

A-2442/12-11



11-A, avenue de la Porte-Neuve | L-2227 Luxembourg | Tél.: 47 22 24 | Fax: 47 23 74 | E-mail: chfep@chfep.lu

A V I S

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

et la

proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au règlement en ligne des litiges de consommation (règlement relatif au RLLC) COM(2011) 794 final

Par dépêche du 16 décembre 2011, Monsieur le Ministre de l'Économie et du Commerce extérieur a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur les propositions de directive et de règlement européens spécifiés à l'intitulé.

La Chambre tient d'emblée à exprimer sa satisfaction devant le fait qu'elle se trouve déjà consultée au sujet d'une réglementation européenne alors que celle-ci ne se trouve encore qu'au stade de **propositions** sur lesquelles les instances européennes impliquées dans le processus (Parlement, Conseil, Comité Économique et Social, Comité des Régions) ne se sont pas encore définitivement prononcées.

La Chambre espère qu'une telle consultation précoce sur une législation européenne deviendra la règle générale dans tous les ministères et pour toute réglementation européenne d'importance pour le Grand-Duché, ceci d'autant plus

- qu'une directive adoptée par le Conseil et le Parlement ne laisse en règle générale que peu de marge de manœuvre aux États membres lors de sa transposition dans le droit national, et
- qu'un règlement européen est d'application directe dans les États membres et que les parlements et organes de consultation nationaux n'ont alors plus voix au chapitre.

Contenu essentiel des propositions

La proposition de directive relative au règlement extrajudiciaire des litiges de consommation (REL), tout comme la proposition de règlement relatif au règlement en ligne des litiges de consommation (RLL), vise à améliorer le fonctionnement du marché intérieur de détail en renforçant les voies de recours ouvertes aux consommateurs.

En dehors des voies de recours judiciaires traditionnelles, les consommateurs ont d'ores et déjà la possibilité, dans certains États membres, de soumettre leurs réclamations concernant des produits défectueux, le fonctionnement incorrect de la transaction, le retard de livraison ou la non-livraison etc., à des organes de règlement extrajudiciaire des litiges.

Or, ces procédures extrajudiciaires ne couvrent qu'une partie des transactions. En outre, les consommateurs sont peu sensibilisés à recourir à cette possibilité de résolution d'un litige, qui reste en effet largement inconnue.

Selon une analyse d'impact (SEC (2011) 1408 final) de la Commission européenne, seule une combinaison des deux instruments relatifs au REL et au RLL peut garantir un accès à des moyens extrajudiciaires impartiaux, transparents et efficaces pour régler des litiges de consommation liés à des transactions commerciales transfrontalières électroniques.

A) Proposition de directive relative au règlement extrajudiciaire des litiges de consommation (REL)

La proposition entend assurer aux consommateurs que tous les litiges individuels ou conflits collectifs entre consommateur(s) et professionnel(s), suite à la vente de biens ou la prestation de services intérieurs et transfrontaliers, puissent être soumis à un organe de REL.

La directive vise à garantir que les organes de REL:

- soient présents dans toute l'UE et couvrent tous les litiges de consommation de nature contractuelle liés à la vente de biens ou à la prestation de services, quel que soit le secteur économique;
- respectent un certain nombre de principes de qualité, tels que l'impartialité, la transparence, l'efficacité et l'équité. Les organes de REL devront être contrôlés par une autorité compétente unique dans chaque État membre.

Dans le souci d'améliorer l'information sur les REL, les professionnels devront:

- fournir aux consommateurs des informations sur l'organe de REL compétent en cas de litige de nature contractuelle les impliquant;
- indiquer aux consommateurs s'ils s'engagent ou non à faire appel à un organe de REL si une réclamation est introduite contre eux.

B) Proposition de règlement relatif au règlement en ligne des litiges de consommation (RLL)

Le règlement proposé a pour but de mettre en place, à l'échelle de l'Union européenne, un système en ligne qui facilitera le règlement des litiges liés à une vente transfrontalière électronique de marchandises ou à une prestation de services de même nature entre un professionnel et un consommateur.

