

Rapport spécial

Blocage géographique injustifié dans le commerce électronique

Le règlement fournit un cadre équilibré, mais la mise en œuvre se heurte encore à des obstacles



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

Table des matières

	Points
Synthèse	I - IX
Introduction	01 - 12
Blocage géographique et marché unique numérique	01 - 02
Le règlement sur le blocage géographique	03 - 08
Principales missions et responsabilités	09 - 12
Responsabilités de la Commission	09
Responsabilités des États membres	10 - 12
Étendue et approche de l’audit	13 - 19
Observations	20 - 89
Des progrès ont été accomplis dans la lutte contre le blocage géographique injustifié dans l’UE	20 - 35
La Commission a recensé les besoins des consommateurs et des professionnels ainsi que les obstacles au commerce en ligne, mais son analyse d’impact présentait des lacunes	22 - 25
Le règlement sur le blocage géographique répond à des obstacles et besoins spécifiques dans certains domaines, et moins dans d’autres	26 - 35
La méconnaissance du règlement et des faiblesses liées à son application et au suivi ont compromis sa mise en œuvre effective	36 - 89
La Commission soutient les autorités des États membres dans la mise en œuvre du règlement, mais les clients comme les professionnels restent peu sensibilisés à ce sujet	36 - 51
Le contrôle de l’application reste un point faible du règlement	52 - 67
Le suivi et l’évaluation de l’incidence du règlement, assurés par la Commission, présentent des lacunes	68 - 89
Conclusions et recommandations	90 - 102
Annexe	
Résultats de l’enquête	

Abréviations, sigles et acronymes

Glossaire

Réponses de la Commission

Calendrier

L'équipe d'audit

Synthèse

I Dès 2015, la stratégie pour un marché unique numérique présentait le blocage géographique comme un obstacle majeur à la création d'un «marché unique numérique» européen. Il y a «blocage géographique» lorsque, par exemple, des professionnels opérant dans un État membre restreignent l'accès à leurs interfaces en ligne depuis d'autres États membres. Le règlement sur le blocage géographique a été adopté en 2018 pour lutter contre la discrimination à l'encontre des clients européens fondée sur leur nationalité et leur lieu de résidence ou d'établissement. Si le règlement reconnaît que le blocage géographique peut être justifié dans certaines situations, il l'interdit, ainsi que d'autres formes de discrimination, lorsque rien ne le justifie.

II Nous avons réalisé cet audit parce que le blocage géographique constitue une source de mécontentement pour les consommateurs et parce que le marché unique ne saurait bien fonctionner sans mesures de lutte contre le blocage géographique injustifié. Nous espérons que nos conclusions seront utiles à la prochaine évaluation du règlement par la Commission, prévue pour 2025.

III Nous avons examiné si la Commission avait correctement recensé les obstacles et les besoins auxquels font face les clients ainsi que les professionnels en ligne européens en ce qui concerne le blocage géographique et si elle y avait répondu; si elle avait aidé les États membres à mettre en œuvre le règlement ainsi qu'à instaurer une communication adaptée et à effectuer un travail de sensibilisation adéquat; si elle avait coopéré avec les organismes nationaux pour mettre un terme au blocage géographique injustifié; et si elle avait effectué un suivi approprié de la mise en œuvre du règlement et pris les mesures nécessaires pour remédier aux problèmes éventuellement détectés.

IV Globalement, nous concluons que l'adoption du règlement sur le blocage géographique a permis de mieux répondre aux besoins des consommateurs et des professionnels ainsi qu'aux difficultés auxquelles ils sont confrontés, mais que plusieurs obstacles restent à lever pour parvenir à une mise en œuvre correcte et uniforme du règlement.

V Lors de l'élaboration de sa proposition législative relative au règlement sur le blocage géographique, la Commission a réalisé des enquêtes, des études et une analyse d'impact afin de recenser et d'analyser les principaux obstacles et besoins auxquels font face les consommateurs et les professionnels du commerce électronique. Nous avons relevé un certain nombre de lacunes dans l'analyse d'impact, telles qu'une évaluation quantitative des aspects économiques insuffisamment approfondie, un manque de données, un contrôle incomplet de la cohérence avec d'autres actes législatifs de l'UE dans le même domaine et des modalités de suivi inadéquates. Nous avons également observé que le règlement (et la proposition correspondante de la Commission) excluait certains domaines précédemment jugés problématiques, tels que la livraison transfrontalière de biens physiques, les services audiovisuels et les services en ligne donnant accès à des contenus protégés par le droit d'auteur. Cette exclusion restreint le champ d'application du règlement sur le blocage géographique, mais introduit également une certaine confusion dans son application. Lors de son premier réexamen à court terme (2020), la Commission s'est interrogée sur la possibilité d'inclure ces secteurs dans le champ d'application du règlement, mais elle a finalement envisagé de renoncer à présenter une proposition législative en ce sens, pour des raisons tenant notamment au manque de données.

VI La Commission assiste les autorités des États membres en publiant des orientations sur les modalités d'application du règlement, en assurant un soutien et une coordination par l'intermédiaire du réseau de coopération en matière de protection des consommateurs et du réseau des Centres européens des consommateurs, et en contribuant aux activités de sensibilisation. Toutefois, ces dernières n'ont eu que peu d'effets sur les clients et les professionnels. La Commission a communiqué les résultats de son premier réexamen à court terme au Parlement européen et devrait faire de même une fois que le prochain réexamen du règlement sera achevé.

VII Le contrôle de l'application du règlement par les organismes désignés par les États membres a été marqué par des retards. Nous avons également constaté des différences importantes dans les mesures prises par les États membres à l'encontre des professionnels qui enfreignent le règlement. Du fait de ces divergences dans la manière dont le règlement est mis en œuvre, les conditions de concurrence risquent de ne pas être équitables à cet égard dans l'ensemble du marché unique européen.

VIII Bien que la Commission soit chargée du suivi de l'application du règlement, nous avons constaté que les modalités de ce suivi n'avaient pas été définies de manière suffisamment détaillée et que les éléments probants recueillis n'étaient pas suffisants pour surveiller les progrès accomplis et les tendances en matière de blocage géographique.

IX Sur la base de ces constatations, nous recommandons à la Commission:

- de réaliser une étude pour évaluer s'il y a lieu d'étendre le champ d'application du règlement sur le blocage géographique ou de modifier d'autres règlements sectoriels connexes;
- d'apporter davantage de soutien et d'aide aux activités de sensibilisation dans les États membres;
- de mettre en place un mécanisme d'exécution à l'échelle de l'UE afin de renforcer les dispositifs nationaux;
- d'adapter les modalités de suivi afin qu'elles permettent de mieux évaluer l'efficacité du règlement sur le blocage géographique.

Introduction

Blocage géographique et marché unique numérique

01 En mai 2015, la Commission a présenté sa [stratégie pour un marché unique numérique](#), qui consiste en un ensemble d'objectifs, d'actions législatives et de mesures de soutien visant à dynamiser le «marché unique numérique», à faire disparaître les obstacles aux activités en ligne transfrontalières et à aider les entreprises à vendre des biens et des services partout dans l'UE. Dans ce cadre, elle a réalisé des études qui ont permis d'établir que le blocage géographique constituait un obstacle important à la création d'un «marché unique numérique» européen.

02 Il y a «blocage géographique», ou «géoblocage», lorsque, par exemple, des professionnels opérant dans un État membre bloquent ou restreignent l'accès de clients originaires d'autres États membres à leurs interfaces en ligne (sites internet ou applications). C'est également le cas lorsque des professionnels appliquent des conditions générales d'accès à leurs biens et services qui varient en fonction de la localisation physique du client. Le blocage géographique, en ceci qu'il restreint les possibilités et le choix offerts aux consommateurs, constitue pour ces derniers une source profonde de mécontentement et crée des obstacles au libre-échange de produits et de services au sein du marché unique numérique.

Le règlement sur le blocage géographique

03 En 2016, la Commission a présenté une proposition législative visant à mettre un terme au blocage géographique injustifié, qui a abouti à l'adoption, par le Conseil et le Parlement, du [règlement \(UE\) 2018/302](#) (ci-après le «règlement sur le blocage géographique»), entré en application le 3 décembre 2018.

04 Ce règlement interdit le blocage géographique injustifié et d'autres formes de discrimination à l'encontre des clients fondée sur leur nationalité et leur lieu de résidence (ou d'établissement) et s'applique aux professionnels établis dans l'UE ou en dehors qui vendent à des clients qui résident dans l'Union. Il vise à améliorer la transparence et à prévenir la discrimination en ligne à l'égard des consommateurs, à offrir une sécurité juridique aux professionnels qui réalisent des transactions transfrontalières et à renforcer le contrôle exercé par les autorités publiques sur l'application de la législation (voir [encadré 1](#)).

Encadré 1 – Principales dispositions du règlement sur le blocage géographique

- Un professionnel n'est pas autorisé à **bloquer ou à limiter l'accès d'un client à l'interface en ligne du professionnel** pour des motifs liés à la nationalité ou au lieu de résidence ou d'établissement du client.
- Un professionnel n'est pas autorisé à **appliquer des conditions générales d'accès aux biens ou services qui diffèrent** en fonction de la nationalité ou du lieu de résidence ou d'établissement du client, dans les cas où le client cherche à:
 - acheter des biens livrés ou retirés en un lieu situé dans un État membre dans lequel le professionnel exerce son activité ou qu'il dessert;
 - obtenir des services fournis par voie électronique, autres que des services dont la principale caractéristique est de fournir un accès à des œuvres protégées par le droit d'auteur ou d'autres objets protégés et de permettre leur utilisation;
 - obtenir d'autres services en un lieu situé dans un État membre dans lequel le professionnel exerce son activité.
- Un professionnel n'est pas autorisé à **appliquer des conditions différentes pour les opérations de paiement** pour des motifs liés à la nationalité ou au lieu de résidence ou d'établissement d'un client, à la localisation du compte de paiement, au lieu d'établissement du prestataire de services de paiement ou au lieu d'émission de l'instrument de paiement (carte de paiement ou mécanisme de virement).

05 Dans le même temps, le règlement reconnaît que le blocage géographique peut être justifié dans certaines situations et prévoit plusieurs exclusions (voir [figure 1](#)).

Figure 1 – Le blocage géographique selon le règlement



Source: Cour des comptes européenne.

06 Le règlement ne traite pas des aspects suivants:

- Il ne s'applique pas aux activités visées à l'article 2, paragraphe 2, de la [directive 2006/123/CE](#) (par exemple les services financiers, les services dans le domaine des transports, les services de soins de santé et les services audiovisuels).
- Il n'impose pas aux professionnels de livrer des biens physiques à destination d'un autre État membre s'ils ne proposent pas la possibilité d'une telle livraison dans leurs conditions générales d'accès, ni de fournir des services par voie non électronique ailleurs que dans les lieux physiques situés dans les États membres dans lesquels ils exercent leur activité.
- Il n'empêche pas les professionnels de proposer des conditions générales d'accès et de vente différentes, y compris en ce qui concerne les prix de vente, dans différents États membres, dès lors qu'ils ne le font pas de manière discriminatoire.

- o La règle de non-discrimination pour l'accès aux biens et services (article 4, paragraphe 1) ne s'applique pas aux services fournis par voie électronique dont la principale caractéristique est de fournir un accès à des œuvres protégées par le droit d'auteur (par exemple services de diffusion en continu en ligne, livres électroniques, jeux vidéo, musique, logiciels).

07 Le règlement impose à la Commission, une fois tous les cinq ans (à partir de mars 2020), d'évaluer la manière dont il est mis en œuvre et de présenter un rapport au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen. Le rapport doit, le cas échéant, être accompagné d'une proposition de modification du règlement visant à l'adapter à l'évolution juridique, technique et économique.

08 Le règlement sur le blocage géographique s'appuie sur la [directive sur les services](#) et fait partie d'un ensemble d'initiatives de l'UE conçues pour fonctionner en synergie afin de lutter contre les pratiques injustifiées de blocage géographique et de faciliter les échanges transfrontaliers. Il s'agit:

- o de la [directive sur le commerce électronique](#) de 2000;
- o de la [directive sur les droits des consommateurs](#) de 2011;
- o de la deuxième [directive sur les services de paiement](#) de 2015;
- o du [règlement relatif à la portabilité transfrontalière des services de contenu en ligne](#) de 2017;
- o du [règlement 2017/2394 sur la coopération en matière de protection des consommateurs](#);
- o du [règlement relatif aux services de livraison transfrontière de colis](#) de 2018;
- o de la [directive \(UE\) 2019/770](#) et de la [directive \(UE\) 2019/771](#) harmonisant les droits impératifs des consommateurs applicables à la fourniture de contenus numériques et à la vente de biens;
- o des nouvelles [règles visant à réduire les formalités administratives liées à la TVA dans le cadre des ventes transfrontalières](#) à partir du 1^{er} juillet 2021;
- o de plusieurs règlements et directives sectoriels.

