



Bruxelles, le 25.9.2019
COM(2019) 425 final

**RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL ET
AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN**

**sur l'application de la directive 2013/11/UE du Parlement européen et du Conseil
relative au règlement extrajudiciaire des litiges de consommation et du règlement (UE)
n° 524/2013 du Parlement européen et du Conseil relatif au règlement en ligne des litiges
de consommation**

1. Introduction

Au cours des 32 dernières années, l'UE a élaboré un ensemble complet de droits substantiels des consommateurs qui les protègent et leur donnent les moyens d'agir lorsqu'ils exercent des activités économiques au sein du marché unique de l'UE. Par exemple, les consommateurs de l'UE sont en droit de retourner un produit acheté en ligne dans un délai de 14 jours ou de faire réparer ou remplacer un produit pendant sa période de garantie. Ces droits sous-tendent les attentes des consommateurs et leur respect par les entreprises renforce la confiance et la concurrence sur les marchés de détail et constitue un moteur de croissance économique au sein de l'Union¹. Afin que les consommateurs, les entreprises et l'ensemble du marché unique bénéficient de ces avantages, il y a lieu de respecter le droit européen de la consommation et, lorsque ce n'est pas le cas, de l'appliquer.

Parallèlement à cet ensemble de droits substantiels des consommateurs, les décideurs de l'UE ont donc mis au point un ensemble d'instruments législatifs et non législatifs visant à améliorer l'efficacité de l'application des droits des consommateurs dans les États membres («panoplie d'outils de l'UE en matière d'application de la législation»). Le règlement extrajudiciaire des litiges de consommation (RELC), c'est-à-dire la résolution des litiges de consommation par l'intermédiaire de mécanismes de règlement extrajudiciaire des litiges, constitue un élément essentiel de cette panoplie d'outils². Il a vu le jour en Europe à la fin des années 60, avant de prendre de l'ampleur dans un plus grand nombre d'États membres à partir des années 90. Les décideurs de l'UE ont d'abord abordé la question des RELC par l'intermédiaire de normes non contraignantes³ et d'une législation sectorielle exigeant des États membres qu'ils encouragent⁴ ou garantissent⁵ l'accès à des mécanismes extrajudiciaires de résolution des litiges. La directive 2013/11/UE relative au règlement extrajudiciaire des litiges de consommation (directive relative au RELC)⁶ et le règlement (UE) n° 524/2013

¹ Comme le rappelle la communication de la Commission du 11 avril 2018 intitulée «Une nouvelle donne pour les consommateurs» [COM(2018) 183 final], les dépenses de consommation représentent 56 % du PIB de l'Europe et les données des tableaux de bord de la consommation de la Commission montrent que le rapport entre les conditions de consommation et la situation économique dans les différents États membres est constamment positif.

² L'annexe I donne un aperçu indicatif des instruments de la panoplie d'outils de l'UE en matière d'application de la législation.

³ 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) et recommandation 2001/310/CE de la Commission du 4 avril 2001 relative aux principes applicables aux organes extrajudiciaires chargés de la résolution consensuelle des litiges de consommation (JO L 109 du 19.4.2001, p. 56). Ces deux recommandations se fondent sur le plan d'action de la Commission de 1996 sur l'accès des consommateurs à la justice et le règlement des litiges de consommation dans le marché intérieur [COM(96) 13 final].

⁴ Par exemple, l'article 19, paragraphe 1, troisième alinéa, de la directive 2008/6/CE modifiant la directive 97/67/CE en ce qui concerne l'achèvement du marché intérieur des services postaux de la Communauté (JO L 52 du 27.2.2008, p. 3).

⁵ Par exemple, l'article 24 de la directive 2008/48/CE concernant les contrats de crédit aux consommateurs et abrogeant la directive 87/102/CEE du Conseil (JO L 133 du 22.5.2008, p. 66).

⁶ Directive 2013/11/UE du Parlement européen et du Conseil relative au règlement extrajudiciaire des litiges de consommation et modifiant le règlement (CE) n° 2006/2004 et la directive 2009/22/CE (directive relative au RELC) (JO L 165 du 18.6.2013, p. 63).

relatif au règlement en ligne des litiges de consommation (règlement relatif au RLLC)⁷ ont instauré un cadre législatif horizontal en matière de RELC et de RLLC. Comme cela a été annoncé dans la communication de la Commission intitulée «Une nouvelle donne pour les consommateurs», le renforcement de ce cadre de RELC/RLLC est une priorité qui sous-tend les efforts déployés par la Commission pour compléter la panoplie d'outils de l'UE en matière d'application de la législation, rendre pleinement efficaces les instruments existants et permettre au droit européen de la consommation de donner sa pleine mesure.

Le présent rapport est soumis conformément à l'article 26 de la directive relative au RELC et à l'article 21, paragraphe 2, du règlement relatif au RLLC. Il évalue l'application du cadre juridique en matière de RELC et de RLLC établi en vertu des deux instruments juridiques sur la base des sources d'information suivantes:

- la législation des États membres transposant la directive relative au RELC;
- les rapports des autorités nationales compétentes des États membres en matière de RELC («autorités nationales compétentes») concernant la création et le fonctionnement des entités de REL, soumis en 2018 conformément à l'article 20, paragraphe 6, de la directive relative au RELC;
- une réunion avec les autorités nationales compétentes le 20 novembre 2018;
- les conclusions de l'assemblée REL (11 et 12 juin 2018)⁸ et d'autres événements organisés par la Commission à l'intention des parties prenantes⁹;
- les rapports 2017 et 2018 sur le fonctionnement de la plateforme européenne de RLL («rapports sur le RLL»)¹⁰, présentés conformément à l'article 21, paragraphe 1, du règlement relatif au RLLC;
- les rapports d'activité des points de contact des États membres pour le RLL, présentés en 2018 conformément à l'article 7, paragraphe 2, point b), du règlement relatif au RLLC;
- les réunions du réseau des points de contact pour le RLL; et
- d'autres sources¹¹.

Ce n'est qu'à partir de fin 2018 que l'Union européenne a mis en place des systèmes complets de RELC¹² et les données relatives au recours au REL étaient donc limitées.

⁷ Règlement (UE) n° 524/2013 du Parlement européen et du Conseil relatif au règlement en ligne des litiges de consommation et modifiant le règlement (CE) n° 2006/2004 et la directive 2009/22/CE (règlement relatif au RLLC), JO L 165 du 18.6.2013, p. 1.

⁸ L'assemblée REL, un événement de mise en réseau de deux jours proposant des ateliers interactifs, a rassemblé plus de 350 représentants de la communauté du REL en Europe, notamment des représentants des consommateurs et des entreprises, des organismes de régulation, des universitaires et 187 représentants d'organismes de REL. Cet événement a donné lieu à d'autres initiatives de coopération au niveau des États membres (par exemple, des réseaux de REL, des assemblées REL au niveau national).

⁹ Par exemple, lancement de TRAVEL_NET, un réseau d'entités de REL dans les secteurs du transport de passagers et des voyages (Berlin, 10 novembre 2017); Table ronde avec les principaux détaillants du secteur de l'habillement et de la chaussure (Bruxelles, 13 décembre 2017).

¹⁰ Accessible sur la plateforme de RLL à l'adresse suivante: <https://ec.europa.eu/consumers/odr/main/?event=main.statistics.show>.

¹¹ Par exemple, les plaintes déposées par des citoyens auprès de la Commission; les retours des utilisateurs concernant la plateforme de RLL; les campagnes de communication sur le REL/RLL menées par la Commission; les rapports d'activité annuels des entités de REL; des conférences; des études; des publications universitaires.

2. Le cadre législatif de l'UE en matière de RELC et de RLLC – objectif et caractéristiques principales

Le règlement extrajudiciaire des litiges de consommation présente un potentiel considérable pour les consommateurs, les détaillants et le système judiciaire en général. L'accès à des modes alternatifs de règlement des litiges faciles, équitables et rentables renforce la confiance du consommateur qui effectue des achats auprès de détaillants, en particulier en ligne. Le caractère moins formel et généralement axé sur la conciliation des procédures de règlement extrajudiciaire des litiges permet aux parties de poursuivre leur relation commerciale même après la survenue d'un litige. En s'engageant dans des procédures de règlement extrajudiciaire des litiges, les détaillants bénéficient d'un retour d'informations important sur la qualité de leurs produits et services et obtiennent un avantage sur leurs concurrents en réduisant les coûts des procédures judiciaires et en faisant preuve de normes élevées en matière de service à la clientèle. Un environnement efficace d'entités de REL allège en outre la charge qui pèse sur les tribunaux, en particulier en ce qui concerne les litiges portant sur de petites sommes. La directive 2013/11/UE et le règlement (UE) n° 524/2013 visent à exploiter ce potentiel en fournissant un cadre législatif garantissant aux consommateurs l'accès à des procédures de REL de haute qualité pour régler leurs litiges de nature contractuelle avec les professionnels, notamment au moyen d'une plateforme web multilingue de RLL.

a) Directive 2013/11/UE

En vertu de la directive, les États membres facilitent l'accès des consommateurs de l'UE au REL et veillent à ce qu'ils puissent s'adresser à des entités de REL dont la qualité est certifiée afin de résoudre leurs litiges avec un professionnel de l'UE concernant l'achat d'un produit ou d'un service¹³. Cela couvre les litiges nationaux et transfrontaliers entre consommateurs et entreprises dans l'ensemble de l'Union et dans pratiquement tous les secteurs du commerce de détail («couverture totale en ce qui concerne le REL»), indépendamment du fait que l'achat ait été effectué en ligne ou hors ligne. La directive établit les principes d'accessibilité, d'expertise, d'indépendance, d'impartialité, de transparence, d'efficacité, d'équité, de liberté et de légalité en tant qu'exigences de qualité contraignantes pour les entités de REL, les procédures de REL qu'elles gèrent et, dans une moindre mesure, les normes matérielles dont découle le résultat de la procédure de REL¹⁴. Un mécanisme de certification et de surveillance spécifique garantit la conformité: les États membres désignent les autorités nationales compétentes qui établissent et tiennent à jour les listes nationales des entités de REL dont ils ont certifié la conformité aux exigences de qualité de la directive. Les listes nationales des entités de REL certifiées sont communiquées à la Commission. Les autorités nationales compétentes contrôlent en permanence la conformité des entités de REL et seules celles qui sont conformes peuvent continuer de figurer sur la liste. Dans certaines circonstances, les

¹² Voir section 3 c) ci-dessous.

