

REGLEMENT EXTRA-JUDICIAIRE DES LITIGES

Consultation de la Commission européenne

Réponse du BEUC

Contact: Augusta Maciuleviciute – consumerredress@beuc.eu

Réf.: X/2011/033 - 15/03/11

BEUC, Bureau Européen des Unions de Consommateurs

80 rue d'Arlon, 1040 Bruxelles - +32 2 743 15 90 - www.beuc.eu

 Registre CE des lobbyistes et groupes d'intérêt: numéro d'identification

9505781573-45 

Résumé

Le Bureau Européen des Unions de Consommateurs (BEUC) accueille avec satisfaction le document de consultation de la Commission européenne sur l'utilisation des mécanismes de règlement extrajudiciaire des litiges (REL).

Le REL constitue l'un des outils utiles auxquels ont recouru les consommateurs pour régler leurs litiges de consommation pour autant que les organes de REL respectent certains **principes et répondent à certaines exigences**. Pour ce faire, nous appelons la Commission à inclure les principes concernant le règlement extrajudiciaire des litiges de consommation dans un **instrument contraignant** et à prévoir **une évaluation régulière et obligatoire** de la conformité des REL avec ces principes.

En outre, les consommateurs devraient pouvoir accéder à la totalité des **informations** relatives aux REL via les sites Internet des organes de REL et par d'autres moyens adaptés afin qu'ils puissent décider de manière éclairée s'ils doivent ou non recourir à ces systèmes. Les entreprises devraient également être invitées à **informer les consommateurs sur les systèmes de règlement extrajudiciaire des litiges auxquels elles adhèrent**, ces informations devant être fournies aux consommateurs avant la conclusion du contrat et en cas de litige.

La **qualité et la transparence** des systèmes de REL ne pourront qu'encourager les consommateurs à utiliser les modes extrajudiciaires de règlement des litiges.

Le REL **doit toujours demeurer un choix** pour le consommateur et ne peut jamais être une obligation. Si les consommateurs sont contraints de recourir à un REL, ils ne tireront aucun bénéfice de cette forme de règlement des litiges.

Le résultat d'un règlement extrajudiciaire ne devrait **pas être contraignant pour le consommateur** afin que ce dernier conserve le droit de porter son affaire devant un tribunal. Cependant, afin de contrebalancer la position d'infériorité du consommateur, le règlement extrajudiciaire pourrait être contraignant pour les entreprises.

En ce qui concerne les règlements extrajudiciaires collectifs, nous appelons la Commission à adopter une approche cohérente et à **faire progresser les travaux sur le recours judiciaire collectif ; en l'absence de mécanisme collectif d'action en justice, les REL collectifs seuls n'incitent pas suffisamment les entreprises à rechercher un règlement équitable, sans compter les limites de ce type de type de règlement des litiges.**

En ce qui concerne le financement du **REL**, plusieurs options doivent être possibles afin de tenir compte des différences entre les Etats membres, et à la condition que l'indépendance des organes de REL soit préservée. Même si le système est financé par le privé, il est essentiel de garantir qu'il soit **géré de manière indépendante** ; il existe plusieurs manières d'aboutir à ce résultat dans les Etats membres.

Le Bureau Européen des Unions de Consommateurs (BEUC) accueille avec satisfaction la consultation de la Commission européenne sur l'utilisation des mécanismes de règlement extrajudiciaire des litiges et la possibilité de soumettre son avis.

Etant donné qu'en définitive ce sont les consommateurs qui sont supposés orienter les marchés, une réglementation axée sur les consommateurs doit servir de cadre à des marchés qui fonctionnent bien et dans lesquels les bonnes entreprises peuvent prospérer et les mauvaises être traitées de manière appropriée. C'est la raison pour laquelle, même les marchés les plus ouverts doivent fonctionner dans un cadre de protections communes qui comprend notamment le droit de la concurrence, le droit des contrats et la protection contre les pratiques commerciales déloyales. Ces protections doivent être soutenues par une mise en œuvre effective et efficace de ces droits, en ce compris les moyens permettant aux consommateurs d'obtenir réparation.

Poursuivre les travaux sur le recours collectif

Les consommateurs ne peuvent vraiment faire usage des droits qui leur sont conférés que lorsqu'ils disposent de voies de recours efficaces et peu onéreuses. A cet égard, le BEUC regrette profondément que les consommateurs ne disposent toujours pas d'un mécanisme de recours collectif au plan européen, de sorte qu'ils se retrouvent sans voie de recours dans un grand nombre de litiges de masse, ce qui permet aux entreprises en cause de s'assurer ainsi des profits illicites. La confiance des consommateurs dans le marché intérieur s'en trouve atténuée, ainsi que la valeur de l'ensemble des droits des consommateurs. Il est impossible de remédier à cette situation seulement en améliorant les systèmes de règlement extrajudiciaire des litiges. De nombreux travaux ont été déjà conduits dans le cadre du recours collectif et nous appelons par conséquent la Commission à soumettre des propositions législatives dans ce domaine et ce pour le plus grand profit des citoyens européens.

