



CHAMBRE DES SALARIES
LUXEMBOURG

14 février 2012

AVIS I/11/2012

relatif à la proposition de Directive relative au règlement
extrajudiciaire des litiges de consommation

relatif à la proposition de Règlement relatif au règlement en
ligne des litiges de consommation

..... AVIS

Le règlement extrajudiciaire des litiges et le règlement en ligne des litiges pour les consommateurs européens

Par lettre du 16 décembre 2011, M Jeannot Krecké, Ministre de l'Economie a soumis la proposition de directive concernant le règlement extrajudiciaire des litiges de consommation et la proposition de règlement concernant le règlement en ligne des litiges de consommation à l'avis de la Chambre des salariés, estimant que la refonte législative aura de larges implications sur le cadre juridique tant européen que national en matière de voies de recours extrajudiciaires dans le domaine de la politique de la consommation.

La Commission européenne présente son initiative législative par les considérations suivantes :

1. Notions

1.1. Définition du règlement extrajudiciaire des litiges

Le règlement extrajudiciaire des litiges (REL) désigne les moyens de recours extrajudiciaires proposés aux consommateurs pour régler des litiges avec des professionnels en rapport avec l'achat d'un bien ou d'un service.

La situation litigieuse classique est celle d'un consommateur insatisfait de la qualité de son achat et qui ne parvient pas à obtenir du vendeur un dédommagement ou un remboursement.

Les organes de règlement extrajudiciaire des litiges, ou **organes extrajudiciaires**, sont des **tiers** (conciliateurs, médiateurs, offices des réclamations, etc.) qui proposent une solution au litige ou réunissent les parties pour les aider à en trouver une.

Dans le cadre du recours à des modes alternatifs de résolution des conflits, on distingue différents cas de figure en fonction du rôle que va jouer le tiers dans le processus de résolution du conflit :

- lorsque le tiers aide les parties à rechercher un accord, sans toutefois prendre position de manière formelle sur l'une ou l'autre solution qui pourrait être apportée au litige l'on est dans les processus consensuels souvent appelés conciliation ou médiation.
- Dans d'autres cas, le tiers trouve par lui-même la solution, qu'il présente ensuite aux parties. Le tiers peut ainsi être amené à adresser une recommandation aux parties, que celles-ci sont libres de suivre ou non (le tiers propose une solution). Parfois le tiers est amené à prendre une décision que sera contraignante seulement pour le professionnel (le tiers impose une solution).

Les organes extrajudiciaires sont en général saisis de litiges individuels, mais ils peuvent aussi traiter plusieurs litiges individuels dès lors que ceux-ci sont similaires.

Le règlement extrajudiciaire des litiges ne désigne pas le traitement direct des réclamations des consommateurs par les professionnels (par leur service de réclamation interne, par exemple), ni les accords à l'amiable entre eux.

1.2. Définition du règlement en ligne des litiges

Le règlement en ligne des litiges (RLL) désigne le règlement extrajudiciaire des litiges à l'aide de l'internet.

Les organes de RLL permettent aux consommateurs et aux entreprises de traiter leurs litiges en ligne, ce qui peut être utile surtout dans le cas d'un achat effectué sur l'internet, le consommateur et le professionnel étant dans ce cas souvent très éloignés l'un de l'autre.

1.3. Les avantages du règlement extrajudiciaire des litiges

Les dispositifs de règlement extrajudiciaire des litiges apportent généralement aux consommateurs des moyens de recours **plus rapides, moins onéreux et plus accessibles** qu'une procédure judiciaire.

- La plupart des litiges soumis aux organes extrajudiciaires sont tranchés **en l'espace de 90 jours**.
- La grande majorité des procédures extrajudiciaires sont **gratuites** pour les consommateurs ou entraînent des **frais modérés** (inférieurs à 50 euros).
- Elles sont généralement **plus simples** que les procédures judiciaires.

L'existence d'un système extrajudiciaire efficace peut donc **inciter fortement** les consommateurs à chercher une solution à leurs problèmes au lieu de les laisser irrésolus, notamment lorsque le montant en jeu est faible.

