

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative au règlement extrajudiciaire des litiges de consommation et portant modification du règlement (CE) n° 2006/2004 et de la directive 2009/22/CE (directive relative au RELC)»

COM(2011) 793 final — 2011/0373 (COD)

(2012/C 181/17)

Rapporteur: **Jorge PEGADO LIZ**

Le 13 décembre 2011 et le 14 décembre 2011, respectivement, le Parlement européen et le Conseil ont décidé, conformément à l'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative au règlement extrajudiciaire des litiges de consommation et portant modification du règlement (CE) no 2006/2004 et de la directive 2009/22/CE (directive relative au RELC)»

COM(2011) 793 final — 2011/0373 (COD).

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 9 mars 2012.

Lors de sa 479^e session plénière des 28 et 29 mars 2012 (séance du 28 mars 2012), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 121 voix pour, 11 voix contre et 8 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE se félicite, qu'après les nombreux appels des organisations européennes de consommateurs et du Comité lui-même dans plusieurs de ses avis, la Commission ait enfin transformé ses recommandations 98/257 et 2001/310 en un instrument juridique contraignant.

1.2 Le CESE estime néanmoins que la base juridique la plus appropriée serait l'article 169, paragraphe 2, lettre b et paragraphe 4 du traité, et non le seul article 114, sans oublier les articles 38 et 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

1.3 Le CESE recommande la création d'une «marque européenne de conformité», basée sur des principes structurels communs à octroyer aux mécanismes de REL respectant les exigences établies dans la proposition à l'examen et qui permette également d'identifier, de manière harmonisée et sans coûts pour les professionnels, ceux qui adhèrent à ces mécanismes.

1.4 Le CESE prend acte que les systèmes de REL peuvent être appliqués aux conflits collectifs, en tant que premier pas vers la création d'un mécanisme judiciaire de recours collectif dans l'UE, mais recommande que cette possibilité soit clairement établie dans le texte et que le régime de ce mécanisme soit convenablement défini.

1.5 À cette fin, le Comité rappelle néanmoins que cela n'écarte nullement la nécessité et l'urgence de doter l'UE d'un instrument judiciaire harmonisé d'action collective au niveau européen qu'une éventuelle extension des systèmes de REL aux conflits collectifs ne saurait remplacer.

1.6 Le CESE approuve les principes visés aux articles 7, 8 et 9 de la proposition, mais recommande, pour des raisons de sûreté et de clarté, de maintenir les définitions des principes

du contradictoire et de représentation telles qu'elles figurent dans les recommandations, garantissant explicitement la possibilité que les parties concernées puissent se faire représenter par des avocats ou des tiers, en particulier par des associations représentant les intérêts des consommateurs.

1.7 Le CESE recommande également que le principe d'indépendance ne soit pas remplacé par un vague «principe d'impartialité», dont le contenu est autre et moins précis et la nature différente.

1.8 Le CESE exprime de fortes réticences à ce que ces mécanismes puissent traiter des réclamations introduites par des professionnels contre des consommateurs; Toutefois, compte tenu des dispositions du «Small Business Act» pour l'Europe, les micro et petites entreprises devraient pouvoir résoudre leurs litiges avec des consommateurs au moyen des mécanismes de REL dans des cas bien précis et selon des conditions à définir.

1.9 Le CESE insiste sur le fait que cette proposition ne devra en aucun cas remettre en cause les systèmes de nature contraignante dont les États membres sont dotés ou qu'ils créent, conformément à leurs propres traditions juridiques.

Le Comité accepte que les décisions des REL puissent ne pas être contraignantes pour les parties, à la condition uniquement de l'existence d'une garantie expresse que ces parties ne seront pas empêchées d'introduire un recours devant des tribunaux ordinaires compétents.

1.10 Le CESE invite la Commission à prévoir dans la proposition à l'examen, un texte identique à celui qui figure dans la proposition de règlement relatif au RLLC sur la claire prévalence du droit d'accès à la justice, dans le sens où les organes de REL ne peuvent se substituer ni constituer une véritable «alternative» à la fonction des tribunaux judiciaires, mais plutôt un instrument complémentaire précieux pour la résolution des litiges.