Principales missions et responsabilités

Responsabilités de la Commission

09 Les organes compétents de la Commission sont:

- o la DG CNECT et la DG GROW, qui ont élaboré la proposition de règlement, fournissent des orientations aux organismes nationaux, mènent des activités de sensibilisation à la question du blocage géographique et suivent la mise en œuvre du règlement sur le sujet;
- o la DG JUST, qui participe à la coordination des activités du réseau de coopération en matière de protection des consommateurs («réseau CPC») et surveille le fonctionnement des mécanismes transfrontaliers de coopération en matière d'application de la législation prévue par le règlement sur la coopération en matière de protection des consommateurs («règlement CPC»), y compris dans le domaine du blocage géographique. Elle contribue également à la coordination du réseau des Centres européens des consommateurs («réseau CEC») et à sa stratégie politique.

Responsabilités des États membres

10 En vertu du règlement sur le blocage géographique, les États membres sont tenus de désigner des organismes chargés d'en faire appliquer les dispositions et d'assister les consommateurs en litige avec des professionnels. Le règlement impose également aux États membres de définir et de mettre en œuvre des «mesures effectives, proportionnées et dissuasives» qui s'appliquent en cas de violations de ses dispositions, et de communiquer ces mesures à la Commission en vue de leur publication en ligne.

11 En ce qui concerne les relations commerciales entre entreprise et consommateur (B2C), la plupart des organismes qui ont été chargés de veiller à l'application de la législation dans les États membres sont les autorités nationales auxquelles incombait déjà de faire appliquer le droit de la consommation en vertu du règlement CPC (voir [encadré 2](#)). Certains États membres ont choisi de désigner d'autres autorités nationales, en particulier pour les questions liées aux transactions interentreprises (B2B). Il s'agit notamment de tribunaux, de ministères et d'administrations régionales.

Encadré 2 – Réseau de coopération en matière de protection des consommateurs (réseau CPC)

- Le règlement de 2004 sur la coopération en matière de protection des consommateurs a créé le [réseau](#) CPC pour permettre aux autorités nationales de protection des consommateurs de différents États membres de se prêter mutuellement assistance pour faire appliquer la législation et de lutter de manière coordonnée contre les violations généralisées de la législation de l'UE en matière de protection des consommateurs. Sa mise à jour, en 2017, a eu pour effet de renforcer les pouvoirs d'exécution du réseau.
- Chaque État membre finance un nœud national du réseau CPC. La Commission surveille le fonctionnement du mécanisme d'assistance mutuelle et, dans certaines circonstances, coordonne des actions d'exécution conjointes menées par les autorités compétentes, auxquelles elle octroie des subventions pour promouvoir la collaboration, former le personnel et améliorer l'infrastructure informatique.
- Depuis décembre 2018, les nœuds du réseau CPC sont également responsables de la protection des consommateurs contre les violations du règlement sur le blocage géographique.

12 La plupart des États membres ont désigné leur Centre européen des consommateurs (CEC) comme organisme national chargé d'assister les consommateurs dans les litiges liés au blocage géographique (voir [encadré 3](#)).

Encadré 3 – Réseau des Centres européens des consommateurs (réseau CEC)

- En 2005, la Commission et les États membres ont créé le [réseau des Centres européens des consommateurs \(réseau CEC\)](#), présent dans tous les États membres pour informer les consommateurs de leurs droits et les assister dans le règlement des litiges transfrontaliers qui les opposent à des professionnels.
- Le réseau CEC est financé conjointement par la Commission et les États membres. La Commission coordonne les travaux des 29 CEC (un par État membre, un en Islande et un en Norvège).
- Depuis décembre 2018, les consommateurs peuvent recevoir des informations et une assistance de la part du réseau CEC dans les litiges transfrontaliers relevant du règlement sur le blocage géographique.
- Dans un [document de prise de position de 2023](#), le réseau CEC a déclaré que, bien que le public soit mieux sensibilisé au géoblocage, la portée et le champ d'application exacts du règlement sur le blocage géographique n'étaient toujours pas connus des consommateurs. Dans son [rapport 2022](#), il a plaidé en faveur d'une meilleure application du règlement, d'actions conjointes entre l'UE et les États membres et d'une extension du règlement aux services qui ne relèvent pas à ce jour de son champ d'application (par exemple les services numériques protégés par le droit d'auteur, les services financiers, les assurances et la santé privée).

Étendue et approche de l'audit

13 Dans le cadre de cet audit, nous avons voulu évaluer l'effet du règlement sur le blocage géographique et des mesures prises par la Commission et les États membres sur la lutte contre le géoblocage injustifié. Nous avons plus précisément examiné si la Commission avait correctement:

- o recensé les obstacles et les besoins auxquels font face les clients et les professionnels en ligne européens en ce qui concerne le géoblocage;
- o répondu à ces obstacles et à ces besoins dans le règlement sur le blocage géographique, de sorte que celui-ci protège les droits des consommateurs européens en synergie avec d'autres actes juridiques de l'Union dans ce domaine;
- o aidé les CEC et les organismes nationaux chargés de veiller à l'application de la législation à mettre en œuvre le règlement;
- o instauré une communication adaptée et effectué un travail de sensibilisation adéquat avec les parties prenantes;
- o coopéré avec les États membres pour mettre un terme au blocage géographique injustifié en vue de protéger les consommateurs européens;
- o effectué le suivi de la mise en œuvre du règlement sur le blocage géographique, en prenant des mesures pour remédier aux problèmes éventuellement détectés.

14 Notre audit a porté sur la période allant de 2015 à mai 2024 (date de clôture des travaux d'audit). Nous avons examiné des études, des articles universitaires et d'autres documents produits sur le thème du géoblocage tant avant qu'après l'adoption du règlement. Certaines de ces informations sont publiques, tandis que d'autres documents ont été fournis par la Commission, des organismes nationaux, des associations de défense des consommateurs et des associations professionnelles.

15 Nous nous sommes entretenus avec des agents des services compétents de la Commission (DG CNECT, DG GROW et DG JUST) et de la commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs du Parlement européen, ainsi qu'avec des représentants d'associations professionnelles et de défense des consommateurs européennes, un professionnel et des experts du géoblocage dans le domaine du commerce électronique. Nous avons aussi réalisé des entretiens en ligne avec les organismes nationaux chargés de veiller à l'application de la législation en Autriche, en Allemagne, en Irlande, au Portugal et en Suède, ainsi qu'avec les CEC autrichien et français (en leur qualité d'organismes nationaux d'assistance aux consommateurs), considérés comme de bons exemples sur la base des documents consultés et de suggestions émanant de la Commission et d'un État membre.

16 Nous avons fait appel aux services d'un expert externe en géoblocage pour déterminer comment le règlement sur le blocage géographique s'intègre dans la législation connexe de l'UE. Cet expert a évalué l'incidence que pourraient avoir l'extension du champ d'application et le renforcement de l'application du règlement.

17 Nous avons rencontré des représentants des autorités compétentes dans le domaine de la protection des consommateurs ainsi que des CEC de quatre États membres (l'Estonie, la Grèce, le Luxembourg et la Roumanie), et trois associations nationales de défense des consommateurs de Grèce, du Luxembourg et de Roumanie. Nous avons sélectionné ces États membres afin de garantir une large couverture géographique et une grande hétérogénéité en ce qui concerne tant le nombre de réclamations pour géoblocage envoyées par des consommateurs aux CEC que les résultats de l'enquête d'Eurostat sur les TIC¹. Nous avons utilisé deux variables pondérées en fonction de la population habituellement résidente et les avons combinées pour établir un classement des États membres.

¹ https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/isoc_i_esms.htm: «Problem encountered by individuals when buying via a website or an app (3 months): Foreign retailer did not sell in my country» [Problème rencontré par des particuliers lors d'un achat effectué sur un site internet ou une application (au cours des trois derniers mois): un fournisseur étranger ne vendait pas dans mon pays].

18 Pour compléter nos principales sources d'information, nous avons envoyé des questionnaires aux organismes nationaux chargés de veiller à l'application de la législation et aux CEC dans les 27 États membres de l'UE, ainsi qu'à des associations professionnelles nationales représentant les entreprises actives dans le commerce en ligne, puis avons compilé les résultats de ces enquêtes. Nous avons reçu des réponses de 21 CEC et de 18 organismes chargés de veiller à l'application de la législation (voir également l'[annexe](#)).

19 Nous avons décidé de réaliser cet audit parce que le blocage géographique constitue une source de mécontentement pour les consommateurs, qui se double, lorsqu'il est injustifié, d'une forme de discrimination à l'encontre de ces mêmes consommateurs. Les mesures visant à lutter contre le blocage géographique injustifié contribuent à protéger les consommateurs européens et leurs droits ainsi qu'à dynamiser le commerce électronique transfrontalier, ce qui est un préalable indispensable au bon fonctionnement du marché unique numérique. Nous espérons que nos conclusions seront utiles à la prochaine évaluation du règlement par la Commission, prévue pour 2025 (voir point [07](#)).

Observations

Des progrès ont été accomplis dans la lutte contre le blocage géographique injustifié dans l'UE

20 D'après les [lignes directrices pour une meilleure réglementation](#), lors de l'élaboration de ses propositions législatives, la Commission devrait:

- consulter les parties prenantes afin de recueillir des informations et des points de vue sur ses politiques;
- réaliser une analyse d'impact déterminant, entre autres, l'incidence économique, sociale et environnementale des différentes options stratégiques. Cette analyse devrait être accompagnée d'un plan concernant le suivi, l'évaluation et la communication d'informations (comprenant un ensemble d'indicateurs et détaillant les modalités de collecte de données correspondantes) qui permette de surveiller les progrès accomplis dans la mise en œuvre de la législation et d'en évaluer les effets finaux.

21 Nous avons analysé l'[étude \(de 2015\) accompagnant la stratégie pour un marché unique numérique](#). Nous avons également examiné des documents fournis par la Commission, notamment – pour ce qui est des professionnels – une [enquête sectorielle sur la concurrence](#) lancée en 2015 et publiée en 2016, ainsi que – pour ce qui est des intérêts des consommateurs – une [enquête mystère](#) et une [enquête sur le marché unique numérique menée auprès des consommateurs](#) (toutes deux réalisées en 2015). Enfin, nous avons étudié l'[analyse d'impact de la Commission accompagnant la proposition de règlement \(2016\)](#), qui tenait compte de ces trois enquêtes, et nous avons évalué la cohérence du règlement sur le blocage géographique avec d'autres actes législatifs et avec les résultats de la [consultation publique](#) de la Commission.

La Commission a recensé les besoins des consommateurs et des professionnels ainsi que les obstacles au commerce en ligne, mais son analyse d'impact présentait des lacunes

22 Dans l'ensemble, nous avons constaté que la Commission, avant de présenter sa proposition législative, avait recensé les principaux obstacles et besoins liés au commerce en ligne. Il s'agit:

- de la nécessité d'apporter de la clarté et une sécurité juridique tant pour les consommateurs que pour les professionnels;
- de l'égalité d'accès aux sites internet pour les consommateurs, qui va à l'encontre de l'intérêt qu'ont les professionnels à rediriger les clients;
- de l'égalité d'accès des consommateurs aux biens et aux services, ce qui comprend la possibilité de livraison dans le pays de résidence;
- des obstacles, liés aux différences de législation en matière de protection des consommateurs, aux différences de fiscalité, etc., qui rendent les livraisons transfrontalières difficiles pour les professionnels;
- de la sensibilité des consommateurs à une discrimination par les prix fondée sur le lieu de résidence et la nationalité d'un client, d'une part, et des réalités économiques qui peuvent justifier l'application de prix différenciés, d'autre part;
- de la discrimination fondée sur les moyens de paiement.

23 Dans un premier temps, l'étude de 2015 accompagnant la stratégie pour un marché unique numérique a recensé les obstacles et les besoins auxquels font face les consommateurs et les professionnels en ce qui concerne le géoblocage sur les biens et les services hors ligne (c'est-à-dire les services payés en ligne, mais consommés hors ligne). Toutefois, en ce qui concerne les contenus numériques, elle ne portait que sur l'accès transfrontalier des consommateurs.

