



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 4.4.2001
COM(2001) 161 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

relative à

“l’élargissement de l’accès des consommateurs aux autres systèmes de résolution des litiges”

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

relative à

“l'élargissement de l'accès des consommateurs aux autres systèmes de résolution des litiges”

INTRODUCTION

La présente communication s'appuie sur des initiatives communautaires existantes¹ visant à trouver des systèmes autres que judiciaires afin d'améliorer l'accès des consommateurs à des voies de recours simples, rapides, efficaces et peu coûteuses. Les discussions avec différentes parties concernées ont révélé que le recours à d'autres méthodes extrajudiciaires pour la résolution des litiges avait un rôle clé à jouer dans l'amélioration de l'accès du consommateur à la justice. Afin de garantir la confiance des consommateurs dans le marché intérieur, il est nécessaire de disposer de mécanismes efficaces leur offrant des moyens réalistes et accessibles pour obtenir réparation.

Bien que la recommandation 98/257/CE établisse des principes destinés à garantir la confiance des consommateurs dans les procédures extrajudiciaires, celle-ci se limite aux organes extrajudiciaires aboutissant à un règlement du litige par l'intervention d'une tierce personne qui propose ou impose une solution. Afin d'offrir davantage de choix et de souplesse au consommateur, notamment eu égard au commerce électronique ("e-commerce") et aux évolutions des technologies de communication, la présente communication introduit la recommandation de la Commission [...] relative aux principes applicables aux organes extrajudiciaires chargés de la résolution consensuelle des litiges de consommation non couverts par la recommandation 98/257/CE.

Le Forum du marché intérieur, organisé conjointement par la Commission, la présidence française et le Parlement européen les 28 et 29 novembre 2000, a souligné l'importance de la confiance, à la fois pour les consommateurs et les entreprises. Parmi plus de 400 participants, certains ont résolument demandé des mesures extrajudiciaires capables de résoudre les litiges compte tenu des coûts et des délais excessifs des procédures devant les tribunaux.

Les principes sont indispensables pour favoriser une telle confiance. Toutefois, la Commission a également commencé à lutter contre les obstacles concrets liés à l'obtention d'informations et à l'accès aux organes extrajudiciaires de résolution des litiges en mettant en place un réseau extrajudiciaire européen (réseau EJE) destiné à fournir des informations et une aide pratique aux consommateurs optant pour ces procédures. En outre, des réseaux sectoriels spécifiques tels que le réseau d'organismes de traitement des plaintes concernant les services financiers sont en cours de création et viendront compléter le réseau général en offrant une aide et des conseils spécialisés.

¹ En particulier, la recommandation 98/257/CE de la Commission du 30 mars 1998 concernant les principes applicables aux organes responsables pour la résolution extrajudiciaire des litiges de consommation (JO L 115 du 17.4.1998, p.31-34) et le document de travail de la Commission relatif à la création d'un Réseau extrajudiciaire européen (Réseau EJE) (SEC (2000) 405).

ACCES A LA JUSTICE AU SEIN DU MARCHE INTERIEUR

L'expansion constante de l'activité économique au sein du marché intérieur implique qu'une part croissante des activités des consommateurs ne se limite pas à leur État membre. Tout porte à croire que cette évolution ira encore en s'accroissant avec l'introduction de l'euro, la multiplication des voyages et l'utilisation de nouvelles technologies telles qu'Internet, les moyens de communication mobiles et le téléachat via la télévision numérique, qui sont destinées à faciliter la vente à distance. Ces moyens sont autant d'outils concrets pour faire du consommateur national un consommateur transfrontalier actif. Toutefois, si les consommateurs doivent exploiter ces possibilités, il faut leur garantir une participation directe et durable.

De fait, plusieurs instruments communautaires² reconnaissent au consommateur une série de droits fondamentaux. Toutefois, pour que ces droits soient ancrés dans la réalité, il faut disposer de mécanismes qui garantissent leur exercice réel. Si l'on souhaite que les consommateurs aient suffisamment confiance pour faire leurs achats en dehors de leur propre pays et tirent parti du marché intérieur, il faut veiller à ce qu'ils puissent obtenir réparation en cas de problème. La possibilité de recourir à d'autres mécanismes que les tribunaux peut également prévenir les litiges en incitant les parties à régler leur différend avant d'avoir à l'officialiser auprès d'une tierce personne. Ainsi, la seule existence de ces procédures peut contribuer à prévenir des problèmes. Il ne s'agit pas seulement de renforcer la confiance du consommateur, mais aussi d'assurer aux entreprises, notamment aux PME, une concurrence et un accès efficaces au marché intérieur.

