COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 7.5.2018
SWD(2018) 158 final

**DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION**

**CONSULTATION DES PARTIES PRENANTES – RAPPORT DE SYNTHÈSE**

***accompagnant le document:***

**Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen sur l'application de la directive du Conseil relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de responsabilité du fait des produits défectueux (85/374/CEE)**

{COM(2018) 246 final} - {SWD(2018) 157 final}

## 1. INTRODUCTION

La directive 85/374/CEE relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de responsabilité du fait des produits défectueux (ci-après «la directive») vise à protéger la santé et les biens des consommateurs, à favoriser la libre circulation des marchandises et à promouvoir une concurrence non faussée entre les acteurs du marché unique.

La Commission a lancé une évaluation afin de déterminer si la directive remplissait ses objectifs et si elle était adaptée à sa finalité par rapport aux nouvelles évolutions technologiques telles que l'internet des objets et les systèmes autonomes. Une consultation des parties prenantes a été organisée dans le cadre de cette évaluation.

## 2. OBJECTIFS DE LA CONSULTATION

La consultation visait à recueillir des informations des parties prenantes afin d'alimenter l'évaluation de l'efficacité, de l'efficience, de la pertinence et de la cohérence de la directive ainsi que de sa valeur ajoutée européenne.

Les parties concernées sont notamment les producteurs, importateurs, fournisseurs et leurs associations sectorielles, les consommateurs et leurs associations, les assureurs et leurs fédérations, les experts techniques ainsi que les pouvoirs publics et la société civile (groupes de réflexion, experts, cabinets d'avocats et d'experts juridiques, par exemple).

Le présent document donne une vue d'ensemble des activités de consultation et de leurs résultats.

## 3. METHODES ET INSTRUMENTS DE CONSULTATION

Au total, **657 parties prenantes** issues de tous les États membres (à l'exception de la Lettonie, du Portugal et de la Slovénie) et de tous les groupes cibles (à l'exception des experts techniques) ont contribué à la consultation.

### 3.1. Consultation publique

Une **consultation publique ouverte** s'est déroulée du 10 janvier au 26 avril 2017 dans 23 langues de l'UE. Composée de trois questionnaires en ligne, elle s'adressait aux producteurs, aux consommateurs et aux représentants des pouvoirs publics et de la société civile.

Elle a permis de recueillir les réponses de 113 parties prenantes (40 producteurs, 48 consommateurs et 23 représentants des pouvoirs publics et de la société civile) de 16 États membres[1]. Quatorze documents de prise de position ont été transmis par les consommateurs (1 document), les associations sectorielles (9) et les représentants des pouvoirs publics et de la société civile (4).

### 3.2. Enquêtes

Une **enquête ciblée** a été conduite du 3 avril au 20 mai 2017. Composée de cinq questionnaires en anglais, elle s'adressait:

[1] Tous sauf DK, EE, EL, HR, CY, LV, LU, HU, PL, PT, SI, SE.

- aux producteurs, aux fournisseurs et à leurs associations sectorielles (4 réponses);
- aux associations de consommateurs (11);
- aux assureurs et à leurs fédérations (0);
- aux représentants des pouvoirs publics et de la société civile (11);
- aux experts techniques exerçant dans les tribunaux (0).

Des parties prenantes de 14 États membres[2] ont répondu à cette enquête.

Une **enquête téléphonique assistée par ordinateur (CATI)** couvrant 11 États membres[3] a été conduite du 29 mai au 14 juin 2017. Elle s'adressait aux producteurs, aux importateurs et aux fournisseurs. Les réponses de 457 producteurs ont pu être recueillies[4].

Du 3 mai à la fin juillet 2017, 61 **entretiens** ont été réalisés avec des parties prenantes qui avaient de l'expérience dans l'application de la directive (17 producteurs, 11 consommateurs, 9 assureurs et 24 représentants des pouvoirs publics et de la société civile)[5].

**L'enquête ciblée a rencontré des limites:**

- faible taux de participation: sur plus de 400 parties prenantes contactées, seules 26 ont répondu;
- aucune réponse de représentant des experts techniques.