24 L'analyse d'impact de 2016 accompagnant la proposition de règlement sur le blocage géographique comportait une étude des effets potentiels sur les échanges dans le marché intérieur. Elle a conclu que la levée des restrictions liées au géoblocage était susceptible de dynamiser les échanges, puisque les vendeurs en ligne recevraient davantage de commandes de la part de clients étrangers, et que l'augmentation du commerce électronique transfrontalier aurait donc une incidence positive sur le PIB.

25 Cependant, lors de l'examen de l'analyse d'impact, nous avons relevé plusieurs aspects qui n'ont pas été suffisamment creusés:

- o Premièrement, contrairement à ce qu'exigent les lignes directrices pour une meilleure réglementation, nous n'avons pas trouvé d'estimation quantifiée des avantages ou des incidences macroéconomiques/économiques des différentes options stratégiques. Nous avons également constaté que la Commission n'avait produit d'évaluation quantitative ni pour les secteurs exclus du champ de la directive sur les services en vertu de son article 2, paragraphe 2, ni pour les situations où les clients sont géobloqués même lorsqu'ils se trouvent dans les locaux du professionnel. En outre, aucune attention n'a été portée aux incidences sociales et environnementales ni aux objectifs de développement durable. Cela s'explique principalement par l'absence de données pertinentes.
- o Deuxièmement, l'étude de la cohérence de la proposition avec d'autres actes juridiques a porté sur la directive sur les services, la [directive sur le commerce électronique](#), la [directive sur les droits des consommateurs](#) et le droit de la concurrence de l'UE. Cependant, d'autres actes législatifs connexes, tels que le [règlement général sur la protection des données](#) (RGPD) et la [directive relative au règlement extrajudiciaire des litiges](#) (REL), n'ont pas été pris en considération. Il s'agit pour nous d'un point faible de l'analyse d'impact, étant donné que la localisation physique d'un client est une donnée à caractère personnel et se trouve donc protégée par le RGPD et que les problèmes de géoblocage sont de nature précontractuelle et ne relèvent donc pas du champ d'application de la directive REL.
- o Enfin, les modalités de suivi proposées par la Commission comprenaient des indicateurs, mais ceux-ci n'étaient pas suffisamment spécifiques pour permettre de mesurer l'incidence du règlement sur le commerce électronique.

Le règlement sur le blocage géographique répond à des obstacles et besoins spécifiques dans certains domaines, et moins dans d'autres

Le règlement tient compte des positions tant des clients que des professionnels

26 Avec le règlement, la Commission a apporté une réponse équilibrée à plusieurs obstacles et besoins en prenant en considération la position tant des clients que des professionnels. Ainsi:

- a) Les clients bénéficient d'une égalité d'accès aux sites internet. Les professionnels sont autorisés à rediriger leurs clients vers un autre site internet en raison de leur localisation physique, mais ceux-ci doivent d'abord donner leur consentement.

- b) Les professionnels ne sont pas tenus de livrer dans le pays de résidence d'un client, mais les clients ont le droit de bénéficier d'une livraison dans les États membres que le professionnel dessert selon les mêmes conditions que celles appliquées aux clients locaux (principe de l'«achat dans les mêmes conditions que les locaux»).
- c) Les professionnels peuvent fixer des prix différents sur des sites internet ciblant des groupes différents, sans discrimination, mais tous les sites doivent être accessibles à tous les clients de l'UE.
- d) Il ne peut y avoir de discrimination fondée sur les moyens de paiement, mais les professionnels sont libres de décider de ceux qu'ils souhaitent accepter.

27 Enfin, la possibilité de non-livraison constitue un obstacle pour les consommateurs, mais une nécessité pour les professionnels. L'obligation de livraison a été exclue du champ du règlement sur le blocage géographique, principalement en raison de différences entre les législations nationales en matière de protection des consommateurs (garanties pour les consommateurs, services après-vente, exigences linguistiques différentes, règles d'étiquetage différentes, règles de sécurité) et en matière fiscale.

Plusieurs points concernant l'application pratique du règlement doivent être précisés

28 Cependant, nous avons également relevé plusieurs lacunes et problèmes qui rendent nécessaires des clarifications quant à l'application pratique du règlement, sans quoi ils pourraient nuire à son efficacité. Voici quelques exemples:

- Le règlement s'applique non seulement aux transactions B2C, mais aussi aux transactions B2B dans lesquelles une entreprise cherche à acheter des biens ou des services dans le but unique de leur utilisation finale. Toutefois, les États membres ne sont pas tenus de désigner un organisme chargé de fournir une assistance à ces entreprises en cas de litige avec un professionnel. Les CEC ne fournissent pas d'assistance dans ces cas, et les organismes chargés de veiller à l'application de la législation de nombreux pays ne traitent pas ce type de litige. Dans 12 États membres, il n'existe pas d'entité chargée d'apporter une assistance aux entreprises et, dans 14 États membres, celles-ci ne peuvent bénéficier que de l'aide d'associations professionnelles. Dans 13 États membres, les organismes chargés de veiller à l'application de la législation ne s'occupent pas des transactions B2B. En outre, bien que le règlement sur le blocage géographique s'applique aux professionnels établis hors UE (c'est-à-dire dans des «pays tiers») exerçant leurs activités dans l'Union, les réclamations à l'encontre de ces professionnels ne sont pas traitées par les CEC (voir points [11](#) et [12](#)). Le règlement présente également une lacune en ce qui concerne la fourniture d'une assistance et le contrôle public de l'application de la législation dans le cadre des relations interentreprises.
- Le règlement interdit toute discrimination pour des motifs liés au paiement. Néanmoins, il reste difficile de cerner comment certaines questions pratiques concernant des moyens de paiement spécifiques (comme le comarquage des cartes de paiement) doivent être traitées. En réponse à notre enquête, un organisme chargé de veiller à l'application de la législation et un CEC ont émis l'idée que le règlement pourrait être amélioré en clarifiant les règles concernant les moyens de paiement.

- o Deux des 18 organismes chargés de veiller à l'application de la législation qui ont répondu à notre enquête ont suggéré de clarifier davantage le champ d'application du règlement en ce qui concerne les services dont la principale caractéristique est de fournir un accès à des contenus protégés par le droit d'auteur ou de permettre leur utilisation. À titre d'exemple, l'expression «dont la principale caractéristique» n'est pas suffisamment explicite quant aux services couverts par le règlement² (voir [annexe](#)).
- o Enfin, les règles de compétence et le champ d'application territorial des décisions administratives ne sont pas suffisamment clairs. Étant donné que le règlement ne s'applique qu'aux transactions transfrontalières, il est difficile de savoir quel État membre (celui du client ou celui du professionnel) devrait imposer des sanctions en cas d'infraction³. Dans notre enquête, un des 18 organismes chargés de veiller à l'application de la législation a suggéré de préciser quel État membre est responsable de l'exécution (voir [annexe](#)).

Des secteurs clés restent exclus du champ d'application du règlement

29 L'article 9 du règlement impose à la Commission d'informer le Parlement européen, le Conseil et le Comité économique et social européen des résultats de ses activités de suivi et d'évaluation. La Commission peut également proposer des modifications du règlement.

30 En novembre 2020, la Commission a publié un [rapport sur le premier réexamen à court terme](#) du règlement. Ce réexamen, convenu au cours des négociations avec les différentes parties prenantes, visait à évaluer les possibilités d'étendre le champ d'application du règlement aux services audiovisuels et aux services en ligne dont la principale caractéristique est de fournir un accès à des contenus protégés par le droit d'auteur ou de permettre leur utilisation.

² Marketa Trimble, *The EU Geo-Blocking Regulation: A Commentary* (Edward Elgar Publishing, 2024), paragraphes 4.041 à 4.043, p. 248–249.

³ Marketa Trimble, *The EU Geo-Blocking Regulation: A Commentary* (Edward Elgar Publishing, 2024), paragraphes 7.027 à 7.032, p. 320–323.

31 Le premier réexamen à court terme a également porté sur la question de savoir s'il convenait d'inclure les services financiers, les transports, la santé et les télécommunications, tous exclus actuellement, dans le champ d'application du règlement. Il n'y a pas eu d'analyse d'impact spécifique car, eu égard aux particularités de ces secteurs, la Commission a envisagé de renoncer à l'adoption d'une proposition législative à cet effet, même si les actes juridiques régissant ces secteurs ne contiennent pas tous de disposition spécifique sur la non-discrimination.

32 Si le réexamen a mis en évidence des avantages susceptibles de découler de l'extension du champ d'application du règlement aux contenus audiovisuels, il a également fait ressortir le manque de données, sans lesquelles il est difficile de parvenir à une conclusion fiable, ce qui rend nécessaire une évaluation plus approfondie. La Commission a donc choisi de recueillir davantage d'éléments sur l'incidence qu'aurait le règlement sur ces activités.

33 Elle a décidé de sonder les acteurs de l'industrie des services audiovisuels et des services en ligne donnant accès à des contenus protégés par le droit d'auteur, ainsi que les organisations de défense des consommateurs. Ce «dialogue avec les parties prenantes» n'a abouti à aucune proposition concrète et a seulement permis de dégager des pistes à creuser. C'est également l'une des conclusions du Parlement européen, dans une [résolution de 2023](#), qui reconnaît la nécessité de disposer d'une analyse d'impact plus approfondie et de recueillir des éléments de fait supplémentaires avant que de nouvelles mesures ne soient prises en ce qui concerne le secteur audiovisuel. Il suggère aussi d'envisager une approche progressive, ciblant individuellement chaque catégorie et modèle de distribution spécifiques du secteur audiovisuel. La Commission a répondu qu'elle recueillerait des informations sur les nouveaux modèles économiques, ainsi que des éléments probants sur la demande des consommateurs et sur l'incidence d'une approche progressive en matière d'accès transfrontalier aux contenus audiovisuels.

34 En mars 2021, lors d'un examen du rapport au Parlement européen, la question d'une éventuelle extension du règlement aux contenus audiovisuels a été soulevée à plusieurs reprises. En réponse, la Commission a notifié son intention d'engager un dialogue⁴ avec les acteurs de l'industrie avant d'envisager des mesures, y compris des modifications législatives. Elle a également reçu des questions écrites du Parlement, auxquelles elle a répondu par écrit afin d'apporter des précisions quant au champ d'application du règlement, à l'objectif du dialogue et à la nécessité de recueillir davantage d'éléments avant de pouvoir évaluer une possible extension.

35 La Commission avait l'intention de faire à nouveau le point sur le règlement en 2022, dans la perspective d'une éventuelle révision à venir. Elle a transmis les résultats de son [bilan](#) au Parlement européen et au Conseil le 18 juillet 2024.

La méconnaissance du règlement et des faiblesses liées à son application et au suivi ont compromis sa mise en œuvre effective

La Commission soutient les autorités des États membres dans la mise en œuvre du règlement, mais les clients comme les professionnels restent peu sensibilisés à ce sujet

36 La Commission devrait guider et soutenir les organismes nationaux chargés de la mise en œuvre du règlement et favoriser l'uniformité et la coordination entre toutes les autorités chargées de faire appliquer la législation et d'assister les consommateurs⁵. Nous avons examiné les orientations communiquées par la Commission ainsi que le soutien et la coordination qu'elle a assurés.

⁴ Dans le cadre du [plan d'action pour les médias et l'audiovisuel](#).

⁵ [Lignes directrices pour une meilleure réglementation](#), chapitre V; considérants 38 et 41 du [règlement sur le blocage géographique](#).

Dès le début, la Commission a fourni des orientations et une formation adéquates aux États membres sur le règlement sur le blocage géographique

37 Peu après l'entrée en vigueur du règlement, la Commission a publié un [document de questions-réponses](#) donnant des orientations pratiques aux professionnels, aux consommateurs et aux autorités des États membres. Il portait sur les principales dispositions du règlement, illustrées d'exemples concrets, et allait même plus loin en communiquant des informations sur la livraison transfrontalière et les règles en matière de TVA.

38 Parmi les CEC qui ont répondu à notre enquête sur l'assistance aux consommateurs, 62 % ont estimé que les orientations de la Commission étaient satisfaisantes et que cette dernière avait apporté son soutien lorsqu'elle a été sollicitée (voir [annexe](#)).

39 De même, tous les organismes chargés de veiller à l'application de la législation que nous avons rencontrés ont estimé que le document de questions-réponses publié en 2018 fournissait des orientations suffisantes. Cependant, deux d'entre eux ont jugé qu'il pourrait être mis à jour avec l'ajout de nouvelles études de cas tirées de leur expérience. Deux des organismes chargés de veiller à l'application de la législation que nous avons consultés avaient demandé et obtenu des éclaircissements de la part de la Commission sur des questions spécifiques. En 2018, la Commission avait également organisé un atelier sur la mise en œuvre pratique du règlement à l'intention des organismes nationaux chargés de veiller à l'application de la législation. Il a été suivi d'autres ateliers, organisés pour donner suite à l'adoption du [nouveau règlement CPC](#).