¹³ Voir article 5, paragraphe 1, de la directive relative au RELC. Cette disposition impose aux États membres non seulement de mettre à disposition des infrastructures nationales complètes d'entités de REL, mais aussi de faciliter l'accès des consommateurs à ces infrastructures.

¹⁴ Les exigences de qualité sont définies au chapitre II de la directive (articles 5 à 12).

professionnels sont tenus d'informer les consommateurs de l'entité ou des entités de REL compétentes pour traiter les litiges les concernant¹⁵.

La directive suit un principe d'harmonisation minimale. Elle ne préconise pas de modèle spécifique en ce qui concerne le statut¹⁶, le modèle de financement¹⁷ ou la couverture territoriale et sectorielle¹⁸ de l'entité de REL. De même, la directive ne prescrit pas de type particulier de procédure de REL¹⁹ et ne règle pas la question de savoir si la participation à la procédure est volontaire ou obligatoire²⁰ ou si le résultat de la procédure est contraignant²¹ ou non. Compte tenu du principe d'harmonisation minimale retenu par la directive, les États membres peuvent instaurer ou maintenir des exigences de qualité qui vont au-delà de celles prévues par la directive²². En s'acquittant de leur obligation d'assurer une «couverture totale en ce qui concerne le REL» et en concevant leurs environnements nationaux en matière de REL, les États membres ont donc une grande latitude²³.

b) Règlement (UE) n° 524/2013

Le règlement relatif au RLLC s'appuie sur les infrastructures des entités de REL dont la qualité est certifiée qui sont établies en vertu de la directive relative au REL et s'applique aux litiges de consommation concernant des achats de produits ou de services effectués en ligne. Il vise à renforcer en particulier la dimension numérique du marché unique.

En vertu de ce règlement, la Commission crée et gère une plateforme européenne de RLL. La plateforme de RLL est un site web interactif multilingue qui permet aux consommateurs de communiquer en ligne leurs litiges avec des entreprises concernant des achats en ligne (nationaux ou transfrontaliers). Elle renseigne les parties sur l'entité ou les entités de REL dont la qualité est certifiée et qui sont compétentes pour traiter leur litige et transmet le litige à

¹⁵ Voir article 13 de la directive relative au RELC.

¹⁶ Publique ou privée.

¹⁷ Public, privé ou mixte.

¹⁸ À savoir si l'entité de REL traite les litiges à l'encontre des professionnels établis dans toutes les régions du territoire de l'État membre concerné ou seulement dans certaines d'entre elles; si elle traite les litiges de consommation dans tous les secteurs du commerce de détail ou seulement dans certains d'entre eux.

¹⁹ Office des plaintes, conciliation, médiation, médiateur, arbitrage ou autres, y compris les combinaisons des types de procédures susmentionnées. Il y a lieu de noter qu'au sein de l'UE, il n'existe pas de terminologie commune permettant de distinguer les différents types de procédures de REL et les concepts qui les sous-tendent. Par exemple, les concepts qui sous-tendent les termes «médiation» ou «médiateur» varient considérablement d'un État membre à l'autre. La directive relative au RELC a donc recours à une approche typologique pour décrire les différents types de procédures de REL tout en évitant d'utiliser les termes susmentionnés (voir article 2 de la directive relative au RELC).

²⁰ La deuxième phrase de l'article premier de la directive relative au RELC précise que si la directive établit, au niveau de l'UE, un système de REL à titre volontaire, les États membres sont libres de rendre la participation aux procédures de REL obligatoire au niveau national, pour autant que la législation nationale pertinente n'empêche pas les parties d'exercer leur droit d'accès à la justice.

²¹ L'issue d'une procédure de REL peut être contraignante, par exemple en raison de l'effet de sa condition de force de chose jugée (comme c'est le cas dans les procédures d'arbitrage en matière de consommation); par l'adhésion du professionnel à une organisation professionnelle dont les statuts comportent un engagement pertinent pour ses membres; au moyen d'un engagement pris par le professionnel vis-à-vis du consommateur (par exemple dans les conditions générales qu'il utilise pour les contrats de consommation).

²² Voir article 2, paragraphe 3, de la directive relative au RELC.

²³ La raison en est que les États membres sont les mieux placés pour évaluer le modèle de REL qui fonctionne le mieux dans un secteur donné du commerce de détail et pour leur permettre de s'appuyer, le cas échéant, sur leurs traditions existantes en matière de RELC, voir le considérant 15 de la directive relative au RELC.

l'entité que les parties ont choisie. L'entité de REL a alors la possibilité d'utiliser l'outil de gestion de dossiers de la plateforme et de traiter le dossier en ligne sur la plateforme. Si les parties ne s'entendent pas sur une entité de REL dans les trente jours suivant le dépôt de la plainte, le dossier est automatiquement clôturé sur la plateforme²⁴. Une telle clôture automatique est sans préjudice de la possibilité pour le consommateur de poursuivre sa plainte en dehors de la plateforme (par exemple, en soumettant directement sa réclamation à une entité de REL). Les utilisateurs de la plateforme bénéficient de l'aide d'un réseau de points de contact pour le RLL qui fournissent des informations et une assistance, notamment en ce qui concerne l'utilisation de la plateforme, les entités de REL, les droits des consommateurs et les autres moyens de recours²⁵. Chaque État membre désigne un point de contact pour le RLL comprenant au moins deux conseillers en la matière. Les points de contact nationaux pour le RLL coopèrent entre eux au sein d'un réseau géré par la Commission. Les professionnels en ligne et les places de marché en ligne sont tenus d'inclure sur leurs sites web un lien électronique vers la plateforme de RLL. Les professionnels en ligne sont en outre tenus de communiquer leur adresse électronique²⁶.

Le règlement s'applique également aux litiges introduits par un professionnel à l'encontre d'un consommateur (litiges entre professionnel et consommateur) dans la mesure où l'État membre de résidence habituelle du consommateur permet le règlement de ces litiges par l'intermédiaire d'une entité de REL²⁷.

3. L'application de la directive 2013/11/UE

a) Transposition par les États membres

La directive relative au RELC prévoit en son article 25, paragraphe 1, que les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à ladite directive au plus tard le 9 juillet 2015. La Commission a appuyé le processus de mise en œuvre en créant un groupe d'experts pour le REL qui s'est réuni quatre fois entre 2013 et début 2015²⁸. Toutefois, un nombre considérable d'États membres n'ont pas communiqué à temps les mesures nationales de transposition. À la suite de son évaluation de la conformité, la Commission a ouvert une procédure d'infraction à l'encontre de 16 États membres pour non-communication (partielle ou totale) de mesures de transposition. Tous les États membres concernés ont ensuite communiqué la mise en œuvre complète de la directive. À la suite d'une vérification supplémentaire de la transposition qui a confirmé que la transposition était complète, la Commission a clôturé toutes les procédures d'infraction. La

²⁴ Pour consulter un graphique indicatif du fonctionnement de la plateforme, voir le premier rapport sur le RLL, COM(2017) 744 final, p. 2.

²⁵ Le règlement exige que les points de contact pour le RLL fournissent leurs services dans le cadre des litiges transfrontaliers, tandis que les États membres ont le choix, sur le plan réglementaire, d'exiger que ces points de contact fournissent aussi tout ou partie de leurs services dans le cadre des litiges nationaux.

²⁶ Pour déposer une plainte sur la plateforme européenne de RLL, le consommateur doit indiquer l'adresse électronique du professionnel en ligne. Le consommateur a la possibilité de sélectionner dans une liste les professionnels en ligne qui sont déjà enregistrés sur la plateforme de RLL.

²⁷ Voir l'article 2, paragraphe 2, du règlement relatif au RLLC.

²⁸ Le groupe d'experts pour le REL était composé d'experts désignés par les États membres. Des représentants des pays de l'EEE qui ne sont pas des États membres et du secrétariat du Parlement européen ont également participé à l'ensemble ou à une partie des réunions.

Commission a en outre entamé des dialogues structurés (EU Pilot) avec deux États membres. Ils ont ensuite été clôturés²⁹.

Le 1^{er} juillet 2017, la directive relative au RELC est entrée en vigueur dans les pays de l'EEE, en Islande, au Liechtenstein et en Norvège. L'Islande n'a pas encore communiqué la transposition de la directive³⁰.

b) Conception de régimes nationaux de REL

Les États membres ont fait un usage différent de la marge de manœuvre que leur laisse la directive concernant la mise en œuvre de ses dispositions. La plupart d'entre eux ont opté pour une liste ouverte d'entités de REL, c'est-à-dire un système dans lequel les organes de règlement des litiges demandant à être certifiés en tant qu'entités de REL bénéficient d'une telle certification s'ils satisfont aux exigences de qualité de la directive telles que transposées en droit national. Un nombre limité d'États membres suivent une approche fondée sur une liste fermée, dans laquelle une liste complète des entités de REL est fournie dans les dispositions d'application et aucune autre entité de REL ne peut être certifiée³¹. Dans certains États membres disposant d'une liste ouverte d'entités de REL, les dispositions d'application exigent que certains organismes publics de règlement des litiges bénéficient d'une certification en tant qu'entités de REL³².

La plupart des États membres reconnaissent tous les types de procédures relevant de la directive comme des procédures de REL possibles. Un nombre limité d'États membres ont toutefois exclu l'arbitrage en matière de consommation du champ d'application de leurs dispositions d'application³³. Seuls quelques États membres ont fait usage de la possibilité prévue à l'article 2, paragraphe 2, point a), de la directive relative au RELC de reconnaître les médiateurs d'entreprise comme entités de REL possibles³⁴.

Si, dans la majorité des États membres, les dispositions d'application reflètent le niveau de protection des consommateurs assuré par les exigences de qualité de la directive, un certain nombre d'États membres ont fixé des exigences de qualité supplémentaires ou plus strictes, soit dans les dispositions d'application elles-mêmes, soit en conférant à leurs autorités nationales compétentes le pouvoir de définir des exigences supplémentaires ou plus strictes pour les entités de REL, sous leur contrôle.

Exemples d'exigences de qualité supplémentaires ou plus strictes au niveau national

²⁹ Un État membre a abrogé sa législation initiale et a adopté de nouvelles dispositions d'application pleinement conformes. Dans le deuxième cas EU Pilot, le dialogue avec l'État membre a permis d'apaiser les préoccupations initiales de la Commission.

³⁰ L'Autorité de surveillance AELE a donc engagé une procédure contre l'Islande devant la Cour AELE.