La proposition prévoit l'établissement d'une plateforme européenne de règlement en ligne des litiges sous la forme d'un site web interactif gratuit, disponible dans toutes les langues officielles de l'Union, offrant une sorte de guichet unique aux consommateurs et aux commerçants souhaitant régler, par voie extrajudiciaire, un litige né exclusivement d'une transaction commerciale transfrontalière électronique.

Après le dépôt de la réclamation à l'aide d'un formulaire électronique mis à la disposition sur le site web précité, la plateforme vérifiera si une réclamation peut être traitée et, après avoir obtenu l'accord des parties, la transmettra à l'organe de REL compétent. Celui-ci s'efforcera de résoudre le litige dans les trente jours à compter de la date de réception de la réclamation.

Les professionnels seront tenus, sous peine de sanctions, de communiquer aux consommateurs des informations relatives à la plateforme de RLL.

Un rapport d'activité annuel sur le fonctionnement de la plateforme sera élaboré.

En outre, le projet impose la création d'un "*réseau de facilitateurs pour le RLL*", consistant en un point de contact RLL par État membre, à savoir l'autorité compétente désignée conformément à la directive RLL comme chargée d'apporter une aide au règlement des litiges transmis par l'intermédiaire de cette plateforme.

Les autorités compétentes, qui seront instituées dans les États membres conformément à la directive relative au REL, s'assureront que les organes de REL respectent les obligations prévues dans le règlement afférent.

La situation au Luxembourg

Jusqu'à ce jour, le Ministère de l'Économie, en sa qualité de ministère compétent pour la consommation, a notifié à la Commission Européenne cinq organisations de médiation ou d'arbitrage de litiges entre consommateurs et professionnels (B2C), à savoir:

- **la Commission de Surveillance du Secteur Financier (CSSF)**

La CSSF est compétente pour recevoir les réclamations des clients des établissements (banques, entreprises d'investissement, autres professionnels du secteur financier, organismes de placement collectif (OPC) etc.) soumis à sa surveillance et pour intervenir en tant qu'intermédiaire auprès de ceux-ci afin de chercher à régler ces réclamations à l'amiable.

La mission de la CSSF consiste à assister les parties concernées en vue d'un règlement amiable du conflit qui les oppose. L'avis de la CSSF n'a cependant pas de force contraignante. Ses pouvoirs ne sont ni ceux d'un juge ni ceux d'un arbitre rendant des sentences obligatoires;

- **la Commission Luxembourgeoise des Litiges de Voyage (CLLV)**

Cette commission est chargée de trouver, dans un délai de six mois, un règlement extrajudiciaire aux plaintes des consommateurs relatives à des voyages, vacances et circuits à forfaits conclus avec, ou via, des agences de voyages situées au Grand-Duché de Luxembourg.

Le dossier ne sera accepté que si le consommateur a préalablement fait part (soit personnellement, soit par l'intermédiaire de

l'Union Luxembourgeoise des Consommateurs ULC) à l'agence de voyages, après son retour ou en cas de non-départ, des problèmes rencontrés, et qu'il n'a pas obtenu satisfaction dans un délai de trois mois. La demande de saisine peut être rejetée si elle est non fondée ou si elle est insuffisamment documentée.

La rédaction des projets d'avis est confiée à tour de rôle aux délégués de l'ULC et à ceux du secteur professionnel. Contrairement à un jugement, la décision de la CLLV ne peut pas être exécutée de force;

- **le Centre de Médiation du Barreau de Luxembourg (CMBL)**

Le rôle du Centre de Médiation est d'aider les parties à élaborer par elles-mêmes, en toute connaissance de cause, une entente juste et raisonnable qui respecte les besoins de chacun des intervenants.

Pour la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers, membres fondateurs du Centre de Médiation, les entreprises peuvent y trouver un terrain neutre, où il est possible d'expliquer leurs prétentions et de parvenir, avec l'appui de médiateurs neutres et qualifiés, à une solution négociée optimale ou, à défaut, acceptable pour l'ensemble des parties.

Le Centre désigne un médiateur qui est choisi en fonction de la nature du litige et des souhaits exprimés par les parties sur une liste de médiateurs agréés par le Centre de Médiation.

Au début de la médiation, le médiateur fait signer aux parties une convention de médiation par laquelle elles s'engagent à régler leur différend par voie de médiation conformément au règlement de médiation auquel elles déclarent adhérer.

Le recours aux services du Centre de Médiation est payant;

- **la Fédération des Garagistes du Grand-Duché de Luxembourg (FEGARLUX)**

La FEGARLUX a mis en place un bureau d'arbitrage qui a pour tâche de régler des litiges éventuels entre les clients et les garages affiliés.

Après étude de la recevabilité, le bureau intervient sur saisine de la part du requérant ou de la partie adverse. La commission d'arbitrage se compose de cinq membres: un juriste, un représentant

de l'Automobile Club du Luxembourg, un représentant de l'Ordre des Experts Indépendants Professionnels en Automobiles, un représentant de la Société Nationale de Contrôle Technique et un représentant de la FEGARLUX;

- **l'Association des Compagnies d'Assurances (ACA)**

L'instance de médiation de l'ACA fonctionne sous forme paritaire ULC/ACA. Chaque partie désigne un délégué ainsi qu'un suppléant.

L'organisme a comme mission prioritaire de concilier les parties. En cas de non-conciliation il émet un avis motivé, mais non contraignant pour les parties. Les décisions du médiateur ne seront pas rendues publiques. Le recours à la voie judiciaire reste toujours ouvert; cependant, le médiateur n'est plus compétent dès qu'une procédure judiciaire aura été engagée.

Le secrétariat est assuré à tour de rôle (six mois alternativement) par l'ULC et l'ACA.

Il ressort du rapport du "*European Consumer Centres Network*" que, des 449 réclamations qui ont été introduites en 2007 et 2008 auprès de ces cinq instances, 208 dossiers ont été clôturés, dont 124 à l'amiable.

Comme, d'un côté, le Luxembourg ne dispose donc que de peu d'instances d'arbitrage extrajudiciaire, qui au surplus ne couvrent pas tous les secteurs économiques, et que, de l'autre, le projet de directive prévoit que les États membres doivent veiller à ce que tous les litiges B2C de nature contractuelle puissent être soumis à un REL, le Luxembourg sera obligé de créer une instance REL *supplémentive compétente pour traiter les litiges qui ne relèvent d'aucun REL existant*.

Remarques générales

La Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve la proposition de directive qui demande aux États membres de mettre en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives pour que tout litige de nature contractuelle entre un consommateur et un professionnel puisse être soumis à une procé-

dure de règlement extrajudiciaire, peu onéreuse et dans des délais raisonnables, et traité par des organes impartiaux et indépendants.

Dans cet ordre d'idées, la Chambre se demande s'il ne serait pas plus opportun de créer une seule instance REL luxembourgeoise de compétence générale, ceci d'autant plus que le projet de directive impose une instance REL supplétive compétente pour traiter les litiges qui ne relèvent d'aucun REL existant.

La Chambre s'interroge également sur les raisons qui ont amené la Commission à renoncer au principe de légalité (actuellement en application conformément à la Recommandation 98/257/CE) qui 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"*. 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.

La Chambre s'oppose à ce que la solution proposée par une instance REL puisse être moins favorable que la décision d'un tribunal appliquant les dispositions légales en vigueur et demande de faire modifier la proposition de directive sous avis en conséquence.

La Chambre note toutefois avec satisfaction que les propositions de la Commission mettent bien en exergue que les procédures de REL et de RLL ne pourront se substituer au fonctionnement normal des procédures judiciaires, ni priver les consommateurs de leur droit de demander réparation par la voie judiciaire plutôt que de recourir à une procédure extrajudiciaire.

Toutefois, le fait d'avoir accepté d'essayer de régler le litige d'abord par une procédure extrajudiciaire ne pourra, en cas de décision ou de proposition jugée défavorable par le consommateur, le priver d'un droit de recours en justice.

La Chambre demande en conséquence que la formule reprise dans la proposition de règlement relatif au RLL en ce qui concerne le droit d'accès à la justice soit également ancrée dans la proposition de directive REL.

La Chambre approuve également que les organes de REL soient dorénavant soumis à contrôle en ce qui concerne le respect de l'impartialité, de la transparence, de l'efficacité et de l'équité afin d'exclure des procédures trompeuses d'arrangement à l'amiable dans lesquelles le "*médiateur*" est rémunéré par le professionnel et que partant son impartialité et son indépendance peuvent être mises en doute.

Les propositions REL et RLL restent toutefois muettes sur la possibilité des parties concernées de se faire représenter par des avocats ou des tiers, notamment par des associations représentant les intérêts des consommateurs. Le règlement devrait prévoir cette possibilité.

La Chambre s'oppose cependant à ce que les procédures du REL puissent traiter des réclamations introduites par des professionnels contre des consommateurs, ce qui reviendrait à transformer les mécanismes de REL en organes de résolution de questions liées au non-paiement ou au paiement contesté par exemple. En effet, ces questions sont réglées par d'autres dispositions réglementaires et ne rentrent pas dans le cadre de la protection des consommateurs qui, rappelons-le, fait l'objet des mesures envisagées sous avis.

Finalement, en ce qui concerne les informations sur les REL que les professionnels devront fournir aux consommateurs, la Chambre demande de préciser que ces informations devront être fournies avant la signature du contrat ou de la commande de la transaction.

Remarques particulières

A) Proposition de directive relative au règlement extrajudiciaire des litiges de consommation (REL)

La Chambre approuve la définition à l'échelon européen de règles et de principes communs aux organes et aux procédures de REL

dans tous les États membres, ce qui présente le net avantage d'assurer un traitement efficace, homogène et adapté des litiges de consommation nés des achats intérieurs et transfrontaliers.

B) Proposition de règlement relatif au règlement en ligne des litiges de consommation (RLL)

La Chambre approuve l'intention de généraliser le règlement des litiges de consommation liés à des transactions commerciales transfrontalières effectuées par voie électronique, et par là, de donner aux consommateurs la possibilité d'effectuer l'intégralité de la procédure en ligne, ce qui leur permettra de gagner du temps et simplifiera la communication entre les parties.

Force lui est toutefois de constater que la plateforme européenne de règlement en ligne des litiges ne fait fonction que de boîte aux lettres électronique qui recueille les réclamations et qui, après un traitement d'ordre purement formel, les transmet pour suites utiles à l'organe national compétent, sous réserve que toutes les parties concernées acceptent l'organe choisi; si l'une des parties n'accepte pas ce choix, la procédure est définitivement abandonnée.

Le fait qu'un professionnel qui, avant la conclusion de la transaction, s'était engagé à faire appel à un organe de REL si une réclamation était introduite contre lui¹ puisse, par le simple refus d'un organe REL choisi, se désister de son engagement précité est inadmissible.

En outre, selon la proposition de directive REL, les professionnels devront fournir aux consommateurs des informations sur l'organe de REL compétent en cas de litige de nature contractuelle les impliquant. Il s'ensuit que les instances communautaires ne pourront désigner un autre organe de REL que celui qui a été choisi de commun accord entre le professionnel et le consommateur.

¹ pour rappel: le projet de directive REL prévoit que les professionnels devront indiquer aux consommateurs s'ils s'engagent ou non à faire appel à un organe de REL si une réclamation est introduite contre eux

La Chambre des fonctionnaires et employés publics estime que, plutôt que de limiter le fonctionnement de la plateforme à un outil de transmission lourd et bureaucratique, celle-ci devrait collecter des informations pertinentes susceptibles de contribuer à la solution de problèmes. Par là, elle servirait de possibilité d'aide à la décision, notamment par des systèmes d'information sur les méthodologies les plus couramment utilisées et des données statistiques ventilées entre les différents sujets traités, des normes internationales, européennes et nationales sur des affaires passées et des bases de données informatisées en la matière.

Par contre, la Chambre regrette que l'application du règlement sous avis soit exclusivement limitée aux transactions en ligne à caractère transfrontalier et ne traite même pas de transactions transfrontalières "*hors ligne*" réalisées par des moyens non électroniques telles que des ventes sur catalogues ou des ventes à domicile, ce qui oblige les États membres à mettre en place des systèmes purement nationaux pour traiter en ligne des recours concernant de telles transactions.

Sous la réserve de toutes les remarques et propositions qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se déclare d'accord avec les propositions de directive et de règlement lui soumises pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 26 mars 2012.

Le Directeur,

G. MULLER

Le Président,

E. HAAG