

Rapport Assemblée Nationale - Commission des finances

ASSEMBLÉE NATIONALE

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI *portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière* (n° 2148),

PAR M. Christophe Caresche, Député.

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 septembre 2014.

Article 11

Habilitation du Gouvernement à transposer la directive 2013/11/UE du 21 mai 2013 relative au règlement extrajudiciaire des litiges de consommation

Le présent article a pour objet d'autoriser le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires à la transposition de la directive 2013/11/UE du 21 mai 2013 relative au règlement extrajudiciaire des litiges de consommation (RELC).

Cette directive poursuit trois objectifs principaux :

- la mise en place de dispositifs de médiation dans tous les secteurs professionnels ;
- le respect de critères de qualité afférant tant à la personne des médiateurs qu'aux processus de médiation (exigences de compétence, d'impartialité, de transparence et d'indépendance) ;
- la création d'autorités d'évaluation chargées d'apprécier la conformité des entités de médiation aux exigences de la directive.

Elle doit être transposée avant le 9 juillet 2015.

Le présent article a également pour objet d'habiliter le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance les mesures permettant de rendre ces dispositions applicables en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna, pour celles qui interviennent dans les domaines de compétences dévolus à l'État, et, d'autre part, à procéder, le cas échéant, aux adaptations nécessaires en ce qui concerne les collectivités de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon.

I. LE PAYSAGE FRANÇAIS DE LA MÉDIATION EST EN PLEIN ESSOR

La médiation est un mode extrajudiciaire de résolution des litiges en plein développement. Elle peut prendre différentes formes. Il est par exemple de plus en plus fréquent que les entreprises mettent à la disposition des consommateurs un service de médiation pour traiter les réclamations de ces derniers. C'est le cas par exemple d'EDF, de GDF, de La Poste et de la RATP.

Un exemple de médiateur d'entreprise : le médiateur de la SNCF

Les organisations nationales agréées de consommateurs et d'utilisateurs de la SNCF ont conclu le 27 juin 1990 un protocole d'accord ayant pour objectif d'améliorer la qualité des relations entre la SNCF et les voyageurs, notamment par l'analyse périodique des litiges et des réclamations.

Dans ce cadre elles ont décidé de créer une instance de médiation permettant aux voyageurs d'obtenir gratuitement l'avis motivé d'une personnalité indépendante, qu'il est même possible de saisir via Internet.

M. Bernard Cieutat est médiateur de SNCF depuis 2006. Comme ses prédécesseurs, il est originaire de la Cour des comptes. Son mandat est de trois ans renouvelable. Il n'est tenu par aucun lien hiérarchique au sein de SNCF.

Chaque année, le médiateur rédige un rapport de son activité qu'il présente aux représentants des associations nationales agréées de consommateurs. Ce rapport est public et peut être consulté et téléchargé sur le site snf.com. En 2011, le médiateur a reçu 4 339 réclamations et a donné un avis favorable ou partiellement favorable au réclamant dans environ 1 500 cas.

Sources : site Internet de la SNCF et rapport annuel 2011 du médiateur

Il existe également des médiateurs sectoriels institués par le législateur (médiateur national de l'énergie, médiateur bancaire, *etc.*).

Un exemple de médiateur sectoriel : le médiateur bancaire

L'article L. 316-1 du code monétaire et financier impose à tout établissement de crédit, de monnaie électronique ou de paiement de désigner un ou plusieurs médiateurs chargés de recommander des solutions aux litiges concernant toute personne physique n'agissant pas pour des raisons professionnelles et relatifs aux contrats conclus en matière d'opérations de banque, de services de paiement et de services d'investissement, d'instruments financiers et produits d'épargne.

La médiation peut aussi être d'origine conventionnelle. Ainsi, le Syndicat national des agences de voyages, l'association de tour-opérateurs (CETO) et la Fédération nationale de l'aviation marchande ont signé le 18 juillet 2011 une charte de la médiation du tourisme et du voyage permettant aux consommateurs de saisir le médiateur du tourisme et du voyage pour les litiges liés à l'exécution des contrats de voyages à forfait et pour les vols « secs ».

De même, la plupart des opérateurs de téléphonie ont adhéré à l'Association médiation communications électroniques (AMCE).

II. LA GÉNÉRALISATION DE LA MÉDIATION, À L'OCCASION DE LA TRANSPOSITION DE LA DIRECTIVE 2013/11/UE, PRÉSENTE PLUSIEURS AVANTAGES INDÉNIABLES

Tout d'abord, la médiation donne confiance aux consommateurs et renforce leurs droits. Ces derniers savent qu'ils disposent, en cas de réclamation, d'un recours gratuit et simple, y compris pour des litiges de faible montant. Cette confiance peut contribuer au développement du marché intérieur en levant les réticences du consommateur à contracter avec un professionnel établi dans un autre État membre.