### 3.3. Conférence d'évaluation de la directive

Le 20 octobre 2017, la Commission européenne a organisé à Bruxelles une conférence d'évaluation de la directive[6] réunissant des représentants des États membres et de différentes catégories de parties prenantes et visant à échanger des points de vue sur les résultats préliminaires de l'étude externe d'évaluation.

## 4. PRINCIPAUX RESULTATS DES ACTIVITES DE CONSULTATION

Certaines parties prenantes ont de l'expérience dans l'application de la directive. La plupart des entreprises ont eu affaire à des plaintes déposées par des personnes ayant subi un dommage et sont assurées. Les associations de consommateurs sont familières des plaintes introduites par des personnes ayant subi un dommage. Les assureurs ont mis en place des polices d'assurance spécifiques et versent des indemnités. Quant aux représentants des pouvoirs publics et de la société civile, ils répondent aux besoins de catégories spécifiques de parties prenantes, participent au règlement de litiges et mènent des études sur la directive.

2 BE, BG, DK, EL, ES, FR, IT, LT, LU, MT, NL, SI, FI, UK.
3 CZ, DE, ES, FR, IT, LT, NL, AT, PL, SE, UK.
4 Venant des pays suivants: CZ, DE, ES, FR, IT, LT, NL, AT, PL, SE, UK.
5 Venant des pays suivants: BE, DK, DE, EE, ES, FR, HR, IT, CY, LU, HU, MT, NL, FI, UK.
6 Le compte rendu de la conférence est disponible en ligne à l'adresse suivante: https://ec.europa.eu/docsroom/documents/26661.

## 4.1 Efficacité

*La consultation visait à comprendre si, et dans quelle mesure, les objectifs de la directive en matière de protection des consommateurs, de concurrence non faussée et de libre circulation des marchandises ont été atteints jusqu'à présent, tant au niveau des pays que de l'UE.*

La plupart des parties prenantes ont connaissance de la directive. Pour la plupart des représentants des pouvoirs publics et de la société civile, la directive est efficace étant donné que les consommateurs bénéficient de la responsabilité stricte du producteur, et qu'un juste équilibre est assuré entre les intérêts des consommateurs et ceux des producteurs. Pour ces raisons, ils estiment également que le régime de responsabilité sans faute doit être conservé.

La plupart des producteurs considèrent que la directive est efficace, car elle crée des conditions de concurrence équitable dans toute l'UE en instituant des règles identiques en matière de responsabilité du fait des produits pour tous les États membres, et elle instaure un équilibre entre les intérêts des consommateurs et ceux des producteurs en établissant des règles claires, quel que soit le type de produit.

Enfin, pour les assureurs aussi, la directive est globalement efficace et elle représente un équilibre entre les intérêts des consommateurs et ceux des producteurs.

La plupart des associations de consommateurs estiment en revanche que la directive pourrait être plus efficace et qu'elle protège davantage les intérêts des producteurs que de ceux des consommateurs.

Certaines dispositions de la directive en particulier sont perçues comme étant plus efficaces que d'autres.

- ***Distinction entre produit et service***

Pour certaines parties prenantes (tant du côté des producteurs que des consommateurs), la distinction entre produit et service n'est plus claire et la directive devrait également couvrir les dommages occasionnés par des services. Certains producteurs estiment au contraire que la directive ne devrait pas couvrir ces dommages.

Pour plus de la moitié des représentants des pouvoirs publics et de la société civile interrogés, la distinction entre produit et service n'est pas adéquate et le champ d'application de la directive devrait être étendu aux services.

La grande majorité des consommateurs et des associations de consommateurs soulignent que la distinction entre produit et service n'est pas toujours évidente du fait que ces deux composantes sont souvent regroupées dans une même offre, et seraient favorables à un régime qui couvrirait les produits et les services.

À l'inverse, pour plus de la moitié des entreprises consultées, la distinction entre produit et service est adéquate et il n'est pas nécessaire d'étendre le champ d'application de la directive aux services.