Améliorer les mécanismes de recours extrajudiciaire des litiges dans l'UE

En ce qui concerne les plaintes individuelles, la plupart des consommateurs sont dissuadés de s'adresser aux tribunaux pour des achats de petite ou même de moyenne valeur¹, ce qui les prive dès lors souvent d'une solution à leur problème et/ou d'une réparation si un règlement à l'amiable avec le commerçant en cause s'avère impossible. Les mécanismes de règlement extrajudiciaire des litiges, permettant le règlement d'un litige grâce à l'intervention d'une tierce partie, peuvent offrir une solution efficace et peu onéreuse à des litiges impliquant des consommateurs individuels. En soi, le REL constitue l'une des voies de recours importante pour les consommateurs et son utilisation devrait être encouragée. Les membres du BEUC ont de nombreuses expériences positives à partager et seraient disposés à en parler avec la Commission le cas échéant.

¹ 48 % des consommateurs de l'UE n'engagent pas d'action en justice pour un préjudice inférieur à 200 €, et 8% n'engagent jamais d'action quel que soit le montant de leur plainte (chiffres de l'Eurobaromètre n° 342 (non publié), voir par. 10 de la consultation de la Commission).

Lorsqu'on envisage une action communautaire, il convient de rechercher une approche équilibrée qui témoigne, d'une part, de la créativité et de la souplesse des systèmes de règlement extrajudiciaire des litiges et, d'autre part, de la nécessité de garantir la protection des consommateurs et des procédures équitables. Les intérêts des consommateurs doivent être protégés d'une manière qui ne prive pas la procédure REL de ses principaux avantages par rapport aux poursuites judiciaires : vitesse, faible coût, souplesse d'utilisation (prise en compte des règles légales, de l'équité, des codes de conduite, etc.), ainsi que la recherche de solutions créatives qui sont difficiles à mettre en œuvre dans le cadre d'une action en justice. Lorsqu'on envisage ces initiatives, il ne faut pas perdre de vue le maintien et la nécessité de promouvoir ces avantages. Etant donné que la notion de règlement alternatif des litiges est très vaste et englobe de nombreux modes de résolution, y compris la médiation, nous appelons la Commission à tenir compte des travaux qui ont déjà été accomplis dans ce domaine².

Le BEUC accueille avec satisfaction les efforts déployés par la Commission afin de trouver des moyens d'améliorer les mécanismes de REL dans l'UE. Nous reconnaissons que le manque de connaissances des consommateurs et des entreprises concernant le REL ou les lacunes en matière de couverture des REL doivent être traités de manière adéquate. Nous pensons cependant que la liste des difficultés liées au fonctionnement actuel des REL, identifiées dans le document de consultation, est incomplète : une action de l'UE devrait aussi traiter les questions de surveillance régulière des systèmes de REL notamment en ce qui concerne les règles de prescription et la clarification de la terminologie liée au règlement extrajudiciaire des litiges.

I. Variété contre clarté

Les études détaillées sur le REL³ font clairement apparaître une grande variété de modes de règlement extrajudiciaire des litiges dans l'UE. Même s'il est vrai que la notion de REL est très large et décrit toute une série de méthodes que les parties peuvent utiliser pour résoudre des litiges de manière extrajudiciaire (négociation, conciliation, médiation, de nombreux types d'arbitrage ainsi que des systèmes hybrides), il est important que toutes ces systèmes adhèrent à des normes élevées et soient utiles aux consommateurs. Tous les REL devraient partager des caractéristiques essentielles communes, à savoir être plus rapides, moins formels, moins onéreux et souvent moins conflictuels qu'un procès.

Les nombreuses dénominations qui existent dans les différents Etats membres de l'UE reflètent la diversité des mécanismes : il y a des comités et des commissions de recours, des médiateurs, des comités de résolution des litiges, des centres d'arbitrage, des services de médiation, des organismes de conciliation et des jurys pour n'en citer que quelques-uns.

² Directive 2008/52/CE sur certains aspects de la médiation en matière civile et commerciale, JO L 136, 24-05-2008.

³ Etude du 16 octobre 2009 sur l'utilisation du Règlement extrajudiciaire des litiges dans l'Union européenne ; Analyse et évaluation de modes alternatifs de recours des consommateurs autres que le recours par des poursuites judiciaires ordinaires, Katholieke Universiteit Leuven, 2007.

Le nom d'un système de REL et la méthode qu'il utilise pour faciliter le règlement de litiges n'est bien sûr pas un facteur déterminant quant à l'efficacité de ce système et dépend en grande partie de la culture et des traditions de chaque Etat membre. Nous craignons cependant que l'absence de dénomination et de définition communes signifie aussi moins de clarté pour les consommateurs lorsqu'ils sont confrontés à plusieurs systèmes de REL. Cette situation peut en partie expliquer le peu d'informations et de confiance des consommateurs dans les REL, en particulier du fait qu'ils sont souvent déjà déconcertés par le traitement des plaintes par les entreprises en interne.