Ensuite, cette médiation n'est pas financée sur deniers publics, mais par les entreprises. Ce mode de financement préserve les finances publiques et, surtout, incite les entreprises à éviter d'adopter des comportements qui génèrent des réclamations de la part des consommateurs.

Enfin, la médiation joue un rôle de prévention des conflits et participe à l'objectif de désengorgement des tribunaux.

Malgré ces avantages, on observe que de nombreux secteurs ne sont pas encore couverts par un dispositif de médiation. Par ailleurs, dans les secteurs couverts, les consommateurs ne sont pas

toujours correctement informés de leur existence. La transposition de la directive 2013/11/UE doit permettre la généralisation de la médiation en matière de litiges de consommation.

Cette généralisation peut notamment intervenir par la voie de la médiation conventionnelle, particulièrement bien adaptée aux petites structures professionnelles, ainsi que l'a recommandé un groupe de travail présidé par M. Emmanuel Constans, médiateur des ministères économiques et financiers.

« L'ouverture à des modes multiples de médiation conventionnelle permettra aux petites structures professionnelles dont la taille ne leur permet pas de disposer de dispositif de médiation en propre de recourir à des dispositifs « externalisés » pour répondre aux exigences de la directive. Des formules de financement adaptées (abonnements, cotisations d'assurance...) seront à organiser.

« Pour le groupe, il est important de mobiliser les professionnels des secteurs non couverts pour développer de nouveaux dispositifs en particulier en mettant en place des systèmes permettant la **mutualisation des coûts** au niveau des fédérations ou des confédérations professionnelles, ces dernières offrant par ailleurs une meilleure visibilité au consommateur dans des secteurs fortement atomisés.

« [...]

« Afin de prendre en compte les différents modes de médiation existants, le groupe de travail recommande d'intégrer dans le dispositif de transposition de la directive, outre les médiations sectorielles, les médiations d'entreprise dès lors que ces médiations répondent strictement aux exigences de la directive RELC, ainsi que toute autre entité de médiation telle que les médiateurs ou les conciliateurs conventionnels pour autant que ces entités répondent également aux exigences de qualité de la directive RELC. »

Source : extraits du rapport du président du groupe de travail relatif à la médiation et au règlement extrajudiciaire des litiges de consommation, mai 2014

III. LE GOUVERNEMENT S'EST ENGAGÉ À TRANSPOSER LA DIRECTIVE EN VEILLANT À NE PAS ALOURDIR EXCESSIVEMENT LES COÛTS POUR LES ENTREPRISES

Le champ d'application de la directive vise la résolution des litiges nationaux ou transfrontières concernant les obligations contractuelles découlant de contrats de vente de marchandises ou de contrats de fourniture de prestations de services, conclus entre un professionnel établi dans l'Union et un consommateur résidant dans l'Union.

La directive poursuit l'objectif de généraliser la couverture, dans chaque pays de l'Union, de tous les secteurs professionnels par des mécanismes de résolution extrajudiciaire des litiges (RELC) et d'améliorer l'information délivrée aux consommateurs sur ces mécanismes.

Elle vise à mettre en place des dispositifs qui répondent à des exigences de qualité en termes d'accès aux procédures, de compétence, d'impartialité, de transparence, d'efficacité et d'équité, étant précisé que des critères additionnels doivent être respectés par les « médiateurs d'entreprise » : nomination par un collège paritaire ; période d'exercice du mandat de médiateur d'une durée d'au moins trois ans ; absence de lien hiérarchique et fonctionnel avec l'entreprise et dotation d'un budget autonome ; délai de viduité (le médiateur ne doit pas travailler pour l'entreprise ou pour la fédération professionnelle dont elle ferait partie pendant trois ans après son mandat de médiateur).

La directive prévoit que les entités de « RELC » devront être notifiées à la Commission européenne au plus tard le 9 janvier 2016. Elle impose aux États membres de confier à des autorités compétentes un pouvoir de sanction leur permettant de retirer l'entité de « RELC » non conforme de la liste notifiée à la Commission européenne.

Dans l'exposé des motifs du présent projet de loi, le Gouvernement a indiqué qu'il entendait procéder à une transposition *a minima* de la directive afin de ne pas alourdir les contraintes qui pèsent sur les acteurs de la médiation. Ce souhait et le délai contraint de transposition justifient le recours à une ordonnance.

Certes, l'ordonnance retiendrait le principe de gratuité pour le consommateur, ce qui représente un coût pour l'entreprise. Mais le principe de gratuité est indispensable au développement de la médiation et le coût pour les professionnels doit être mis en balance avec l'économie engendrée par les contentieux évités. Par ailleurs, et afin de limiter le coût de la médiation, l'étude d'impact indique que le texte de transposition laissera le professionnel libre du mode de médiation. Le cas échéant, les petites structures pourront adhérer à des mécanismes de médiation conventionnelle, conformément aux recommandations du groupe de travail présidé par M. Emmanuel Constans.