Les nouvelles technologies de communication ont un rôle notable à jouer en donnant aux consommateurs et aux entreprises les moyens de résoudre les litiges, notamment lorsque les parties relèvent de juridictions différentes. L'expérience acquise au travers de méthodes classiques de résolution des litiges sera primordiale pour la mise en place de procédures dans l'environnement électronique. Nombre de nouveaux systèmes qui voient déjà le jour³ s'inspirent des méthodes traditionnelles tout en y ajoutant les avantages des nouvelles technologies. À titre d'exemple, ils assurent un accès plus large, une rapidité accrue et permettent aux parties d'exercer un meilleur contrôle sur le processus de résolution. Par conséquent, la technologie jouera un rôle de plus en plus déterminant en facilitant la résolution des litiges et devrait viser à donner une alternative crédible aux actions en justice. Cet aspect sera un facteur essentiel pour assurer la confiance mutuelle des consommateurs et des entreprises dans le marché intérieur.

AUTRES SYSTEMES DE RESOLUTION DES LITIGES

Les autres systèmes de résolution des litiges couvrent divers organes extrajudiciaires offrant une solution de remplacement à l'action en justice. Ces procédures peuvent comprendre, sans pour autant y être limitées, l'arbitrage, l'évaluation précoce et neutre, l'avis d'experts, la

² À titre d'exemple, la directive 84/450/CEE du Conseil relative à la publicité trompeuse (JO L 250 du 19.9.1984), la directive 97/55/CE du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 84/450/CEE afin d'y inclure la publicité comparative (JO L 290 du 23.10.1997), la directive 93/13/CEE du Conseil concernant les clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs (JO L 95 du 21.4.1993), la directive 97/7/CE concernant les contrats à distance (JO L 144 du 4.6.97) et la directive 1999/44/CE sur certains aspects de la vente et des garanties des biens de consommation (JO L 171 du 7.7.1999).

³ À titre d'exemple, Webtrader, ECODIR, Cybercourt, e-Mediator et ODR.NL

médiation et la conciliation. Par conséquent, l'éventail des mécanismes de résolution des litiges peut aller de décisions contraignantes à des recommandations ou des accords entre les parties. De même, l'organisation et la gestion de ces procédures peuvent varier: elles peuvent être publiques ou privées et être assurées par un système de médiation, une commission des plaintes des consommateurs, un médiateur privé, une association professionnelle, etc. Ces diverses procédures ont des caractéristiques différentes et leur efficacité varie selon les situations. Il est souvent peu utile et déroutant de les réunir sous une même dénomination. Une distinction utile peut être établie entre les procédures dans lesquelles une tierce personne neutre propose ou impose une décision et celles où la personne neutre tente de rapprocher les parties pour les convaincre de trouver une solution d'un commun accord. La question de savoir laquelle de ces procédures est la plus appropriée dépend de la nature du litige. La Commission a déjà traité la première catégorie de procédures à travers certaines initiatives spécifiques:

- **La communication de 1998 sur la "résolution extrajudiciaire des conflits de consommation"**⁴ introduit la recommandation 98/257/CE qui propose sept principes (indépendance, transparence, principe du contradictoire, efficacité, légalité, liberté et représentation) que les mécanismes alternatifs de résolution des litiges de chaque État membre devraient appliquer à leurs utilisateurs. Le respect de ces principes doit garantir aux consommateurs et aux négociants que leur cas sera traité avec rigueur, équité et indépendance. L'avantage escompté étant, cela va sans dire, un règlement plus simple et plus rapide de leurs litiges. Ces principes étaient indispensables pour instaurer une confiance mutuelle dans ces procédures, notamment lorsque les parties se trouvaient dans des États membres différents. Tous les États membres ont notifié à la Commission les organes extrajudiciaires qui, selon eux, satisfaisaient pleinement à ces principes. Ces informations ont été publiées sur le site web de la Commission. Cette communication a anticipé la nécessité et l'opportunité de créer un réseau d'organes de ce type au niveau européen afin d'améliorer le traitement des litiges de consommation ayant un caractère transfrontalier.
- Pour faire face aux obstacles concrets rencontrés dans la mise en place d'un réseau composé des organes notifiés, la Commission a proposé la création d'un **réseau extrajudiciaire européen (réseau EJE)**⁵. Le réseau EJE fournira une structure de communication et de soutien réunissant des points de contact nationaux (ou "centres d'information et d'assistance") établis par chaque État membre. En cas de litige avec une entreprise, le consommateur peut prendre contact avec son centre d'information et d'assistance afin d'obtenir des conseils et une aide destinés à faciliter le dépôt de sa plainte auprès d'un organe notifié de résolution des litiges du pays dans lequel l'entreprise est établie. Dans le cas de litiges transfrontaliers, les centres d'assistance et d'information lèveront les obstacles qui empêchent le consommateur de demander réparation par voie extrajudiciaire, tels que les problèmes linguistiques et le manque d'informations, puis transmettront le dossier à l'organe compétent par l'intermédiaire du réseau. Pour le consommateur, ce réseau constituera un point de départ pour surmonter les obstacles liés au recours à d'autres systèmes de résolution des litiges situés sur le territoire d'un autre État

⁴ COM(1998) 198 final

⁵ Voir le document de travail de la Commission relatif à la création d'un Réseau extrajudiciaire européen (Réseau EJE), SEC(2000) 405, disponible à l'adresse suivante:
http://europa.eu.int/comm/consumers/policy/developments/acce_just/acce_just06_fr.pdf

membre. À long terme, sa structure souple lui permettra d'évoluer en incorporant, à mesure qu'ils seront créés, de nouveaux systèmes de résolution des litiges, de faire appel à de nouvelles technologies et de jeter les bases de synergies avec des pays tiers. La Commission est en train de coordonner et de mettre en place ce réseau avec les États membres. Une fois institué et lancé, le réseau EJE couvrira à la fois les méthodes classiques de vente à distance (par exemple la vente par correspondance, le téléachat) et les nouveaux moyens de communication (par exemple le commerce électronique). La recommandation et le réseau contribueront nettement au bon fonctionnement des autres systèmes de résolution des litiges au sein du marché intérieur.

- En ce qui concerne les services financiers, le réseau **FIN-NET (FINancial Services complaints NETwork)**⁶ a été lancé récemment afin de compléter le réseau EJE en proposant un réseau spécifique pour la résolution des litiges dans le secteur des services financiers. Il relie les systèmes qui sont chargés, au niveau national, de la résolution extrajudiciaire des plaintes concernant les services financiers en vue de former un réseau couvrant l'ensemble de la Communauté. Contrairement à d'autres secteurs commerciaux, des mécanismes spécifiques de résolution des litiges existent déjà dans chaque État membre. Ce réseau tire donc parti des connaissances et expériences existant au niveau national, avec des traditions bien établies de recherche de solutions extrajudiciaires. Les consommateurs peuvent donc disposer d'un système de recours souple, passant en particulier par les organes de recours de leur propre pays. Les échanges d'information entre organes de recours nationaux ont été renforcés et les participants sont convenus de procédures de coopération couvrant toute l'Union. Malgré la forme variable des systèmes participants, ceux-ci doivent se conformer à la recommandation 98/257/CE de la Commission.

ÉLARGIR LES POSSIBILITES

Toutefois, la recommandation 98/257/CE n'aborde pas la deuxième catégorie de nouveaux systèmes de résolution des litiges qui consiste à faire appel à une tierce personne chargée de faciliter la résolution des litiges de consommation en rapprochant les parties pour les convaincre de trouver une solution d'un commun accord. La plupart des litiges de consommation se caractérisent généralement par la faible valeur économique des transactions par rapport au coût d'une procédure judiciaire. Il semble donc nécessaire de favoriser un large éventail de solutions flexibles, proportionnées, efficaces, modulables et compréhensibles pour les utilisateurs en général.

La résolution du Conseil du 25 mai 2000 relative à un réseau au niveau communautaire d'organes nationaux chargés du règlement extrajudiciaire des litiges de consommation⁷ note que, dans certains États membres, nombre d'organes extrajudiciaires ne relevant pas du champ d'application de la recommandation 98/257/CE jouent également un rôle utile pour le consommateur. En particulier, le Conseil a invité la Commission à définir des critères communs destinés à l'évaluation des organes extrajudiciaires, critères qui devraient garantir, entre autres, la qualité, le caractère équitable et l'efficacité de ces organes afin de pouvoir les inclure dans le réseau EJE.

⁶ Voir http://europa.eu.int/comm/internal_market/fr/finances/consumer/adr.htm

⁷ JO C 155 du 6/6/2000 p.1-2

Aux cours des dernières années, la Commission, les États membres et le Parlement européen ont examiné la question de la confiance du consommateur dans la résolution des litiges lors de discussions sur les juridictions compétentes et, notamment, sur la promotion du marché électronique⁸. Un message clair a été qu'une approche unique ne permettra pas d'encourager les autres systèmes de résolution des litiges à apporter des solutions variées, novatrices, souples et efficaces aux litiges de consommation. Toutefois, de l'avis général, tous ces systèmes de résolution des litiges devraient reposer sur certaines garanties communes assurant leur impartialité, leur transparence, leur efficacité et leur équité. Par conséquent, il est nécessaire de créer un environnement permettant l'émergence des solutions les plus efficaces, notamment en matière de litiges transfrontaliers.

CRITERES COMMUNS

La mise en place de cet environnement requiert des garanties de confiance suffisantes pour tous les participants. Les consommateurs et les entreprises doivent être assurés que leurs litiges seront traités avec équité, rigueur et efficacité. Les systèmes de résolution des litiges doivent être fiables, cohérents et crédibles. Les autres systèmes de résolution des litiges doivent obtenir la garantie que leurs services ne seront pas compromis et que leur réputation générale ne sera pas ternie par de mauvais prestataires de tels services. Il est donc nécessaire de fixer des critères communs pour ces procédures. Cela ne signifie pas qu'il faille régler dans le détail leur fonctionnement. Il s'agira d'identifier une série de principes que ces procédures devront respecter afin de garantir une norme minimale commune. L'élément central sous-jacent à ces principes avait en grande partie été identifié au travers des autres initiatives de la Commission dans ce domaine. C'est pourquoi il était nécessaire d'affiner ces normes afin d'assurer des garanties minimums analogues adaptées à des systèmes de résolution des litiges moins formels. Ce processus d'établissement des principes s'est appuyé sur une consultation des experts gouvernementaux des États membres.

Par conséquent, la recommandation [../..] établit des principes pour tout organe tiers proposant des procédures destinées à résoudre un litige en rapprochant les parties pour les convaincre de trouver une solution d'un commun accord. Toutefois, cette recommandation n'est pas destinée à couvrir les services de traitement des réclamations des consommateurs gérés par une entreprise et fournis directement au consommateur ou les mécanismes chargés d'assurer ce service pour l'entreprise ou en son nom. L'application de ces principes devrait renforcer la confiance dans ces procédures en assurant la transparence de leur fonctionnement et leur fiabilité au travers de leur impartialité, leur transparence, leur efficacité et leur équité. Grâce à ces sauvegardes fondamentales, ces organes pourront assurer leurs procédures bien plus facilement dans tous les États membres.

⁸ En particulier, l'audition publique organisée par la Commission les 4 et 5 novembre 1999 sur le thème "Commerce électronique: compétence judiciaire et loi applicable", un atelier de la Commission du 21 mars 2000 consacré aux systèmes extrajudiciaires de résolution des litiges liés au commerce électronique, l'atelier public organisé par la Commission fédérale du commerce des États-Unis les 6 et 7 juin 2000 sur le thème "Alternative Dispute Resolution for Consumer Transactions in the Borderless Online Marketplace" et une conférence conjointe de l'OCDE, de la CCI et de la CODIP a été organisée à La Haye les 11 et 12 décembre sur le thème "Renforcer la confiance dans l'environnement en ligne: le règlement des litiges entre entreprise et consommateur".

Il est nécessaire de sensibiliser les consommateurs et les entreprises aux possibilités et au rôle de ces procédures. Elles seront également appelées à offrir davantage de possibilités de résolution des litiges aux consommateurs et aux entreprises. Par conséquent, la Commission invite les États membres à lui donner des précisions sur les procédures qui réuniraient les principes d'inclusion dans la base de données de son site web et de participation au réseau EJE.