La Commission a mis en place différents canaux de communication et d'échange d'expériences entre les autorités nationales au niveau européen

40 Le réseau CEC se réunit régulièrement: une «journée de coopération» a lieu une fois par an, la Commission organise des «journées d'information» deux fois par an, et les directeurs du réseau CEC se rencontrent également. L'objectif principal est de faciliter l'échange d'expériences et de bonnes pratiques et d'examiner des questions qui nécessitent une attention particulière ou des domaines où des améliorations doivent être apportées. Le réseau CEC a publié deux documents de prise de position sur le géoblocage (l'un [en 2019](#) et l'autre, [rendant compte des faits nouveaux, en 2023](#)) établis sur la base des informations recueillies auprès de ses membres.

41 Les organismes chargés de veiller à l'application de la législation que nous avons consultés ont jugé le réseau CPC très utile à la communication et à la coordination entre les autorités des différents États membres sur les problèmes des consommateurs transfrontaliers. Selon l'un de ces organismes, le mécanisme d'assistance mutuelle pourrait être amélioré en renforçant les pouvoirs du réseau CPC. La Commission travaille actuellement sur une éventuelle révision du règlement CPC et sous-pèse les différentes options stratégiques disponibles dans ce contexte.

42 Au niveau national, il existe généralement un bon niveau de coopération entre les différents organismes (CEC, organisme chargé de veiller à l'application de la législation et organisations nationales de défense des consommateurs). En revanche, au niveau de l'UE, le réseau CEC et le réseau CPC ne se réunissent pas régulièrement pour discuter des priorités en matière d'application de la législation et des questions connexes.

43 La Commission nous a informés que les réunions entre les deux réseaux étaient plus fréquentes avant la pandémie de COVID-19, et qu'une réunion avait été organisée en avril 2024. Le blocage géographique est l'une des priorités que les CEC ont portées à l'attention du réseau CPC lors de cette réunion, à côté du [règlement SEPA](#) (règlement sur l'espace unique de paiements en euros). La Commission a récemment créé un autre canal de communication et d'échange d'expériences au niveau de l'UE. Il s'agit du projet «ECC-CPC monitor» (2024/2025), qui offre un espace en ligne informel où les CEC et les membres du réseau CPC peuvent discuter plus efficacement des questions qui les occupent.

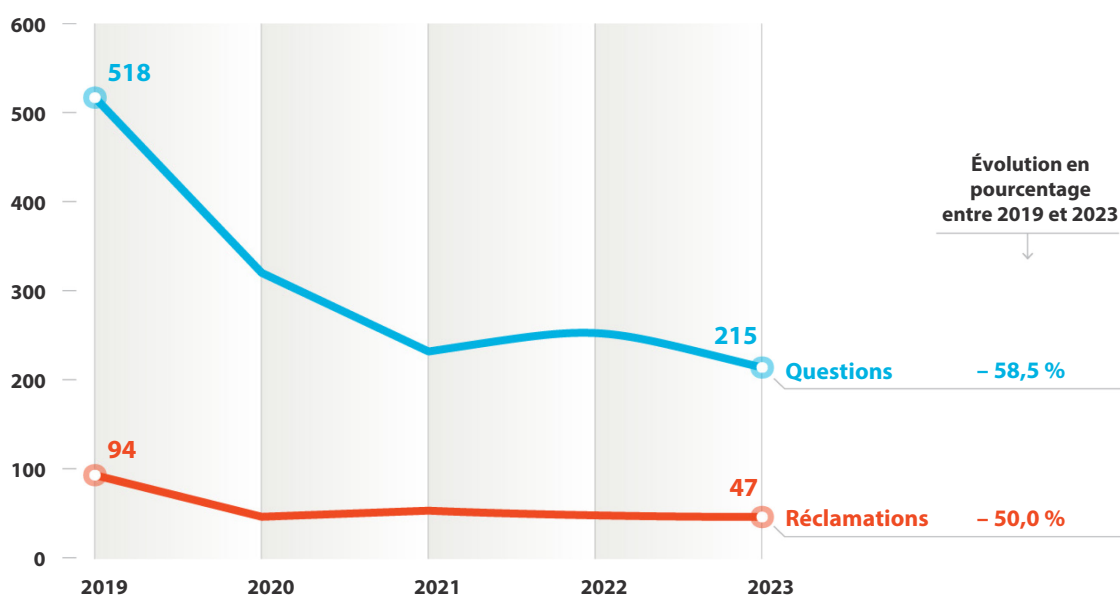
Les activités de sensibilisation menées par la Commission et les organismes nationaux n'ont eu que peu d'effets sur les clients et les professionnels

44 En 2018, la Commission a publié, parallèlement au document de questions-réponses plus détaillé, un autre document intitulé «[10 Key Features of the Geo-blocking Regulation](#)». En 2019, elle a participé à des actions de sensibilisation auprès des professionnels et des CEC.

45 Les sites internet des CEC dans les locaux desquels nous nous sommes rendus fournissent des informations et des liens utiles sur le thème du géoblocage. Entre 2016 et 2020, les CEC ont œuvré activement à la sensibilisation au règlement sur le blocage géographique, en organisant des conférences pour les consommateurs, en diffusant des communiqués de presse et d'autres documents, en publiant sur les médias sociaux et en organisant des ateliers d'information à l'intention des professionnels et des organismes chargés de veiller à l'application de la législation. Ces activités ont été menées sous la forme d'initiatives des CEC, sans que ceux-ci aient demandé le soutien de la Commission. Selon les CEC, les consommateurs savent que le règlement existe, mais ne connaissent pas son champ d'application.

46 Notre analyse de l'évolution des réclamations et des questions reçues par les CEC en lien avec le règlement sur le blocage géographique a révélé que le nombre de demandes avait chuté entre 2019 et 2023 (voir [figure 2](#)). Elle a aussi montré que le niveau d'activité du CEC dans ce domaine variait d'un État membre à l'autre, un petit nombre d'autorités nationales étant beaucoup plus actives que toutes les autres.

Figure 2 – Demandes reçues par les CEC au fil du temps

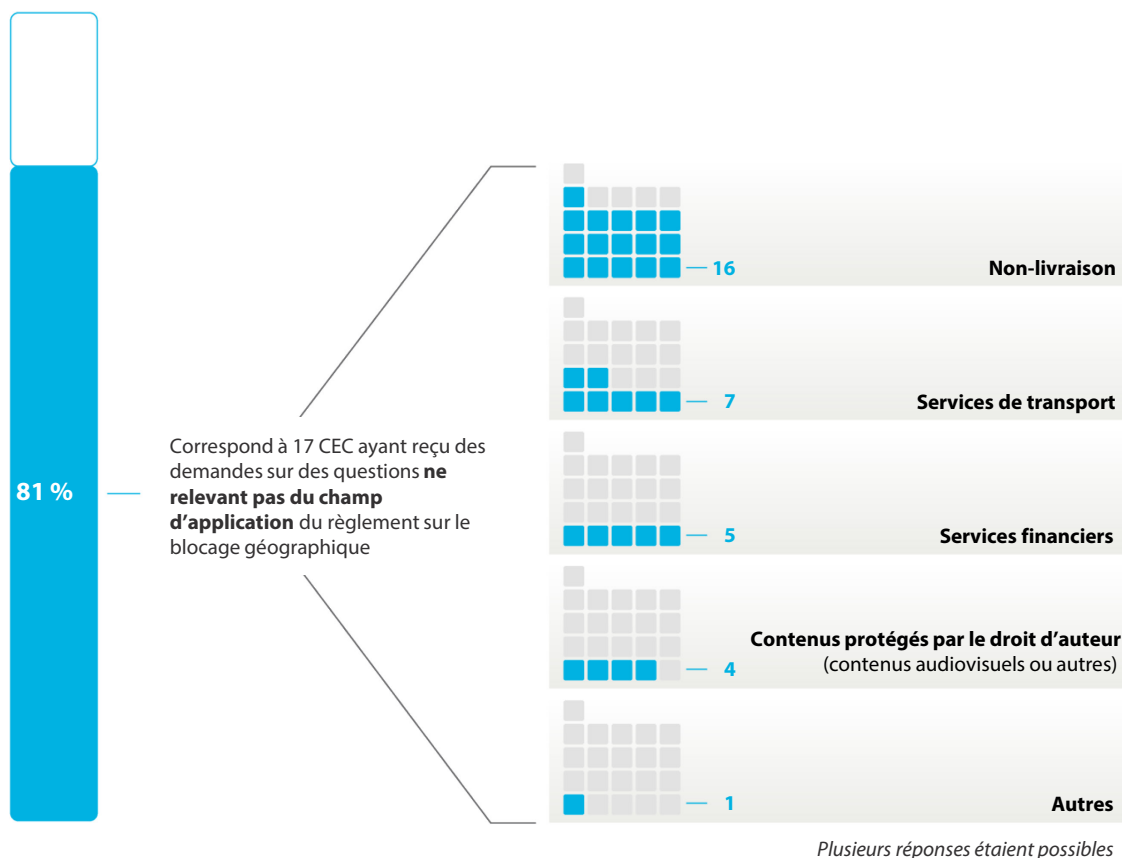


Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données fournies par la Commission.

47 D'après les résultats de notre enquête, 56 % des organismes chargés de veiller à l'application de la législation et 43 % des CEC estiment que la Commission ne les a pas aidés à mieux faire connaître le règlement. En outre, 67 % des organismes chargés de veiller à l'application de la législation et 81 % des CEC ont reçu des demandes ne relevant pas du champ d'application du règlement sur le blocage géographique (voir [figure 3](#)). La plupart des CEC (90 %) ont déclaré que les consommateurs de leur pays ne

sont que peu informés, et deux CEC, qu'ils ne le sont pas du tout. Dans son document de prise de position de 2023⁶, le réseau CEC indique que le champ d'application du règlement sur le blocage géographique n'est toujours pas clair pour les consommateurs (voir [annexe](#)).

Figure 3 – Demandes reçues par les CEC, mais ne relevant pas du champ d'application du règlement



Source: Enquête de la Cour des comptes européenne.

48 Même si le géoblocage reste une priorité pour les CEC⁷, notre analyse des sites internet des CEC et des organismes chargés de veiller à l'application de la législation dans tous les États membres a montré que huit CEC ne fournissent aucune information sur le sujet et que, dans quatre États membres, il n'y a que peu ou pas d'informations sur le géoblocage sur les sites internet des organismes chargés de veiller à l'application de la législation.

⁶ Document de prise de position intitulé «Geo-blocking – Still an Area of Concern», Réseau CEC, 2023.

⁷ Ibidem.

49 Parmi les organismes chargés de veiller à l'application de la législation dans les quatre États membres que nous avons visités, deux ont estimé que les consommateurs et les professionnels n'avaient pas suffisamment connaissance du règlement. L'un de ces quatre organismes a participé à des points de presse et un autre a fourni des informations sur le règlement dans la langue nationale, mais les deux autres n'ont organisé aucune activité de sensibilisation. Un organisme a estimé que l'absence de réclamation ou de demande d'informations montre que le public est suffisamment sensibilisé, mais un autre juge la situation difficile à évaluer. Pour faire mieux connaître le règlement, les organismes chargés de veiller à l'application de la législation estiment qu'il serait utile d'organiser davantage de campagnes d'information à l'échelle de l'UE, en combinant orientations pratiques et études de cas avec des exemples de bonnes pratiques.

50 Dans son rapport sur le premier réexamen à court terme, la Commission a indiqué qu'environ 50 % des consommateurs de l'UE étaient déjà au courant de l'existence du règlement en 2019. Le niveau de connaissance des professionnels étant également faible, il était proposé de poursuivre les activités de sensibilisation auprès des deux groupes (voir point **30**).

51 Enfin, une étude⁸ réalisée en 2023 dans le cadre du bilan de la Commission comprend une série d'enquêtes et d'entretiens avec des organisations de défense des consommateurs et des associations professionnelles. Les résultats montrent qu'une grande partie des professionnels (37 %) n'avaient pas connaissance du règlement, tandis que les consommateurs ignoraient si la livraison entrait dans son champ d'application.