Enfin, le texte de transposition devra également déterminer quelles seront les autorités d'évaluation chargées d'apprécier la conformité des entités de médiation aux exigences de la directive. En la matière, il est possible de confier ces missions soit à des autorités préexistantes, soit à une nouvelle autorité à créer. Là encore, le Gouvernement devrait veiller à effectuer les choix les plus conformes à l'objectif de maîtrise des finances publiques.

IV. LES RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SUR LE CONTENU DE L'ORDONNANCE

Le rapporteur est favorable sur le fond à la généralisation de la médiation. Toutefois, compte tenu de l'importance du sujet pour les entreprises et la vie quotidienne des consommateurs, il est important d'associer les parlementaires et les associations de consommateurs à la rédaction de l'ordonnance.

Lors des auditions auxquelles a procédé le rapporteur, le Gouvernement s'est engagé à mettre en place un comité de pilotage en charge du suivi de la rédaction de l'ordonnance.

Le comité de pilotage définira les modalités de désignation des médiateurs d'entreprise et le fonctionnement des structures qui les accueillent. Il déterminera également les modalités de mise en place de l'autorité publique d'évaluation de la médiation.

Le comité s'appuiera sur le rapport du groupe de travail sur la médiation présidé par M. Emmanuel Constans.

Composition :

Le comité pourrait être composé des personnalités suivantes :

– quatre parlementaires ayant un intérêt pour la matière consumériste (deux députés et deux sénateurs) ; le président pourrait être choisi parmi ces derniers ;

– cinq représentants des associations de consommateurs ;

– cinq représentants des professionnels (seraient tout particulièrement pressentis des représentants issus de secteurs ayant une expérience forte en matière de médiation, c'est-à-dire issus des secteurs financier, des transports, de l'énergie et des télécommunications) ;

les administrations concernées : DGCCRF, Chancellerie.

Calendrier :

Le comité de pilotage pourrait commencer à travailler concomitamment à l'examen par le Parlement du présent projet de loi, dès le mois d'octobre.

Les travaux du comité de pilotage devraient être achevés avant la fin du mois de février 2015, afin de pouvoir saisir le Conseil d'État le plus rapidement possible et de respecter le délai de transposition, fixé au 9 juillet 2015.

Par ailleurs, le rapporteur formule un certain nombre de recommandations quant au contenu de l'ordonnance.

A. LA MÉDIATION DOIT ÊTRE LE « DERNIER RECOURS AMIABLE »

En premier lieu, le rapporteur estime que la médiation ne doit pas se substituer pas aux services clientèle traditionnels. La médiation ne devrait intervenir qu'après l'échec éventuel d'une réclamation préalable auprès de l'entreprise. La médiation s'apparenterait alors à un « dernier recours amiable » en cas de litige persistant.

B. LE MÉDIATEUR D'ENTREPRISE DOIT ÊTRE ENCADRÉ ET NE DOIT PAS SE SUBSTITUER À UN MÉDIATEUR SECTORIEL EXISTANT

Par ailleurs, lors des auditions, une association de consommateurs a fait part au rapporteur de ses réserves quant au médiateur d'entreprise. Le médiateur d'entreprise ne serait pas suffisamment indépendant pour traiter des litiges de consommation. Le médiateur sectoriel, nommé par les pouvoirs publics, serait une solution plus respectueuse des droits des consommateurs (à l'instar par exemple du médiateur national de l'énergie).

Le rapporteur n'est pas hostile par principe au médiateur d'entreprise. Le médiateur d'entreprise a d'ailleurs joué un rôle historique important dans le développement de la médiation en France en matière de litiges de consommation. Néanmoins, des garanties d'indépendance doivent être clairement mises en œuvre par l'ordonnance.

Le rapporteur suggère qu'aucun médiateur d'entreprise ne puisse être agréé et notifié à la Commission européenne lorsqu'il existe un médiateur sectoriel qui couvre l'activité de l'entreprise. Ceci permettrait d'éviter les chevauchements entre médiateurs d'entreprise et médiateurs sectoriels, lesquels sont – en fin de compte – tous deux payés par le consommateur.

C. LA GÉNÉRALISATION DE LA MÉDIATION NE DOIT PAS ENTRAÎNER L'ÉMERGENCE D'UNE BUREAUCRATIE EN CHARGE DES LITIGES AMIABLES DE CONSOMMATION

Enfin, le rapporteur est hostile à ce que la généralisation de médiations sectorielles entraîne l'émergence d'une nouvelle bureaucratie en charge de la résolution amiable des litiges de consommation. Le contexte budgétaire ne permet pas en effet d'envisager la création d'une nouvelle administration dédiée à cette mission. Il recommande donc que la médiation sectorielle relève exclusivement de financements privés.

*

* *

La Commission adopte l'article 11 sans modification.