Les entreprises, quant à elles, peuvent trouver dans des dispositifs extrajudiciaires efficaces un moyen essentiel pour gérer leurs **relations avec la clientèle et soigner leur image de marque**, tout en s'épargnant de coûteuses procédures judiciaires.

2. L'état de la situation dans l'Union européenne

2.1. La situation dans les États membres

D'après les constats de la Commission européenne, les dispositifs de REL et de RLL diffèrent d'un État membre à l'autre:

- Les organes extrajudiciaires et les organes de RLL peuvent être mis en place par **les pouvoirs publics, par les entreprises ou conjointement** par le secteur public, des entreprises et des organisations de défense des consommateurs.
- Ils peuvent être **financés** par des fonds publics, par des fonds privés (des entreprises, par exemple), ou par les deux types de fonds.
- Ils couvrent **en général tout le territoire du pays**; dans certains pays, ils peuvent être décentralisés à **l'échelle régionale ou locale**.
- Certains organes extrajudiciaires **se limitent à un secteur** (celui des voyages, des assurances ou de l'alimentation en électricité), tandis que d'autres acceptent les litiges **dans n'importe quel secteur d'activité**.
- Pour la grande majorité des organes extrajudiciaires, les deux parties s'engagent **librement** à régler le litige par leur intermédiaire.
- La plupart des organes extrajudiciaires dans l'Union **laissent aux entreprises la liberté de participer**.
- Selon les organes extrajudiciaires, les décisions sont prises **collectivement** (par les offices des réclamations notamment) ou individuellement (par un médiateur par exemple).
- La solution trouvée par un organe extrajudiciaire peut revêtir la forme d'une recommandation (**non contraignante**) ou d'une décision **contraignante**, qui s'impose au professionnel ou aux deux parties.

En 2010, un consommateur européen sur cinq a rencontré des problèmes lors de l'achat de biens ou de services dans le marché unique, lesquels se sont soldés par des pertes pour les consommateurs estimées à l'équivalent de **0,4 % du PIB européen**. Seul un faible pourcentage d'entre eux demande et obtient réparation.

Il existe **actuellement plus de 750 organes extrajudiciaires dans l'Union européenne**. Ils diffèrent grandement d'un État membre à l'autre, mais aussi à l'intérieur même des pays.

Dans la plupart des États membres, on ne trouve des organes extrajudiciaires **que dans certains secteurs** (notamment dans les secteurs réglementés, tels que les télécommunications, l'énergie, les services financiers, les voyages et le tourisme). Dans d'autres, on n'en trouve que dans **certaines régions**.

Ainsi, malgré le nombre élevé d'organes extrajudiciaires, **leur couverture est très inégale**. Dans certains pays, il ne semble exister aucun organe extrajudiciaire reconnu (c'est le cas notamment en Slovaquie et en Slovénie) et dans d'autres, les dispositifs extrajudiciaires doivent être développés (à Chypre et en Roumanie, par exemple).

En conséquence, **les consommateurs européens n'ont pas accès aux dispositifs de règlement extrajudiciaire aux mêmes conditions** dans l'ensemble de l'Union.

Seule une petite moitié des organes extrajudiciaires existants ont été signalés à la Commission comme étant conformes aux **critères qualitatifs** énoncés dans les deux recommandations de celle-ci (pour en savoir plus sur l'action entreprise par l'Union à ce jour, voir ci-après).

La plupart des organes existants sont **peu connus** des consommateurs et des entreprises, et sont donc **peu sollicités**.

De plus, les pouvoirs publics nationaux ne sont pas tenus, à l'heure actuelle, de surveiller **régulièrement l'utilisation et l'efficacité des organes extrajudiciaires**, notamment à l'aune des critères qualitatifs de la Commission (tels que les principes de compétence, d'impartialité, de transparence, d'efficacité et d'équité).

Quant au règlement en ligne des litiges, très peu d'organes dans l'Union permettent de mener toute la procédure en ligne.