1.11 Le CESE recommande que la question de financement de ces systèmes soit abordée de manière explicite et courageuse, alors que les organisations représentatives des consommateurs et certains États membres ne sont pas en mesure de faire face à l'accroissement des dépenses découlant de leur mise en place, étant entendu que cette question est décisive pour la garantie de l'impartialité et de l'indépendance des systèmes.

1.12 Le CESE estime qu'il y a lieu de revoir et d'améliorer la teneur de certaines exigences afin de les rendre plus claires, moins ambiguës et leurs dispositions plus efficaces. Il invite la Commission à tenir compte de ses observations spécifiques.

2. Contenu essentiel de la proposition de la Commission

2.1 Considérant que lors de l'achat de marchandises et de services dans le marché intérieur, une grande proportion des consommateurs européens rencontre des problèmes qui demeurent souvent irrésolus;

Considérant que les recommandations 98/257/CE⁽¹⁾ et 2001/310/CE⁽²⁾ n'ont pas été appliquées de manière efficace et que subsistent des lacunes, un manque de sensibilisation des parties intéressées et une qualité inégale des procédures dans les différents États membres;

Considérant le contenu et les conclusions de plusieurs études sur la question commandées au fil des ans;

Considérant les résultats de la dernière consultation publique lancée en janvier 2011 ainsi que l'analyse d'impact SEC (2011) 1408 final du 29 novembre 2011;

La Commission, avec cette proposition de directive, a pour objectif de:

- a) garantir que tous les litiges survenant entre un consommateur et un professionnel à la suite de la vente de biens ou de la prestation de services, quel que soit le secteur économique, puissent être soumis à un organe de règlement extrajudiciaire des litiges (REL), que le plaignant soit consommateur ou professionnel;
- b) veiller à ce que les consommateurs puissent bénéficier d'une assistance quand ils sont concernés par un litige de consommation transfrontalier;
- c) garantir que les autorités de REL satisfont aux principes de «qualité tels que l'impartialité, la transparence, l'efficacité et l'équité» et que les procédures tendent vers la «gratuité»;
- d) charger, dans chaque État membre, une autorité compétente unique de contrôler le fonctionnement de tous les organes de REL;
- e) s'assurer que les États membres mettent en place des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives à appliquer en cas de violation des dispositions concernant les obligations d'informer les consommateurs et les autorités compétentes;
- f) ne pas interdire aux États membres de maintenir ou d'approuver des procédures de REL relatives à des litiges entre professionnels;
- g) ne pas empêcher les États membres de maintenir ou d'introduire des mécanismes de REL permettant de traiter

conjointement des litiges similaires entre un professionnel et plusieurs consommateurs (intérêts collectifs);

- h) encourager les États membres à développer des organes de REL qui couvrent également les professionnels des autres États membres.

2.2 À cet effet, la Commission propose de transformer les recommandations évoquées en directive, conférant ainsi un caractère contraignant à leurs dispositions et utilisant à cette fin, comme base juridique, le seul article 114 du TFUE (achèvement du marché intérieur).

2.3 La directive n'imposera toutefois pas aux professionnels de se soumettre aux procédures de REL, pas plus que les conclusions de ces dernières ne seront contraignantes pour eux.

2.4 La directive proposée prévaudra sur toute disposition de la législation européenne destinée à encourager la création d'organes de REL, dans la mesure où cette mesure législative ne garantit pas un niveau au moins équivalent en matière de protection des consommateurs.

2.5 La directive proposée s'appliquera à tous les organes offrant, de manière durable, une résolution de litiges au moyen d'une procédure de REL, y compris les procédures d'arbitrage institutionnalisés qui ne sont pas établies ad hoc.

3. Observations générales

3.1 Le CESE, qui, dans de nombreux avis et depuis plusieurs années, a plaidé avec insistance pour la transformation des recommandations 98/257/CE et 2001/310/CE en acte législatif contraignant, ne peut que se féliciter de cette initiative de la Commission, qui cependant, outre les observations qui suivent, a pour défaut d'être tardive. Il se demande également, si, pour une plus grande certitude et sécurité, l'instrument n'aurait pas pu/dû se présenter sous la forme d'un règlement au lieu d'une directive.

3.2 De même, en ce qui concerne la base juridique, le CESE estime qu'il s'agit ici également d'un instrument de protection des consommateurs, et non simplement de la réalisation du marché intérieur, et que dès lors, la base juridique la plus appropriée, au cas où l'article 81 n'est pas adopté, devrait être l'article 169, paragraphe 2, lettre b, et paragraphe 4 du traité et non seulement l'article 114, sans oublier les articles 38 et 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

3.3 Le CESE se félicite de l'exclusion des procédures présentées de manière trompeuse comme étant des résolutions à l'amiable de litiges de consommation, alors qu'il ne s'agit que d'un stratagème commercial, dans la mesure où les organes responsables sont employés et rémunérés par le professionnel et que leur impartialité et indépendance ne peuvent dès lors être garanties. Pour éliminer tout doute, le Comité propose de créer une «marque européenne de conformité» à octroyer aux mécanismes de REL, respectant les exigences établies dans la proposition à l'examen (à l'instar du «label de confiance» qui existe en Espagne) et qui permette également d'identifier, de manière harmonisée et sans coûts pour les professionnels, ceux qui adhèrent à ces mécanismes, les consommateurs pouvant ainsi avoir confiance en eux.

(1) JO L 115 du 17.04.98, p. 31.

(2) JO L 109 du 19.04.01, p. 56.

3.4 Le CESE salue l'élargissement de la notion de consommateur, suite à la nouvelle directive sur les droits des consommateurs⁽³⁾, aux personnes concluant des contrats à double finalité, dans lesquels leur activité commerciale n'est pas prédominante dans le contexte général du contrat. Il souhaiterait toutefois que cette notion apparaisse de manière explicite dans le texte.

3.5 Le CESE se félicite du souci d'étendre le fonctionnement du système établi aux conflits transfrontaliers et espère que la Commission veillera à créer les conditions nécessaires pour que les organes de REL puissent traiter efficacement ces cas, notamment en recourant au RLL et en renforçant la coopération administrative entre les États membres⁽⁴⁾. Il invite également la Commission, à l'instar de ce que dispose le paragraphe 4 de l'article 6 de la proposition de règlement relatif au RLLC, à réunir au moins une fois par an les autorités nationales compétentes mentionnées à l'article 15 de la proposition de directive, dans le but d'échanger les meilleures pratiques et de discuter des éventuels problèmes inhérents au fonctionnement des systèmes de REL.

3.6 Le CESE approuve la possibilité d'appliquer les systèmes de REL aux conflits collectifs, en tant que premier pas vers la création d'un mécanisme judiciaire de recours collectif dans l'UE, mais aurait souhaité qu'elle soit clairement établie dans le texte et que le régime de ce mécanisme soit convenablement défini au lieu de laisser cette tâche à la discrétion des États membres. À cette fin, le Comité rappelle ce qu'il a soutenu depuis des années dans plusieurs avis, à savoir la nécessité et l'urgence de doter l'UE d'un instrument judiciaire harmonisé d'action collective au niveau européen que, de quelque manière que ce soit, l'extension des systèmes de REL aux conflits collectifs ne saurait remplacer.

3.7 Le CESE reconnaît la nécessité de garantir que ceux qui s'occupent de la gestion et du fonctionnement des REL, allant des fonctionnaires aux médiateurs ou arbitres, aient les connaissances, les capacités, l'expérience et les compétences personnelles et professionnelles requises pour exercer leur fonction de manière idoine et impartiale et qu'ils puissent le faire dans des conditions de neutralité et d'indépendance. En ce sens, le Comité aurait souhaité que ces conditions soient spécifiées de manière détaillée dans le texte de la proposition, afin de garantir l'homogénéité des critères dans toute l'UE.

3.8 Le CESE approuve les principes de fonctionnement des REL visés aux articles 7, 8 et 9 de la proposition, qui reprennent plusieurs principes déjà établis dans les recommandations évoquées plus haut. Il s'interroge cependant sur les motifs qui ont conduit à l'omission de principes fondamentaux présents dans ces recommandations tels le principe de légalité et le principe de liberté.

Pour des raisons de sûreté et de clarté, il recommande le maintien d'une définition indépendante des principes du contradictoire et de représentation, établissant clairement que les parties concernées puissent se faire représenter par des avocats ou des tiers, en particulier par des associations représentant les intérêts des consommateurs (au lieu d'évoquer cette possibilité de manière dissimulée aux articles 8, lettre a, et 9, paragraphe 1, lettre a).

Enfin, le CESE ne peut accepter que le principe d'indépendance soit remplacé par un vague «principe d'impartialité», dont le contenu est autre et moins précis et la nature différente.

3.9 Le CESE exprime de fortes réticences à ce que ces mécanismes puissent traiter des réclamations introduites par des professionnels contre des consommateurs, non seulement parce que cela va à l'encontre de la tradition des systèmes existants dans tous les États membres et contredit l'orientation que l'on retrouve au fil des ans dans les différentes prises de position de la Commission et du Parlement européen, mais principalement parce que cela reviendrait à transformer les mécanismes de REL en organes de résolution de questions liées au non-paiement, outrepassant le système établi par l'UE pour les litiges de faible importance (small claims) et ensevelissant les systèmes de REL sous une avalanche de cas qui paralyserait les systèmes n'ayant pas une capacité de réponse appropriée.

Toutefois, compte tenu des dispositions du «Small Business Act» pour l'Europe, les micro et petites entreprises, dans des conditions à définir et à préciser, devraient pouvoir recourir aux mécanismes de REL s'agissant de leurs litiges avec des consommateurs, lorsque ceux-ci n'enlèvent pas une commande, ne récupèrent pas une marchandise après réparation ou ne se présentent pas après une réservation.

3.10 Le CESE estime que cette proposition ne devra en aucun cas remettre en cause les systèmes de nature contraignante dont les États membres sont dotés ou qu'ils créent, conformément à leurs propres traditions juridiques.

3.11 Le CESE sera disposé à accepter que les décisions des REL puissent ne pas être contraignantes pour les parties à condition que soit expressément garantie, en tant que principe fondamental, la possibilité pour les consommateurs ou les professionnels de faire appel devant des tribunaux ordinaires compétents. Si ce n'est pas le cas, le REL perd toute sa valeur ajoutée en termes de crédibilité et d'efficacité et de plus, il est incompréhensible que l'on veuille que le régime établi couvre également les décisions des organes d'arbitrage institutionnalisés ou d'autres mécanismes similaires, assimilables à de véritables jugements.

3.12 Le CESE regrette que, dans la proposition à l'examen, la Commission n'ait pas prévu une formule identique à celle présentée dans la proposition de règlement relatif au RLLC en ce qui concerne la claire prévalence du droit d'accès à la justice,

⁽³⁾ Directive 2011/83/UE (JO L 304 du 22.11.2011, p. 64); avis du CESE: JO C 317 du 23.12.2009, p. 54.

⁽⁴⁾ En particulier dans le cadre du règlement 2006/2004 relatif à la coopération entre autorités nationales, voir avis du CESE, JO C 218 du 23.7.2011, p. 69.

dans le sens où les organes de REL ne peuvent se substituer ni constituer une véritable «alternative» à la fonction des tribunaux judiciaires, mais plutôt un instrument complémentaire précieux pour la résolution des litiges ⁽⁵⁾.

3.13 Le CESE est surpris que la question du financement de ces systèmes n'ait pas été abordée de manière explicite et courageuse, ni dans l'exposé des motifs de la proposition à l'examen ni dans le programme 2014-2020, alors qu'il ressort clairement des consultations réalisées que les organisations représentatives des consommateurs estiment que ce point est essentiel. Certains États membres ne sont pas en mesure de faire face à l'accroissement des dépenses engendré par la création de nouvelles structures, la formation de médiateurs ou autres agents de soutien, la fourniture d'information et d'assistance aux consommateurs, la réalisation d'expertises et la création de nouveaux postes administratifs. Cette question a été considérée par tous comme décisive pour la garantie de l'impartialité et l'indépendance du système ⁽⁶⁾.

3.14 Le CESE recommande par ailleurs que la Commission, si elle ne l'a pas encore fait, procède à l'évaluation des principales approches réglementaires des États membres concernant l'application de la directive 2008/52/CE ⁽⁷⁾ sur la médiation en matière civile et commerciale (article 12), ainsi que suggéré par le Parlement européen.

4. Observations spécifiques

4.1 Article 2, paragraphe 2, lettre a)

L'expression «employées exclusivement par le professionnel» se prête à une interprétation douteuse et ambiguë. Il conviendrait de la remplacer par «maintiennent ou ont entretenu, au cours des trois dernières années, une relation professionnelle économiquement dépendante ou toute autre relation susceptible d'affecter leur indépendance».

4.2 Article 4, lettre e)

La définition est trop vague et imprécise. Elle devrait s'accompagner d'une référence claire au respect des principes devant régir son fonctionnement et à sa certification en tant qu'organe appartenant à un réseau d'entités reconnues.

4.3 Article 5, paragraphe 3

Le CESE ne saisit pas exactement quelle est la portée de cette disposition, mais craint qu'elle n'offre pas l'efficacité souhaitée et, qu'au lieu de promouvoir l'harmonisation nécessaire grâce à un fonctionnement intégré aux niveaux européen et national de tous les mécanismes de REL dans la même logique de systèmes communs et identiques, elle contribue surtout au maintien par

⁽⁵⁾ La proposition de règlement relatif au RLLC établit expressis verbis: «Le droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial est un droit fondamental garanti par l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Les procédures de règlement en ligne des litiges n'ont pas pour vocation de se substituer aux procédures judiciaires et ne sauraient priver les consommateurs ou les professionnels de leurs droits à former un recours devant les tribunaux. Par conséquent, le présent règlement ne saurait nullement empêcher les parties d'exercer leur droit d'accès au système judiciaire».

⁽⁶⁾ Voir avis du CESE en cours d'élaboration (INT/608).

⁽⁷⁾ JO L 136 du 24.05.2008, p. 3; avis du CESE: JO C 286 du 17.11.2005, p. 1.

les États membres de leurs structures existantes et à la création, d'un point de vue purement formel, d'un mécanisme supplétif qui, dans la pratique, ne résoudrait pas les problèmes géographiques et sectoriels rencontrés actuellement.

4.4 Article 6

En ce qui concerne la définition et la vérification des exigences en matière de compétences et d'impartialité, le CESE souhaiterait qu'une participation active des organisations représentatives des professionnels et des consommateurs soit garantie, notamment dans les processus de sélection et de désignation des personnes individuelles responsables de la résolution des conflits, et que cette tâche ne soit pas laissée à des bureaucrates et des fonctionnaires des structures officielles des États membres.

4.5 Article 7

La proposition à l'examen, outre les «obligations de moyens» qu'elle établit, devrait imposer également une «obligation de résultats» afin de vérifier que l'action de ces mécanismes produit des résultats quantifiables en ce qui concerne les secteurs enregistrant le plus grand nombre de réclamations et la qualité des services prestés par les professionnels. Ces mécanismes doivent également susciter activement la confiance en leur utilisation.

Par ailleurs, il est essentiel que les États membres veillent à ce que les organes de REL diffusent des informations sur les services prestés (notamment, les services d'information, de médiation, de conciliation et d'arbitrage), les performances financières (garantissant ainsi la transparence nécessaire de ces mécanismes et accroissant la confiance du consommateur) et le niveau de satisfaction des utilisateurs de ces organes.

Le CESE est également d'avis, en ce qui concerne le paragraphe 2 de cet article, qu'outre leurs rapports d'activité annuels respectifs, les organes devraient aussi diffuser, par leurs canaux de communication, leur budget annuel et la synthèse des décisions arbitrales prononcées, sans préjudice des dispositions relatives au traitement des données personnelles établies dans la législation nationale transposant la directive 95/46/CE.

4.6 Article 9

Bien qu'il reconnaisse la pertinence du principe d'équité, le CESE s'interroge sur l'omission du principe de légalité, tel que formulé dans la recommandation de la Commission du 30 mars 1998 ⁽⁸⁾. L'absence de cette disposition des clauses de la directive pourrait porter préjudice aux consommateurs dans le cadre des relations commerciales transfrontalières, en particulier lorsque la législation du pays de résidence du consommateur offre une meilleure protection que la législation de l'état membre dans lequel l'organe de REL est établi. Le Comité rappelle la nécessité d'inclure le principe de légalité dans la proposition de directive à l'examen, afin de garantir que les décisions des organes de REL ne privent pas les consommateurs du niveau de protection assuré par la loi applicable.

⁽⁸⁾ Cette recommandation établit clairement, en ce qui concerne les litiges transfrontaliers que «la décision de l'organe ne peut avoir pour résultat de priver le consommateur de la protection que lui assurent les dispositions impératives de la loi de l'État membre dans lequel le consommateur a sa résidence habituelle, dans les cas prévus à l'article 5 de la Convention de Rome».

4.7 Article 10

Le CESE craint, qu'à cause d'une certaine ambiguïté dans la formulation de cet article, le consommateur ne soit porté à croire que le conflit puisse être résolu par un organe de REL, alors qu'en réalité, le professionnel se contente de fournir des informations sur l'existence de ces mécanismes, sans nécessairement devoir y adhérer.

Le CESE invite la Commission à veiller à ce que sa proposition garantisse que les États membres imposent aux professionnels de fournir cette information juste avant la signature du contrat, afin de permettre au consommateur de prendre une décision consciente et informée, en sachant à l'avance si le professionnel adhère ou non aux organes de REL.

Bruxelles, le 28 mars 2012.

Le Comité estime par ailleurs que la non-exécution ou l'exécution fautive de l'obligation visée au paragraphe 2 doit être considérée comme une pratique commerciale déloyale et incluse dans la liste annexée à la directive 2005/29/CE, indépendamment des sanctions prévues à l'article 18 de la proposition à l'examen.

4.8 Articles 15, 16 et 17

Le CESE craint que ces dispositions puissent se révéler insuffisantes pour garantir le plein respect des exigences par les organes de REL, car elles se basent toujours sur des critères découlant d'une auto-évaluation. Dans ce contexte, il s'avère essentiel que la Commission encourage l'intervention directe de la société civile dans la supervision de ces mécanismes, à travers les organisations représentatives respectives des secteurs concernés ⁽⁹⁾.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

⁽⁹⁾ À l'instar de ce qui se passe dans le secteur énergétique en Italie. Bien qu'il s'agisse d'un mécanisme de REL public, il est géré par des représentants des consommateurs et par les entreprises d'énergie, les premiers participant activement à la formation des techniciens de ce mécanisme.

ANNEXE

à l'avis du comité économique et social européen

Les paragraphes suivants de l'avis de section ont été modifiés afin de refléter les amendements adoptés par l'Assemblée bien que plus d'un quart des suffrages exprimés étaient en faveur du texte sous sa forme originale (article 54, paragraphe 4 du règlement intérieur):

a) Paragraphe 1.8:

Le CESE est opposé à ce que ces mécanismes puissent traiter des réclamations introduites par des professionnels contre des consommateurs.

b) Paragraphe 3.9:

Le CESE est opposé à ce que ces mécanismes puissent traiter des réclamations introduites par des professionnels contre des consommateurs, non seulement parce que cela va à l'encontre de la tradition des systèmes existants dans tous les États membres et contredit l'orientation que l'on retrouve au fil des ans dans les différentes prises de position de la Commission et du Parlement européen, mais principalement parce que cela reviendrait à transformer les mécanismes de REL en organes de résolution de questions liées au non-paiement, outrepassant le système établi par l'UE pour les litiges de faible importance (small claims) et ensevelissant les systèmes de REL sous une avalanche de cas qui paralyseraient les systèmes n'ayant pas une capacité de réponse appropriée.

Conformément au paragraphe 4 de l'article 51 du règlement intérieur, les amendements ont été examinés conjointement.

Résultat du vote sur les amendements:

Voix pour:	80
Voix contre:	52
Abstentions:	19