- ***Nouvelles évolutions technologiques***

L'application de la directive dans un contexte marqué par les nouvelles évolutions technologiques n'est pas simple.

Les informations fournies par les parties prenantes à ce sujet divergent. Pour certaines parties prenantes (dont de nombreux producteurs, certains consommateurs, certains assureurs et certains représentants des pouvoirs publics et de la société civile), il n'est pas nécessaire de mettre à jour la directive afin de l'adapter à ces nouvelles évolutions technologiques. Pour d'autres représentants issus de toutes les catégories de parties prenantes consultées, il est

difficile d'appliquer la directive aux produits innovants en raison de leur nature immatérielle et de leur complexité croissante.

Plus précisément, presque la moitié des représentants des pouvoirs publics et de la société civile et la quasi-totalité des consommateurs sont d'avis que le champ d'application de la directive devrait être étendu pour tenir compte des nouvelles évolutions technologiques et pour assurer un équilibre entre la sécurité des consommateurs et l'innovation, considérant que la distinction entre produit et service et le concept de «défaut» ne sont plus adaptés au regard de ces évolutions.

Les entreprises considèrent pour la plupart que les applications, les logiciels non intégrés et les composantes de l'internet des objets ne constituent pas des «produits» au sens de la directive, et leurs avis divergent quant à la question de savoir si la responsabilité est distribuée équitablement entre les différents opérateurs. Par ailleurs, elles estiment que la définition du défaut s'applique convenablement en cas de dommages occasionnés par un robot évolué ou un système autonome.

Pour la grande majorité des entreprises, les exemptions prévues dans la directive sont adaptées aux nouvelles évolutions technologiques et la directive s'applique déjà aux produits innovants. Les entreprises estiment que la directive est adaptée à sa finalité et qu'elle est neutre d'un point de vue technologique.

De même, la grande majorité des associations d'assureurs considèrent qu'il n'est pas nécessaire d'adapter la directive aux nouvelles évolutions technologiques.

- ***Charge de la preuve***

Pour la grande majorité des représentants des pouvoirs publics et de la société civile, la charge de la preuve du défaut et du lien de causalité avec le dommage est contraignante pour les consommateurs.

Presque toutes les associations de consommateurs estiment que cette contrainte constitue l'obstacle le plus fréquent à l'obtention de dommages-intérêts, d'autant plus que les technologies évoluent et que les produits sont de plus en plus complexes.

Cependant, seules quelques assureurs considèrent la charge de la preuve comme onéreuse dans la pratique.

La plupart des entreprises pensent que la suppression de cette contrainte serait une erreur. En effet, il faut nécessairement que la charge de la preuve incombe au demandeur pour que la plainte soit fondée. Supprimer cette contrainte rendrait la directive injuste.

- ***Dommages matériels***

Pour une petite majorité des représentants des pouvoirs publics et de la société civile, la franchise de 500 euros devrait être supprimée, permettant ainsi l'indemnisation de dommages moins importants. Par ailleurs, la majorité des associations de consommateurs sont favorables à une réduction de la franchise, étant donné que le prix de nombreux produits a diminué au fil des ans.

Si la majorité des entreprises souhaitent que la franchise ne soit pas modifiée, une proportion non négligeable de petites entreprises (24 %) sont en faveur d'une réduction.

Pour la majorité des parties prenantes, à l'exception des assureurs, la condition selon laquelle la chose endommagée doit être d'un type normalement destiné à l'usage ou à la consommation privés et avoir été utilisée par la victime principalement pour son usage ou sa consommation privés est difficile à appliquer, et devrait être supprimée.

Pour la moitié des représentants des pouvoirs publics et de la société civile, cette disposition devrait être supprimée, car il est de plus en plus difficile de déterminer si un bien est destiné à un usage privé ou professionnel.

La plupart des entreprises (63 %) et la majorité des associations de consommateurs estiment que la distinction entre usage privé et professionnel n'est pas pertinente puisqu'un produit peut servir ces deux fins à la fois, et considèrent que la suppression de cette exigence ne poserait aucun problème.