Le contrôle de l'application reste un point faible du règlement

Certains États membres ont tardé à désigner leurs organismes chargés de veiller à l'application de la législation

52 En vertu du règlement sur le blocage géographique, les États membres sont tenus de désigner des organismes (juridictions ou autorités administratives) «chargés du contrôle adéquat et effectif de l'application» du règlement et d'établir des mesures «effectives, proportionnées et dissuasives» pour traiter les violations de ses dispositions. Ces autorités doivent veiller à ce que ces mesures soient effectivement mises en œuvre en prenant des mesures à l'encontre des professionnels en cas de

⁸ *Study for further evaluation of the Geo-blocking Regulation*, Copenhagen Economics, octobre 2023.

violation du règlement. Tous les États membres devaient doter les organismes compétents des pouvoirs nécessaires et communiquer les mesures adoptées à la Commission pour le 3 décembre 2018 au plus tard. Charge ensuite à la Commission d'en contrôler la conformité au regard du règlement.

53 Bien que la plupart des États membres aient désigné les autorités de protection des consommateurs existantes comme organismes chargés de veiller à l'application de la législation, le contrôle effectif de l'application du règlement a pris du retard. La Commission a recueilli des données sur les systèmes nationaux de contrôle de l'application de la législation en envoyant des questionnaires à tous les États membres⁹. En décembre 2018, seuls six avaient adopté les mesures d'exécution demandées et notifié à la Commission les mesures en question ainsi que l'identité des organismes désignés pour faire appliquer le règlement. La plupart des États membres n'ont pas adopté les mesures d'exécution avant le printemps 2019. En juillet 2019, six États membres n'avaient toujours pas communiqué leurs mesures à la Commission. Dans tous ces cas, la Commission a engagé des procédures d'infraction à l'encontre des États membres concernés¹⁰.

54 Ces retards ont compromis le contrôle «adéquat et effectif» qui devait protéger les droits des clients à l'entrée en vigueur du règlement. Plus particulièrement, le fait que les États membres n'aient pas communiqué l'identité de l'autorité nationale compétente peut avoir empêché l'acheminement automatique des demandes par l'intermédiaire du réseau CPC, au sein duquel il aurait été possible de tirer parti des [actions en cessation](#) et de la coopération avec d'autres organismes chargés de la CPC. À ce jour, tous les États membres ont communiqué leurs mesures à la Commission.

Seules cinq autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation ont répondu qu'elles effectuaient des contrôles ciblés en lien avec le géoblocage

55 Après l'entrée en vigueur du règlement, certains organismes nationaux chargés de veiller à son application ont proposé de réaliser des contrôles thématiques spécifiques axés sur le blocage géographique. Dans leurs réponses à l'enquête que nous leur avons adressée, trois des 18 autorités chargées de veiller à l'application de la législation ont confirmé qu'elles avaient proposé au réseau CPC de mener une opération «coup de balai» sur le géoblocage. En outre, deux tiers des autorités qui ont répondu (12 sur 18) ont estimé qu'une telle opération serait utile ou très utile (voir

⁹ En novembre 2018 et en février 2019.

¹⁰ À l'encontre de la France, de Chypre, de la Pologne et de la Roumanie pour absence totale de notification; à l'encontre de l'Espagne et de la Slovaquie pour notification incomplète.

annexe). Toutefois, seules cinq des 18 autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation ont effectué des contrôles ciblés en lien avec le géoblocage (voir *encadré 4*).

Encadré 4 – Opération «coup de balai» menée en 2019 par 27 autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation

Les opérations «coup de balai» sont des séries de contrôles sur des sites internet visant à détecter les violations du droit de l'UE en matière de protection des consommateurs dans un domaine particulier. Ces opérations sont axées sur un thème décidé par les États membres, coordonnées par la Commission et menées simultanément par les autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation.

Ces dernières années, des *opérations «coup de balai» ont été réalisées* dans des domaines très variés, allant des escroqueries liées à la pandémie de COVID-19 et ciblant les consommateurs (2020) aux influenceurs (2023), en passant par le crédit à la consommation (2021) et les intermédiaires de location de voitures (2022).

En 2019, 27 autorités chargées de veiller à l'application de la législation¹¹ ont procédé à une opération «coup de balai» sur la livraison et le droit de rétractation. Cette opération a révélé que les boutiques en ligne concernées pourraient avoir enfreint le droit fondamental de l'Union en matière de protection des consommateurs, dont le règlement sur le blocage géographique. Elle a montré qu'un cinquième des sites internet contrôlés enfreignaient le règlement. Il s'agit de la seule opération «coup de balai» coordonnée à ce jour où des problèmes potentiellement liés au géoblocage ont été détectés.

Les autorités nationales n'ont réalisé qu'une seule action d'exécution coordonnée depuis l'entrée en vigueur du règlement

56 À la fin du mois de juin 2024, une seule action d'exécution coordonnée avait été menée à l'encontre d'un professionnel en infraction au règlement sur le blocage géographique. Cette action du réseau CPC, coordonnée par la Commission, portait sur toute une série de problèmes relevant du droit de la consommation, parmi lesquels le géoblocage. Après avoir échangé avec le réseau CPC, le professionnel a accepté de remédier aux problèmes détectés. Cependant, sur un point, il ne se trouve toujours pas en totale conformité avec le règlement sur le blocage géographique, et un suivi a donc dû être mis en place (voir *encadré 5*).

¹¹ Issues de 25 États membres, de Norvège et d'Islande.

Encadré 5 – Action coordonnée de l’UE à l’encontre d’un professionnel

En 2021, la Commission et le réseau CPC ont décidé de combiner toutes les procédures nationales existantes à l’encontre d’un professionnel en une action unique menée par deux autorités nationales sous la coordination de la Commission. Trois problèmes relevaient du géoblocage.

- Le professionnel limitait le choix de moyens de paiement proposé aux clients utilisant d’autres déclinaisons nationales de son site internet. À l’issue de l’action menée, il s’est engagé à faire en sorte que tous les moyens de paiement puissent être utilisés pour faire des achats depuis n’importe quel pays de l’EEE.
- Le professionnel ne permettait pas aux consommateurs de naviguer sur toutes les déclinaisons nationales de son site internet et d’en choisir une. Il s’est engagé à expliquer clairement aux consommateurs comment parcourir les contenus proposés par les différentes déclinaisons nationales de sa boutique en ligne.
- Le professionnel limitait injustement les possibilités de téléchargement de contenus provenant des différentes déclinaisons nationales de sa boutique en ligne pour des raisons liées au lieu de résidence des consommateurs dans l’EEE. Il n’a pas levé cette restriction.

57 Enfin, quelques organismes chargés de veiller à l’application de la législation ont cherché de manière proactive à détecter les infractions au règlement sur le blocage géographique en contrôlant les professionnels dans leur pays. Toutefois, aucun n’a encore fait part de son expérience dans l’enceinte du réseau CPC ou à la Commission (voir point [64](#)).

Les mesures d'exécution à l'encontre des professionnels sont très variables d'un État membre à l'autre

58 Le règlement exige que les mesures en réponse aux infractions commises par les professionnels, y compris les sanctions, soient «proportionnées et dissuasives». Nous avons examiné les mesures d'exécution prises par les États membres et la Commission. Lors de notre examen du droit de la consommation de l'UE, nous avons relevé certains critères pertinents¹² qui auraient pu figurer parmi les dispositions d'exécution du règlement. En voici quelques exemples:

- a) la nature, la gravité, l'ampleur et la durée de l'infraction;
- b) toute mesure prise par le professionnel pour atténuer ou réparer les dommages subis par les consommateurs;
- c) les éventuelles infractions commises précédemment par le professionnel;
- d) les avantages financiers obtenus ou les pertes évitées par le professionnel du fait de l'infraction au règlement sur le blocage géographique, si ces données sont disponibles;
- e) les sanctions infligées au professionnel pour la même infraction dans d'autres États membres;
- f) toute autre circonstance aggravante ou atténuante applicable au cas concerné.

59 En ce qui concerne les sanctions, nous avons constaté de grandes différences entre les mesures appliquées par les États membres. Par exemple, les amendes minimales variaient de 26 à 900 000 euros et les amendes maximales, de 1 448 à 5 millions d'euros. Nous avons également observé que, dans certains cas, le calcul des sanctions peut dépendre du chiffre d'affaires du professionnel. Dans certains États membres, la responsabilité pénale peut être invoquée en cas d'infraction au règlement.

¹² Article 13 de la [directive 2005/29/CE](#) relative aux pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs dans le marché intérieur (la «directive sur les pratiques commerciales déloyales»).

60 Un seul des 18 organismes chargés de veiller à l'application de la législation qui ont répondu à notre enquête était en désaccord avec l'affirmation selon laquelle des dispositions communes, telles que des sanctions identiques dans tous les États membres, contribueraient à améliorer le système de contrôle (voir [annexe](#)).

61 Les résultats de notre enquête auprès des CEC montrent que la majorité d'entre eux (57 %) n'ont pas d'opinion au sujet de la mise en œuvre uniforme du règlement sur le blocage géographique dans l'UE. En outre, 52 % sont sans opinion sur l'affirmation selon laquelle «la Commission a assuré la coordination des CEC», et trois sont en désaccord (voir [annexe](#)).

62 Le dépôt direct de réclamations par des consommateurs peut suffire à déclencher des enquêtes des autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation. Celles-ci peuvent également ouvrir des enquêtes de leur propre initiative. À ce dernier égard, il n'existe toutefois aucune disposition juridique concernant la mise en place d'une approche harmonisée ou coordonnée entre les organismes nationaux chargés de veiller à l'application de la législation. Nous avons également constaté que la Commission ne collectait pas d'informations sur les mesures d'exécution individuelles par lesquelles les autorités nationales demandent aux professionnels de remédier à une violation des règles sur le blocage géographique.

63 Les quatre organismes chargés de veiller à l'application de la législation que nous avons rencontrés ont confirmé qu'ils n'étaient pas tenus de signaler à la Commission les réclamations qu'ils avaient reçues ou les sanctions qu'ils avaient prises en lien avec le règlement. Seuls deux des 18 organismes chargés de veiller à l'application de la législation ayant répondu à notre enquête avaient sanctionné des professionnels auteurs d'infractions, et cinq avaient effectué des contrôles nationaux de leur propre initiative pour évaluer le respect du règlement (voir [annexe](#)).

64 Enfin, nous avons consulté deux organismes chargés de veiller à l'application de la législation ayant enquêté sur des professionnels et nous avons constaté qu'ils suivaient des approches sensiblement différentes lors de leurs enquêtes sur les violations du règlement. Dans les deux exemples suivants, les deux États membres appliquent des mesures d'exécution différentes lorsque les contrôles qu'ils effectuent sur les professionnels font apparaître un non-respect du règlement (voir [encadré 6](#)).

Encadré 6 – Enquêtes dans le domaine de la protection des consommateurs menées au niveau national

- En 2021, l'agence suédoise de protection des consommateurs (*Konsumentverket*) a contrôlé le respect par les professionnels de l'article 3 et de l'article 4, paragraphe 1, du règlement sur le blocage géographique. Pour ce faire, elle a sélectionné 78 entreprises en ligne dans divers secteurs. Ses contrôles ont fait apparaître plusieurs types d'infractions. L'une d'elles consistait pour les entreprises à ne proposer de collecte en magasin aux clients que s'ils disposaient d'une adresse postale en Suède. C'était le cas de 24 des 32 entreprises contrôlées qui offraient ce service. L'agence a expliqué qu'elle n'avait pas sanctionné les contrevenants, car l'objectif principal de l'audit était de faire de la sensibilisation au géoblocage et d'inviter les entreprises à veiller à respecter les exigences du règlement. Elle a envoyé des courriers à toutes les entreprises concernées pour les informer des résultats de l'audit.
- À la suite d'une alerte donnée au sein du réseau CPC en 2021, l'autorité portugaise de sécurité alimentaire et économique (ASAE) a ouvert deux procédures d'infraction pour violation de l'article 4, paragraphe 1, du règlement sur le blocage géographique, et les sanctions en découlant ont été appliquées. En outre, en 2022, l'ASAE a contrôlé 774 opérateurs économiques, ce qui a donné lieu à six procédures d'infraction ayant abouti à des sanctions, dont certaines étaient liées à des infractions au règlement sur le blocage géographique. Contrairement à la *Konsumentverket*, l'ASAE a infligé des amendes/sanctions à l'encontre des opérateurs en ligne en infraction.

65 En substance, tous les États membres emploient des approches différentes en matière d'application de la législation lorsque les règles sur le blocage géographique ne sont pas respectées. Du fait de ces divergences dans la manière dont le règlement est mis en œuvre, les conditions de concurrence risquent de ne pas être équitables à cet égard dans l'ensemble du marché unique européen. Dans son analyse d'impact, la Commission a plaidé pour un règlement sur le blocage géographique plutôt que pour une directive en raison de l'insécurité juridique concernant les «critères objectifs» visés à l'article 20, paragraphe 2, de la directive sur les services, justifiant des différences de traitement et l'absence de mesures d'exécution de la part des autorités nationales. Cependant, bien que le règlement sur le blocage géographique ait renforcé la sécurité juridique, rien ne prouve que la mise en œuvre au niveau des États membres s'en soit trouvée améliorée ou uniformisée.