C'est la raison pour laquelle, dans le cadre d'une future proposition législative sur le REL, nous proposons que la Commission examine la possibilité d'introduire davantage de clarté. En guise de point de départ, la définition d'un REL ne devrait pas couvrir les mécanismes de traitement des plaintes utilisés par les entreprises ainsi que la négociation directe entre les parties pour aboutir à un règlement amiable.

II. Recommandations de la Commission

Afin de permettre une résolution juste des litiges des consommateurs, un organe de REL doit se conformer aux principes des Recommandations de la Commission 98/257/CE et 2001/310/CE⁴.

Le BEUC estime qu'il est grand temps que les principes exposés dans ces deux recommandations soient intégrés dans un instrument contraignant. De même, une assistance supplémentaire pourrait être nécessaire pour le règlement des litiges en ligne (ODR) afin de tenir compte des particularités de la résolution des litiges dans un environnement numérique. Cependant, notre plus grande préoccupation concerne l'absence de surveillance des systèmes de REL que nous détaillons ci-après.

Certaines de nos organisations membres sont très préoccupées par le fait que, dans leur pays respectif, l'organe ou les organes de REL qui ont été officiellement notifiés à la Commission ne respectent pas tous les principes des Recommandations et ne devraient donc pas figurer dans la liste des organes notifiés.

Comme le note l'Etude sur le REL⁵, dans bien des cas, la plupart des autorités de notification ne vérifient la conformité des systèmes de REL avec les recommandations qu'au moment de la notification à la Commission. Une surveillance régulière ainsi qu'une évaluation par des évaluateurs externes indépendants constituent l'exception.

⁴ Recommandation de la Commission n° 98/257/CE sur les principes applicables aux organes responsables de la résolution extrajudiciaire des litiges de consommation, JO L 115, 17-04-1998, p.31.

Recommandation de la Commission n° 2001/310/CE sur les principes applicables aux organes extrajudiciaires chargés de la résolution consensuelle des litiges de consommation, JO L 109, 19-04-2001, p.56.

⁵ Voir l'étude du 16 octobre 2009 sur l'utilisation du règlement extrajudiciaire des litiges dans l'Union européenne, p.123.

La surveillance des systèmes de REL revêt une importance capitale et permet de savoir s'ils correspondent aux principes en matière de protection des intérêts des consommateurs. Elle constitue une condition majeure pour inciter les consommateurs à davantage recourir au règlement extrajudiciaire des litiges qu'ils ne le font actuellement. **Les initiatives actuelles ne peuvent porter que sur des REL qui respectent ces principes.** Cet aspect est d'autant plus important pour les règlements de litiges en ligne où les consommateurs n'ont pas la possibilité de participer à l'audition, de rencontrer la personne qui prend la décision finale ou de contacter quelqu'un pour avoir une assistance ou une explication. Nous aimerions par conséquent que l'obligation de respecter les exigences des recommandations de la Commission parmi les systèmes de REL **soit évaluée régulièrement.** Ceci pourrait se faire en avisant l'autorité elle-même grâce à un panel spécial composé de consommateurs et de représentants de l'entreprise ou à grâce à un évaluateur externe indépendant. En outre, il est essentiel de s'assurer que cette surveillance n'est pas une formalité, une des solutions consisterait à permettre aux consommateurs individuels et aux associations de consommateurs de porter plainte auprès du panel ou de l'organe évaluant les REL en ce concerne les lacunes des procédures ou toute autre non conformité.

III. Connaissance des REL par les consommateurs et les entreprises

Comme l'indique la Commission européenne, le BEUC estime également que, pour accroître l'utilisation des mécanismes de REL, il est essentiel de savoir qu'ils existent et ce qu'ils peuvent faire. De nombreux acteurs pourraient jouer un rôle dans cette prise de conscience :

- *Associations de consommateurs* : en tant que point de référence important et fiable pour les consommateurs confrontés à des litiges et à divers problèmes lors de leurs achats, les associations de consommateurs peuvent aider les consommateurs en leur expliquant plus en détail les caractéristiques du REL et en les conseillant quand il vaut mieux résoudre leurs litiges à l'aide du système de traitement des plaintes du commerçant, du recours à un système de REL ou en recourant à la justice⁶.
- *Les autorités nationales* peuvent également jouer un rôle important, en particulier les autorités de régulation qui peuvent informer les consommateurs sur l'existence d'une procédure de REL applicable à leur secteur particulier (ex : télécommunications, énergie).

⁶ Par exemple, notre membre espagnol OCU (Organización de Consumidores y Usuarios) a décrit les différentes alternatives à l'action judiciaire en mettant en exergue les avantages de chaque système. Etude disponible à l'adresse: <http://www.ocu.org/compras-de-productos/la-ocu-recomienda-los-procedimientos-extrajudiciales-para-la-resolucion-de-conflictos-de-consumo-s43521.htm>

- *Réseau des Centres européens des consommateurs (CEC)* : le réseau des CEC devrait continuer à jouer un rôle important en orientant les consommateurs vers les autorités compétentes ou les organes concernés qui pourraient les aider à résoudre des litiges dans des affaires transfrontalières. Ils peuvent en outre diffuser des informations relatives aux divers REL existant dans leur pays et dans d'autres Etats membres, expliquer aux consommateurs les principales caractéristiques d'un système ODR central (si un tel système existe) et fournir la liste des autorités qui décident en la matière dans chaque Etat membre.

Plus fondamentalement, les **entreprises devraient être invitées à informer les consommateurs** concernant les modes de règlement extrajudiciaire des litiges auxquels ils adhèrent, ces informations devant être communiquées aux consommateurs au moment requis :

- **Premièrement**, une obligation d'informer les consommateurs quant aux modes de règlement extrajudiciaire des litiges auxquels le commerçant adhère devrait être incluse dans les informations pré-contractuelles que le commerçant doit fournir au consommateur avant la conclusion du contrat⁷. Ces informations permettraient au consommateur de faire un choix plus éclairé lors de l'achat de produits ou de services car ils sauraient, au moment de la conclusion du contrat, qu'il est possible de compter sur un règlement extrajudiciaire des litiges si les choses tournent mal.
- **Deuxièmement**, les informations concernant le REL devraient être disponibles sur les sites Internet du commerçant et faire partie des informations fournies aux consommateurs.
- **Troisièmement**, on pourrait envisager que, si quelqu'un dépose une plainte, l'entreprise expose clairement les options disponibles, en ce compris le droit de porter l'affaire devant un système de REL si le consommateur n'est pas satisfait du règlement interne de la plainte par l'entreprise.

Il convient cependant d'informer les consommateurs sur les possibilités offertes par la résolution extrajudiciaire des litiges afin d'établir une distinction claire entre les parties qui font partie d'un système de REL notifié à la Commission (et conforme aux principes des Recommandations de la Commission indiquées supra) et d'autres possibilités de résoudre les litiges (par exemple, en se tournant vers le service clientèle d'une entreprise ou vers un médiateur interne).

Informations détaillées sur le REL

Les informations sur les systèmes de REL et leurs caractéristiques concrètes devraient aussi être disponibles sur les sites Internet des systèmes de REL et être diffusées partout où les plaignants peuvent recueillir ou chercher des informations. Les systèmes de REL devraient indiquer clairement et visiblement aux consommateurs les principales caractéristiques de la procédure.

⁷ Dans sa première lecture de la proposition de la Commission concernant une directive sur les droits des consommateurs (COM(2008) 614 final), le Conseil a récemment inclus dans l'article 5 l'obligation d'informer les consommateurs concernant "la possibilité de résolution extrajudiciaire des litiges".

A savoir :

- Le nom et les coordonnées du système de REL;
- Le champ d'application, à savoir les cas qui relèvent du RER concerné;
- Les différentes étapes de la procédure: comment déposer plainte, y aura-t-il une audition? Etc ...;
- Les coûts éventuels⁸;
- Les limites de valeur du produit faisant l'objet de la plainte, le cas échéant ;
- Les délais⁹ ;
- Ce qui peut faire office de preuve: documents que le consommateur devrait joindre à sa plainte¹⁰;
- Les langues dans lesquelles la plainte peut être déposée et la décision être rendue ;
- Préciser la nécessité d'une assistance externe, par exemple celle d'un avocat ;
- L'organe qui rendra la décision (ainsi que sa composition);
- La nature de la décision et la possibilité de la faire appliquer en cas de défaut d'exécution par le commerçant¹¹;
- Le taux de conformité par les entreprises. Idéalement, cela devrait aussi permettre d'harmoniser les données statistiques;
- La possibilité d'accès à la justice si le consommateur est mécontent de la décision, etc ...

Ces informations aideront les consommateurs à faire un choix éclairé lors de la décision de soumettre leur plainte à un système de REL et renforceront en même temps la confiance des consommateurs dans les procédures extrajudiciaires.

Information des consommateurs dans le cas des litiges transfrontaliers

En outre, il convient d'informer davantage les consommateurs dans le cas des litiges transfrontaliers. Le moyen le plus efficace de le faire, tout en encourageant les procédures de REL, pourrait consister à **combiner** :

- *Des informations sur l'existence et les caractéristiques des procédures de REL disponibles qui seraient jointes aux informations concernant les produits ou les services sur le site Internet des commerçants, en particulier pour le commerce en ligne, et les clauses contractuelles ; lorsqu'il achète un produit, le consommateur devrait être informé à l'avance de la possibilité d'avoir accès à un règlement extrajudiciaire des litiges et des caractéristiques d'un tel système.*

⁸ A titre d'exemple, dans la section "questions et réponses" du médiateur Internet autrichien, il est indiqué que, étant donné que le mode ADR est financé par des fonds publics, la procédure est gratuite (<http://www.ombudsmann.at/>).

⁹ Sur le site Internet du Lisbon Arbitration Centre for Consumer Conflicts il est indiqué que la procédure pourrait durer entre 30 et 40 jours: (<http://www.centroarbitragemlisboa.pt/sections/apresentacao/virtualidades>)

¹⁰ A titre d'exemple, en Suède, le Conseil National pour les plaintes des consommateurs (Allmänna reklamationsnämnden, ARN) explique ce que le consommateur doit prouver (s'il ou si elle a la charge de la preuve) et par quels moyens cela doit être fait (<http://www.arn.se/>).

¹¹ Le système portugais, mentionné dans la note de bas de page 4, indique que la décision a la même valeur qu'un jugement du tribunal de première instance.

- *Des campagnes de sensibilisation coordonnées* : afin d'informer les consommateurs sur les avantages d'un règlement extrajudiciaire des litiges applicable à des litiges transfrontaliers, il est important de mettre en place des campagnes, par le biais des autorités nationales, du réseau CEC et des associations de consommateurs, donnant des informations sur l'existence de tels systèmes et les conditions d'accès et ce parmi tous les Etats membres.

Sensibilisation des entreprises

La sensibilisation des commerçants est un défi supplémentaire pour améliorer le fonctionnement actuel des REL, car les consommateurs et les entreprises devraient bénéficier d'une plus large utilisation des solutions moins onéreuses, plus simples et plus rapides que le REL peut offrir.

IV. Participation des consommateurs et des commerçants

Mesures incitatives

En ce qui concerne les consommateurs recourant à un REL en cas de plaintes individuelles, nous considérons que la **connaissance et la confiance** dans un organe de REL particulier constituent des préalables essentiels. Comme l'indique l'Etude quantitative sur les voies de recours des consommateurs dans l'UE¹², le principal obstacle à la demande de réparation cité par les consommateurs dans tous les Etats membres est le manque de connaissances concernant le mode d'accès aux voies de recours ou à leur mise en œuvre. Dans de nombreux cas, les consommateurs citent Internet comme devant être la source de ces informations¹³.

Les consommateurs doivent donc pouvoir trouver facilement les informations concernant les différents REL disponibles et, lorsqu'un REL approprié a été identifié, le consommateur doit disposer de suffisamment d'informations concernant cet REL pour comprendre la procédure et pouvoir se fier à l'impartialité du résultat. Le consommateur devrait disposer d'informations détaillées sur les étapes de la procédure et les documents à fournir. Les statistiques concernant les affaires passées et le taux de respect par les entreprises des procédures de REL sont également importantes et doivent être mises à la disposition des consommateurs afin de leur permettre de prendre des décisions éclairées quant à l'opportunité d'engager une action en justice et au fait de savoir quelles sont les entreprises à éviter dans l'avenir.

Même si les entreprises estiment qu'il n'est pas avantageux de disposer d'un recueil des cas de plaintes et que cela pourrait porter préjudice à leur réputation sur le marché, nous pensons que le principe de la **transparence**, en particulier en ce qui concerne les résultats de REL, revêt une grande importance pour garantir la confiance du consommateur et qu'elle ne doit par conséquent pas être entravée par des exigences de confidentialité.

¹² TNS, Consumer redress in the European Union: Experience, perceptions and choices, p.8.

¹³ Idem, p.9.

La qualité et la transparence des systèmes de REL inciteront donc fortement les consommateurs à utiliser le règlement extrajudiciaire des litiges.

REL obligatoire et nature contraignante des décisions

La Recommandation 1998 autorise le REL obligatoire, ce qui oblige le consommateur à recourir à un REL avant d'intenter une action en justice, pour autant que le consommateur ne soit pas lié par le résultat de la procédure de REL et puisse encore s'adresser aux tribunaux après le règlement REL¹⁴. L'industrie demande avec insistance d'imposer le REL aux consommateurs par le biais de clauses contractuelles.

Le fait d'imposer au consommateur une procédure de REL obligatoire, conditionnant tout recours à la justice à une procédure préalable de REL, est **contraire au principe de garantie d'accès à la justice**. Cela fait obstacle à une solution rapide et efficace du litige lorsque le consommateur a décidé de ne pas faire usage du règlement à l'amiable qui lui est offert, mais préfère au contraire, pour des raisons qui lui sont propres¹⁵, une poursuite judiciaire potentiellement plus longue et coûteuse, mais peut-être plus efficace. Dans de tels cas, la procédure REL, dont le succès dépend en grande partie de la coopération et de l'accord du consommateur, est de toute façon vouée à l'échec.

En outre, les systèmes de REL peuvent être limités aux litiges qui ne dépassent pas un certain montant¹⁶ ; si le litige est d'un montant plus élevé, il faut prévoir une autre solution que le REL et ce dès le départ.

En outre, à long terme, une telle procédure porterait préjudice au règlement des litiges. Premièrement, elle pourrait prolonger les litiges dans lesquels le consommateur s'est fait à l'idée d'une poursuite judiciaire, car il devrait d'abord passer par le processus REL pour des raisons purement formelles avant de pouvoir recourir à la procédure qu'il voulait utiliser, à savoir la poursuite judiciaire. Cette option reporte non seulement à plus tard le règlement du litige, mais cause également une perte en temps et en ressources humaines, ce qui se traduit par un épuisement stérile des capacités des REL, ce qui ne bénéficie à aucune partie. Dans de tels cas, le REL obligatoire prive non seulement la procédure REL de toute signification, mais peut même empêcher un règlement du litige. Du point de vue du consommateur, une telle restriction de ses droits ne renforce pas sa confiance dans les REL, mais le rend plutôt moins attrayant. En outre, avec des commerçants malhonnêtes, le risque est grand de les voir utiliser la période de REL pour disparaître ou se défaire de leurs actifs, de sorte qu'il ne sera pas possible d'exécuter une éventuelle décision de justice ultérieure.

¹⁴ Recommandation n° 98/257/EC, VI, para 2.

¹⁵ Ex: manque de confiance dans le commerçant ou le système ADR.

¹⁶ A titre d'exemple, le médiateur polonais du secteur bancaire accepte des affaires jusqu'à 8000 Zlotys ou 1 800 €, le Danish Consumer Complaints Board, 100 000 couronnes danoises, soit environ 13 500 €.

De même, si un système REL particulier, vers lequel un consommateur est tenu de se tourner, n'est pas considéré comme efficace, cette étape obligatoire ne peut que dissuader les consommateurs de demander réparation et n'atteindra donc pas l'objectif recherché. Nous pensons, par contre, que si les consommateurs connaissent les mécanismes de REL disponibles et les considèrent comme efficaces, ils essaieront de résoudre leur litige au moyen d'un REL sans être liés en cela par un contrat.

En ce qui concerne la question de la **nature contraignante des décisions**, la première Recommandation de la Commission 98/257/CE concernant les organes de REL qui interviennent activement en proposant ou imposant une solution, permet aux parties de s'entendre sur l'effet contraignant du résultat du REL. La deuxième Recommandation, dont le champ d'application est lié à la médiation (résolution de litiges en "réunissant les parties afin de les convaincre de trouver une solution"), ne mentionne pas le principe de liberté et les restrictions éventuelles à celle-ci. Cependant, dans le cas de systèmes de médiation, l'effet de solutions contraignantes serait encore plus grave pour le consommateur. Dans la mesure où il est déjà en position inférieure par rapport au professionnel, le système de médiation le prive de l'assistance et de la puissance d'intervention d'une tierce partie.

Par principe, le BEUC est **opposé à tout REL contraignant pour le consommateur** dans la mesure où il ne lui permet pas de porter l'affaire devant un tribunal lorsqu'une décision a été prise par un organe de REL. Nous pensons que la restriction prévue par les Recommandations en la matière, à savoir que seuls les engagements préalables concernant un REL contraignant sont considérés comme non valables, n'est pas suffisante.

Nous pensons, par conséquent, qu'un résultat de REL, à savoir la décision prise par l'organe de REL, l'accord conclu au cours d'une procédure de REL, la décision d'un arbitre, le règlement par les parties ou d'autres scénario, devraient en principe toujours être non contraignants, à savoir qu'ils n'empêchent pas le recours aux tribunaux. Afin de compenser le déséquilibre structurel de forces entre les consommateurs et les professionnels, nous sommes plutôt en faveur d'une solution où le résultat de la procédure de REL serait contraignant uniquement pour la partie qui a contracté avec le consommateur, car cela permettrait de contrebalancer la position inférieure dans laquelle se trouve généralement le consommateur.

Le caractère exécutoire des résultats du REL contre les professionnels pourrait être atteint, soit en rendant responsable l'association commerciale dont le professionnel est membre (ce qui serait une bonne solution, par exemple en cas de code de conduite ou de label accordé par une association commerciale à ses membres), soit en rendant une telle décision exécutoire par le moyen conventionnel des tribunaux.

Cependant, dans le cas de poursuites judiciaires conventionnelles, la conséquence assez importante du caractère exécutoire trouve sa contrepartie dans les garanties de procédure légitimant la décision du tribunal. Nous sommes cependant conscients qu'il pourrait être difficile d'aboutir à cette solution pour un REL, car la nature informelle du REL, que nous considérons comme un de ses principaux avantages, et la nécessité d'offrir une certitude juridique et des garanties de procédure, pourraient s'avérer difficiles à combiner.

Délais de prescription

Pour améliorer davantage les principes (ce qui inciterait également les consommateurs à recourir à un REL), il convient de prévoir des règles empêchant que les consommateurs perdent leurs droits après avoir entamé une procédure de REL avant des poursuites judiciaires. Si une telle protection n'est pas introduite, dans certains cas, les consommateurs pourraient avoir à recourir à des procédures judiciaires afin d'avoir l'assurance de ne pas être empêché de défendre leurs droits en raison de l'expiration du délai de prescription.

Nous mettons également l'accent sur la nécessité de tenir compte de l'impact que les délais de prescription pourraient avoir s'ils étaient associés à un REL obligatoire. Conjugués, ces deux éléments pourraient aboutir à priver les consommateurs du droit de saisir un tribunal lorsque, en raison de l'adoption d'une procédure de REL, les délais de prescription auraient expiré. Dans de tels cas, si le consommateur n'est pas satisfait de l'issue d'une procédure de REL, il n'aura plus la possibilité de recourir aux tribunaux.