³¹ L'Autriche en est un exemple.

³² C'est le cas de la Pologne, par exemple, où les dispositions d'application imposent à l'Office de régulation de l'énergie, à l'Office des communications électroniques, à l'Autorité de contrôle des marchés financiers, au service de médiation financière, à l'Office du transport ferroviaire et à l'Autorité d'inspection du commerce de fournir des services de REL et de détenir une certification en tant qu'entités de REL.

³³ La France en est un exemple. Les dispositions d'application allemandes excluent les procédures dans lesquelles une solution est imposée au consommateur ou qui excluent le droit du consommateur d'accéder aux tribunaux.

³⁴ L'Espagne et la France en sont des exemples.

- L'article 6, point a), de la directive relative au RELC dispose que les personnes physiques chargées du REL «possèdent les connaissances et les aptitudes nécessaires dans le domaine du règlement extrajudiciaire des litiges de consommation, ainsi que d'une compréhension générale du droit». Les dispositions d'application allemandes exigent en outre que ces personnes soient des avocats pleinement qualifiés ou des médiateurs certifiés. Les dispositions d'application tchèques exigent un diplôme universitaire ou une maîtrise en droit. De même, la Pologne a instauré des exigences supplémentaires spécifiques concernant la qualification des personnes chargées du REL dans certaines entités publiques de REL³⁵.
- L'article 8, point c), de la directive relative au RELC prévoit que la procédure de REL est gratuite ou disponible à un coût modique pour les consommateurs. En vertu des dispositions d'application tchèques, espagnoles, françaises, lituanienes et finlandaises, le RELC est toujours gratuit pour le consommateur. En Slovaquie, les dispositions d'application limitent les frais pour les consommateurs à 5 euros et au Danemark, à 100 DKK.
- L'article 8, point e), de la directive relative au RELC stipule qu'en cas de litige hautement complexe, le délai de 90 jours pour achever la procédure de REL peut être prolongé si l'entité de REL le juge utile. Le droit belge prévoit en outre que le délai de 90 jours ne peut être prolongé qu'une seule fois (180 jours au maximum), le droit portugais qu'il ne peut être prolongé que deux fois (270 jours au maximum).
- L'autorité de l'aviation civile britannique, l'une des autorités nationales compétentes du Royaume-Uni, a publié des «Orientations à l'intention des entités de REL candidates» qui définit un certain nombre d'exigences de qualité qui vont au-delà de celles stipulées dans les dispositions d'application du Royaume-Uni³⁶.

Encadré 1

c) Conception des environnements nationaux en matière de REL

Conformément à l'article 24, paragraphe 2, de la directive relative au RELC, les États membres devaient communiquer à la Commission leur première liste d'entités de REL au plus tard le 9 janvier 2016. En raison de la transposition tardive de la directive, de nombreux États membres ont également communiqué tardivement leurs listes d'entités de REL. Ce n'est que fin 2018 que la couverture territoriale et sectorielle complète en matière de REL a été pratiquement achevée³⁷. À ce jour, tous les États membres, le Liechtenstein et la Norvège ont communiqué un total de 460 entités de REL.

Les environnements en matière de REL varient considérablement d'un État membre à l'autre, notamment en ce qui concerne le nombre d'entités de REL certifiées et les modèles de REL en termes de statut, de financement, de couverture et de type de procédure de REL employée.

³⁵ Voir ci-dessus, note de bas de page 32. Par exemple, les personnes chargées du REL auprès du médiateur financier polonais doivent être titulaires d'un diplôme en droit ou en sciences économiques.

³⁶ Ces orientations sont disponibles à l'adresse suivante: <http://publicapps.caa.co.uk/docs/33/CAP1324-July2018-Feb2019Amends-FINAL.PDF>.

³⁷ La couverture en matière de REL présente encore des lacunes ponctuelles limitées.

En outre, il existe des variations au sein de certains modèles de REL. Par exemple, alors que certaines entités de REL constituées en sociétés de droit privé sont à but non lucratif, d'autres sont axées sur la réalisation de bénéfices. Dans la plupart des États membres, il existe une ou plusieurs entités de REL résiduelles qui sont compétentes pour traiter les litiges de consommation pour lesquels aucune autre entité de REL n'est compétente³⁸.

Exemples de la diversité des environnements nationaux en matière de REL

- La Roumanie n'a communiqué qu'une seule entité de REL qui couvre les litiges de consommation dans tous les secteurs du commerce de détail. Puisqu'il s'agit d'un organisme public, cette entité de REL est à but non lucratif.
- La France a communiqué 99 entités sectorielles de REL comprenant trois organismes publics, 43 médiateurs d'entreprise, 27 entités de REL rattachées à une association ou une fédération, 24 associations de médiateurs et deux commissions de médiation collégiale. Certaines des entités de REL constituées en sociétés de droit privé sont axées sur la réalisation de bénéfices. Conformément aux dispositions d'application de la France, aucune des entités françaises de REL n'applique de procédure imposant une solution aux parties.

Encadré 2

La diversité des environnements nationaux en matière de REL se manifeste également dans les différences concernant les autorités nationales compétentes. La plupart des États membres n'ont désigné qu'une seule autorité nationale compétente³⁹. Le rôle de l'autorité nationale compétente a principalement été confié aux autorités chargées de la politique des consommateurs ou aux organismes de régulation sectoriels. En France, un organisme spécifique a été créé pour exercer en tant qu'autorité nationale compétente: la Commission d'Évaluation et de Contrôle de la Médiation de la Consommation. Les procédures de certification et les pratiques de contrôle diffèrent d'un État membre à l'autre. La plupart des autorités nationales compétentes appliquent une procédure de certification standard déclenchée par la demande informelle d'un organe de règlement des litiges souhaitant être certifié en tant qu'entité de REL. Les autorités nationales compétentes s'acquittent de leurs obligations en matière de contrôle essentiellement sur la base des rapports d'activité annuels des entités de REL et des informations émanant des plaintes. Toutefois, les autorités nationales compétentes de certains États membres échangent aussi régulièrement des informations avec les entités de REL placées sous leur supervision⁴⁰ et/ou effectuent régulièrement des audits⁴¹. Dans les États membres qui comptent plusieurs autorités

³⁸ Dans certains États membres où il existe une entité de REL résiduelle, celle-ci peut également traiter les litiges pour lesquels la couverture en matière de REL est déjà assurée par une entité de REL sectorielle.

³⁹ L'Allemagne, l'Espagne, l'Italie, la Lituanie, les Pays-Bas, l'Autriche et le Royaume-Uni sont les États membres qui ont choisi de désigner plusieurs autorités nationales compétentes.

⁴⁰ Par exemple, en organisant des «assemblées nationales de REL» qui réunissent toutes les entités de REL certifiées dans l'État membre concerné.

⁴¹ C'est le cas, par exemple, de la Belgique, où l'autorité nationale compétente effectue une fois par an des «audits complets» de deux entités de REL certifiées et des «mini audits» de toutes les autres entités de REL certifiées. Les audits complets évaluent la conformité des entités de REL à toutes les exigences de qualité, les mini audits évaluent la conformité aux exigences d'accessibilité et de transparence en examinant les sites

nationales compétentes, il existe différents degrés de coordination et de coopération entre ces autorités. Si, dans certains de ces États membres, les autorités nationales compétentes fonctionnent de manière plus ou moins indépendante les unes des autres, d'autres États membres prévoient une coordination et un échange réguliers de bonnes pratiques⁴².

d) Incidence de la directive relative au RELC et recours au RELC dans les États membres

La directive a consolidé et complété le RELC dans les États membres et en a amélioré la qualité. Les États membres où il n'existait aucune culture du REL auparavant ont ajouté le RELC à leur environnement national en matière de règlement des litiges de consommation. Dans les États membres où le REL existait déjà, la directive a été une incitation à revoir l'efficacité des anciennes structures de REL, à les compléter et à les actualiser afin qu'elles répondent pleinement aux exigences de la directive en matière de couverture totale et de qualité. Les organismes préexistants de règlement des litiges de consommation qui souhaitaient être certifiés en tant qu'entités de REL ont été invités à réviser leur organisation, leur procédure et leurs processus de traitement des dossiers. Les organes de règlement des litiges ont amélioré leurs sites web, adapté leur organisation et leurs procédures ou modifié leur structure de gouvernance. Dans l'ensemble, la transparence des entités et des procédures de REL s'est considérablement améliorée, les délais de traitement des dossiers se sont réduits, les entités de REL dispensent davantage de formation à leur personnel et les utilisateurs sont plus satisfaits des services que ces entités fournissent. La mise en place d'infrastructures de REL de haute qualité a également incité les professionnels à réviser et à améliorer leurs procédures internes de traitement des plaintes⁴³.

Les exigences de transparence applicables aux entités de REL, en particulier l'obligation de publier des rapports d'activité annuels, ainsi que le mécanisme de certification et de suivi, sont pour les entités de REL des incitations importantes à réviser régulièrement leurs performances. De même, l'obligation des autorités nationales compétentes de rendre compte de leur environnement national en matière de REL contribue à une révision régulière de l'efficacité globale du RELC dans les États membres. Sur la base des premières expériences réalisées au titre du nouveau cadre réglementaire, des discussions sont actuellement en cours dans un certain nombre d'États membres sur les adaptations possibles des environnements nationaux en matière de REL et sur l'identification des bonnes pratiques dans le domaine du RELC. La portée de ces discussions est de plus en plus transfrontalière, les choix de

web et les rapports annuels des entités de REL ainsi que les formations suivies par le personnel. Voir *Biard, A.*, «On the Road to High-Quality Consumer ADR: the Belgian Experience» (Sur la voie d'un RELC de qualité: l'expérience belge), non encore publié, sous 1.3.

⁴² C'est le cas, par exemple, de l'Italie, où le ministère du développement économique, l'autorité nationale compétente qui assure la fonction de guichet unique pour la Commission, organise régulièrement des réunions de coordination et de pilotage («*Tavolo di Coordinamento e di Indirizzo*») avec les autres autorités nationales compétentes italiennes.

⁴³ Signalé par les professionnels lors de l'assemblée REL 2018 et d'autres événements organisés par la Commission dans le domaine du REL/RLL à l'intention des parties prenantes. Cette constatation est également liée à l'utilisation par les professionnels de la plateforme de RLL et aux retours d'informations que les professionnels ont transmis dans le cadre des campagnes de communication sur le REL/RLL menées par la Commission. Le tableau de bord des conditions de consommation 2019 de la Commission (non encore publié) indique que 64,6 % des consommateurs se sont plaints directement auprès du détaillant ou du prestataire de services, soit une augmentation de plus de 10 points par rapport à 2016.

conception testés avec succès dans certains États membres étant adoptés dans d'autres⁴⁴. Une communauté de parties prenantes en matière de REL est en train de voir le jour à l'échelle de l'Union.

Si la disponibilité et la qualité des REL se sont améliorées dans l'ensemble de l'Union, le recours au nouveau cadre varie selon les États membres. Globalement, on distingue trois groupes d'États membres: i) les États membres dont la culture du REL est déjà très développée (Finlande, par exemple), où il n'existe pas de changement significatif en matière de recours au REL; ii) les États membres où il existe des environnements en matière de REL mais qui demeurent incomplets (par exemple, l'Allemagne) et où la tendance est à une augmentation; et iii) les États membres dans lesquels il n'existe pas de tradition préexistante en matière de REL (par exemple, la Slovénie) et où le recours au REL est encore lent.

Dans l'ensemble, le nouveau cadre de REL demeure sous-utilisé. D'après les données recueillies aux fins du présent rapport, on peut identifier trois grands défis qui limitent actuellement l'efficacité maximale du cadre:

(1) Sensibilisation au REL et façon dont il est perçu

Bien que, dans l'ensemble, les consommateurs et les détaillants soient de plus en plus sensibilisés au REL, les niveaux de sensibilisation demeurent insuffisants dans certaines régions et dans certains secteurs du commerce de détail. Dans l'ensemble, les PME sont moins sensibilisées au REL que les gros détaillants⁴⁵. Des idées fausses au sujet du REL et des entités de REL circulent, tant chez les consommateurs que chez les professionnels. Par exemple, les consommateurs confondent parfois les entités de REL avec le service d'assistance à la clientèle du professionnel ou les perçoivent comme favorisant le professionnel, en particulier lorsque l'entité de REL est liée au professionnel ou à son association professionnelle ou lorsque l'issue de la procédure de REL confirme la position du professionnel⁴⁶. Les professionnels considèrent parfois que les entités de REL représentent les intérêts des consommateurs et les perçoivent donc comme favorisant le consommateur. Cette situation est aggravée par la diversité des environnements de REL qui présentent un large éventail de modèles, de noms⁴⁷ et de procédures en la matière⁴⁸.

⁴⁴ L'adoption par certaines entités de REL d'Europe du Sud des mécanismes de «stigmatisation» qui ont vu le jour dans les pays nordiques est un exemple de ce phénomène.

⁴⁵ Selon l'édition 2017 du tableau de bord des conditions de consommation, plus de la moitié des détaillants (55,2 %) connaissent le REL (voir https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/consumer-conditions-scoreboard-2017-edition_en.pdf, page 66). L'édition 2019 du tableau de bord (non encore publiée) présente des valeurs comparables.

⁴⁶ Voir par exemple *Department for Business, Energy & Industrial Strategy (BEIS)*, «Alternative dispute resolution and the court system» (Le règlement extrajudiciaire des litiges et le système judiciaire), rapport final (avril 2018), disponible à l'adresse suivante: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/698442/Final_report_-_Resolving_consumer_disputes.pdf, page 2 et suivantes.

⁴⁷ *Biard, A.*, «On the Road to High-Quality Consumer ADR: the Belgian Experience» (Sur la voie d'un RELC de qualité: l'expérience belge), non encore publié, sous 2.2, suggère que le nom de l'entité de REL résiduelle belge («*Service de médiation pour le consommateur*»/«*Consumentenombudsdienst*») pourrait contribuer à donner l'impression aux professionnels que l'entité de REL représente les intérêts des consommateurs et favorise donc ce dernier.

(2) S'orienter dans l'environnement national en matière de REL

La diversité des environnements de REL fait que les consommateurs et les professionnels ont du mal à s'orienter, en particulier dans les États membres qui comptent un grand nombre d'entités de REL certifiées. Dans l'ensemble, il est plus compliqué pour les consommateurs et les professionnels de savoir à quelle entité de REL s'adresser lorsqu'il en existe plusieurs dans un secteur du commerce de détail donné. L'orientation dans l'environnement de REL d'un État membre lorsqu'il s'agit d'entités de REL dont le champ d'application est limité à des aspects spécifiques d'un litige dans un secteur donné du commerce de détail s'avère en particulier difficile pour le consommateur, dans la mesure où il peut avoir besoin de s'adresser à deux entités de REL pour régler complètement son problème⁴⁹.

(3) Participation des professionnels aux procédures de REL

Alors que la participation globale des professionnels au REL augmente lentement mais régulièrement depuis 2014, actuellement, seul un détaillant sur trois est prêt à avoir recours au REL⁵⁰. C'est clairement insuffisant, même si l'on tient compte du fait qu'un nombre important de détaillants qui n'ont pas recours au REL règlent leurs litiges de façon bilatérale avec le consommateur⁵¹. Sur la base de la flexibilité que la directive offre aux États membres en ce qui concerne la conception de leurs environnements nationaux en matière de REL, un certain nombre d'États membres ont élaboré ou poursuivi des modèles de REL offrant des taux de participation élevés. Il existe de tels modèles de REL dans chacune des quatre catégories suivantes:

- i. les modèles dans lesquels la participation du professionnel est prescrite par la législation nationale;

⁴⁸ Les recherches donnent à penser que les perceptions des consommateurs quant à l'équité d'une procédure de REL sont aussi attribuables à des facteurs propres à la culture de l'État membre concerné. Par exemple, les consommateurs allemands ont tendance à accorder de l'importance à des procédures plus formelles et axées sur le droit, tandis que les consommateurs britanniques apprécient davantage d'être écoutés et de faire en sorte d'éviter que d'autres personnes rencontrent le même problème qu'eux. En outre, les attentes des consommateurs vis-à-vis d'une procédure de REL sont différentes lorsque l'entité de REL est un organisme public et lorsqu'elle est constituée en société privée. Voir *Creutzfeldt, N.*, rapport de projet: «Trusting the middle-man: Impact and legitimacy of ombudsmen in Europe» (Faire confiance aux intermédiaires: incidence et légitimité des médiateurs en Europe) (2016), disponible à l'adresse suivante: https://www.law.ox.ac.uk/sites/files/oxlaw/ombuds_project_report_nc_2.pdf.

⁴⁹ Par exemple, dans certains États membres, il existe une entité de REL sectorielle qui traite les litiges relatifs aux droits des passagers de l'UE (par exemple, l'indemnisation légale en cas de retard d'un vol) alors que les questions connexes (par exemple, concernant un voyage à forfait) relèvent de la compétence de l'entité de REL résiduelle.

⁵⁰ Selon l'édition 2017 du tableau de bord des conditions de consommation, un peu moins d'un tiers des détaillants (31,8 %) sont disposés à avoir recours au REL, ce qui représente une augmentation de 1,6 point de pourcentage à partir de 2014 (voir https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/consumer-conditions-scoreboard-2017-edition_en.pdf, p. 66). L'édition 2019 du tableau de bord (non encore publiée) montre une nouvelle et légère augmentation de 1,5 point de pourcentage.

⁵¹ Comme le démontre le fait que la plateforme de RLL déclenche un règlement direct dans 42 % des cas (voir ci-dessous, section 4 a) 2)), les réactions des professionnels recueillies dans le cadre des campagnes sur le REL/RLL menées par la Commission et le nombre croissant de consommateurs qui communiquent leur plainte directement aux détaillants (voir ci-dessous, note de bas de page 43).

- ii. les modèles dans lesquels la participation du professionnel n'est pas prescrite par la législation mais il est néanmoins tenu de participer à la procédure de REL⁵²;
- iii. les modèles dans lesquels la participation du professionnel n'est pas prescrite par la législation et le professionnel n'est pas non plus tenu de participer à la procédure de REL, mais incité à le faire par l'intermédiaire d'un mécanisme spécifique⁵³; et
- iv. les modèles dans lesquels la participation du professionnel ne relève pas de la législation et le professionnel n'est pas non plus tenu de participer à la procédure de REL, ni incité à le faire par l'intermédiaire d'un mécanisme spécifique⁵⁴;

Toutefois, dans un certain nombre de régions et de secteurs du commerce de détail, les modèles de REL actuellement proposés ne génèrent que des taux de participation insuffisants pour les professionnels.

Afin d'améliorer la sensibilisation au REL des consommateurs et des professionnels et leur compréhension de ce mécanisme et d'accroître le recours au REL, la Commission a mené des campagnes de communication sur le REL/RLL en 2016, 2017 et 2018. Afin d'améliorer la sensibilisation à ce mécanisme et son adoption en particulier dans les PME, la Commission a intégré un module sur le REL/RLL dans le programme de formation «Consumer Law Ready» sur le droit de la consommation qui est destiné aux PME⁵⁵. En outre, la Commission a soutenu les échanges entre les parties prenantes du secteur du REL, la création de réseaux, les discussions sur les bonnes pratiques et l'émergence d'une communauté de parties prenantes du domaine du REL à l'échelle de l'Union au moyen d'un certain nombre d'événements organisés à leur intention, dont l'assemblée REL 2018 qui a réuni plus de 350 représentants de la communauté européenne du REL. Il s'agissait notamment de représentants de consommateurs et d'entreprises, d'organismes de régulation, d'universitaires et de 187 représentants d'organismes de REL. La Commission a également soutenu les entités de REL en leur accordant des subventions visant à renforcer leurs capacités.

La plupart des États membres ont promu le nouveau cadre de REL/RLL au moyen d'activités de communication menées au niveau national, régional ou local. À l'initiative des entités de REL et à la suite également des événements organisés par la Commission à l'intention des parties prenantes, de nouveaux réseaux de REL et de nouveaux formats d'échanges réguliers entre les parties prenantes du secteur du REL ont été mis en place. L'émergence, à l'échelle de l'Union, d'une communauté de parties prenantes du secteur du REL a permis des échanges féconds sur des modèles et des stratégies de REL efficaces afin de relever de façon pleinement efficace les défis susmentionnés.

⁵² Par exemple par l'adhésion du professionnel à une organisation professionnelle dont les statuts comportent un engagement pertinent pour ses membres; au moyen d'un engagement pris par le professionnel vis-à-vis du consommateur (par exemple dans les conditions générales qu'il utilise pour les contrats de consommation).

⁵³ Par exemple, un mécanisme de «stigmatisation».

⁵⁴ Par exemple, les entités de REL résiduelles dont la participation est volontaire et gratuite pour les professionnels.

⁵⁵ <https://www.consumerlawready.eu>.

Exemples de mesures visant à mieux s’orienter dans les environnements nationaux de REL et à réduire le risque de confusion

- Le droit belge ne reconnaît pas les médiateurs d’entreprise en tant qu’entités de REL au sens de la directive. La loi interdit aux médiateurs d’entreprise d’employer des termes tels que «médiateur», «médiation», «conciliation», «arbitrage», «entité qualifiée» ou «règlement extrajudiciaire des litiges» afin d’éviter toute confusion avec des entités de REL certifiées⁵⁶. La question de savoir si le terme «service de médiation»/«ombudsdienst» devrait être réservé aux entités de REL établies par la loi est en outre examinée⁵⁷.
- Certains États membres ont créé des portails en ligne qui aident les consommateurs à s’orienter dans l’environnement national de REL et à transmettre leurs plaintes à l’entité de REL compétente⁵⁸.
- Certains États membres envisagent d’introduire l’exigence selon laquelle une entité de REL devrait toujours couvrir l’ensemble des litiges de consommation dans un secteur donné du commerce de détail (et pas uniquement les litiges liés à une partie du secteur, ni certains aspects spécifiques d’un litige)⁵⁹.
- Dans certains États membres, il est en outre débattu de la question de savoir si le nombre d’entités de REL certifiées dans un secteur donné du commerce de détail devrait se limiter à une seule⁶⁰.
- Au Portugal, l’autorité nationale compétente a élaboré un ensemble de règles de procédure standard destinées aux entités de REL. Ces règles de procédure standard sont actuellement utilisées par sept entités de REL certifiées sur les douze qui existent au Portugal.
- L’autorité nationale compétente portugaise a également élaboré un modèle d’information sur les entités de REL à l’intention des professionnels afin d’informer les consommateurs.

⁵⁶ Article XVI 2 du Code de droit économique/Wetboek van economisch recht. Voir *Biard, A.*, «On the Road to High-Quality Consumer ADR: the Belgian Experience» (Sur la voie d’un RELC de qualité: l’expérience belge), non encore publié, sous 1.2.

⁵⁷ *Jouant, N.*, «Le règlement extrajudiciaire des litiges de consommation en Belgique: évolutions, Droit de la consommation – Consumentenrecht n° 115 (2017), page 1 et suivantes. (Page 62).

⁵⁸ C’est le cas par exemple de la Belgique qui dispose actuellement de trois portails: *Belmed* (<https://economie.fgov.be/belmed>), le site web du *Service de Médiation pour le Consommateur* (<https://mediationconsommateur.be>) et le portail en ligne *Point de contact/Meldpunt* (<https://pointdecontact.belgique.be/meldpunt>). Comme le rapporte *Biard, A.*, *loc. cit.* sous 2.1, un projet de loi déposé en juin 2018 au Parlement fédéral belge suggère de fusionner les trois portails en ligne susmentionnés en un seul, car la multiplicité des portails en ligne est perçue comme augmentant le risque de confusion pour le consommateur.

⁵⁹ Voir *Biard, A.*, *loc. cit.*, sous 2.2.

⁶⁰ Voir par exemple *Department for Business, Energy & Industrial Strategy (BEIS)*, «Modernising consumer markets: green paper» (La modernisation des marchés de consommation: livre vert) (2018), disponible à l’adresse suivante: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/699937/modernising-consumer-markets-green-paper.pdf, p. 51 (paragraphe 152).

Exemples de modèles de REL et mesures visant à améliorer la participation des professionnels aux procédures de REL et respect de l'issue du REL

- Dans certains secteurs (par exemple le secteur de l'énergie), un certain nombre d'États membres ont rendu obligatoire la participation des professionnels au REL au moyen de la législation nationale⁶¹.
- En Allemagne, un organisme public de REL a été créé pour les litiges de consommation dans le secteur aérien. La législation nationale exige que les compagnies aériennes participent aux procédures de REL devant cet organisme à moins qu'elles n'adhèrent à une entité de REL certifiée et constituée en société privée. Cette législation a incité les compagnies aériennes à adhérer à une association gérant une entité de REL dans le secteur du transport de passagers. Aujourd'hui, 44 des membres de l'association sont des compagnies aériennes. En adhérant à l'association, les compagnies aériennes acceptent que les règles de procédure de l'entité de REL soient contraignantes pour elles. En 2018, l'entité de REL a atteint un taux de règlement de 86 % pour les litiges aériens⁶².
- Aux Pays-Bas, la Fondation des commissions des litiges de consommation («*Stichting Geschillencommissies voor Consumentenzaken*») gère une commission générale et plus de 50 commissions sectorielles de règlement des litiges. Les règles de procédure des commissions sectorielles (ainsi que les conditions générales applicables aux contrats conclus avec les consommateurs) sont approuvées par l'association professionnelle et l'organisation de consommateurs du secteur concerné du commerce de détail. En adhérant à leur association professionnelle, les professionnels sont tenus de participer aux procédures devant la commission sectorielle et de respecter l'issue du REL. Le respect est en outre assuré par un système de garantie géré par l'association professionnelle: si la commission ordonne au professionnel de verser une somme d'argent au consommateur et qu'il ne le fait pas, le consommateur peut réclamer la somme directement à l'association professionnelle.
- En Finlande, la participation aux procédures devant les trois entités de REL certifiées est volontaire pour les professionnels. Les procédures de REL aboutissent à une recommandation non contraignante. Les entités de REL publient toutes les recommandations principales sur leurs sites web et contrôlent le respect de la recommandation par les professionnels au moyen d'enquêtes auprès du consommateur ou du professionnel. Le taux de respect se situe entre 80 % et 100 %.
- En Estonie, la participation des professionnels aux procédures de REL devant la commission des litiges de consommation («*Tarbijavaidluste Komisjon*») est

⁶¹ Voir également l'article 26, paragraphe 3, de la directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et modifiant la directive 2012/27/UE (JO L 158 du 14.6.2019, p. 125), pour ce qui est des litiges entre clients résidentiels et entreprises d'électricité.

⁶² Voir le rapport annuel d'activité 2018 de l'organe de conciliation pour le transport de passagers («*Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr – söp*»), disponible à l'adresse suivante: https://soep-online.de/assets/files/14.03_soep_Jahresbericht%202018.pdf, p. 16.

volontaire. Toutefois, si le professionnel n’y participe pas, la commission a le pouvoir de statuer sur le dossier sur la base d’une procédure par défaut. Si le professionnel ne respecte pas la décision de la commission, son nom est inscrit sur une liste noire («stigmatisation»).

- En Autriche, la participation aux procédures de REL devant l’organe de conciliation pour les consommateurs («*Schlichtung für Verbrauchergeschäfte*»), l’entité de REL résiduelle de l’Autriche, est volontaire pour les professionnels. Les procédures sont gratuites tant pour les consommateurs que pour les professionnels. En 2018, les professionnels ont participé à 77 % des procédures de REL (avec un taux de règlement des litiges de 75 %) ⁶³. Cela contraste fortement avec la situation en Allemagne, où seulement 17 % des professionnels ont participé à des procédures devant l’organe général de conciliation pour les consommateurs («*Allgemeine Verbraucherschlichtungsstelle*») dont la procédure de REL est volontaire, mais pas gratuite pour les professionnels ⁶⁴. Dans le cadre du débat parlementaire en cours sur la réforme des dispositions d’application de l’Allemagne pour la directive relative au RELC, la question se pose de savoir si, à l’avenir, le système de commissions applicable à l’entité de REL résiduelle devrait prévoir des incitations destinées aux professionnels, par exemple en stipulant que la première fois que le professionnel participe à une procédure devant cette entité de REL résiduelle, il peut le faire gratuitement ⁶⁵.
- De même, lors de l’assemblée REL 2018, il a été proposé, dans les cas où les professionnels ne sont pas tenus (par exemple, par la législation nationale; leur adhésion à l’association qui gère l’entité de REL; un engagement envers le consommateur) de participer à la procédure de REL et où la procédure ne peut être gratuite pour eux, que la tarification pratiquée par l’entité de REL soit conçue de manière à les «encourager» à participer, par exemple, en se fondant sur un montant fixe par dossier et des frais allant croissants, de sorte que les professionnels soient incités à conclure la procédure le plus rapidement possible.

Encadré 4

4. L’application du règlement (UE) n° 524/2013

a) Plateforme de RLL

(1) Création et champ d’application

La Commission a lancé la plateforme de RLL en janvier 2016. Elle a été ouverte au public le 15 février 2016. Pour sa mise en place, la Commission a consulté un groupe d’experts du

⁶³ Voir le rapport d’activité annuel 2018 de l’organe de conciliation pour les consommateurs, <https://www.verbraucherschlichtung.at/wp-content/uploads/2019/03/Jahresbericht-Onlineversion.pdf>, p. 22.

⁶⁴ Voir *Creutzfeld, N./Steffek, F.*, «Zwischenbericht zur Funktionsweise der Allgemeinen Verbraucherschlichtungsstelle, Deutscher Bundestag», Drucksache 19/6890 du 20.12.2018.

⁶⁵ Voir «*Deutscher Bundesrat*», Drucksache 197/1/19 du 27.5.2019, p. 7 (paragraphe 11).

domaine du RLL désignés par les États membres. Avant le lancement de la plateforme, la Commission a procédé à trois essais complets⁶⁶. Le fonctionnement de la plateforme est décrit dans le règlement relatif au RLL. La Commission a donc conçu les différentes interfaces de la plateforme conformément à ces prescriptions légales⁶⁷.

Seuls la Belgique, l'Allemagne, le Luxembourg et la Pologne ont fait savoir à la Commission que leur législation permet de résoudre les litiges entre entreprises et consommateurs, c'est-à-dire les litiges introduits par un professionnel à l'encontre d'un consommateur, par l'intermédiaire des entités de REL. Conformément à l'article 2, paragraphe 2, du règlement relatif au RLL, la plateforme peut donc également être utilisée pour les litiges entre entreprises et consommateurs, à condition qu'ils concernent un consommateur résidant habituellement dans les États membres susmentionnés.

Depuis le 1^{er} juillet 2017, la plateforme de RLL est également accessible pour les litiges de consommation impliquant des consommateurs et des professionnels des pays de l'EEE, d'Islande⁶⁸, du Liechtenstein et de Norvège. À ce jour, 460 entités de REL de tous les États membres, du Liechtenstein et de la Norvège sont enregistrées sur la plateforme.

(2) Adoption

En 2017 et 2018, la Commission a publié des rapports sur la première et la deuxième année de fonctionnement de la plateforme de RLL⁶⁹. Depuis son lancement, la plateforme a attiré plus de 8,5 millions de visiteurs et traité 120 000 litiges entre consommateurs et entreprises. Environ 56 % des litiges sont nationaux et 44 % transfrontaliers. La plupart des litiges concernent des compagnies aériennes (13,2 %), suivies des articles d'habillement et des chaussures (10,9 %) et des technologies de l'information et de la communication (6,8 %). Les plaintes des consommateurs concernaient surtout la livraison de produits ou la prestation de services (23 %), suivie de la non-conformité avec la commande (15 %) et des produits défectueux ou endommagés (12 %). La plateforme n'a été utilisée pour des litiges entre entreprises et consommateurs que dans 0,1 % des cas, un chiffre insignifiant.

Dans près de 80 % des litiges soumis par l'intermédiaire de la plateforme de RLL, le dossier a été clôturé automatiquement à l'issue d'un délai de 30 jours car le professionnel n'avait pas réagi sur la plateforme à la notification du litige et à l'invitation à proposer une entité de REL au consommateur. Ce n'est que dans environ 2 % des cas que les parties se sont mises

⁶⁶ Les tests ont mobilisé 120 experts du domaine du RLL désignés par les États membres, des organisations de défense des consommateurs, des associations professionnelles et le Forum européen des personnes handicapées. Les différentes interfaces de la plateforme ont été testées en situation réelle; les retours d'informations reçus ont directement contribué à la mise en place de la plateforme. Voir le premier rapport sur le RLL, COM(2017) 744 final, p. 3.

⁶⁷ Pour consulter un graphique indicatif du fonctionnement de la plateforme, voir le premier rapport sur le RLL, COM(2017) 744 final, p. 2.

⁶⁸ Étant donné que l'Islande n'a pas encore mis en œuvre la directive relative au RELC [voir ci-dessus, section 3 a), elle n'a communiqué aucune entité de REL jusqu'à présent. Par conséquent, actuellement, la plateforme ne permet pas de transmettre à une entité de REL un quelconque litige soumis à l'encontre de professionnels établis en Islande.

⁶⁹ Les rapports sont disponibles à l'adresse suivante:
<https://ec.europa.eu/consumers/odr/main/?event=main.statistics.show>.

d'accord sur une entité de REL et que la plateforme a donc pu transmettre le litige à l'entité concernée. Toutefois, dans jusqu'à 42 % des litiges soumis par l'intermédiaire de la plateforme, les parties ont réglé le litige de manière bilatérale⁷⁰.

Le nombre élevé de visiteurs et de plaintes soumises par l'intermédiaire de la plateforme montre son adoption très satisfaisante par les consommateurs. Le nombre élevé de règlements directs générés par la plateforme démontre sa valeur ajoutée pour faciliter une solution convenue de manière bilatérale, notamment en ce qui concerne les litiges transfrontaliers pour lesquels le caractère multilingue et les fonctionnalités de traduction de la plateforme permettent aux parties de communiquer. Toutefois, le très faible nombre de litiges pouvant être transmis à une entité de REL indique que le fonctionnement de la plateforme de RLL défini par la législation présente deux inconvénients: (i) dans la pratique, l'exigence selon laquelle les parties doivent se mettre d'accord sur une entité de REL avant que la plateforme ne transmette le litige à l'entité concernée entrave l'accès à une entité de REL; et (ii) en ne fournissant qu'un processus visant à orienter les litiges vers l'entité de REL compétente, la plateforme ne répond que partiellement aux besoins de ses utilisateurs qui ont démontré la valeur ajoutée considérable de la plateforme pour faciliter la communication et les règlements directs entre les parties.

Afin de remédier à ces inconvénients, la Commission a procédé à une analyse approfondie du fonctionnement de la plateforme et des données de ses utilisateurs. La page d'accueil et la messagerie de la plateforme ont été révisées et de nouvelles pages d'information ainsi qu'un système de retour d'information ont été mis en place. La Commission a également mené une campagne de communication ciblée sur le REL/RLL visant à mieux faire connaître aux professionnels la plateforme de RLL et à renforcer leur utilisation de celle-ci. En conséquence, le nombre de professionnels enregistrés sur la plateforme a augmenté de 54 % en 2018 puis de 24 % au cours des cinq premiers mois de l'année 2019; 80 % des utilisateurs de la plateforme sont désormais satisfaits de ses fonctionnalités. Toutefois, leur recours à la plateforme reste très limité. La Commission met donc en œuvre un plan d'action visant à mieux adapter la plateforme aux besoins de ses utilisateurs. Il s'agit notamment de fournir des informations plus ciblées sur les droits des consommateurs et les voies de recours, de mieux orienter les utilisateurs vers les mécanismes de recours les plus appropriés et de faciliter davantage les règlements directs.

b) Réseau des points de contact pour le RLL

Tous les États membres, la Norvège et le Liechtenstein ont désigné un point de contact pour le RLL⁷¹; 21 points de contact pour le RLL sont hébergés au niveau national par le Centre européen des consommateurs. Dans sept États membres⁷², les points de contact sont hébergés par une autorité, tandis que le point de contact pour le RLL en Hongrie est hébergé par la commission d'arbitrage de Budapest et celui du Royaume-Uni par le *Chartered Trading*

⁷⁰ Voir les premier et deuxième rapports de la Commission sur le RLL, *loc. cit.* Les résultats sont toujours confirmés par les données sur l'utilisation de la plateforme, des enquêtes ponctuelles et des enquêtes permanentes de sortie sur la plateforme de RLL.

⁷¹ L'Islande n'a pas encore désigné de point de contact pour le RLL (voir ci-dessus, section 3 e).

⁷² France, Liechtenstein, Lituanie, Pologne, Slovaquie, Slovaquie et Finlande.

Standards Institute. Dans cinq États membres⁷³, les points de contact pour le RLL ne fournissent des informations et une assistance qu'en cas de litiges transfrontaliers. Tous les autres États membres, le Liechtenstein et la Norvège ont fait usage du choix que leur laisse la réglementation⁷⁴ pour exiger que leurs points de contact pour le RLL fournissent aussi tout ou partie de leurs services pour les litiges nationaux⁷⁵.

Depuis 2016, la Commission organise deux fois par an des réunions du réseau des points de contact pour le RLL et gère un outil informatique collaboratif permettant à ces points de contact d'échanger des informations et des bonnes pratiques. Ce réseau est pleinement opérationnel et a reçu un nombre important de demandes⁷⁶. Globalement, la charge de travail des points de contact reflète la part de l'État membre concerné dans l'ensemble des plaintes soumises sur la plateforme de RLL, un grand nombre de points de contact recevant plus de 500 demandes par an.

La plupart des questions des consommateurs concernent la clôture automatique du dossier lorsque le professionnel ne réagit pas sur la plateforme dans le délai de trente jours suivant le dépôt de la plainte. Un certain nombre de consommateurs confondent la plateforme de RLL avec une entité de REL. Les points de contact pour le RLL jouent un rôle important pour apporter des réponses claires et gérer les attentes des utilisateurs concernant la plateforme de RLL et le REL en général. Outre leurs tâches statutaires d'assistance aux utilisateurs de la plateforme de RLL, un certain nombre de points de contact pour le RLL jouent également le rôle d'ambassadeurs du REL/RLL, en diffusent des informations et en organisant des événements avec un large éventail de parties prenantes, notamment des représentants d'entreprises.

c) Informations sur le RLL

L'article 14 du règlement relatif au RLLC, qui exige des professionnels et des places de marché en ligne qu'ils incluent sur leurs sites internet un lien vers la plateforme de RLL, est un instrument important non seulement pour orienter les consommateurs confrontés à un litige vers la plateforme de RLL, mais aussi, de manière générale, pour améliorer la sensibilisation

⁷³ Allemagne, Irlande, Lettonie, Finlande et Suède. Dans certains de ces États membres (par exemple en Suède), les points de contact pour le RLL aident néanmoins les utilisateurs de la plateforme à régler les litiges nationaux en les réorientant vers un organisme national ou régional approprié. En Allemagne, le gouvernement fédéral a déposé un projet de loi proposant d'étendre les compétences du point de contact pour le RLL aux litiges nationaux, voir «*Deutscher Bundestag*», Drucksache 197/19 du 26.4.2019, p. 6 (paragraphe 13).

⁷⁴ Voir l'article 7, paragraphes 3 et 4, du règlement relatif au RLLC.

⁷⁵ Dans ce groupe de pays, seuls Chypre et la Slovaquie limitent les services que leurs points de contact pour le RLL sont tenus de fournir concernant les dossiers nationaux: à Chypre, le point de contact pour le RLL ne fournit pas de conseils sur les règles générales en matière de REL, tandis qu'en Slovaquie, il ne fournit pas d'informations générales sur les droits des consommateurs en ce qui concerne les dossiers nationaux.

⁷⁶ 85 % des demandes proviennent des consommateurs, 13 % des professionnels. Seule une très faible proportion des demandes provient d'une entité de REL ou d'un autre point de contact pour le RLL (1 % chacun). Dans la majorité des pays, à quelques exceptions près, la répartition des demandes est à peu près similaire: Lituanie (47 % de demandes émanant des professionnels) ou Royaume-Uni (99 % des demandes émanant des consommateurs). 79 % des demandes ont été effectuées en dehors du système (c'est-à-dire par courrier électronique ou par téléphone), même lorsqu'elles concernaient un dossier particulier déposé sur la plateforme.

aux REL. Fin 2017, la Commission s'est livrée à un exercice de «moissonnage» des sites web exploités par des professionnels en ligne établis dans les États membres, en Norvège et en Islande afin de vérifier le respect de l'article 14 du règlement relatif au RLLC.

Cet exercice a montré qu'à l'époque, le taux de respect était de 28 %⁷⁷. En outre, le nombre très élevé de visites sur la plateforme et le nombre de litiges soumis sur celle-ci indiquent que le lien vers le RLL est fourni et utilisé dans un nombre non négligeable de cas. Si ces résultats sont encourageants, il y a lieu de consentir des efforts supplémentaires pour faire en sorte que l'obligation prévue à l'article 14 du règlement relatif au RLLC soit pleinement respectée dans tous les États membres et les pays de l'EEE.

5. Conclusion

Le RELC et le RLLC font désormais partie intégrante de la boîte à outils de l'UE pour l'application du droit de la consommation par la sphère publique ou privée. Aujourd'hui, les consommateurs de l'UE ont accès à des procédures de REL de haute qualité dans l'ensemble de l'Union et dans pratiquement tous les secteurs du commerce de détail, que le litige soit national ou transfrontalier et que l'achat ait été effectué en ligne ou hors ligne.

La plateforme européenne de RLL est une plateforme centralisée et multilingue permettant de résoudre les litiges en ligne et d'aboutir à un règlement direct dans jusqu'à 42 % des cas. Toutefois, environ un an après la couverture complète en matière de REL et trois ans et demi après le lancement de la plateforme de RLL, le cadre de REL/RLL est sous-utilisé et n'a pas encore atteint son plein potentiel. Parmi les défis actuels figurent la sensibilisation au REL et les perceptions à son égard, l'orientation dans les environnements nationaux de REL et l'adoption du REL par les professionnels. En outre, le fonctionnement de la plateforme de RLL ne reflète actuellement que partiellement les besoins avérés des utilisateurs.

Le cadre législatif européen en matière de RELC et de RLLC repose sur une logique de responsabilité partagée et de coopération. La diversité des environnements nationaux de REL et les échanges entre les parties prenantes du secteur du REL dans les États membres ont créé un «laboratoire de REL» qui permet de comparer et d'évaluer de manière critique les modèles et les options de conception en matière de REL et de déterminer et de partager les nouvelles bonnes pratiques et d'en généraliser la mise en œuvre.

La Commission continuera à faciliter l'instauration d'une communauté de parties prenantes du secteur du REL à l'échelle de l'Union incluant notamment des entités de REL, des représentants des consommateurs et des entreprises, des autorités nationales compétentes, des organismes de régulation et des universitaires. Dans ce contexte, la Commission convoquera par exemple la deuxième assemblée REL à l'échelle de l'Union en 2020, continuera à promouvoir le REL et le RLL dans le cadre de sa campagne de communication de 2019 sur le droit de la consommation et continuera de soutenir le renforcement des capacités des entités

⁷⁷ 28 % des détaillants en ligne ont fourni le lien vers la plateforme de RLL, avec des écarts considérables selon les États membres, les secteurs du commerce de détail et la taille des boutiques en ligne.

de REL au moyen de subventions. La Commission continuera également d'améliorer la plateforme de RLL, notamment en faisant en sorte qu'elle réponde mieux aux besoins de ses utilisateurs en fournissant des informations plus ciblées sur les droits des consommateurs et les voies de recours, en orientant mieux les utilisateurs vers les instruments de recours les plus appropriés et en facilitant davantage les règlements directs.

Panoplie d'outils de l'UE pour l'application du droit de la consommation par la sphère publique ou privée

(«Panoplie d'outils de l'UE en matière d'application de la législation»)

- aperçu indicatif -

(1) *Outils concernant l'application des droits des consommateurs par l'intermédiaire de procédures de règlement des litiges engagées par le consommateur ou une entité représentant les intérêts des consommateurs (**application du droit par la sphère privée**)*

a) *Règlement des litiges dans les procédures judiciaires devant les juridictions des États membres*

- Règlement (UE) n° 1215/2012 concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale («Bruxelles I») ⁷⁸ qui garantit que, dans certains litiges transfrontaliers relatifs à des contrats conclus par le consommateur ⁷⁹, celui-ci peut poursuivre le professionnel (et être poursuivi par le professionnel uniquement) devant les juridictions de l'État membre sur le territoire duquel le consommateur est domicilié;
- Directive 2009/22/CE relative aux actions en cessation en matière de protection des intérêts des consommateurs ⁸⁰ qui prévoit des actions représentatives (devant un tribunal ou une autorité administrative, selon le système juridique de l'État membre concerné) permettant aux entités qualifiées de demander une action en cessation pour violation du droit de la consommation portant atteinte aux intérêts collectifs des consommateurs. Dans son train de mesures intitulé «Une nouvelle donne pour les consommateurs», la Commission a proposé de remplacer la directive par une directive relative aux actions représentatives qui permettrait aux entités qualifiées de présenter également des demandes de recours collectif ⁸¹;
- Règlement (CE) n° 861/2007 du Parlement européen et du Conseil du 11 juillet 2007 instituant une procédure européenne de règlement des petits litiges ⁸² et règlement (CE) n° 1896/2006 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 instituant une procédure européenne d'injonction de payer ⁸³ qui prévoient des procédures simplifiées et accélérées spécifiques pour les litiges transfrontaliers de faible valeur ou les créances incontestées ⁸⁴.

⁷⁸ JO L 351 du 20.12.2012, p. 1.

⁷⁹ Voir l'article 17 et les articles suivants du règlement (UE) n° 1215/2012.

⁸⁰ JO L 110 du 1.5.2009, p. 30.

⁸¹ Voir document COM(2018) 184 final.

⁸² JO L 199 du 31.7.2007, p. 1 – tel que modifié par le règlement (UE) 2015/2421 (JO L 341 du 24.12.2015, p. 1).

⁸³ JO L 399 du 30.12.2006, p. 1 – tel que modifié par le règlement (UE) 2015/2421 (*loc. cit.*).

⁸⁴ Même si ces deux instruments ne sont pas limités aux litiges de consommation, ils peuvent constituer des outils efficaces pour faire respecter le droit de la consommation par la sphère privée. Pour ces deux instruments, les règles de compétence du règlement (UE) n° 1215/2012 pour les affaires de consommation s'appliquent en principe; pour la procédure européenne d'injonction de payer, l'article 6, paragraphe 2, du

b) *Règlement des litiges dans le cadre de procédures par l'intermédiaire de mécanismes de règlement extrajudiciaire des litiges*

- Cadre législatif de l'UE en matière de RELC et de RLLC instauré par la directive relative au RELC et le règlement relatif au RLLC;
- Recommandations 98/257/CE et 2001/310/CE de la Commission concernant les principes applicables aux organes responsables pour la résolution des litiges de consommation qui ne sont pas certifiés comme entités de REL en vertu de la directive relative au RELC;
- Réseau des Centres européens des consommateurs (Réseau CEC) qui offre aux consommateurs des conseils et une assistance gratuits sur les questions relatives aux achats transfrontaliers de produits ou de services. Cette assistance comprend l'établissement d'un contact avec le professionnel et, si nécessaire, l'identification de l'entité de REL compétente pour traiter le dossier et des conseils la concernant.

(2) *Outils concernant l'application du droit de la consommation par l'intermédiaire de mesures d'application prises par les autorités des États membres chargées de l'application (application du droit par la sphère publique)*

- Règlement (UE) 2017/2394 sur la coopération entre les autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation en matière de protection des consommateurs et abrogeant le règlement (CE) n° 2006/2004 («règlement CPC») ⁸⁵, qui instaure un mécanisme de coordination et de coopération pour les actions d'application de la législation menées par les autorités des États membres chargées de veiller à cette application.

règlement (CE) n° 1896/2006 offre une protection supplémentaire dans la mesure où toutes les actions contre les consommateurs ne peuvent être intentées que dans l'État membre où le consommateur a son domicile.

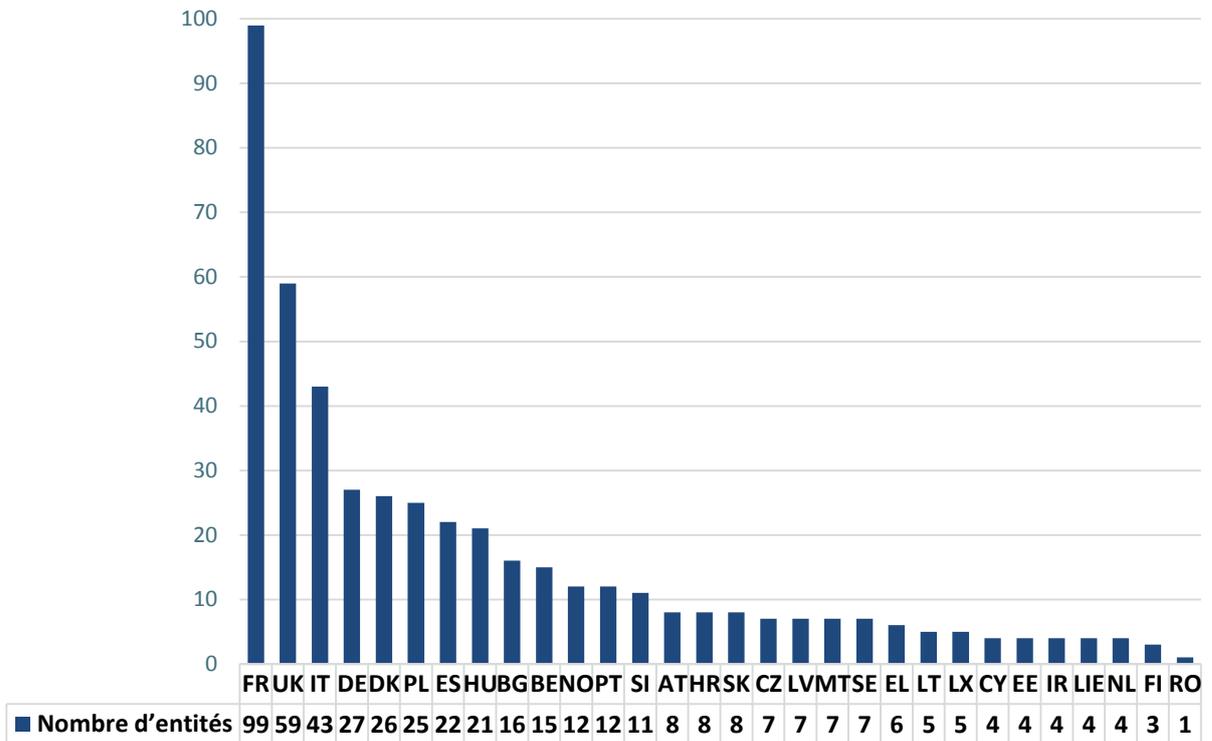
⁸⁵ JO L 345 du 27.12.2017, p. 1. Le règlement remplacera l'actuel mécanisme de coopération prévu par le règlement (CE) n° 2006/2004, avec effet à partir du 17 janvier 2020.

ANNEXE II

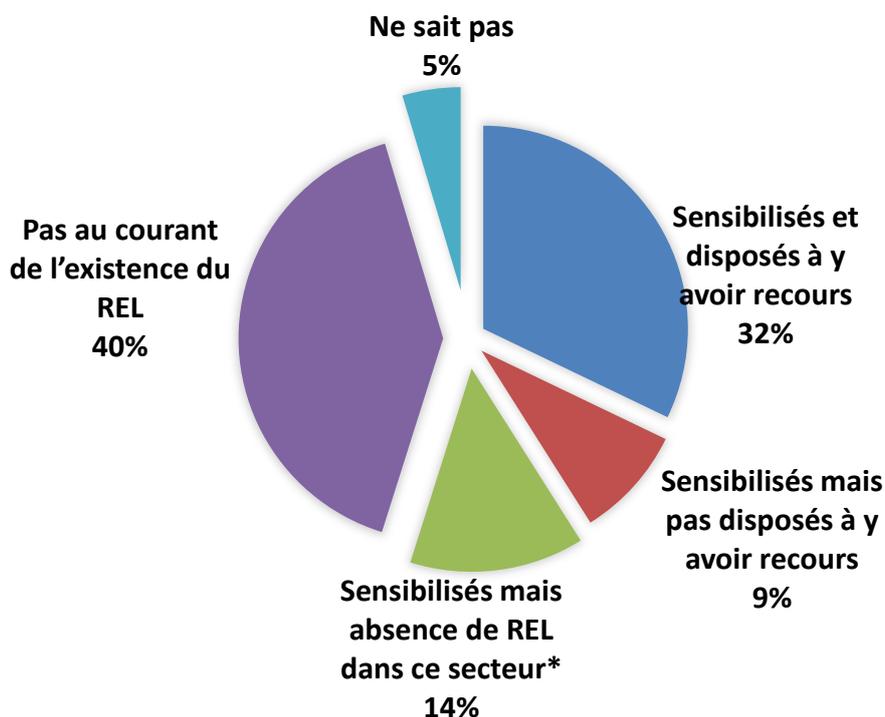
Fiches de données statistiques

NB: sauf indication contraire, les diagrammes présentent les données au 1^{er} juillet 2019.

Couverture en matière de REL – nombre d’entités de REL communiquées par pays



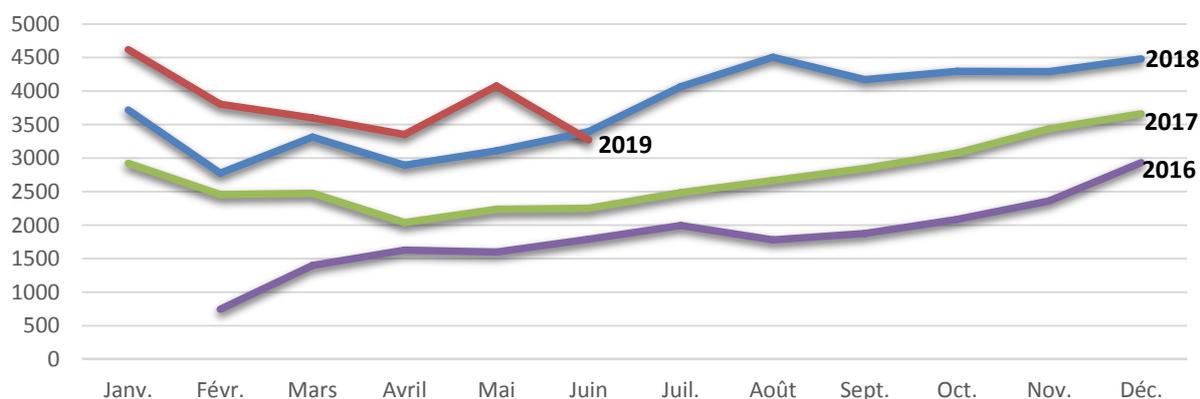
Sensibilisation au REL et adoption du REL par les détaillants



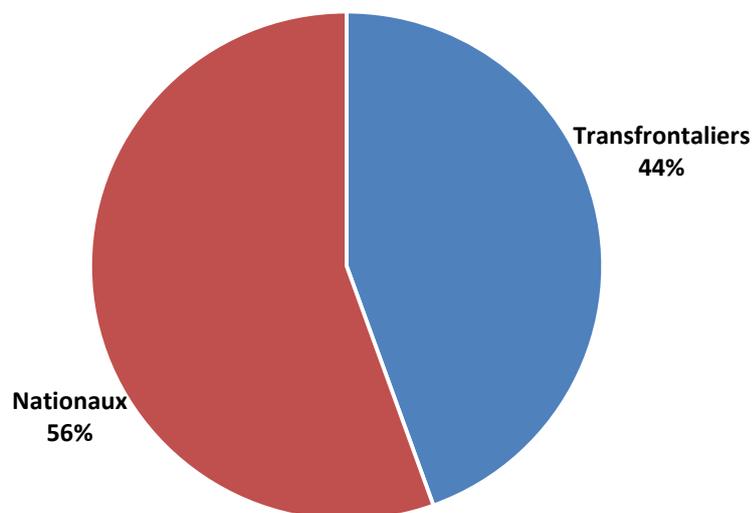
Source: tableau de bord des conditions de consommation, édition 2019(non encore publié), couvrant la période 2016-2018. Enquête sur les attitudes des détaillants à l'égard du commerce transfrontière et de la protection des consommateurs: Connaissez-vous des entités de résolution extrajudiciaire des litiges de consommation afin de résoudre les conflits avec des consommateurs (DANS NOTRE PAYS)? Base: Personnes interrogées en 2019 dans l'UE27 (N=9 796)

*Ce n'est que fin 2018 que la couverture en matière de REL a été achevée.

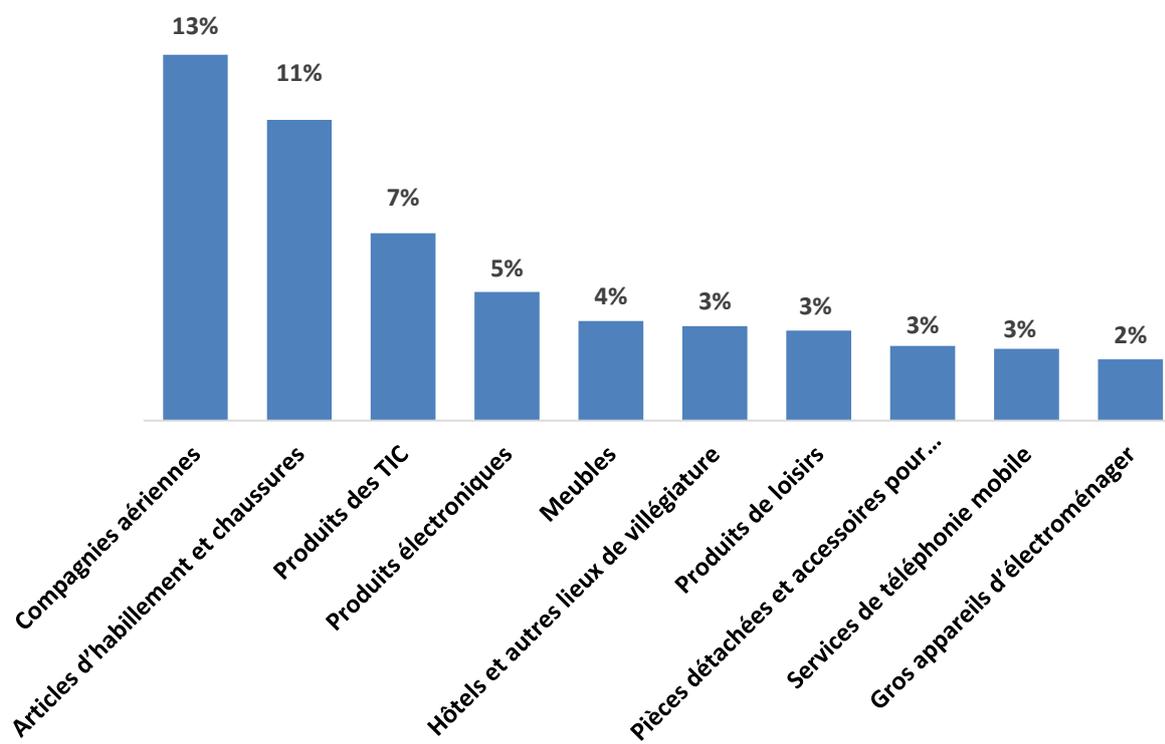
Plateforme de RLL – nombre de plaintes déposées par mois



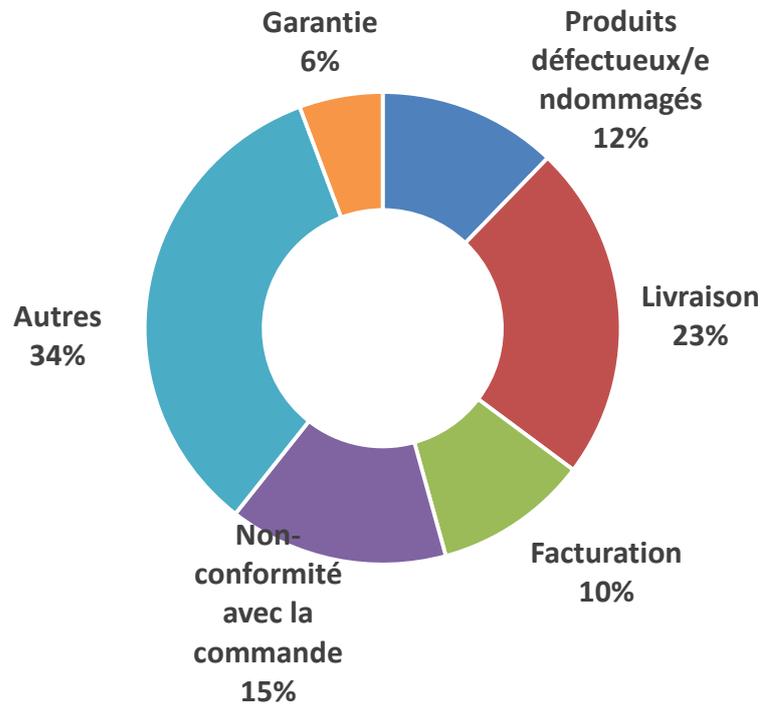
Plateforme de RLL – litiges nationaux/transfrontaliers



Plateforme de RLL – plaintes des consommateurs dans les principaux secteurs du commerce de détail



Plateforme de RLL – plaintes des consommateurs par griefs



Points de contact pour le RLL – questions par origine