Presque toutes les associations d'assureurs sont d'avis que la distinction entre usage privé et professionnel est suffisamment claire et qu'aucune modification ne doit être apportée à cet égard.

La conférence d'évaluation a été l'occasion de développer plus avant les points de vue exprimés au travers des autres outils de consultation. En ce qui concerne l'efficacité de la directive, la majorité des fabricants et des assureurs estiment que la directive remplit ses objectifs et qu'elle permettra de répondre aux évolutions technologiques de demain. De leur point de vue, toute révision serait prématurée à ce stade. À l'inverse, les consommateurs se sont prononcés en faveur d'une révision de la directive visant à faciliter l'indemnisation de la partie plaignante.

### 4.2 Efficience

*La consultation a principalement porté sur l'équilibre entre les coûts supportés par les producteurs pour endosser la responsabilité stricte et les charges incombant à la partie plaignante pour obtenir compensation, ainsi que sur certains aspects plus ou moins efficients de l'application de la responsabilité stricte du producteur.*

L'enquête ciblée aurait dû permettre de recueillir des données sur les coûts et les avantages de la directive. Cependant, le faible taux de réponse n'a pas permis de réaliser d'analyse quantitative représentative. Seule une analyse qualitative a pu être conduite sur la base des données issues des autres activités de consultation.

Pour plus de la moitié des entreprises, les coûts et les avantages liés à la directive sont équilibrés.

Plus des deux tiers des associations de consommateurs estiment néanmoins que les coûts sont plus élevés pour les consommateurs, et que la charge de la preuve du défaut et du lien de causalité avec le dommage devient pesante du fait de la complexité croissante des produits. Pour près de la moitié des assureurs, la charge de la preuve peut être difficile à assumer dans la pratique.

Enfin, pour deux tiers des représentants des pouvoirs publics et de la société civile, les coûts liés à la directive sont acceptables pour les produits traditionnels, mais il se pourrait que les nouvelles évolutions technologiques engendrent des coûts supplémentaires pour les producteurs.

### 4.3 Cohérence

*La consultation a aussi porté sur des questions liées à la cohérence, à la complémentarité et à la compatibilité entre la directive et d'autres mesures de l'UE, en particulier la législation sur la sécurité des produits et les règles relatives à la protection des consommateurs.*

La conférence d'évaluation a été l'occasion pour les parties prenantes de confirmer que la directive est perçue comme cohérente et compatible avec la législation de l'UE sur la sécurité des produits et les règles relatives à la protection des consommateurs. Il a été rappelé que les produits mis sur le marché européen doivent être conformes à la législation de l'UE relative à la sécurité des produits. Si un produit défectueux occasionne des dommages, le consommateur peut non seulement intenter une action en justice contre le producteur au titre de la directive (responsabilité extracontractuelle), mais aussi engager des poursuites contre le vendeur en vertu des règles de responsabilité contractuelle.

### 4.4 Pertinence

*Les activités de consultation visaient à déterminer si les besoins initiaux correspondent toujours aux besoins actuels, et notamment aux besoins engendrés par les produits innovants. Elles avaient aussi pour objectif d'examiner si les définitions de produit, de producteur, de défaut et de dommage, ainsi que les exemptions prévues par la directive, étaient toujours adaptées au regard des évolutions technologiques et scientifiques.*

Les conclusions sont assez nuancées. La plupart des parties prenantes estiment qu'il faut mettre à jour la directive pour qu'elle soit en phase avec les évolutions technologiques, même si elles n'ont pas encore eu de problèmes d'application de la directive.

Dans l'ensemble, les représentants des pouvoirs publics et de la société civile sont majoritaires à considérer que la directive est capable de résister à l'épreuve du temps et que l'harmonisation qu'elle a permise dans toute l'UE atteste de sa pertinence à l'heure actuelle. Ils suggèrent néanmoins que la directive soit mise à jour par rapport aux nouvelles évolutions technologiques. Pour la grande majorité des entreprises, la directive est à l'épreuve du temps et pertinente compte tenu de l'harmonisation qu'elle a permise.

Quant aux associations de consommateurs, elles sont une grande majorité à reconnaître que la directive a permis d'harmoniser les règles en matière de responsabilité du fait des produits. Cependant, elles rejoignent l'avis des représentants des pouvoirs publics et de la société civile concernant la nécessité d'une révision de la directive qui tienne compte des évolutions technologiques, estimant que la directive apporte une réponse moins pertinente à ces nouveaux besoins et que ses concepts montrent leurs limites face à ces nouvelles évolutions technologiques.

### 4.5 Valeur ajoutée européenne

*La consultation visait à recueillir des avis sur la question de savoir si la responsabilité stricte devait toujours faire l'objet de mesures au niveau de l'UE. Elle a aussi été l'occasion d'examiner les conséquences les plus probables qu'auraient l'abrogation de la directive ou encore la réduction ou l'élargissement de son champ d'application.*

Dans l'ensemble, toutes les parties prenantes reconnaissent la valeur ajoutée européenne de la directive et aucune d'entre elles n'a suggéré son abrogation.

La majorité des entreprises s'accordent à dire que les conditions de concurrence équitable créées par la directive ne pourraient pas être assurées par l'action individuelle des

États membres. En outre, presque toutes les associations de consommateurs considèrent que la protection des consommateurs conférée par la directive ne pourrait pas être garantie par la seule action des États membres.

La grande majorité des représentants des pouvoirs publics et de la société civile estiment que la directive apporte une valeur ajoutée au cadre législatif et aux politiques de l'UE.

La conférence d'évaluation a confirmé les positions défendues par les différentes catégories de parties prenantes. En outre, de nombreux participants ont souligné: i) le lien entre les règles relatives à la sécurité des produits et celles en matière de responsabilité du fait des produits; ii) la difficulté pour les victimes d'effets indésirables de produits pharmaceutiques de prouver le défaut et le lien de causalité entre le défaut et le dommage afin d'obtenir réparation; iii) le manque d'exemples concrets d'application de la directive liés aux nouvelles évolutions technologiques; et iv) la nécessité de maintenir un équilibre juste entre les intérêts des parties.

## 5. PRINCIPALES CONCLUSIONS

Les activités de consultation ont permis de recueillir un large éventail de points de vue sur la directive, sur ses réussites et ses insuffisances jusqu'à présent et sur les attentes pour l'avenir.

Dans l'ensemble, les représentants des pouvoirs publics, de la société civile, des entreprises et des assureurs estiment que la directive atteint ses objectifs de manière globalement **efficace**. En revanche, les associations de consommateurs sont plus critiques, surtout sur certains obstacles dans l'obtention d'une indemnisation, en particulier la complexité croissante de la charge de la preuve, la distinction entre produit et service qui a tendance à se brouiller et la franchise de 500 euros pour les cas de dommages matériels.

La plupart des catégories de parties prenantes considèrent que la directive est **efficiente**. En particulier, toutes les parties prenantes à l'exception des associations de consommateurs estiment que les coûts et les avantages liés à la directive sont équitablement répartis entre les producteurs et les consommateurs.

La directive est perçue comme **cohérente** avec la législation de l'UE en matière de protection des consommateurs, **pertinente** et **capable de résister à l'épreuve du temps**. Cela étant, les représentants des pouvoirs publics, de la société civile et des associations de consommateurs s'accordent à dire que certains problèmes liés aux nouvelles évolutions technologiques ne sont pas couverts de manière adéquate par la directive; les entreprises sont pour leur part plus réservées quant à la nécessité de modifier la directive.

Un large consensus a pu être dégagé quant au fait que la directive apporte une **valeur ajoutée européenne**.

La conférence d'évaluation de la directive a été l'occasion de confirmer la nécessité de poursuivre la réflexion sur l'avenir de la directive afin d'assurer une sécurité juridique, en particulier s'agissant des incidences des nouvelles technologies telles que les systèmes d'intelligence artificielle, les robots évolués ou encore l'internet des objets sur l'application de la directive.