Il est donc impérieux d'harmoniser les mesures au plan européen afin que :

- a) les délais de prescription ne courent pas pendant la période où le système REL est utilisé et,
- b) les délais de prescription reprennent à la fin de la procédure de REL.

V. Meilleure couverture

Afin d'avoir une meilleure couverture en matière de REL, il conviendrait que des systèmes de REL généraux, applicables à n'importe quel secteur, viennent combler les manques et les lacunes décrits dans la consultation. Il pourrait s'agir d'un système général à appliquer à toutes les plaintes non couvertes par les REL¹⁷ sectoriels ou de systèmes à large couverture opérant au niveau régional ou local.

En vue d'améliorer la couverture en matière de REL dans le secteur du commerce électronique, et en particulier dans un cadre transfrontalier, on pourrait étudier la possibilité d'utiliser le **Règlement extrajudiciaire des litiges en ligne (ODR)**. Pour de tels cas, l'accès au REL traditionnel peut être fastidieux en raison d'obstacles linguistiques¹⁸ et d'obligations procédurales mal connues, ou bien parce que les consommateurs peuvent tout simplement avoir du mal à accéder aux informations sur les REL disponibles pour régler leur cas particulier.

¹⁷ A titre d'exemple, en Lituanie, la Commission des plaintes au sein de l'Autorité nationale de protection des droits des consommateurs examine, dit-on, toutes les plaintes qui n'entrent pas dans les compétences des organes ADR.

¹⁸ Lorsqu'on envisage la possibilité de demander réparation dans un contexte transfrontalier, le principal obstacle identifié par la majorité des consommateurs, est la "barrière de la langue"-TNS, Consumer redress in the European Union: Experience, perceptions and choices, p.13.

L'ODR pourrait permettre d'éviter ces difficultés. Il convient cependant de poursuivre la réflexion afin de mieux identifier les principaux avantages et défis liés à l'utilisation de l'ODR du point de vue des consommateurs. A titre préliminaire, voici déjà quelques conditions que devrait remplir tout système d'ODR pour avoir quelques chances de succès:

- Les informations concernant les caractéristiques du système ODR devraient être clairement expliquées;
- Le taux de participation parmi les entreprises qui s'engagent dans le commerce électronique devrait être élevé;
- Afin de le rendre simple et accessible aux consommateurs, un tel système pourrait disposer d'un site Internet standard dans toutes les langues de l'UE, avec toutes les informations requises et un formulaire de plainte en ligne, qui, une fois complété et renvoyé par un consommateur, serait transmis au secrétariat et à l'organe de décision du domicile du consommateur. Dans la plupart des cas, cela permettrait au système d'ODR de communiquer avec un consommateur dans sa langue lorsqu'il conviendra de clarifier les circonstances de la plainte, et servira aussi à renforcer la confiance du consommateur dans la procédure d'ODR;
- Une fois la décision prononcée, il sera important de s'assurer qu'elle est communiquée à l'entreprise et que le système d'ODR surveille le respect de sa mise en œuvre afin que les consommateurs n'aient pas à contacter eux-mêmes des entreprises situées dans d'autres Etats membres afin de savoir si la décision est ou sera respectée. Si tel devait être le cas, cela ne pourra que réduire sensiblement l'attrait du système du point de vue du consommateur.

En ce qui concerne le type de système d'ODR, en principe l'option préférée pour le consommateur devrait être l'**ODR de type arbitrage**. Dans l'ODR/REL de type arbitrage, l'organe de REL intervient de manière active en proposant ou en imposant une solution, cette participation active d'une tierce partie permettant de contrebalancer le déséquilibre économique entre les parties.

Cependant, même si les mécanismes ODR possèdent un certain nombre de caractéristiques qui pourraient permettre aux parties de résoudre leur litige plus rapidement, à moindres frais, de manière plus pratique que pour leurs homologues hors ligne et sans contact direct, il peut s'avérer plus difficile pour les consommateurs d'exprimer leurs arguments et trouver une solution à un litige. Les procédures "uniquement par écrit " peuvent également pousser les consommateurs à recourir à des avocats, en raison du fait que leurs capacités à traduire des circonstances factuelles en concepts juridiques peuvent être limitées. C'est la raison pour laquelle, dans tout système d'ODR, un n° de téléphone devrait également être communiqué aux consommateurs afin qu'ils puissent obtenir une clarification ou une assistance.

VI. Recours collectifs

En ce qui concerne les recours collectifs, nous incitons vivement la Commission à tenir compte de leur nature particulière, à savoir l'implication d'un grand nombre de consommateurs, une évaluation plus compliquée de l'affaire, une évaluation des dommages sous forme agrégée, etc. Le BEUC est intimement convaincu qu'il ne faut pas s'attendre à ce que chaque organe de REL soit capable d'engager des procédures collectives, comme l'illustre le fait qu'il y a actuellement très peu de systèmes de REL qui le font¹⁹. Nous tenons également à souligner que, pour qu'un REL collectif soit efficace et offre aux consommateurs un règlement équitable, il faut prévoir une « sauvegarde », à savoir la possibilité de toujours pouvoir recourir à un mécanisme de recours judiciaire collectif. A lui seul, le REL ne suffit pas et n'incite pas suffisamment les entreprises à y participer.²⁰ De plus, même là où il existe, il peut avoir une portée très limitée, par exemple la procédure n'est disponible que pour les entreprises qui sont situées dans le même pays²¹ et il est impossible d'ordonner des mesures provisoires, comme le blocage d'avoirs de l'entreprise²². Par conséquent, dans le cas de plaintes multiples, les REL pourraient faire partie d'une "boîte à outils du consommateur", mais jamais n'être les seuls mécanismes collectifs disponibles.

VII. Indépendance et financement

En ce qui concerne le **principe d'indépendance** de l'organe du REL, nous sommes préoccupés par le fait que la seule condition imposée par la 1^{ère} Recommandation de la Commission est une pause de trois ans entre une éventuelle affiliation d'un membre de l'organe de REL et la rémunération ou l'acceptation de la fonction actuelle. En d'autres termes, aussi longtemps qu'elles se conforment à la période de trois ans susmentionnée, les entreprises ou associations, parties à la procédure REL, peuvent nommer l'organe directement. Cela peut remettre en cause l'impartialité de l'organe de REL. L'impartialité pourrait être renforcée en augmentant la représentation des organisations de consommateurs au sein des organes de REL, soit au niveau opérationnel, soit au niveau du comité de direction en participant à la définition générale de la politique du REL et/ou à la nomination des décideurs.

¹⁹ Spanish Arbitration System, Swedish and Finnish Consumer Complaint Boards.

²⁰ A titre d'exemple, en Italie, une nouvelle loi sur le recours collectif était supposée entrer en vigueur à la fin de 2008. Alors que, dans un premier temps, une entreprise de télécommunication était disposée à trouver un accord avec ses clients à la suite d'un comportement illégal, elle a quitté les négociations lorsqu'elle a appris que l'entrée en vigueur de la loi était reportée de janvier à juillet 2009.

²¹ Une procédure collective d'arbitrage est possible en Espagne depuis 2008 (Real Decreto 231/2008). Le principal problème concerne le fait que l'autorité compétente est uniquement établie à Madrid. Pour les petites ou moyennes associations de consommateurs qui sont loin de la capitale, l'accès à cet organe d'ADR a un coût élevé en termes de transport, de recours temporaire à des conseillers juridiques/procureurs sur place, etc). En outre, l'arbitrage n'est possible que lorsque le litige concerne des professionnels espagnols. Il ne peut être utilisé lorsque le professionnel ou l'entreprise sont enregistrés dans un autre pays de l'UE.

²² Notre membre portugais DECO a été confronté à une situation dans laquelle le défendeur a utilisé la période des négociations pour "disparaître". Bien que DECO ait gagné la procédure, il ne restait aucun actif pour les consommateurs lorsque DECO a saisi la cour.

En ce qui concerne la **question du financement** du REL, plusieurs options devraient être possibles afin de permettre diverses solutions selon les Etats membres. Il est cependant important que les coûts pour les consommateurs restent faibles, le REL devant de préférence être gratuit.

En ce qui concerne la rémunération, le financement de l'organe de REL par une des parties n'implique, à notre avis, pas nécessairement la dépendance de l'organe à l'égard de l'une des parties. Les expériences de financement partiel ou même total d'organes de REL, comme les comités d'examen des plaintes par des secteurs industriels, sont positives dans certains Etats membres. En Belgique et aux Pays-Bas, par exemple, il est d'usage que les commissions d'examen des plaintes soient co-financées et, en Belgique en particulier, les commissions de plaintes sur les voyages sont cofinancées par les pouvoirs publics, les organisations de consommateurs et les secteurs industriels dans une proportion de 1/3 chacun. La rémunération partielle ou même totale par les professionnels n'a pas d'impact décisif sur le niveau d'impartialité de l'organe de REL. Même au Danemark, où les commissions privées d'examen des plaintes sont entièrement financées par les entreprises concernées, il n'y a pas de problème particulier: le Conseil danois des consommateurs et les entreprises prennent ensemble les décisions et coopèrent en créant des commissions d'examen des plaintes et en sélectionnant les juges ; ils coopèrent aussi pour tout ce qui concerne les questions d'organisation comme le recrutement du personnel du Secrétariat du REL. A ce titre, il est important de mentionner, que même financé par le privé, l'organe de REL reste **géré de manière indépendante**.

Certains systèmes de REL ont élaboré des critères à respecter pour garantir l'indépendance de celui qui prend les décisions, y compris l'obligation pour les personnes qui nomment l'organe d'être indépendantes de celles qui font l'objet de l'enquête par le REL concerné ainsi que l'obligation de publier la juridiction, les pouvoirs et le mode de nomination²³.

FIN

²³ For more information see The criteria for recognition by British and Irish Ombudsman Association, <http://www.bioa.org.uk/criteria.php>