La Commission n'a été invitée qu'une seule fois à rendre un avis non contraignant sur le blocage géographique afin de régler un désaccord sur l'application de la législation

66 En vertu du règlement CPC, la Commission peut aider les autorités nationales en répondant aux demandes d'informations informelles, en rendant un avis non contraignant¹³ en cas de désaccord entre deux autorités dans le cadre du mécanisme d'assistance mutuelle en matière d'exécution, ou en supervisant des mesures d'enquête et d'exécution coordonnées¹⁴.

67 Au moment de l'audit, la Commission n'avait été saisie qu'une seule fois pour rendre un avis sur le géoblocage dans le cadre du mécanisme d'assistance mutuelle à l'exécution, lorsqu'une autorité a rejeté une demande d'exécution émanant d'une autorité d'un autre État membre.

Le suivi et l'évaluation de l'incidence du règlement, assurés par la Commission, présentent des lacunes

68 La Commission est chargée de suivre la manière dont le règlement est mis en œuvre par les autorités nationales dans l'ensemble de l'UE, notamment en vue d'en évaluer l'incidence. Selon les principes de la Commission pour une meilleure réglementation¹⁵, un système efficace de suivi et d'évaluation doit refléter les objectifs de l'intervention et produire les éléments probants nécessaires pour suivre ses progrès et sa performance. Cela suppose de comprendre la logique de l'intervention et la manière dont les éléments seront utilisés. Il convient de tenir compte de la fréquence et de la méthode de collecte, ainsi que des différentes sources d'information. En outre, dans le cadre de ses évaluations régulières au titre de l'article 9 du règlement sur le blocage géographique, la Commission devrait prendre en considération l'incidence globale du règlement sur le marché intérieur et le commerce électronique transfrontalier.

¹³ Article 14, paragraphe 4, du [règlement \(UE\) 2017/2394](#).

¹⁴ Ibidem, chapitre IV.

¹⁵ [Lignes directrices pour une meilleure réglementation](#), chapitre V.

69 Dans le cadre de notre examen de l'efficacité du règlement dans le contexte du marché unique numérique, nous nous sommes penchés sur la manière dont la Commission a suivi et évalué les progrès accomplis en vue d'obtenir les effets escomptés. Nous nous sommes plus particulièrement attachés à déterminer si un cadre de suivi de la performance avait été mis en place pour permettre une évaluation valable des différents objectifs et surveiller les progrès et la performance.

Les modalités de suivi ne sont pas suffisamment détaillées

70 Le règlement a pour objectif général de contribuer au bon fonctionnement du marché intérieur en empêchant le blocage géographique injustifié et d'autres formes de discrimination fondée, directement ou indirectement, sur la nationalité, le lieu de résidence ou le lieu d'établissement des clients, y compris en donnant des précisions sur certaines situations dans lesquelles des différences de traitement ne peuvent se justifier.

71 Le suivi a pour objet de mieux cerner l'efficacité avec laquelle les objectifs sont poursuivis, de manière à déterminer si des mesures supplémentaires sont nécessaires pour garantir qu'une intervention donnée atteindra les objectifs visés. Les modalités de suivi doivent refléter les objectifs d'une intervention et permettre d'obtenir les éléments probants nécessaires pour surveiller ses progrès et sa performance.

72 Les objectifs spécifiques ne sont pas fixés dans le règlement, mais ils figurent dans l'analyse d'impact de 2016 et dans le rapport sur le premier réexamen à court terme:

- améliorer la transparence pour les clients en permettant l'accès aux sites internet et aux applications dans l'ensemble du marché unique;
- prévenir les différences de traitement injustifiées dans l'accès des clients aux biens et services dans l'ensemble du marché unique;
- améliorer le contrôle public de l'application de la législation en ce qui concerne le blocage géographique injustifié et toute autre discrimination fondée sur le lieu de résidence/d'établissement ou la nationalité;
- renforcer la sécurité juridique pour les entreprises réalisant des transactions transfrontalières.

73 Les modalités de suivi visant à garantir que le règlement contribue à la réalisation des objectifs poursuivis par la politique ont été décrites dans l'analyse d'impact de 2016 accompagnant la proposition de règlement. Elles consistent à :

- veiller à ce que le règlement soit appliqué de manière cohérente dans tous les États membres (première phase à court terme);
- analyser les effets du règlement (deuxième phase à moyen et long terme).

74 L'analyse d'impact contenait également deux objectifs opérationnels, chacun assorti d'un seul indicateur :

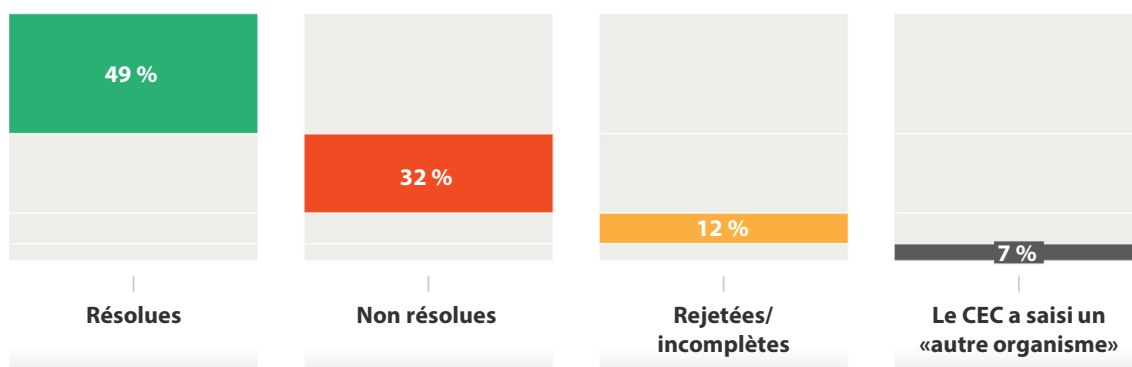
- réduire la part des sites internet dont l'accès est bloqué de manière injustifiée aux utilisateurs d'autres États membres (indicateur: «variation du nombre de sites internet refusant l'accès ou la vente à des clients sur la base de leur localisation physique»);
- réduire la part de consommateurs victimes de blocage géographique/de discrimination géographique injustifiés (indicateur: «variation du nombre de clients faisant l'objet d'une discrimination géographique»).

75 L'analyse d'impact de 2015 évoquait l'utilisation de valeurs de référence pour les indicateurs définis dans le cadre des modalités de suivi. Cependant, ces valeurs de référence n'ont pas été clairement définies ou quantifiées et, au lieu de cela, seul a été introduit un renvoi aux sources des éléments probants qui sous-tendaient l'analyse d'impact en question. Les indicateurs proposés, qui ne se rapportaient pas aux objectifs spécifiques mais aux deux objectifs opérationnels, n'ont été assortis d'aucune valeur cible quantitative. En outre, le système de suivi n'établissait pas dans quelle mesure la réalisation des objectifs opérationnels contribuerait à celle des objectifs spécifiques.

Les données fournies par les CEC sur le géoblocage ne répondent pas aux besoins du suivi

76 Le règlement sur le blocage géographique prévoit une assistance aux consommateurs en cas de demandes liées à l'application des règles. La plupart des États membres ont chargé leur CEC d'assumer ce rôle (voir point 12). Lorsqu'un CEC reçoit une demande d'information ou d'assistance, il peut en saisir le réseau CEC sous la forme d'une question ou d'une réclamation. Le réseau CEC dispose d'un outil informatique pour l'enregistrement et le traitement des dossiers qu'il reçoit. Nous avons analysé six ans de données stockées dans l'outil informatique¹⁶ et avons constaté qu'en moyenne, quelque 290 questions et 55 réclamations liées à une discrimination géographique étaient traitées chaque année. La moitié environ des dossiers ont été réglés à l'amiable avec le professionnel (voir *figure 4*).

Figure 4 – Résultats du traitement des réclamations par les CEC



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données fournies par la Commission.

¹⁶ Entre avril 2018 et avril 2024.

77 La Commission utilise les données collectées dans l’outil informatique du réseau CEC pour rendre compte de l’application du règlement. Bien que les données figurant dans les dossiers soient censées être complètes et précises pour permettre le suivi du géoblocage, nous avons constaté que la saisie des données au niveau des CEC n’était pas structurée de manière à refléter les aspects spécifiques visés par les règles (accès aux interfaces en ligne, accès aux biens ou aux services et non-discrimination pour des motifs liés au paiement¹⁷). Lors de l’encodage des dossiers, les CEC utilisent jusqu’à 25 catégories différentes pour décrire la nature de la discrimination géographique rapportée, telles que «spécifique à la location de voitures», «spécifique au transport de passagers», «pratiques commerciales déloyales et agressives» ou «refus de vendre/de fournir un produit ou discrimination». Les CEC que nous avons consultés ont confirmé qu’il n’y a pas de correspondance entre les catégories d’encodage des dossiers et les aspects spécifiques visés par le règlement. La Commission n’a pas évalué la qualité des données saisies dans l’outil informatique aux fins du suivi du blocage géographique.

78 Nous avons contrôlé tous les sites internet des CEC et les formulaires en ligne que les consommateurs doivent utiliser pour introduire leur réclamation. Nous avons relevé des différences dans les informations et/ou les justificatifs que les consommateurs sont tenus de joindre à leurs demandes au moment de leur saisie. Nous avons en particulier constaté que, pour certains CEC, la communication de documents était une condition préalable au traitement des réclamations. Dans le cas du blocage géographique, cette exigence peut être un obstacle pour les consommateurs, qui n’ont parfois aucune trace matérielle de l’expérience vécue.

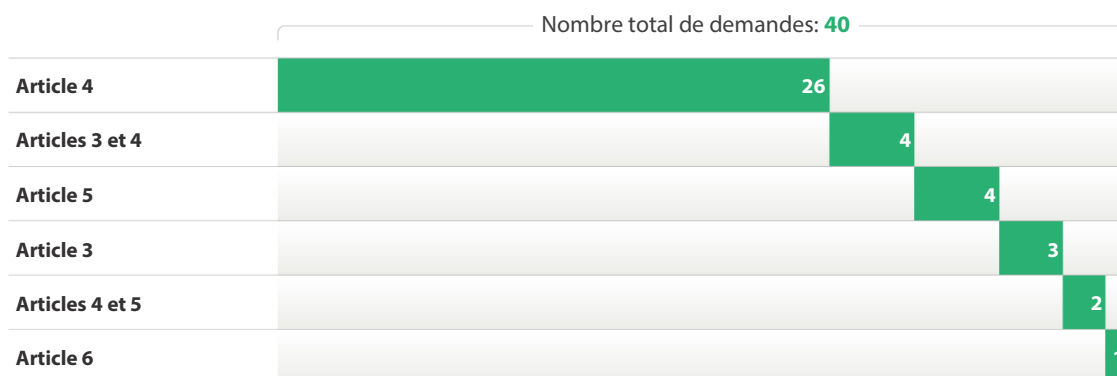
79 Certains des représentants des CEC que nous avons consultés ont également déclaré que le système informatique utilisé pour les demandes des consommateurs n’était pas parfaitement adapté aux besoins du suivi, avec pour conséquences possibles des divergences dans l’encodage des données (voir point **77**). Peu de demandes d’informations transmises par l’intermédiaire du réseau CPC portent sur des problèmes liés au géoblocage, et aucune information n’est communiquée sur les actions d’exécution nationales et leurs résultats.

¹⁷ Articles 3, 4 et 5 du [règlement sur le blocage géographique](#).

80 Le réseau CPC utilise le système d'information du marché intérieur de la Commission pour permettre aux autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation de signaler aux autres autorités nationales et à la Commission des infractions présumées aux règles en matière de blocage géographique, ainsi que pour solliciter une assistance mutuelle à l'exécution auprès d'une autorité nationale. La Commission a utilisé les données du même système pour son réexamen à court terme de l'application du règlement. Elle a conclu qu'en 2019, le niveau d'activité du réseau CPC en ce qui concerne le règlement sur le blocage géographique était encore relativement faible. Cette situation pourrait s'expliquer en partie par les retards dans la désignation des autorités chargées de veiller à l'application de la législation au cours de la première année de mise en œuvre du règlement.