2.2. Les démarches à entamer en vue du REL à l'occasion des achats effectués dans un autre État membre

Les consommateurs européens qui rencontrent un problème lors d'un achat effectué auprès d'un professionnel établi dans un autre État membre peuvent demander l'appui et l'assistance du réseau des centres européens des consommateurs (réseau CEC).

Les CEC ne sont pas des organes de règlement des litiges en tant que tels, mais ils peuvent aider le consommateur à régler le problème à l'amiable et, en cas d'échec, l'aider à recourir à un tiers, y compris un organe extrajudiciaire compétent dans le pays du professionnel, pour autant qu'il en existe dans ce pays.

2.3. Les réalisations de l'Union à ce jour

La Commission européenne a adopté deux recommandations (l'une en 1998, l'autre en 2001) définissant des **principes communs pour des organes extrajudiciaires efficaces et effectifs**.

Les autorités nationales ont transmis à la Commission la liste des organes extrajudiciaires nationaux qu'elles jugent conformes à ces principes. La Commission tient une base de données de ces organes.

Il reste que 40% des organes extrajudiciaires existants n'ont pas été signalés à la Commission.

Dans certains secteurs, la législation de l'Union impose aux États membres de créer des dispositifs de REL (télécommunications, énergie, crédit à la consommation ou services de paiement, par exemple).

Dans d'autres, elle se borne à les y inciter (directive sur le commerce électronique, services postaux, par exemple).

La Commission cofinance également le réseau des centres européens des consommateurs (réseau CEC), qui a pour mission d'aider les consommateurs à trouver l'organe extrajudiciaire compétent dans un autre État membre en cas de litige transfrontalier.

Un autre réseau européen, **FIN-NET**, réunit les organes extrajudiciaires qui traitent les litiges transfrontaliers entre les consommateurs et les prestataires de services financiers.

Des dispositifs de règlement extrajudiciaire des litiges efficaces dans l'ensemble de l'Union donneront au consommateur la confiance nécessaire pour profiter du vaste choix et des prix compétitifs qu'offre le marché unique, et notamment de la possibilité d'acheter en ligne dans d'autres États membres.

La progression du commerce transfrontalier dans l'Union offrira aussi de nouveaux débouchés aux entreprises et stimulera la croissance économique.

Dans le marché unique, le règlement extrajudiciaire des litiges ne peut être une solution efficace pour les consommateurs qui effectuent des achats dans les autres États membres que s'il existe dans ces derniers des organes extrajudiciaires de qualité. Il doit s'appuyer sur les organes extrajudiciaires existants, et respecter ainsi les traditions juridiques nationales.

La possibilité pour les consommateurs d'obtenir réparation dans les mêmes conditions dans toute l'Union suppose que des organes extrajudiciaires compétents existent pour tous les types de litiges de consommation dans le marché unique et que les consommateurs comme les professionnels soient au courant de ces moyens de recours extrajudiciaires.

3. Les nouvelles mesures proposées par la Commission : la directive REL et le règlement RLL

3.1. Champ d'application

La directive relative au règlement extrajudiciaire des litiges («directive REL») **garantira l'existence d'organes extrajudiciaires compétents pour tout litige de nature contractuelle entre un consommateur et une entreprise.**

Les consommateurs pourront saisir un organe extrajudiciaire de tout litige de nature contractuelle, indépendamment du lieu où l'achat en cause a été effectué (dans leur pays ou dans un autre État membre), de la nature de cet achat et du mode d'achat (en ligne ou hors ligne).

Le règlement relatif au règlement en ligne des litiges («règlement RLL») créera **une plateforme européenne unique** à laquelle les consommateurs pourront s'adresser pour régler en ligne des litiges de nature contractuelle liés à des achats de biens ou services effectués par l'internet dans d'autres États membres.

3.2. Principaux changements apportés par les nouvelles mesures

D'abord, **le REL couvrira dorénavant tout le territoire de l'Union**: tout litige de nature contractuelle entre un consommateur européen et un professionnel établi dans l'Union pourra être soumis à un organe extrajudiciaire. À cette fin, les États membres pourront élargir les compétences des organes existants ou en créer de nouveaux si nécessaire.

Tous les organes extrajudiciaires dans l'Union devront respecter des critères qualitatifs de base, notamment les principes de compétence, d'impartialité, de transparence, d'efficacité

(procédure inférieure ou égale à 90 jours en principe) et d'équité. Les autorités nationales veilleront au respect de ces principes qualitatifs.

Pour **régler directement en ligne tout litige de nature contractuelle** lié à un achat ou une transaction effectué par l'internet dans un autre État membre, les consommateurs et les professionnels pourront faire appel à une plateforme européenne de règlement en ligne des litiges («plateforme de RLL»). Ce guichet unique sera un site web interactif et convivial, accessible gratuitement dans toutes les langues officielles de l'Union.

Les professionnels devront en outre fournir aux consommateurs des **informations pertinentes et complètes** sur les organes extrajudiciaires compétents et sur la plateforme de RLL.

3.3. Fonctionnement pratique de la nouvelle plateforme de RLL

La plateforme sera reliée par voie électronique aux organes extrajudiciaires nationaux qui auront été créés et signalés à la Commission conformément aux nouvelles règles. Ces organes resteront responsables du traitement des litiges de nature contractuelle dont ils seront saisis par l'intermédiaire de la plateforme.

Le bon fonctionnement du système de RLL est subordonné au respect d'**un certain nombre de conditions**: les points de contact nationaux devront jouer leur rôle d'intermédiaire dans leur pays et l'organe saisi par la plateforme devra **trouver une solution au litige dans les 30 jours**.

3.4. Mesures incitatives encourageant la participation des professionnels au REL

La plupart des organes extrajudiciaires actuels sont sollicités sur une base volontaire, ce qui rend la procédure souple et rapide.

Le train de mesures proposé par la Commission contient des **mesures incitatives pour encourager les professionnels à recourir aux organes extrajudiciaires**. Les professionnels devront notamment indiquer aux consommateurs s'ils s'engagent ou non à faire appel à un organe de ce type en cas de litige.

Le train de mesures proposé prévoit également que les États membres seront libres d'instaurer des règles pour contraindre les professionnels à faire appel à des organes extrajudiciaires ou pour rendre les décisions de ces organes contraignantes pour les professionnels.

3.5. Obligations des États membres dans la mise en œuvre des nouvelles mesures

Les moyens de recours des consommateurs doivent respecter les réalités locales, et chaque pays doit disposer de la marge nécessaire pour décider de la meilleure façon de veiller à ce que tout son territoire soit couvert.

En conséquence, la directive REL proposée **s'appuie sur les dispositifs existants dans les États membres**. Elle respectera la grande hétérogénéité des organes extrajudiciaires existants dans l'Union et n'imposera pas aux autorités nationales de créer un organe extrajudiciaire pour chaque secteur du commerce de détail.

Les pays dans lesquels les organes extrajudiciaires couvrent de nombreux secteurs différents seront libres de les conserver ou d'en créer de nouveaux, dans la mesure où ils respectent les principes qualitatifs énoncés dans la proposition.

Pour garantir la couverture complète de leur territoire, les États membres peuvent, par exemple, créer un organe extrajudiciaire «supplétif» pour les types de litige de nature contractuelle qui ne relèvent d'aucun autre dispositif de recours.

Le train de mesures proposé impose également aux États membres d'encourager la création d'organes extrajudiciaires paneuropéens.

Le système européen de règlement en ligne des litiges s'appuiera sur les organes extrajudiciaires nationaux.

3.6. Calendrier de mise en œuvre et d'entrée en vigueur du nouveau système

Le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne se sont déjà engagés à adopter le train de mesures relatif au REL et au RLL d'ici la fin de 2012, dans le cadre de l'action entreprise conjointement pour relancer le marché unique. Les États membres disposeront d'un délai de transposition de la directive de 18 mois. Le système RLL devrait être opérationnel 6 mois plus tard, de sorte que la mise en œuvre pratique du dispositif est susceptible d'être envisagée en été 2014.

4. Position de la CSL

1. La Chambre des salariés se félicite de l'objectif général recherché par cette initiative législative européenne, destinée à créer un cadre juridique cohérent et complet applicable aux organes extrajudiciaires existant dans les différents États membres de l'Union européenne, qui interviennent dans le domaine de litiges de nature contractuelle entre un professionnel et un consommateur.

En effet, la proposition de directive REL érige le contenu des recommandations 98/257/CE et 2001/310/CE en règle de droit ayant force juridique et institue un cadre légal spécifique et complet aux mécanismes de résolution extrajudiciaire des litiges de consommation.

2. La CSL salue également l'instauration d'une plateforme électronique européenne facilitant l'interaction et l'échange entre les différents organes nationaux de règlement extrajudiciaire des litiges entre un consommateur et un professionnel.

3. Suite à la lecture de la proposition de directive européenne, notre chambre soulève néanmoins quelques remarques ponctuelles :

4. Au titre des relations de la nouvelle directive relative aux règlements extrajudiciaires des litiges de consommation (REL) avec d'autres normes communautaires, le texte de la présente proposition stipule dans son article 3.1 que « *la présente directive s'applique sans préjudice (ie sans renoncer à, sans porter atteinte à) de la directive 2008/52/CE (médiation en matière civile et commerciale), du règlement [CE] n° 44/2001 (compétence juridictionnelle, reconnaissance et exécution des décisions en matière civile et commerciale), du règlement [CE] n° 864/2007 (Rome II, loi applicable aux obligations non contractuelles) et du règlement [CE] n° 593/2008 (Rome I, loi applicable aux obligations contractuelles)* ».

5. La CSL constate à partir de cette formulation que, conformément aux principes issus de la hiérarchie des normes, les actes visés par cette liste de l'article 3.1. doivent recevoir pleine application et exécution et priment sur la nouvelle directive REL-consommation, pour autant que celle-ci n'y déroge pas expressément en tant que loi spéciale.

6. Afin d'éviter toute hésitation, voire insécurité juridique et notamment dans le but d'une meilleure prévisibilité de la règle de droit, la CSL propose de prévoir explicitement dans la future directive REL qu'elle s'applique au règlement extrajudiciaire des litiges de consommation pour autant qu'il s'agit de droits et obligations dont les parties peuvent disposer en vertu de la législation pertinente applicable.

7. Ceci aura pour effet, d'une part, d'exclure clairement les atteintes aux dispositions impératives (dispositions qui sont d'ordre public), couvertes par l'interdiction de dérogation contractuelle ou conventionnelle et, d'autre part, de laisser une certaine marge de manœuvre aux négociations entre parties en vue de trouver une solution extrajudiciaire à leur litige, l'objectif principal de l'instauration et du développement des procédures de règlement extrajudiciaire des litiges étant d'aboutir à la satisfaction des consommateurs en cas de situations litigieuses de faible envergure et d'éviter l'engorgement des instances judiciaires pour ces différends mineurs.

En effet, on ne peut déroger, par des conventions particulières, aux lois qui intéressent l'ordre public et les bonnes mœurs (article 6 du code civil). En application de la liberté contractuelle, les conventions légalement formées tiennent lieu de loi à ceux qui les ont faites. Elles doivent être exécutées de bonne foi (article 1134 du code civil).

8. Dans cette logique, la disposition prévue à l'article 9, 2.(a), ii) de la proposition de directive en vertu de laquelle « *la solution proposée peut être moins favorable que l'issue devant un tribunal qui appliquerait des règles légales* » reflètera clairement sa vocation voulue pour ne pouvoir viser que les dérogations (permises) aux dispositions légales qui ne sont pas d'ordre public.

