'insuffisance des ressources, le manque de pouvoir juridique, l'incompatibilité des régimes juridiques, la langue, la vie privée et souvent les lois sur la protection des données qui peuvent empêcher la divulgation de données sur les personnes ou les pratiques commerciales. En outre, il existe un fossé au niveau national, régional et international qui doit être comblé pour accroître la capacité d'action des autorités nationales chargées de faire respecter la loi au sein de l'environnement numérique mondial. [284]

4.3.3. Pouvoirs et outils d'exécution à l'ère numérique

Les autorités chargées de faire appliquer la loi doivent être en mesure de mener des enquêtes pour recueillir les données pertinentes qui sous-tendent leurs efforts. C'est un exercice qui, en soi, même au seul niveau national, peut être difficile dans un environnement numérique. Alors que par le passé, les documents pouvaient être rassemblés en pénétrant dans des locaux physiques, la plupart des preuves qui peuvent être

[284] Il s'agit par exemple d'un obstacle à l'application générale du droit de la consommation. Voir, FTC, CMA, *Cross-Border Enforcement Toolkit for Consumer Authorities and Legislators* (Groupe intergouvernemental d'experts sur le droit et la politique des consommateurs, 4e session, 8-9 juillet 2019), https://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/cicplp_Toolkit.pdf. La boîte à outils se concentre sur trois domaines : le partage et la coordination des renseignements, les enquêtes et la garantie des résultats.

nécessaires aujourd'hui ne seront pas seulement de nature numérique, mais pourront être hébergées sur des serveurs à l'étranger, même si l'entreprise faisant l'objet d'une enquête possède des locaux dans le pays où se trouve l'autorité chargée de faire appliquer la loi. En outre, une certaine expertise spécifique peut être nécessaire pour comprendre le code et les algorithmes qui font fonctionner un site web, une application mobile ou un produit particulier soupçonné de présenter des risques pour la sécurité.

Cela signifie qu'ils doivent disposer d'une série de pouvoirs adaptés à ce nouvel environnement, y compris des compétences d'investigation, qui peuvent inclure la collecte d'informations auprès de tiers tels que des plateformes en ligne. Pourtant, le document de l'OCDE sur l'économie numérique consacré à l'application de la protection des consommateurs dans un marché numérique mondial[285] a révélé qu'une petite majorité des pays étudiés (57 %) disposaient de cadres juridiques pour traiter la question de la capacité de leurs autorités de protection des consommateurs à recueillir des informations auprès des fournisseurs d'accès à Internet. Un autre outil important à cet égard est la **conduite de balayages Internet :** ceux-ci ont été utilisés dans le

[285] Document de l'OCDE sur l'économie numérique sur l'application de la protection des consommateurs dans un marché numérique mondial, mars 2018, n° 266 (2018) 13.

domaine de la sécurité des produits, notamment par l'OCDE.[286] La ligne directrice 83 de l'UNGCP qui stipule que les organismes de protection des consommateurs des États membres doivent coordonner les enquêtes et les activités d'application de la loi afin d'éviter toute interférence avec les enquêtes et les activités d'application de la loi des organismes de protection des consommateurs ayant lieu dans d'autres juridictions. Dans le domaine de la sécurité des produits, l'OCDE impose la coopération internationale dans le cadre de ses recommandations.

Un certain nombre de canaux peuvent être utilisés pour déclencher des enquêtes. Les plaintes des consommateurs, les informations fournies par les organisations de consommateurs, les plaintes des entreprises, les reportages des médias et l'expérience du personnel de l'agence de contrôle peuvent tous contribuer à définir les priorités. Il est également important d'utiliser des mécanismes de signalement et des outils de classification et d'analyse des plaintes. La recommandation de l'OCDE sur la sécurité des produits de consommation enjoint les adhérents à participer avec les entreprises et les autres parties prenantes à **l'élaboration d'une taxonomie mondiale des données sur les blessures,**

[286] Il s'agit d'un ensemble de contrôles effectués simultanément sur des sites web pour identifier les infractions au droit de la consommation dans un secteur particulier. Les balayages sont un processus en deux étapes au cours duquel les responsables de l'application de la loi passent au crible les sites web pour trouver des infractions et utilisent ces informations pour demander aux commerçants de prendre des mesures correctives ou de faire appliquer la loi. Les balayages nécessitent donc une coordination.

à participer aux procédures de collecte et d'analyse de ces données, le cas échéant, et de tenir compte de l'intérêt d'aligner la taxonomie sur des systèmes bien établis. [287]

Il va également sans dire que les **responsables de l'application doivent pouvoir obtenir des sanctions pour assurer la conformité, ce qui peut inclure la possibilité de rappeler des produits lorsque les responsables ne le sont pas**. Toutefois, il convient également de mettre l'accent sur les actions préventives, telles que l'éducation des consommateurs ou la publication de conseils, de codes de pratique pour l'industrie, car ils peuvent éviter de porter préjudice aux consommateurs, améliorer la confiance dans les marchés et permettre aux responsables de l'application des lois de réaliser des économies. Une sanction éventuellement importante pourrait être d'envisager la possibilité de fermer des sites web et d'essayer de s'assurer qu'ils ne peuvent pas être recréés sous un autre nom de domaine ou de demander aux plateformes de s'assurer que les vendeurs récidivistes ne puissent plus figurer sur leurs sites.

4.4. Rôle des douanes pour empêcher les produits dangereux d'atteindre les consommateurs européens

[287] Recommandation IV (8).

Le rôle des douanes est de contrôler la circulation des marchandises en vue de sauvegarder les intérêts de l'État (par exemple en matière de protection de la santé et de la sécurité) et d'assurer la perception des recettes (c'est-à-dire les droits d'importation et d'exportation). Le **droit douanier** est un domaine juridique complexe. Il comporte un grand nombre d'éléments et son rapport avec la protection des consommateurs n'est pas bien documenté. Cependant, **ce droit a un rôle essentiel à jouer pour garantir que les produits dangereux fabriqués et vendus en dehors de l'UE n'atteignent pas les consommateurs**.

L'enquête de Consumers International indique que certaines procédures obligatoires de dédouanement des marchandises sûres impliquaient des contrôles douaniers. Par exemple, 56 % des répondants ont indiqué que les produits importés devaient être dédouanés pour leur caractère sûr pour le marché et 24 % ont déclaré qu'un produit est automatiquement dédouané s'il a été certifié par un organisme étranger accrédité d'évaluation de la conformité.[288] En vertu des règles de l'OMC, il est également possible d'apporter des modifications aux règles douanières afin de protéger les consommateurs contre les produits dangereux si ces modifications sont compatibles avec les règles de l'OMC (notamment le GATT).

[288] Consumers International, *Le défi de la protection des consommateurs contre les produits dangereux, une image globale* (mai 2018) 12.

Au sein de l'UE, l'Union a une compétence exclusive dans le domaine de l'union douanière.[289] Aucun tarif commercial ou mesure d'effet équivalent ne doit s'appliquer entre les États membres.[290] Les États membres de l'UE sont également tenus d'appliquer un tarif douanier commun pour les échanges avec les pays hors de l'UE. Les droits du tarif douanier commun sont fixés par le Conseil sur proposition de la Commission.[291] **La principale source de droit douanier dans l'UE est le code des douanes de l'Union (UCC),** tel qu'il est établi par le règlement 952/2013 (refonte). [292]

4.4.1. Procédures douanières dans le cadre de l'UCC

L'UCC contient les "règles de fond pour l'application des droits de douane et des mesures pertinentes aux marchandises échangées avec des pays tiers".[293] Le code des douanes prévoit des règles concernant le champ d'application et les personnes couvertes par les droits de douane, les classifications tarifaires des marchandises, les valeurs en douane, les procédures à suivre pour l'introduction de

[289] Article 3, paragraphe 1, point a), du TFUE.
[290] Art 28 TFUE.
[291] Art 31 TFUE. L'article 32 énonce les principes qui doivent guider la Commission dans l'accomplissement de ses tâches.
[292] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0952&rid=1
[293] Massimo Fabio, *Customs Law of the European Union* (Kluwer Law International 2020) para 1.04.

marchandises sur le territoire de l'union douanière ainsi que les contrôles douaniers et la mise en libre pratique des marchandises, entre autres. L'UCC est complétée par le règlement 2015/2446 qui contient des règles détaillées concernant certains aspects de l'UCC [294] et le règlement 2015/2447 qui fixe les règles d'application de certaines dispositions du règlement 952/2013.

Les autorités douanières sont principalement responsables de la surveillance du commerce international de l'Union (...) et de la sécurité globale de la chaîne d'approvisionnement. Elles remplissent leur rôle en mettant en place des **mesures de protection** :

- des intérêts financiers de l'Union et de ses États membres,
- de **l'Union contre le commerce déloyal et illégal** tout en soutenant l'activité commerciale légitime,
- de **la sécurité et la sûreté de l'Union et de ses résidents**, ainsi que la protection de l'environnement, le cas échéant en étroite coopération avec d'autres autorités,
- du maintien d'un équilibre adéquat entre les contrôles douaniers et la facilitation du commerce légitime.[295]

[294] Ce règlement est modifié par le règlement 2016/341 qui complète également le règlement 952/2013.
[295] Art. 3 du règlement 952/2013 refondu.

Les marchandises introduites dans le territoire douanier de l'Union sont régies par les articles 127 et s. de l'UCC. Avant leur arrivée, les marchandises font l'objet d'une déclaration sommaire d'entrée, à laquelle il peut être dérogé dans certaines circonstances (notamment pour les marchandises en transit) et qui est normalement déposée par le transporteur au premier point d'entrée dans un délai déterminé avant l'introduction des marchandises.[296] Cette déclaration d'entrée contient les informations nécessaires à l'analyse des risques à des fins de sécurité et de sûreté.[297] Les douanes ont un plan pour déployer des projets informatiques afin d'être totalement dématérialisées d'ici 2025.

Fig. 5. Phases des contrôles douaniers

Lorsque les marchandises arrivent dans l'Union, le mode d'arrivée peut dicter des procédures différentes. Il existe également différentes déclarations en douane. Les procédures

[296] Art 127 Reg 952/2013 refonte.
[297] Art 127(5) du règlement 952/2013 refondu.

douanières peuvent être assez complexes, mais elles commencent normalement par une déclaration suivie d'une vérification des marchandises et d'une décision sur les marchandises, soit pour la mainlevée si elles sont jugées conformes à la législation douanière, soit pour une élimination des marchandises si elles ne le sont pas. Le système informatique de contrôle des imputations mis en place exigera qu'une déclaration sommaire électronique soit préparée avant l'arrivée des marchandises dans l'UE. Il existe différentes règles concernant le délai d'anticipation, notamment en fonction du mode de transport. La responsabilité de remplir la déclaration électronique incombera au transporteur. Toutefois, cela ne s'applique pas si les envois sont envoyés par les services postaux, bien qu'il soit prévu d'élaborer de nouvelles règles de déclaration qui exigeront de telles déclarations dans un avenir proche.

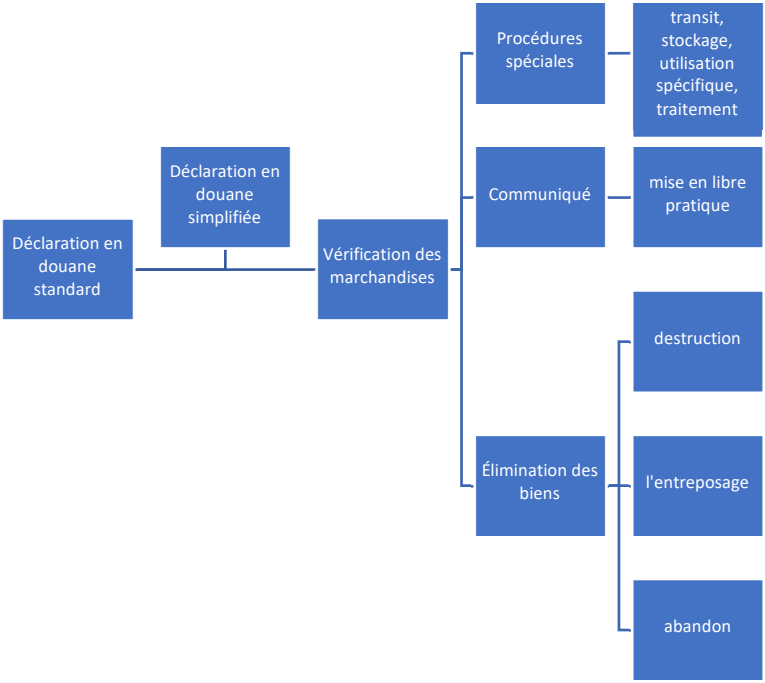


Fig. 6. Principales procédures douanières

Il est prévu que les modifications apportées à l'infrastructure informatique permettent à l'avenir d'utiliser et d'analyser des millions d'enregistrements de données supplémentaires afin d'obtenir une meilleure image des modèles d'importation pouvant être utilisés pour la détection. Le plan d'action douanier 2020 note également que les plateformes en ligne qui contiennent des données détaillées couvrant toute la chaîne d'approvisionnement pour chaque achat soient tenues de partager ces données à l'avenir

dans le cadre d'une obligation de déclaration des informations douanières pertinentes. Cela pourrait être réalisé par une révision du code des douanes de l'Union.

4.4.2. Procédures douanières dans le cadre du règlement 2019/1020 sur la surveillance du marché

Le règlement 2019/1020 sur la surveillance du marché (section 2.1.5.4), qui s'applique à certains produits spécifiques (mais pas à tous les produits de consommation relevant du champ d'application de la DSGP), prévoit des **dispositions pour le contrôle des produits entrant dans l'Union. Il pourrait servir de modèle pour s'étendre à tous les biens de consommation soumis à la DSGP.**

Le règlement 2019/1020 sur la surveillance du marché fait spécifiquement référence aux produits entrant sur le marché de l'Union et les produits soumis au droit de l'Union qui sont placés sous la procédure douanière de « mise en libre pratique » soient soumis aux contrôles effectués par des autorités désignées pour garantir la sécurité des produits.[298] Les autorités sont désignées par les États membres et peuvent être les autorités douanières, les autorités de surveillance du marché (ASM) ou toute autre autorité chargée du contrôle des

[298] Art 25 du règlement 2019/1020.

produits entrant sur le marché de l'Union. Ces entités doivent disposer des pouvoirs et des ressources nécessaires à la bonne exécution de leurs tâches.[299] En particulier, les autorités douanières devraient échanger des informations relatives aux risques avec les autorités de surveillance du marché. Les autorités douanières du premier point d'entrée ont également le devoir de transmettre des informations lorsqu'elles soupçonnent que des produits présentent un risque intéressant les autorités douanières de destination pour les marchandises placées en dépôt temporaire ou placées sous un régime douanier (autre que la mise en libre pratique). [300]

Les produits qui doivent être placés sous le régime douanier de la "mise en libre pratique" sont soumis à des contrôles effectués par les autorités compétentes (douanes, MSA ou autres).[301] Les contrôles doivent être effectués sur la base d'une analyse de risque (telle que définie dans l'UCC, art. 46 et 47) et, le cas échéant, sur la base d'une approche fondée sur le risque. Des informations fondées sur le risque doivent également être échangées entre l'ASM et les douanes lorsque les produits sont placés en dépôt temporaire ou sous un autre régime douanier (autre qu'une mise en libre pratique) parce que les autorités douanières du premier point d'entrée ont des raisons de croire que les produits présentent un risque. Le MSA

[299] Art 25(2) du règlement 2019/1020.
[300] Art 25(4) du règlement 2019/1020.
[301] Art 25(3) du règlement 2019/1020.

doit également fournir aux douanes des informations sur les risques qu'elles ont identifiés.

En vertu de l'article 26 du règlement 2019/1020, il est possible de suspendre la mise en libre circulation d'un produit si celui-ci ne dispose pas de la documentation appropriée ou s'il existe des doutes raisonnables quant à son authenticité, son exactitude ou son exhaustivité ; si le produit n'est pas marqué ou étiqueté comme il devrait l'être ; s'il porte une marque CE trompeuse ; s'il n'y a pas de nom ou de marque déposée et de coordonnées de l'opérateur économique ; ou s'il y a lieu de croire que le produit présente un risque grave pour la santé, la sécurité ou l'environnement.[302] Les MSA peuvent demander la suspension de la dissémination lorsqu'ils ont des motifs raisonnables de croire qu'un produit n'est pas conforme ou présente un risque grave. [303] Toutefois, l'efficacité des dispositions de l'article 26 peut être entravée car, en vertu de l'article 27, la suspension ne peut durer qu'un court moment. En effet, un produit devra être mis en libre pratique après 4 jours ouvrables si la MSA n'a pas demandé le maintien de la suspension, bien que la mise en libre pratique ne soit pas considérée comme une preuve de conformité. Cela peut être problématique lorsque les MSA sont trop sollicitées et incapables de réagir rapidement.[304]

---

[302] Art 26(1)(e) du règlement 2019/1020.
[303] Art 26(3) du règlement 2019/1020.
[304] BEUC, ANEC (n 30) 5.

Lorsqu'une ASM conclut que le produit présente un risque grave ou n'est pas conforme au droit de l'Union, elle devra prendre des mesures pour en interdire la diffusion. Les documents relatifs au produit devront alors porter la mention : "Produit dangereux - mise en libre pratique non autorisée - Règlement (UE) 2019/1020 ou « Produit non conforme - mise en pratique non autorisée - Règlement (UE) 2019/1020". Les informations doivent être immédiatement saisies dans le système de communication prévu par l'article 34 (équivalent RAPEX). Les produits peuvent être détruits aux frais de la personne physique ou morale qui déclare le produit.[305]

4.4.3. Coopération internationale des administrations douanières

L'Organisation mondiale des douanes (OMD) [306] est un organisme intergouvernemental indépendant chargé de renforcer l'efficacité et l'efficience des administrations douanières. Elle représente 183 administrations douanières à travers le monde (dans 6 régions) qui traitent collectivement environ 98 % du commerce mondial. C'est un forum de coopération internationale en matière douanière. Elle travaille

[305] Art 28(4) du règlement 2019/1020.
[306] http://www.wcoomd.org/en.aspx

sur les aspects techniques afin d'atteindre le plus haut niveau d'harmonisation et d'uniformité et prépare des conventions et des modifications aux conventions existantes. Par exemple, un certain nombre de conventions s'appliquent concernant une nomenclature tarifaire commune et la valeur en douane.[307] L'OMD fait également des recommandations pour assurer l'interprétation et l'application uniformes des conventions et fournit des conseils et des informations. Elle coopère également avec d'autres organisations internationales telles que la CNUCED, l'OCDE ou l'OMC. En ce qui concerne le recouvrement des impôts, l'OCDE recommande d'appliquer les principes des lignes directrices sur la TVA/TPS[308] et le mécanisme de recouvrement inclus dans les lignes directrices. **La TVA doit être perçue dans le pays où vit le consommateur**. Pour les ventes effectuées sur des plateformes en ligne, **il est possible de rendre les plateformes redevables de la TVA et de la TPS sur les ventes effectuées par les commerçants en ligne par l'intermédiaire de la plateforme.** Le rapport recommande également certaines solutions de partage des données et une

[307] Liste complète, http://www.wcoomd.org/en/about-us/legal-instruments/conventions.aspx

[308] OCDE, Lignes directrices internationales sur la TVA/TPS (2017) https://www.oecd.org/ctp/international-vat-gst-guidelines-9789264271401-en.htm complétées par deux rapports : Mécanismes pour la perception effective de la TVA/TPS - lorsque le fournisseur est situé dans la juridiction fiscale (2017) http://www.oecd.org/tax/tax-policy/mechanisms-for-the-effective-collection-of-VAT-GST.pdf et Rôle des plateformes numériques dans la perception de la TVA/TPS sur les ventes en ligne (2019) http://www.oecd.org/tax/beps/the-role-of-digital-platforms-in-the-collection-of-vat-gst-on-online-sales-e0e2dd2d-en.htm.

coopération renforcée entre les autorités fiscales et les plateformes numériques.[309]

L'OMD accueille un groupe de travail sur le commerce électronique (WGEC). Ce groupe de travail a élaboré un ensemble de documents (y compris des normes, des lignes directrices, des recommandations) pour aider à promouvoir le commerce électronique transfrontalier.[310] Voici quelques-unes des principales préoccupations concernant le commerce électronique :

- Croissance des volumes (notamment les petits envois B2C et C2C)
- Absence de normes et de lignes directrices mondiales
- Défaut d'informations précises et en temps utile (pour une évaluation précoce des risques)
- Processus automatisés limitant les interventions physiques
- Attente d'un dédouanement rapide.

[309] OCDE, « Rôle des plates-formes numériques dans la perception de la TVA/TPS sur les ventes en ligne » (2019) http://www.oecd.org/tax/beps/the-role-of-digital-platforms-in-the-collection-of-vat-gst-on-online-sales-e0e2dd2d-en.htm.
[310] Ces documents s'appuient sur le document cadre de normes de l'OMD qui constitue la base d'une approche harmonisée au niveau mondial pour assurer la livraison rapide des colis à travers les frontières tout en garantissant la conformité avec toutes les exigences réglementaires, y compris la sûreté, la sécurité et la collecte des recettes.

Le cadre de normes pour le commerce électronique transfrontalier (2018), notamment, a **élaboré des solutions de collaboration répondant aux besoins et aux attentes de toutes les parties prenantes de la chaîne d'approvisionnement du commerce électronique.**[311] La clé d'une gestion efficace du commerce électronique transfrontalier est l'utilisation d'informations précises et opportunes pour permettre l'évaluation précoce des risques et l'autorisation des transactions légitimes dans un environnement automatisé sans qu'il soit nécessaire d'intervenir physiquement.[312] Le cadre :

- *Établit des normes mondiales pour promouvoir la certitude, la prévisibilité, la transparence, la sûreté et la sécurité et l'efficacité de la chaîne d'approvisionnement du commerce électronique ;*
- *Promouvoir une approche harmonisée de l'évaluation des risques, du dédouanement, de la perception des recettes et de la coopération*

---

[311] OMD, « Cadre de normes pour le commerce électronique transfrontalier » (2018) http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/activities-and-programmes/ecommerce/wco-framework-of-standards-on-crossborder-ecommerce_en.pdf?db=web. Ce document s'appuie sur la résolution de Louxor de l'OMD sur le commerce électronique transfrontalier qui a adopté un ensemble de principes directeurs comprenant la promotion des données électroniques et la gestion des risques, la facilitation et la simplification des procédures, la sûreté et la sécurité, le recouvrement des recettes, la mesure et l'analyse, les partenariats, la sensibilisation du public, la vulgarisation et le renforcement des capacités, l'harmonisation des cadres législatifs. Résolution de la Commission de politique générale de l'Organisation mondiale des douanes sur les principes directeurs pour le commerce électronique transfrontalier (2017) http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/about-us/legal-instruments/resolutions/policy-commission-resolution-on-cross_border-ecommerce_en.pdf?la=fr

[312] OMD, « Cadre de normes pour le commerce électronique transfrontalier » (n 312) avant-propos, 3.

frontalière en matière de commerce électronique transfrontalier ;

- *Établit un cadre normalisé pour l'échange électronique de données entre les parties prenantes du commerce électronique et les douanes et autres organismes concernés dans le but de faciliter les envois légitimes, en offrant des conditions plus équitables aux diverses parties prenantes ;*
- *cherche à renforcer la coopération entre les administrations douanières, les autres organismes gouvernementaux concernés et les autres parties prenantes impliquées dans le commerce électronique transfrontalier.* [313]

Le document note que les cadres juridiques et réglementaires devraient traiter du contrôle des biens physiques par la fourniture de données préalables dans le cadre de divers modèles commerciaux et de la manière de prendre en compte les intérêts des vendeurs et des plates-formes électroniques, des intermédiaires et des clients et de faciliter un commerce électronique transfrontalier sûr et sécurisé. Il recommande de tirer parti des conventions existantes de l'OMD, des accords pertinents de l'OMC (en particulier l'accord sur la facilitation des

[313] OMD, « Cadre de normes pour le commerce électronique transfrontalier » (n 312) 9.

échanges) et d'autres conventions, normes et outils internationaux. Une autre série de recommandations intéressantes dans le cadre du commerce électronique comprend l'**adoption de méthodes d'analyse des données et de filtrage en liaison avec des équipements d'inspection non intrusifs et l'élaboration de programmes qui tirent parti du rôle des intermédiaires**. Cela suppose bien sûr une collecte de données adéquate suivie de mesures et d'analyses. Cette démarche est complétée par l'**introduction de modèles alternatifs de collecte des taxes** (en collaboration avec les autorités fiscales), y compris l'abandon de la collecte des taxes à la frontière au profit d'un système dans lequel les taxes sont collectées avant l'expédition ou l'arrivée des marchandises.[314] En ce qui concerne la sécurité, il est recommandé d'assurer le **partage des informations sur les risques avec les autres administrations douanières** concernées et la coopération avec d'autres organismes compétents. **L'objectif est d'identifier et d'arrêter les marchandises illicites et non conformes circulant sur les canaux du commerce électronique**. [315] Les informations peuvent permettre aux douanes de se concentrer sur les envois à haut risque tout en libérant rapidement les envois à faible risque. La collaboration et la coopération entre agences sont également encouragées

[314] OMD, « Cadre de normes pour le commerce électronique transfrontalier » (n 312) 13-14.
[315] Ibid 14.

pour prévenir la fraude et le commerce illicite au niveau national et international.

Recommandations

Ce rapport a mis en évidence un grand nombre de problèmes. Il apparaît **clairement qu'il est nécessaire d'agir sur plusieurs fronts**. **La vente de produits dangereux n'est pas un phénomène nouveau, mais l'utilisation du commerce électronique a exacerbé sa propagation et a offert aux vendeurs une certaine protection contre l'application de la loi, car ils ont pu éviter la détection et les sanctions**. Cela représente une tâche énorme, notamment pour les responsables de l'application des lois, mais aussi pour les législateurs, car une grande partie du cadre réglementaire est encore en train de rattraper son retard. Les paragraphes ci-dessous présentent un certain nombre de recommandations clés visant à protéger les consommateurs contre la vente de produits dangereux en ligne. [316] **Les principales recommandations consistent notamment à combler les lacunes réglementaires en actualisant la législation clé, à influencer l'adoption de normes internationales qui offriront un niveau élevé de protection aux consommateurs à l'intérieur et à l'extérieur de l'UE, à améliorer l'application de la législation et à supprimer les**

[316] La liste n'est toutefois pas exhaustive et de nombreuses questions périphériques n'ont pas pu être explorées en raison de leur longueur.

incitations à acheter auprès de commerçants établis en dehors de l'UE.

1. Combler les lacunes de la réglementation européenne

De nombreuses réformes sont en cours au niveau de l'UE. Il s'agit d'une occasion unique d'élaborer des règles susceptibles d'aider les consommateurs en limitant l'accès aux produits dangereux et en garantissant la mise en place de recours adéquats lorsque les consommateurs sont lésés par des produits dangereux. Toutes les initiatives réglementaires devraient être axées sur l'adoption d'une législation capable de faire face aux nouveaux développements technologiques actuels et futurs (neutralité technologique), et sur l'adoption d'une législation fondée sur des principes qui permettront d'adapter les réponses juridiques à l'évolution des technologies.

Pour être efficace, la réforme législative ne peut être contenue dans un seul instrument juridique car la vente de produits dangereux est en fait un problème à multiples facettes. Toutefois, il serait important de veiller à ce que les règles contenues dans tous les instruments soient cohérentes entre elles. Des changements sont notamment nécessaires en ce qui concerne :

- La législation sur la sécurité des consommateurs, notamment en affinant le concept selon lequel seuls des produits sûrs peuvent être mis sur le marché ; cela impliquerait l'adoption d'une législation qui inculque le respect de la sécurité des consommateurs à tous les stades de la chaîne d'approvisionnement, de la conception à la vente au détail et au-delà.
- L'application de la législation en matière de sécurité des consommateurs, qui exige que les responsables de l'application de la loi disposent des outils et des pouvoirs nécessaires pour agir ;
- Des règles de responsabilité du fait des produits afin que les consommateurs puissent obtenir une indemnisation s'ils sont lésés ;
- La responsabilité des intermédiaires, qu'ils soient des intermédiaires en ligne ou qu'ils agissent dans la chaîne d'approvisionnement ;
- La modification de la manière dont les fonctionnaires des douanes peuvent effectuer leur travail ;
- La modification des régimes de TVA et de frais postaux qui favorisent les opérateurs basés en dehors de l'UE.

- **Mises à jour de la législation sur la sécurité des consommateurs**

La sécurité des consommateurs pour les produits non alimentaires doit être revue. Des actions sont nécessaires sur de nombreux aspects juridiques et techniques.

D'un point de vue réglementaire, des actions sont nécessaires principalement pour garantir les points suivants :

- la notion de produit sûr peut couvrir les biens mais aussi les produits numériques et inclure la cybersécurité ;
- la sécurité des produits est évaluée non seulement au moment où ils sont mis sur le marché, mais aussi en tenant compte de la nécessité de maintenir la conformité afin qu'ils puissent rester sûrs pendant toute leur durée de vie ;
- le principe de précaution continue d'être un principe directeur ;
- la sécurité est promue tout au long de la chaîne d'approvisionnement, de la conception à l'après-vente ;
- Les normes volontaires sont complétées par des normes législatives lorsqu'il existe un besoin pressant ou une lacune mettant en danger les consommateurs ;
- l'étiquetage et l'emballage sont clairs pour les consommateurs, notamment lorsque les instructions contribuent à une utilisation sûre des produits ;

- tous les acteurs de la chaîne d'approvisionnement (qu'ils aient ou non une incidence sur la sécurité des marchandises) prennent les précautions nécessaires et contribuent aux efforts de sécurité ;
- les nouveaux intermédiaires sont soumis à l'obligation de protéger les consommateurs. Il s'agit notamment des fournisseurs de services d'exécution et des plateformes en ligne qui permettent aux consommateurs d'acheter des biens et des services à des tiers.

En ce qui concerne l'application, il serait souhaitable d'œuvrer pour garantir que :

- les autorités de surveillance du marché soient dotées des outils et des pouvoirs dont elles ont besoin pour faire appliquer la législation. Pour ce faire, elles devront utiliser des outils technologiques et adapter les procédures analogiques à un environnement en ligne ;
- le règlement 2019/1020 soit utilisé comme un vecteur d'amélioration car il contient déjà de nombreux outils et pouvoirs utiles, mais son champ d'application est limité ;
- la surveillance des produits dangereux qui s'effectue via le portail de sécurité dans l'UE soit améliorée, notamment par le renforcement du niveau d'information du système et de son délai d'exécution ;

- les données soient utilisées non seulement pour arrêter les produits dangereux, mais aussi pour prévoir les tendances et améliorer la sécurité. Il peut s'agir, par exemple, de mieux utiliser les données sur les accidents et les blessures, comme celles contenues dans la base de données européenne sur les blessures ; il faudrait également utiliser les données sur les plaintes des consommateurs pour améliorer les boucles de rétroaction ;
- les consommateurs soient mieux informés de leurs droits, mais aussi de la manière de détecter les produits dangereux et d'éviter leur achat ; cela peut se traduire par l'organisation de campagnes par les autorités chargées de l'application des lois et par l'hébergement de systèmes de plaintes des consommateurs pour surveiller les produits dangereux ;
- la traçabilité des produits soit améliorée tout au long de la chaîne d'approvisionnement et les procédures de rappel peuvent être déclenchées rapidement et efficacement en cas de besoin ; il faudrait pour cela s'appuyer sur des outils technologiques.
- la coopération entre les autorités et les douanes se déroule sans heurts afin de maximiser l'efficacité des mesures prises par les autorités de contrôle. Dans ce domaine, le réseau de conformité des produits de

l'Union établi par le règlement 2019/1020 pourrait constituer un important tremplin.

- **Mises à jour de la législation sur la responsabilité du fait des produits**

Les règles sont dépassées et nécessitent des changements, notamment pour tenir compte des produits numériques qui peuvent causer un certain préjudice aux consommateurs. Le champ d'application doit être clarifié afin de garantir que de nombreux biens de consommation modernes soient couverts par les normes. La responsabilité objective est déclenchée par la preuve d'un dommage, d'un défaut et d'un lien de causalité entre les deux. Cette façon de faire a été critiquée car elle reste un obstacle pour de nombreux consommateurs et entrave leur capacité à demander réparation. Pour aider les consommateurs, il peut être possible de :

- Adopter une notion élargie de défaut qui ne devra plus être basée sur des attentes de sécurité mais plutôt sur les attentes que les utilisateurs peuvent avoir de leurs produits ;
- Comprendre le défaut non seulement au moment où le produit est mis sur le marché, mais aussi tout au long de son cycle de vie ;

- Définir plus généreusement les dommages subis afin de garantir que les obligations incombent aux producteurs pour tous les dommages subis afin d'inciter au respect des règles. Cela impliquera de modifier le seuil des dommages matériels (actuellement un minimum de 500 euros et un maximum de 70 millions d'euros pour les dommages);
- Renverser la charge de la preuve ;
- Les défenses ouvertes aux producteurs devraient être réduites et les délais de prescription prolongés afin d'assurer un niveau élevé de protection des consommateurs ;
- Envisager d'imposer une certaine responsabilité aux nouveaux intermédiaires et acteurs économiques, y compris les centres d'exécution et les intermédiaires en ligne, notamment lorsque le producteur ne peut être identifié ou refuse de réparer le préjudice ou lorsque les plateformes n'agissent pas, notamment, pour retirer le produit dont elles savent pertinemment qu'il est dangereux.

- **Mise à jour du régime de responsabilité pour les plates-formes en ligne**

La responsabilité des intermédiaires en ligne est un domaine complexe et tous les intermédiaires n'auraient pas besoin qu'on leur impose les mêmes obligations. Les approches non contraignantes n'ont pas eu les résultats escomptés, et une réglementation semble désormais indispensable. Le nouveau régime défini par le DSA pourrait ne pas aller assez loin pour protéger les consommateurs contre les produits dangereux vendus en ligne via des plateformes. Toutefois, il indique clairement qu'il est sans préjudice des autres lois sur la sécurité des consommateurs, et il est donc possible de définir un régime plus strict dans la révision des instruments traitant spécifiquement de la sécurité des consommateurs et de la responsabilité du fait des produits. Il peut en fait être plus souhaitable de concentrer les efforts sur une législation spécifique, mais le régime du DSA devrait offrir une approche cohérente et prévoir certains niveaux minimums de responsabilité. Dans sa version actuelle, le premier projet de DSA aborde un certain nombre de sujets de préoccupation. Toutefois, il pourrait être amélioré, notamment en examinant :

- Les obligations imposées aux plateformes en ligne qui permettent aux consommateurs de conclure des contrats à distance avec des commerçants. Elles ne seront pas protégées si les consommateurs ne sont pas clairs sur leur rôle, mais cette obligation est en fait une obligation de transparence ;

- L'obligation imposée aux plateformes de vérifier l'identité de leurs négociants, qui n'est pas conforme aux recommandations du BEUC d'exiger de solides obligations de vérification des produits ;
- La distinction entre les opérateurs (en raison de la taille) imposant davantage d'obligations de surveillance aux grandes plateformes, ce qui peut entraîner un exode des commerçants malhonnêtes vers les plateformes de taille inférieure pour éviter la détection et renforcer les positions sur le marché, tout en faisant supporter les coûts de mise en conformité en matière de sécurité aux acteurs plus petits.

1. Influencer l'adoption de normes internationales de protection

La protection des consommateurs européens contre les produits dangereux nécessite un certain engagement avec les pays tiers dans la définition des normes. Il est clair que la nature du commerce électronique et la mondialisation des chaînes d'approvisionnement exigent une réponse internationale. Dans le nouveau programme pour les consommateurs, la Commission s'engage à continuer d'user de son influence dans les organisations internationales, telles que l'OMC, la CNUCED ou l'OCDE, pour promouvoir un niveau élevé de protection et de sécurité au niveau international et

protéger les consommateurs dans le monde entier.[317] Cette démarche est importante et devrait s'accompagner d'une influence sur le renforcement des capacités à l'étranger, notamment dans les juridictions d'où semblent provenir les produits dangereux, afin de concentrer les efforts sur l'élimination de ces produits à la source.

À cet égard, il faudra œuvrer pour :

- Exploiter la possibilité de modifier les règles dans le cadre de l'OMC, notamment dans le cadre des discussions en cours sur le commerce électronique (en vue d'adopter un régime qui ne profite pas aux acteurs déjà importants et qui protège les consommateurs de manière efficace et durable) ;
- Apporter des modifications aux régimes de droit de la propriété intellectuelle existants afin de garantir que les détenteurs de propriété intellectuelle puissent contribuer à la lutte contre les produits dangereux ;
- S'orienter vers des normes minimales de sécurité au niveau international en s'appuyant sur les travaux de l'OCDE et de la CNUCED et plaider pour qu'un consensus international soit placé à un niveau élevé de protection des consommateurs ;

[317] Communication de la Commission, « Nouveau programme pour les consommateurs - Renforcer la capacité de résistance des consommateurs à une relance durable » COM (2020) 696 final, 20.

- Chercher à développer des accords bilatéraux avec des juridictions particulières et cibler les points géographiques sensibles des produits dangereux ;
- Rechercher une coopération internationale en matière d'application de la législation lorsqu'elle existe et contribuer au renforcement des capacités là où elles font défaut ;
- Chercher à développer une boîte à outils pour l'application de la loi qui puisse s'attaquer à la vente de produits dangereux en ligne et faciliter l'application transfrontalière de la loi ;
- Continuer à travailler en collaboration avec l'OCDE pour améliorer l'échange rapide d'informations sur les produits dangereux ;
- Continuer à mandater les agents des douanes et chercher à soutenir l'amélioration des collaborations douanières internationales ;
- Poursuivre la mise en œuvre du cadre de normes de l'OMD sur le commerce électronique transfrontalier et des lignes directrices de l'OCDE en matière de TVA/TPS.

1. Supprimer les incitations à acheter auprès de commerçants dont les résultats en matière de sécurité sont médiocres

Les actions menées dans ce domaine concernent trois domaines principaux :

- Suppression des échappatoires à la TVA et autres avantages logistiques ;
- Prendre en compte les besoins des consommateurs "vulnérables" et à faible revenu
- L'accent est mis sur la sensibilisation et l'éducation des consommateurs et des commerçants.

Les petits opérateurs établis en dehors de l'UE ont pu exploiter les lacunes de la TVA et des règles de distribution postale, ce qui leur a donné un avantage déloyal, notamment en matière de prix, mais aussi de capacité à échapper à l'application de la législation. Il convient de remédier à cette situation par des réformes de la législation douanière et des services postaux notamment. À l'inverse, il est nécessaire d'éduquer les vendeurs quant à leurs obligations en matière de respect de la réglementation.[318]

Parallèlement, il est nécessaire de veiller à ce que les consommateurs soient aidés à faire des choix sûrs. Il y a souvent un manque de sensibilisation des consommateurs en matière de sécurité des produits.[319] Il semble impératif de faire en sorte que les consommateurs soient mieux informés des

[318] OMD, « Cadre de normes pour le commerce électronique transfrontalier » (n 312) 15.
[319] BEUC, ANEC (n 30) 3.

risques, qu'ils puissent reconnaître les marques de sécurité, qu'ils sachent comment vérifier les alertes de sécurité avant d'acheter et qu'ils sachent quoi faire si leur produit est dangereux. En outre, les consommateurs peuvent également avoir besoin d'être éduqués sur les avantages de la prise en compte combinée du prix et d'autres caractéristiques du produit (telles que la sécurité, la qualité, les préoccupations environnementales) lors du choix des produits. Toutefois, le prix restera un facteur important dans les décisions d'achat. Pour lutter contre la vente de produits dangereux en ligne, il faudrait prendre en compte les besoins des consommateurs et leur capacité à faire des achats plus judicieux. Les consommateurs vulnérables, notamment ceux qui ne peuvent pas faire un choix « sûr » en raison de fonds limités, peuvent continuer à choisir des produits bon marché tout en étant conscients du risque potentiel. Leurs besoins doivent également être pris en compte tout au long de la chaîne d'approvisionnement et lors de la mise en œuvre des rappels.

La sécurité des consommateurs en Europe ne pourra être sûre qu’à la condition de correspondre à son plus petit dénominateur commun.

Annexe

Étude de cas : protection des consommateurs contre la vente en ligne de faux vaccins Covid19

Europol prévoit une augmentation de la vente de faux vaccins par des canaux hors ligne et en ligne, une situation qui présente de graves risques pour la santé publique et qui appelle à une vigilance accrue en émettant une notification d'alerte rapide.[320] Cette notification fait état de la circulation de faux vaccins antigrippaux au Mexique et de publicités pour de faux vaccins Covid 19 sur le *dark web*.[321] Bien qu'elles soient encore limitées à ce stade, on prévoit que les activités criminelles dans ce domaine augmenteront à mesure que de nouveaux vaccins seront mis sur le marché. Les risques pour la chaîne d'approvisionnement, y compris l'élimination des flacons (qui pourraient être remplis de fausses substances), seront probablement élevés.

[320] Europol, « Notification d'alerte précoce - Criminalité liée aux vaccins pendant la pandémie du Covid 19 » (04.12.2020) https://www.europol.europa.eu/publications-documents/early-warning-notification-vaccine-related-crime-during-covid-19-pandemic

[321] Sur ce point, voir Cynthia O'Murchu, « Vaccine for sale of the dark web as criminals target pandemic profits », *Financial Times* (18.12.2020) https://www.ft.com/content/8bfc674e-efe6-4ee0-b860-7fcb5716bed6.

Les médicaments sont réglementés en dehors du cadre juridique standard de protection des consommateurs.[322] Ils sont régis par l'interaction des lois sur la propriété intellectuelle (notamment l'octroi de brevets et de marques), des lois commerciales (notamment l'accord ADPIC) et d'une certaine surveillance réglementaire autorisant la mise sur le marché des médicaments. Dans l'UE, l'Agence européenne des médicaments (EMA) supervise la procédure d'autorisation centralisée pour les médicaments à usage humain et vétérinaire. [323]

Afin de protéger les consommateurs dans le contexte de la pandémie Covid 19, le BEUC recommande que [324] :

- Le financement public de la recherche aille de pair avec les conditions d'accessibilité ;
- La qualité, la sécurité et l'efficacité des vaccins soient garanties ;
- Les accords d'achat anticipé soient transparents, que le prix des vaccins soit abordable et l'accès équitable assuré ;

[322] La vente de faux vaccins pourrait relever de la directive sur les pratiques commerciales déloyales et être considérée comme une omission trompeuse. L'omission de divulguer le fait que le vaccin est faux conduit le consommateur moyen à prendre une décision qu'il n'aurait pas prise autrement. Cela peut entraîner des amendes administratives et/ou des sanctions pénales. Toutefois, le recours à des pratiques déloyales comme moyen de lutte contre la diffusion de faux vaccins aura une portée limitée, notamment parce qu'il est notoirement difficile de faire respecter les règles au niveau international. Les pratiques sont davantage axées sur la fraude et nécessiteraient donc le recours aux lois pénales nationales.
[323] https://www.ema.europa.eu/en/documents/leaflet/european-regulatory-system-medicines-european-medicines-agency-consistent-approach-medicines_en.pdf
[324] BEUC (A. Santos), « Garantir l'accès à des vaccins Covid-19 sûrs, efficaces et abordables », BEUC-X-2020-110 - 09/11/2020 (mis à jour le 20/11/2020) https://www.beuc.eu/publications/beuc-x-2020-110_ensuring_access_to_safe_effective_and_affordable_covid-19_vaccines.pdf

- Les utilisateurs de vaccins qui subissent des dommages obtiennent une indemnisation rapide et adéquate ;
- Soit pris un engagement à assurer un accès universel pour maximiser l'impact au niveau mondial.

1. L'application des lois sur la propriété intellectuelle et leur impact sur la prévalence des faux vaccins

Pour résoudre le problème des faux vaccins, un aspect à prendre en compte est la modernisation du droit de la propriété intellectuelle et notamment l'accord ADPIC. En effet, l'apparition de faux médicaments est liée au fonctionnement des lois sur les brevets qui protègent les producteurs pharmaceutiques mais qui peuvent en fait entraver la protection des consommateurs. **C'est parce qu'il y aura probablement des goulots d'étranglement dans la production (y compris des prix élevés) incapables de satisfaire la demande des consommateurs, qu'un marché des faux peut se développer, en particulier en ligne.**

- **Le droit de la propriété intellectuelle, un goulot d'étranglement**

En raison des brevets, de nombreux médicaments ne sont pas disponibles ou ne le sont qu'à des prix gonflés.[325] **Cette situation est problématique car, dans de nombreux cas, l'argent public a soutenu la recherche, mais aussi parce qu'elle peut empêcher les consommateurs d'avoir accès à des médicaments vitaux. Une utilisation accrue des médicaments génériques et des brevets moins restrictifs peuvent réduire les incitations économiques à la contrefaçon de médicaments.**

En vertu de l'article 28, paragraphe 1, point a), le titulaire d'un brevet a le droit exclusif d'empêcher des tiers de fabriquer, d'utiliser, d'offrir à la vente, de vendre ou d'importer un produit (bien qu'ils puissent consentir à de telles activités). Les titulaires de brevets ont également le droit de céder, ou de transférer par succession, le brevet et de conclure des contrats de licence. L'article 30 permet aux États membres de préciser des exceptions limitées aux droits exclusifs conférés. **L'article 31 de l'accord ADPIC définit les règles relatives à l'utilisation des brevets sans l'autorisation des titulaires de droits par les gouvernements ou les tiers autorisés par le gouvernement (licence obligatoire)**. Notamment, dans ces cas, il est prévu que l'utilisation soit considérée au cas par cas,

[325] Une fuite de la liste de prix a montré une grande différence dans les prix pratiqués pour les différents vaccins déjà sur le marché ou qui le seront bientôt. Voir par exemple l'article de FR24news qui a publié le tableau complet, bien que le Tweet qui divulguait les prix ait maintenant été supprimé (19.12.2020) https://www.fr24news.com/a/2020/12/the-eu-price-list-for-covid-19-vaccines-has-been-leaked-will-canada-publish-its-prices-national.html

des efforts ayant été faits pour obtenir l'autorisation du titulaire des droits (bien qu'il puisse y être renoncé en cas d'urgence nationale) ; l'utilisation est limitée dans sa portée, dans sa durée et dans le but pour lequel elle a été autorisée ; le titulaire des droits reçoit une rémunération adéquate dans les circonstances de chaque cas, en tenant compte de la valeur économique de l'autorisation. La création d'un nouveau médicament est un processus en deux étapes. Elle nécessite la fabrication de principes pharmaceutiques actifs (appelés API) à partir de matières premières et la formulation de l'API pour le transformer en un médicament actif. Ce processus est aujourd'hui essentiellement divisé, environ 80 % des API utilisés aux États-Unis étant fabriqués en Inde et en Chine.[326] Les pays qui souhaitent obtenir une licence obligatoire pour des médicaments en vertu de l'article 31, mais qui n'ont pas la capacité de produire des principes actifs, peuvent utiliser des licences obligatoires pour importer un produit fini ou pour importer le principe actif. Toutefois, pour pouvoir le faire, en vertu de l'accord ADPIC, le pays d'origine devra également accorder une licence obligatoire car l'article 31(f) restreint l'utilisation des licences obligatoires ***"principalement pour l'approvisionnement du marché intérieur du membre qui autorise cette utilisation"***. Cela a donc affaibli l'utilisation de l'article 31 pour les licences obligatoires.

[326] https://medicineslawandpolicy.org/2020/04/never-say-never-why-the-high-income-countries-that-opted-out-from-the-art-31bis-wto-trips-system-must-urgently-reconsider-their-decision-in-the-face-of-the-covid-19-pandemic/

- **Licences obligatoires spéciales**

Un nouvel article 31bis a été introduit en 2005 et est entré en vigueur en 2017 dans le but de régler la question. L'article traite de **l'octroi de licences obligatoires spéciales exclusivement pour la production et l'exportation de médicaments génériques abordables à d'autres membres qui ne peuvent pas produire localement les médicaments nécessaires en quantités suffisantes pour leurs patients**. Il annule la restriction en place en vertu de l'article 31(f).[327] De plus amples détails sur le fonctionnement de l'article 31bis figurent dans l'annexe des ADPIC.[328]
Les pays à revenu élevé ainsi que les États-Unis et l'Union européenne ont notamment choisi de ne pas participer au système de l'article 31bis, non sans se donner la possibilité d'y revenir, semble-t-il, bien que l'article 31bis puisse être utilisé par tout membre importateur éligible ayant fait une notification au Conseil des ADPIC.

Une condition imposée à l'application de l'article 31bis est spécifiée dans l'annexe, paragraphe 2 (iii). **Un membre importateur éligible devra établir qu'il dispose de capacités de fabrication insuffisantes ou inexistantes dans le secteur pharmaceutique pour le produit en**

[327] Art 31 bis (3).
[328] https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/31bis_trips_annex_e.htm.

question. L'annexe des ADPIC définit en outre la manière d'évaluer les capacités de fabrication. Or, **le fait de disposer de capacités suffisantes peut être un concept dynamique. Par exemple, dans la crise du coronavirus, même les pays ayant des capacités bien développées ont du mal à répondre aux besoins de leur population, mais, selon la formulation actuelle, ils ne pourraient pas accorder de licence obligatoire pour les vaccins Covid ou les API nécessaires à leur fabrication**. Par conséquent, dans le contexte de la crise du Covid 19, le BEUC avise qu'il pourrait être nécessaire d'envisager des modifications de l'accord sur les ADPIC et de soutenir la possibilité pour les États membres d'importer des médicaments produits ailleurs dans le cadre d'une licence obligatoire, en inversant l'exclusion de l'article 31bis de l'accord de l'Organisation mondiale du commerce sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC). Des situations comme la pandémie de COVID-19 montrent combien il est important de veiller à ce que les États membres puissent importer des versions moins chères de médicaments dont ils ont un besoin urgent.[329] Le fait de pouvoir produire rapidement des quantités suffisantes aurait un impact sur la prévalence des faux vaccins et donc sur la protection des consommateurs. Dans le cas des vaccins contre les coronavirus, l'UE a autorisé l'octroi d'aides d'État aux

[329] BEUC (A Santos), « Garantir l'accès à des vaccins Covid-19 sûrs, efficaces et abordables », BEUC-X-2020-110 - 09/11/2020 (mis à jour le 20/11/2020) 5 https://www.beuc.eu/publications/beuc-x-2020-110_ensuring_access_to_safe_effective_and_affordable_covid-19_vaccines.pdf

sociétés pharmaceutiques, mais elle les a subordonnées à l'octroi de licences non exclusives à des conditions de marché non discriminatoires. [330]

2. Vente en ligne de vaccins : application de la directive 2011/62/UE relative à la prévention de l'introduction de médicaments falsifiés dans la chaîne d'approvisionnement

De faux médicaments peuvent néanmoins devenir disponibles sur le marché et notamment en ligne. La directive 2011/62/UE fournit le cadre juridique pour la **prévention de l'entrée dans la chaîne d'approvisionnement légale de médicaments falsifiés**.[331] Cette directive modifie la directive 2001/83/CE instituant un code communautaire relatif aux médicaments à usage humain[332] et est sans préjudice des dispositions concernant les droits de propriété intellectuelle.

Les médicaments falsifiés sont définis à l'article 1, paragraphe 1, point c), de la directive 2011/62/UE comme

Tout médicament avec une fausse représentation de :

(a) Son identité, y compris son emballage et son étiquetage, son nom ou sa composition en ce qui

---

[330] Communication de la Commission, « Modification du cadre temporaire pour les aides d'État destinées à soutenir l'économie dans le contexte de l'épidémie actuelle de grippe A (Covid 19 »), C (2020) 2215 final, paragraphe 18, modifiant l'article 3.6, paragraphe 35 (g) https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/sa_covid19_1st_amendment_temporary_framework_en.pdf

[331] https://ec.europa.eu/health//sites/health/files/files/eudralex/vol-1/dir_2011_62/dir_2011_62_en.pdf

[332] https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/files/eudralex/vol-1/dir_2001_83_consol_2012/dir_2001_83_cons_2012_en.pdf

concerne les ingrédients, y compris les excipients, et les concentrations de ces ingrédients ;

(b) Sa source, y compris son fabricant, son pays de fabrication, son pays d'origine ou son titulaire d'autorisation de mise sur le marché ; ou

(c) Son histoire, y compris les dossiers et documents relatifs aux canaux de distribution utilisés.

Cette définition n'inclut pas les défauts de qualité non intentionnels et est sans préjudice des infractions aux droits de propriété intellectuelle.

- **Restrictions sur la distribution en ligne et le logo commun pour les détaillants de médicaments autorisés**

Outre les mesures évidentes visant à garantir la sécurité de la fabrication des produits[333], la CJUE a reconnu la possibilité de restreindre la vente au détail des médicaments aux seuls pharmaciens[334], tout en laissant une certaine souplesse aux États membres.[335] Une façon de limiter l'introduction de médicaments falsifiés serait de restreindre leur distribution en

[333] Il incombe au titulaire de l'autorisation de vérifier l'adéquation, la qualité et l'authenticité des excipients et des substances actives. Voir l'article 1, paragraphe 5, modifiant l'article 46, point f), de la directive 2001/83/CE.

[334] Affaires jointes C-171/07 et C-172/07, *Apothekerkammer des Saarlandes et autres contre Saarland,* Recueil 2009, p. I-4171, points 34 et 35.

[335] Ibid, paragraphes 19 et 31 concernant la discrétion accordée pour fixer les niveaux de protection en matière de santé publique.

ligne. Un nouveau titre VIIA sur la vente à distance au public (introduisant de nouveaux articles 85(c) et (d)) est inséré dans la directive 2001/83/CE. La directive met en place un système pour aider le public à identifier les sites web qui proposent légalement des médicaments en vente à distance au public.[336] La voie choisie est l'adoption d'un "logo commun" reconnaissable dans toute l'Union et permettant d'identifier l'État membre où est établie la personne qui propose des médicaments à distance. Le logo doit être divulgué par les revendeurs de médicaments autorisés. Une liste de ces sites est tenue par l'EMA ainsi que par les autorités de l'État où le site est établi. Le fonctionnement du logo commun pour identifier les personnes proposant des médicaments à la vente à distance et les exigences techniques, électroniques et cryptographiques pour la vérification de son authenticité sont régis par le règlement d'application n° 699/2014. [337]

- **Coopération et information**

La directive reconnaît également que *"la falsification des médicaments est un problème mondial, qui nécessite une coordination et une coopération internationales efficaces et renforcées afin de garantir que les stratégies de lutte contre la*

[336] Considérant 25.
[337] JO 25.06.2014, L184/5.

falsification soient plus efficaces, notamment en ce qui concerne la vente de ces produits via l'internet. À cette fin, la Commission et les États membres devraient coopérer étroitement et soutenir les travaux en cours dans les enceintes internationales sur ce sujet, telles que le Conseil de l'Europe, Europol et les Nations unies. En outre, la Commission, en étroite collaboration avec les États membres, devrait coopérer avec les autorités compétentes des pays tiers afin de lutter efficacement contre le commerce de médicaments falsifiés au niveau mondial.[338]

Le groupe de travail des agents chargés de l'application de la loi est notamment le vecteur des échanges d'informations. Il est obligatoire que les patients et les organisations de consommateurs soient tenus informés des activités d'application de la législation. En outre, la directive prévoit que *"la Commission, en coopération avec l'Agence et les autorités des États membres, mène ou encourage des campagnes d'information destinées au grand public sur les dangers des médicaments falsifiés. Ces campagnes sensibilisent les consommateurs aux risques liés aux médicaments fournis illégalement à distance au public par le biais des services de la société de l'information et au fonctionnement du logo commun, des sites web des États membres et du site web de l'Agence.*[339]

Il n'est pas certain que les campagnes d'information aient eu

[338] Considérant 28.
[339] Art 85(d).

l'effet souhaité. Il est bien connu que tout recours à l'information des consommateurs est un outil imparfait.

GUE/NGL
LA GAUCHE
AU PARLEMENT EUROPÉEN

www.guengl.eu