81 Pour la période 2020-2023, nous avons constaté que les demandes d'informations relatives à l'application du règlement sur le blocage géographique représentaient un peu plus de 1,4 % de l'ensemble des demandes d'informations transmises par l'intermédiaire du réseau CPC (3 sur 212), tandis que 37 des 515 demandes d'actions d'exécution déposées l'ont été au titre du règlement sur le blocage géographique (environ 7 % de l'ensemble des demandes de mesures d'exécution). Cinq États membres ont utilisé la demande d'assistance mutuelle du système d'information du marché intérieur, et trois s'en sont servis pour diffuser des alertes concernant des problèmes liés au règlement. Cependant, la plupart des demandes d'assistance mutuelle (31 sur 40) provenaient du même État membre, qui a demandé à 29 reprises à l'autorité d'un autre État membre de prendre des mesures d'exécution à l'encontre d'un professionnel (voir [figure 5](#)).

Figure 5 – Demandes d’assistance mutuelle, ventilées par article du règlement



Article 3: Accès aux interfaces en ligne

Article 4: Accès aux biens ou aux services

Article 5: Non-discrimination pour des motifs liés au paiement

Article 6: Accords en matière de ventes passives

Source: Cour des comptes européenne, sur la base d’informations fournies par la Commission.

Les éléments probants sont insuffisants pour attester l’incidence du règlement relatif au blocage géographique sur le commerce électronique au sein du marché unique de l’UE

82 Selon les modalités de suivi décrites dans l’analyse d’impact, la collecte de données visant à calculer la «variation du nombre de sites internet refusant l’accès ou la vente à des clients» sur la base de leur localisation physique devrait avoir lieu tous les trois ans.

83 En 2019, afin d’apporter des données pour l’évaluation des premiers mois d’application du règlement (premier réexamen à court terme), la Commission a réalisé une [enquête mystère](#), qui a mis en évidence l’utilisation du géoblocage par les sites internet de commerce électronique à différentes étapes du processus d’achat par le consommateur. Une première enquête mystère avait été réalisée en 2015 pour contribuer à l’[analyse d’impact accompagnant la proposition de règlement \(2016\)](#).

84 Les deux enquêtes mystères ont donné des résultats globalement similaires, puisqu’environ 65 % des sites internet évalués en 2016 et en 2019 pratiquaient une forme de géoblocage ou une autre (voir points [21](#) et [83](#)). En d’autres termes, seule une tentative sur trois a permis aux acheteurs transfrontaliers dans l’UE d’acheter des produits aux mêmes conditions que les acheteurs locaux (voir [encadré 7](#)).

Encadré 7 – Comparatif des résultats des enquêtes mystères

Nous avons examiné la proportion de consommateurs touchés par des pratiques de géoblocage à chaque étape du processus d'achat en ligne. Le pourcentage d'acheteurs mystères transfrontaliers qui ont été redirigés ou se sont vu refuser l'accès au site internet d'un professionnel est resté faible et a connu une baisse de 3,4 % à 2,9 % entre 2015 et 2019.

Le pourcentage d'acheteurs mystères transfrontaliers bloqués à l'étape de la création de compte – impossibilité de créer un compte sur un site internet pour y passer commande – est passé de 26,9 % à 14,0 %.

Le pourcentage d'acheteurs mystères qui ont pu créer un compte sur un site internet mais qui n'ont pas pu poursuivre jusqu'à l'étape de la livraison de leur commande est passé de 37,8 % à 43,0 %.

À la dernière étape du processus d'achat en ligne, l'incidence des problèmes de paiement dans les transactions transfrontalières a légèrement augmenté, passant de 8,6 % en 2015 à 10,4 % en 2019.

85 En plus de réaliser des enquêtes mystères, la Commission utilise des enquêtes auprès des consommateurs afin de collecter des données sur l'environnement de consommation européen. Avant l'entrée en vigueur du règlement, les données sur l'évolution de la part des consommateurs confrontés à des problèmes lorsqu'ils tentaient d'acheter en ligne auprès de détaillants établis dans d'autres pays de l'UE ont été présentées dans les rapports bisannuels du «tableau de bord de la consommation» de 2015, 2017 et 2019. Toutefois, cette source d'information permet difficilement de tirer des conclusions en ce qui concerne les problèmes de géoblocage. Les données spécifiques communiquées ont été collectées dans le cadre des enquêtes concernant l'opinion des consommateurs sur le commerce transfrontalier et les questions de consommation de 2014 à 2018.

86 Par exemple, lorsque nous avons examiné toutes les catégories de problèmes liés au géoblocage dans ces enquêtes, nous avons constaté que le pourcentage de consommateurs victimes de discrimination géographique a fluctué entre 2015 et 2019. Difficulté supplémentaire: les rapports 2021 et 2023 du «tableau de bord de la consommation» ne fournissent pas d'informations spécifiques sur le blocage géographique. Les données d'enquête ne permettent donc pas de conclure que l'incidence du géoblocage a diminué.

87 De même, lors du premier réexamen à court terme, la Commission a indiqué que les achats en ligne dans un autre État membre de l'UE ont augmenté d'un point de pourcentage entre 2017 et 2019, tandis que la part des entreprises qui vendent en ligne dans d'autres pays de l'UE est restée stable. L'évolution étant minime, il est difficile de savoir si cette augmentation s'inscrit ou non dans une tendance.

88 Enfin, depuis son premier réexamen à court terme, la Commission a réalisé une autre étude analysant les grandes tendances du commerce électronique au sein de l'UE¹⁸, qui comprenait une enquête auprès de professionnels du commerce électronique dans l'ensemble de l'UE couvrant plus de 2 800 entreprises de différentes tailles, dont des microentreprises, des PME et des grandes entreprises, exerçant leur activité dans dix pays de l'UE. L'objectif de l'enquête était de déterminer quel regard les détaillants posaient sur l'évolution récente du commerce électronique au sein de l'UE, en particulier à la lumière de la pandémie. Sur la base des résultats de l'enquête, l'étude a conclu que la part du commerce provenant de sources internationales (à l'intérieur et à l'extérieur de l'UE) était restée relativement constante, passant de 20 % dans l'ensemble de l'UE en 2016 à 22 % en 2021. La Commission n'a pas examiné les effets du règlement sur le commerce électronique ni les avantages pour les consommateurs.

89 En tout état de cause, il se peut également qu'il soit trop tôt pour évaluer l'incidence du règlement sur le blocage géographique sur le commerce électronique au sein du marché unique de l'UE. La Commission a estimé que les effets du règlement ne seront pleinement perceptibles qu'avec le temps, à mesure que l'application de la législation sera renforcée et que d'autres mesures pertinentes (relatives au commerce électronique) deviendront applicables, et qu'il sera possible d'évaluer toutes les conséquences de la crise de la COVID-19 sur les différents secteurs concernés¹⁹.

¹⁸ *Study for further evaluation of the Geo-blocking Regulation*, Copenhagen Economics, 2023.

¹⁹ Premier réexamen à court terme du règlement sur le blocage géographique, 2020.

Conclusions et recommandations

90 Globalement, nous concluons que l'adoption du règlement sur le blocage géographique a permis de mieux répondre aux besoins des consommateurs et des professionnels ainsi qu'aux difficultés auxquelles ils sont confrontés, mais que plusieurs obstacles restent à lever pour parvenir à une mise en œuvre correcte et uniforme du règlement.

91 Lors de l'élaboration du règlement, la Commission a recensé les principaux obstacles et besoins auxquels font face les consommateurs et les professionnels du commerce électronique. Nous avons toutefois relevé des faiblesses dans la première analyse d'impact. La Commission n'a pas produit d'évaluation quantitative pour les secteurs exclus du champ de la directive sur les services, pour le blocage géographique des consommateurs lorsqu'ils se trouvent dans les locaux du professionnel, ou pour les incidences sociales et environnementales du règlement. L'analyse de l'incidence du commerce électronique transfrontalier sur le PIB ne comportait pas d'estimations ni d'analyse détaillée de la cohérence avec tous les actes juridiques connexes. Enfin, l'analyse d'impact ne contenait aucune proposition de dispositif de suivi permettant de mesurer l'incidence du règlement sur le commerce électronique (voir points [22](#) à [25](#)).

92 Le règlement sur le blocage géographique a apporté une réponse équilibrée à plusieurs obstacles et besoins. Cependant, nous avons détecté des lacunes et un manque de clarté susceptibles de nuire à l'application et à l'efficacité du règlement (voir points [26](#) à [28](#)).

93 Dans la version adoptée, le règlement sur le blocage géographique excluait certains domaines jugés problématiques, comme les services audiovisuels et les services en ligne donnant accès à des contenus protégés par le droit d'auteur. Lors de son premier réexamen à court terme (2020), la Commission s'est interrogée sur la possibilité d'inclure ces secteurs dans le champ d'application du règlement. Elle y a toutefois renoncé pour des raisons tenant notamment au manque de données et à la nécessité d'évaluer plus en détail l'incidence d'une éventuelle extension. La Commission a communiqué les résultats de son premier réexamen à court terme au Parlement européen et devrait faire de même une fois que le prochain réexamen du règlement sera achevé (voir points [29](#) à [35](#)).

Recommandation n° 1 – Réaliser une étude afin d'évaluer s'il y a lieu d'étendre le champ d'application du règlement sur le blocage géographique ou de modifier d'autres règlements sectoriels connexes

La Commission devrait réaliser une étude, sur la base de données pertinentes et exactes, afin d'évaluer les avantages, les obstacles et les risques éventuels liés à l'extension du champ d'application du règlement aux secteurs actuellement exclus ou à la modification des règlements sectoriels connexes.

Quand? D'ici fin 2026.

94 Après l'adoption du règlement, la Commission a fourni des orientations dans un document de questions-réponses complet destiné aux consommateurs, aux professionnels et aux organismes nationaux, y compris les organismes chargés de veiller à l'application de la législation. Depuis 2018, elle n'a pas organisé d'autres ateliers pour les organismes chargés de veiller à l'application de la législation ni mis à jour le document de questions-réponses afin de traiter de nouvelles questions (voir points [37](#) à [39](#)).

95 La Commission organise régulièrement, par l'intermédiaire de différents canaux, des réunions et des échanges d'expériences à l'intention des CEC et des organismes chargés de veiller à l'application de la législation. Cependant, les pouvoirs du réseau CPC restent limités. Bien que le réseau CEC se réunisse régulièrement pour faciliter l'échange d'expériences et malgré une communication fréquente au niveau national entre les CEC et les organismes chargés de veiller à l'application de la législation, les deux réseaux ne se rencontrent pas régulièrement pour discuter des priorités en matière d'application de la législation et d'autres questions (voir points [40](#) à [43](#)).

96 Les CEC fournissent une assistance aux consommateurs sur les questions de géoblocage. Nous avons toutefois constaté que leur activité à cet égard varie d'un État membre à l'autre. Le nombre de réclamations et de questions reçues par les CEC concernant le règlement sur le blocage géographique a diminué entre 2019 et 2023. Les résultats de l'étude réalisée en 2023 dans le cadre du bilan effectué par la Commission montrent qu'un pourcentage important de professionnels n'ont pas connaissance de l'existence du règlement sur le blocage géographique et que les consommateurs n'en perçoivent toujours pas clairement le champ d'application (voir points [44](#) à [51](#)).

Recommandation n° 2 – Renforcer le soutien et mieux faire connaître le règlement dans les États membres

La Commission devrait:

- a) mettre à jour ses orientations à l'intention des autorités des États membres;
- b) contribuer au travail de sensibilisation des clients et des professionnels et à l'intensification des échanges d'expériences entre les États membres.

Quand? D'ici fin 2026.

97 Les États membres étaient tenus de désigner des organismes chargés de faire appliquer le règlement. La Commission a engagé des procédures d'infraction à l'encontre des États membres qui ne l'ont pas fait à temps. L'un des moyens d'obtenir des informations sur le blocage géographique consiste à réaliser des opérations «coup de balai» axées sur des questions prioritaires. Toutefois, à ce jour, aucune opération «coup de balai» n'a été consacrée spécifiquement au géoblocage. Les autorités désignées peuvent effectuer des contrôles de leur propre initiative ou en réponse à une réclamation. La Commission et le réseau CPC peuvent réaliser des actions d'exécution coordonnées, mais ne l'ont fait qu'une seule fois entre décembre 2018 et juin 2024 (voir points [52](#) à [57](#)).

98 Nous avons constaté que les mesures d'exécution et les amendes étaient très variables d'un État membre à l'autre. Le règlement ne propose pas de critères à suivre pour définir ces mesures. Les autorités nationales ne sont pas tenues de rendre compte à la Commission de leurs enquêtes ou des sanctions qu'elles appliquent (voir points [58](#) à [65](#)).