9. En outre, à défaut de ne pouvoir prédire la sentence juridictionnelle basée sur l'appréciation souveraine du juge saisi d'une affaire d'espèce, notre Chambre est même d'avis que ladite disposition de l'article 9, 2.(a), ii) précité devrait être corrigée dans le sens que le consommateur, avant de n'accepter la solution, soit informé que la solution du litige peut être soit moins favorable, soit plus favorable que la solution juridictionnelle retenue par le juge en appliquant les textes légaux.

10. Dans le même ordre d'idées, notre Chambre professionnelle préconise encore dans le texte-même de la future directive REL, mais au plus tard dans le texte national de sa transposition, l'insertion pour les litiges de consommation (et plus particulièrement en cas de litiges transfrontaliers portant sur une obligation contractuelle) d'une disposition expresse concernant la primauté des dispositions impératives qui sont d'ordre public et qui concernent notamment la protection du consommateur en vertu de la loi du pays de sa résidence et de la loi de l'Etat d'établissement de l'organe de règlement extrajudiciaire des litiges, principes auxquels doivent aussi se conformer les Centres Européens des Consommateurs (CEC) du pays du professionnel appelés à trancher les différends avec des consommateurs résidant dans un autre Etat membre.

11. Toujours dans le souci d'une meilleure lisibilité de la règle de droit et en vue d'une harmonisation cohérente de la législation en vigueur, la CSL demande à ce que soient pérennisés dans la future directive REL-consommation les principes applicables en vertu de la directive générale relative à la médiation en matière civile et commerciale concernant le caractère exécutoire de la solution du litige par le mécanisme de l'homologation judiciaire des accords trouvés entre les parties dans le cadre de leur règlement extrajudiciaire pour concerner et valoir également pour les litiges soumis aux procédures dans lesquelles une tierce personne propose ou impose une solution au litige.

12. Le Luxembourg a anticipé ce choix en optant dans le cadre de la transposition nationale de la directive « médiation » pour l'introduction d'une possibilité pour rendre également exécutoires les accords conclus en application tant de la Recommandation 98/257/CE concernant les principes applicables aux organes responsables pour la résolution extrajudiciaire des litiges de consommation (litiges où la tierce personne propose ou impose une solution) que de la Recommandation 2001/310/CE relative aux principes applicables aux organes extrajudiciaires chargés de la résolution consensuelle des litiges de consommation (médiation).

13. En ce qui concerne le sort de la prescription (délai d'action en vue de la saisine d'un tribunal), la Chambre des salariés demande également l'application -à tous les types de REL-consommation- du

système relatif à l'effet suspensif du cours de la prescription pendant la procédure extrajudiciaire. Ainsi notre chambre souhaite la consécration explicite dans la future directive REL que la proposition de règlement extrajudiciaire suspendra le cours de la prescription de l'action attachée à ce droit pendant un certain délai ; que la signature de l'accord en vue du REL suspend le cours de la prescription durant la procédure; que, sauf accord exprès des parties, la suspension de la prescription prend fin x semaines/mois après la notification faite par l'une des parties ou par la tierce personne à l'autre ou aux autres parties de leur volonté de mettre fin à la procédure.

14. Pour le surplus, la Chambre des salariés soutient encore les préoccupations d'associations de consommateurs, qui se soucient notamment des difficultés pratiques de mise en œuvre du nouveau dispositif et de ses implications, voire répartitions financières.

Le Luxembourg devra en effet soumettre à un screening détaillé les organes REL existants en vue d'examiner leur conformité aux exigences et critères qualitatifs imposés par la nouvelle législation européenne.

Se pose également la question du choix quant à l'opportunité de créer, voire de déterminer une instance unique et exclusive de règlement extrajudiciaire des conflits contractuels entre professionnels et consommateurs, instance rassemblant le cas échéant, les attributions, compétences et moyens des autres organes sectoriels existants.

* * *

Sous réserve de la prise en considération des remarques formulées dans le présent avis, la Chambre des salariés approuve les propositions de directive et de règlement sous rubrique.

Luxembourg, le 14 février 2012

Pour la Chambre des salariés,

La direction

Le président



René PIZZAFERRI



Norbert TREMUTH



Jean-Claude REDING

L'avis a été adopté à l'unanimité.