99 La Commission a épaulé les organismes chargés de veiller à l'application de la législation en répondant à leurs demandes d'informations ou en rendant un avis non contraignant lorsqu'elle y a été invitée pour régler un désaccord entre deux autorités (voir points [66](#) et [67](#)).

Recommandation n° 3 – Compléter les mécanismes d'exécution des États membres au niveau de l'UE

La Commission devrait mettre en place un mécanisme d'exécution à l'échelle de l'UE afin de renforcer les dispositifs nationaux.

Quand? D'ici fin 2026.

100 La Commission est chargée de suivre l'application, par les États membres, du règlement sur le blocage géographique et son incidence globale sur le marché intérieur. Le règlement ne comporte pas d'objectifs spécifiques; ces derniers ont été fixés dans l'analyse d'impact qui a précédé l'adoption du règlement. Celle-ci contient également deux objectifs opérationnels, chacun assorti d'un indicateur. Cependant, la Commission n'a pas précisé dans quelle mesure la réalisation des objectifs opérationnels contribuerait à celle des objectifs spécifiques, ni fixé de valeurs de référence ou de valeurs cibles quantitatives pour les indicateurs (voir points [70](#) à [75](#)).

101 Le réseau des Centres européens des consommateurs fournit à la Commission des données sur les demandes d'informations et les réclamations reçues des consommateurs. Nous avons détecté des problèmes en ce qui concerne la qualité de ces données, dont la fiabilité n'est pas évaluée par la Commission. En outre, les analyses de tendances effectuées par la Commission ne permettent pas d'isoler tous les effets sur le commerce électronique du règlement sur le blocage géographique, ni les avantages qu'il procure aux consommateurs. Les organismes chargés de faire appliquer le règlement reçoivent également des demandes d'informations et des réclamations émanant des consommateurs, mais la Commission ne collecte pas ces données à des fins de suivi (voir points [76](#) à [81](#)).

102 Depuis l'adoption du règlement sur le blocage géographique, la collecte des données de suivi a consisté en une seule enquête mystère (en 2019), alors que des enquêtes de ce type devraient être menées tous les trois ans. Des enquêtes ont aussi été réalisées auprès des consommateurs, mais elles n'étaient pas axées spécifiquement sur le blocage géographique. C'est insuffisant pour permettre un suivi des progrès et des tendances en matière de blocage géographique. Par ailleurs, nous avons relevé des incohérences dans les données collectées avant et après l'entrée en vigueur du règlement, rendant impossible toute analyse de tendances cohérente (voir points [82](#) à [89](#)).

Recommandation n° 4 – Adapter les modalités de suivi actuelles pour qu’elles répondent mieux aux besoins du règlement sur le blocage géographique

La Commission devrait adapter les modalités de suivi afin qu’elles permettent de mieux mesurer l’efficacité du règlement sur le blocage géographique, en prêtant une attention particulière:

- a) à la solidité des indicateurs sur les pratiques de géoblocage;
- b) à la fiabilité des sources de données;
- c) à la bonne fréquence à laquelle collecter les données;
- d) à la qualité des données fournies par les Centres européens des consommateurs.

Quand? D’ici fin 2026.

Le présent rapport a été adopté par la Chambre IV, présidée par M. Mihails Kozlovs, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg le 5 décembre 2024.

Par la Cour des comptes

Tony Murphy
Président

Annexe

Résultats de l'enquête

Dans le cadre de l'audit, une enquête a été réalisée auprès des CEC et des organismes chargés de veiller à l'application de la législation dans les 27 États membres de l'UE, ainsi qu'auprès d'associations professionnelles nationales actives dans le commerce en ligne. Nous avons élaboré trois questionnaires spécifiques pour recueillir des informations sur l'expérience et le point de vue de ces différents acteurs qui, sans cela, n'auraient pas pu être obtenues directement.

Cet exercice est venu alimenter nos conclusions sur la mise en œuvre du règlement dans les États membres à plusieurs égards: les demandes reçues par les organismes nationaux, les aspects problématiques pour les clients, le soutien et la coordination assurés par la Commission, la connaissance du règlement et les suggestions d'amélioration.

Notre enquête s'est déroulée du 9 avril au 23 mai 2024. Nous avons reçu des réponses de 21 CEC et de 18 organismes chargés de veiller à l'application de la législation.

L'enquête adressée aux CEC portait sur les thèmes suivants:

- la prise en charge des demandes liées au commerce interentreprises;
- les aspects identifiés comme les plus problématiques pour les consommateurs sur la base des demandes reçues par les CEC, y compris celles qui ne relevaient pas du champ d'application du règlement;
- le niveau de connaissance du règlement par les consommateurs au niveau national;
- les orientations et le soutien fournis par la Commission pour la mise en œuvre du règlement;
- les axes d'amélioration du règlement.

L'enquête adressée aux organismes chargés de veiller à l'application de la législation portait sur les thèmes suivants:

- la prise en charge des demandes liées au commerce interentreprises;

- les aspects identifiés comme les plus problématiques sur la base des demandes reçues, y compris celles qui ne relevaient pas du champ d'application du règlement;
- les systèmes d'exécution en place au niveau national, les sanctions applicables et les initiatives telles que les opérations «coup de balai» ou les contrôles nationaux ciblés portant sur le respect du règlement;
- le niveau de connaissance du règlement par les consommateurs au niveau national;
- les axes d'amélioration du règlement.

Nous n'avons pas tiré de conclusions des réponses fournies par les associations professionnelles, en raison du faible taux de réponse de ce groupe.

Abréviations, sigles et acronymes

B2B: *Business-to-Business*, commerce interentreprises

B2C: *Business-to-Consumer*, commerce entre entreprise et consommateur

CEC: Centre européen des consommateurs

CPC: coopération en matière de protection des consommateurs

DG CNECT: direction générale des réseaux de communication, du contenu et des technologies de la Commission

DG GROW: direction générale du marché intérieur, de l'industrie, de l'entrepreneuriat et des PME de la Commission

DG JUST: direction générale de la justice et des consommateurs de la Commission

Directive REL: directive relative au règlement extrajudiciaire des litiges

EEE: Espace économique européen

PIB: produit intérieur brut

RGPD: règlement général sur la protection des données

TIC: technologies de l'information et de la communication

Glossaire

Amélioration de la réglementation: concept guidant le processus d'élaboration des politiques et de la législation de l'UE, fondé sur le principe selon lequel la réglementation devrait atteindre ses objectifs au moindre coût et être conçue d'une manière transparente et étayée par des éléments probants, avec la participation des citoyens et des parties prenantes.

Analyse d'impact: analyse des effets probables (*ex ante*) ou réels (*ex post*) d'une initiative stratégique ou d'un autre type d'action.

Directive relative au règlement extrajudiciaire des litiges: acte juridique de l'Union relatif au règlement amiable des litiges concernant les biens et services achetés auprès de professionnels établis au sein du marché unique.

Directive sur les services: acte juridique de l'Union qui supprime les obstacles au commerce de certaines catégories de services au sein du marché unique.

Produit intérieur brut: indicateur de base permettant de mesurer la taille globale de l'économie d'un pays.

Règlement général sur la protection des données: acte juridique de l'Union visant à protéger les personnes physiques à l'égard du traitement de leurs données à caractère personnel par le secteur privé et la plupart des organisations du secteur public.

Stratégie pour un marché unique numérique: initiative de la Commission visant à tirer pleinement parti des avantages de la transition numérique pour l'UE.

Réponses de la Commission

<https://www.eca.europa.eu/fr/publications/sr-2025-03>

Calendrier

<https://www.eca.europa.eu/fr/publications/sr-2025-03>

L'équipe d'audit

Les rapports spéciaux de la Cour présentent les résultats de ses audits relatifs aux politiques et programmes de l'UE ou à des questions de gestion concernant des domaines budgétaires spécifiques. La Cour sélectionne et conçoit ces activités d'audit de manière à maximiser leur impact en tenant compte des risques pour la performance ou la conformité, du niveau des recettes ou des dépenses concernées, des évolutions escomptées ainsi que de l'importance politique et de l'intérêt du public.

L'audit de la performance objet du présent rapport a été réalisé par la Chambre IV (Réglementation des marchés et économie concurrentielle), présidée par Mihails Kozlovs, Membre de la Cour. L'audit a été effectué sous la responsabilité d'Ildikó Gáll-Pelcz, Membre de la Cour, assistée de: Claudia Kinga Bara, cheffe de cabinet, et Zsolt Varga, attaché de cabinet; Sabine Hiernaux-Fritsch et John Sweeney, managers principaux; Marco Montorio et Maria Isabel Quintela, chefs de mission; Felipe Andrés Miguélez et Radostina Simeonova, auditeurs; Alessia Romanelli, stagiaire. Britta Middelberg a fourni une assistance méthodologique à l'organisation d'enquêtes. L'assistance linguistique a été assurée par Thomas Everett.



Ildikó Gáll-Pelcz



Claudia Kinga Bara



Zsolt Varga



John Sweeney



Marco Montorio



Maria Isabel Quintela



Alessia Romanelli



Britta Middelberg



Thomas Everett

DROITS D’AUTEUR

© Union européenne, 2025

La politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne est définie dans la [décision n° 6-2019 de la Cour des comptes européenne](#) sur la politique d’ouverture des données et la réutilisation des documents.

Sauf indication contraire (par exemple dans une déclaration distincte concernant les droits d’auteur), le contenu des documents de la Cour, qui appartient à l’UE, fait l’objet d’une [licence Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Ainsi, en règle générale, vous pouvez le réutiliser à condition de mentionner la source et d’indiquer les modifications que vous aurez éventuellement apportées, étant entendu que vous ne pouvez en aucun cas altérer le sens ou le message initial des documents. La Cour des comptes européenne ne répond pas des conséquences de la réutilisation.

Vous êtes tenu(e) d’obtenir une autorisation supplémentaire si un contenu spécifique représente des personnes physiques identifiables (par exemple sur des photos des agents de la Cour) ou comprend des travaux de tiers.

Lorsque cette autorisation a été obtenue, elle annule et remplace l’autorisation générale susmentionnée et doit clairement indiquer toute restriction d’utilisation.

Pour utiliser ou reproduire des contenus qui n’appartiennent pas à l’UE, il peut être nécessaire de demander l’autorisation directement aux titulaires des droits d’auteur.

Les logiciels ou documents couverts par les droits de propriété industrielle tels que les brevets, les marques, les modèles déposés, les logos et les noms, sont exclus de la politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne.

La famille de sites internet institutionnels de l’Union européenne relevant du domaine europa.eu fournit des liens vers des sites tiers. Étant donné que la Cour n’a aucun contrôle sur leur contenu, vous êtes invité(e) à prendre connaissance de leurs politiques respectives en matière de droits d’auteur et de protection des données.

Utilisation du logo de la Cour des comptes européenne

Le logo de la Cour des comptes européenne ne peut être utilisé sans l’accord préalable de celle-ci.

HTML	ISBN 978-92-849-3561-1	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/0885148	QJ-01-24-038-FR-Q
PDF	ISBN 978-92-849-3562-8	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/8231615	QJ-01-24-038-FR-N

POUR CITER CETTE PUBLICATION

Cour des comptes européenne, [rapport spécial 03/2025](#) intitulé «Blocage géographique injustifié dans le commerce électronique – Le règlement fournit un cadre équilibré, mais la mise en œuvre se heurte encore à des obstacles», Office des publications de l'Union européenne, 2025.

Le blocage géographique limite l'accès des consommateurs d'un État membre aux services en ligne d'un autre, ce qui constitue une entrave au fonctionnement du marché unique numérique européen. Le règlement de 2018 sur le blocage géographique visait à lutter contre cette discrimination fondée sur la nationalité ou le lieu de résidence. Nous avons évalué l'effet du règlement et des mesures prises par la Commission et les États membres sur la lutte contre le géoblocage injustifié. Si les consommateurs et les professionnels bénéficient déjà des progrès accomplis, plusieurs obstacles restent à lever pour parvenir à une mise en œuvre uniforme du règlement. Nous recommandons à la Commission de réaliser une étude pour évaluer s'il y a lieu d'étendre le champ d'application du règlement sur le blocage géographique, de renforcer le soutien et de mieux faire connaître le règlement dans les États membres, de renforcer les dispositifs nationaux d'exécution et d'adapter le cadre de suivi afin qu'il permette de mieux évaluer l'efficacité du règlement sur le blocage géographique

Rapport spécial de la Cour des comptes européenne présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE.



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE



Office des publications
de l'Union européenne

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1

Contact: eca.europa.eu/fr/contact

Site web: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors