

TABLEAU DE BORD
DE LA MÉDIATION POUR LES CONSOMMATEURS

– Rapport préparatoire –

Emmanuel CONSTANS
Médiateur du ministère de l'Économie,
des Finances et de l'Industrie

– Mai 2006 –

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	3
CHAPITRE 1 : La médiation répond à des besoins croissants.....	4
CHAPITRE 2 : Un développement rapide	6
CHAPITRE 3 : Des résultats à améliorer	12
CHAPITRE 4 : Priorités pour une action d'ensemble	16
CONCLUSION.....	21

ANNEXES

Annexe 1 : Tableau des médiations en 2005	
Annexe 2 : Accord sur le traitement des litiges en matière de services de téléphonie et d'Internet	
Annexe 3 : Avis du Conseil National de la Consommation sur la médiation	
Annexe 4 : Charte des médiateurs du service public	

INTRODUCTION

Dans le cadre du Conseil National de la Consommation (CNC), Thierry Breton, ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, a demandé au médiateur du ministère de préparer un tableau de bord de la médiation pour les consommateurs.

Un tel tableau de bord apparaît d'autant plus nécessaire que la médiation, en tant que comme mode alternatif de règlement des litiges, a connu en France au cours des dernières années un essor remarquable et répond à un besoin croissant. Ce développement, qui s'inscrit pleinement dans le cadre des recommandations européennes de 1998 et 2001, a été favorisé par les initiatives prises en la matière par la Direction générale de la Concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF). Celles-ci ont notamment abouti à l'avis adopté par le CNC en 2004 sur la médiation dans le domaine de la consommation ainsi qu'à la notification, le 9 mai 2006, à la Commission européenne, de neuf médiateurs français répondant aux critères d'indépendance et d'efficacité retenus au niveau européen et par le CNC.

Parallèlement, une « charte des médiateurs du service public » a été adoptée en 2004 par le Club des médiateurs du service public, qui réunit 14 médiateurs d'administrations, d'entreprises et de collectivités en charge d'un service au public, dont un représentant du Médiateur de la République.

Le présent rapport traite des médiations « pour les consommateurs », c'est-à-dire qu'il ne porte pas sur la médiation familiale, ni sur les médiations ou conciliations initiées par des juges. Il ne traite pas des médiations conventionnelles pour régler des litiges entre entreprises, qui se rapprochent de l'arbitrage. Il ne porte pas non plus sur des dispositifs de conciliation tels que les commissions départementales de conciliation en matière locative, les commissions de surendettement des particuliers, les conciliateurs des organismes locaux d'assurance-maladie et les conciliateurs fiscaux départementaux. Enfin, ce rapport ne porte pas spécifiquement sur l'activité du Médiateur de la République, institué en 1973 comme autorité indépendante au service des citoyens pour améliorer leurs relations avec l'administration et les services publics en réglant les litiges au cas par cas et en exerçant un important pouvoir de propositions de réformes.

L'expression « médiation pour les consommateurs » doit néanmoins être entendue dans un sens large et englobe tous les secteurs de la consommation de biens et services ainsi que des services publics nationaux et locaux.

Enfin, ce rapport ne prétend à aucune exhaustivité et ne constitue que l'esquisse d'un tableau de bord périodique qui ne pourra résulter que d'une collecte systématique de données à organiser avec l'ensemble des parties concernées.

Le besoin de médiation est d'abord exprimé par les consommateurs. En effet, les litiges de consommation s'accroissent avec le développement d'une offre de biens et de services de consommation qui se diversifie et se complexifie sans cesse. Pour le règlement de ces litiges, les consommateurs adressent leurs réclamations aux fournisseurs de ces biens et services mais quand ils n'obtiennent pas satisfaction, ils ne sont pas pour autant prêts à aller devant les tribunaux et aspirent à un mode de règlement alternatif tel que la médiation.

Pour les entreprises également, la médiation répond à un vrai besoin pour parvenir rapidement à un règlement des litiges de consommation persistants sans devoir engager des procédures longues et coûteuses, y compris en termes de réputation. De plus, les médiateurs peuvent, par les propositions qu'ils tirent des médiations traitées, contribuer à la prévention des litiges de consommation et à la politique de qualité des secteurs concernés.

Si la médiation répond ainsi à des besoins croissants, c'est parce qu'elle présente trois avantages décisifs : elle rééquilibre la relation professionnel-client au profit de ce dernier, elle fait intervenir un médiateur compétent, impartial et neutre, elle applique des principes d'efficacité et de transparence.

A – Une relation clientèle rééquilibrée

L'intervention d'un tiers, le médiateur, pour favoriser le règlement d'un litige, rééquilibre au profit du consommateur la relation avec le vendeur, l'entreprise. Extérieur aux services de l'entreprise ou de l'administration concernée, le médiateur change la donne et apporte au consommateur une garantie de compétence et d'impartialité qu'aucun service clientèle ou service consommation ne peut offrir compte tenu de son lien avec l'entreprise partie au litige.

Ce rééquilibrage de la relation clientèle favorise lui-même le règlement du litige et contribue à rétablir ou à accroître la confiance des consommateurs.

B – Le besoin d'un médiateur « indépendant »

La notion d'indépendance est relative, en tant qu'elle suscite de nombreux débats non réellement tranchés, et doit être maniée avec précaution, l'indépendance formelle n'existant pas dans l'absolu. Il n'en résulte pas moins qu'un médiateur doit répondre à certains critères qui lui permettent de s'en approcher au plus près.

Tout vrai médiateur doit disposer d'une forte crédibilité. Cette crédibilité est d'abord une crédibilité personnelle liée à son autorité et à sa compétence, car le médiateur n'est pas un service anonyme mais une personne à laquelle s'adresse le demandeur de médiation et à

laquelle l'entreprise confie une mission dont les recommandations pourront l'engager financièrement.

Mais la crédibilité d'un médiateur repose également sur tout ce qui assure son indépendance « statutaire ». C'est ainsi que les modalités de désignation du médiateur, la durée de son mandat, ses conditions de rémunération sont autant de critères importants. Sans qu'il y ait de recette unique en la matière, les meilleures pratiques sont intéressantes. Ainsi, par exemple, les associations de consommateurs sont associées au processus de désignation de certains médiateurs. La nomination du médiateur pour un mandat précis, fixé en nombre d'années apparaît comme une garantie d'indépendance du médiateur pendant la durée de son mandat. Les médiateurs bancaires ne peuvent pas être salariés de la banque auprès de laquelle ils exercent leur fonction.

Enfin, la crédibilité des médiateurs est liée à l'impartialité et à l'efficacité de leurs médiations.

C – Un besoin d'efficacité

Les médiations sont gratuites pour les consommateurs.

L'accès au médiateur doit être facile, sans formalisme excessif, dès lors que le consommateur a effectué les démarches préalables nécessaires auprès de l'opérateur avec lequel un différend est né.

Autre caractéristique majeure, les médiations sont conduites rapidement, en quelques semaines ou quelques mois au maximum. L'exigence des consommateurs en la matière est forte et légitime car la rapidité est un des principaux avantages attendus des médiations.

Pour atteindre cet objectif, le médiateur doit disposer des moyens nécessaires à sa mission, notamment en ce qui concerne l'équipe pour l'assister.

Les consommateurs attendent du médiateur écoute, humanité et transparence. Ils sont très attachés à ce que leur dossier soit traité à la fois en droit et en équité. Quel que soit le sens de la recommandation du médiateur, ils souhaitent obtenir des explications convaincantes.

Une fois la recommandation émise, ils souhaitent, si elle leur est favorable, qu'elle soit promptement exécutée. Enfin, si la recommandation ne leur est pas favorable, les consommateurs veulent garder la possibilité de saisir les tribunaux.

On peut évaluer à plus de 100 000 demandes de médiation l'ensemble des réclamations reçues en 2005 par les médiateurs en France, y compris les demandes adressées au Médiateur de la République et à l'exclusion des médiations familiales et d'origine judiciaire. Compte tenu des demandes non recevables, c'est-à-dire des demandes ne relevant pas de la compétence du médiateur ou des demandes non précédées des démarches préalables requises, on peut estimer à environ 50 000 le nombre de médiations réalisées en 2005. Quant au nombre des médiateurs, il s'élève à un chiffre compris entre 100 et 150, non compris les délégués du Médiateur de la République dans les départements ni les Boîtes Postales 5 000 qui fonctionnent dans environ 50 départements sous la responsabilité des directions départementales de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.

Le développement des médiateurs « pour les consommateurs » a été rapide au cours des dernières années. Il s'est fait en deux vagues successives : un certain nombre de médiateurs ont été créés au milieu des années 1990 et une seconde vague est apparue autour des années 2001–2002.

A – Parmi les médiateurs de la « première vague », on peut notamment citer les suivants :

1) Le médiateur du groupe La Poste

La fonction de médiateur a été mise en place par La poste en 1995 dans le cadre d'un protocole signé avec des organisations de consommateurs et révisé en 2005. Le médiateur est nommé par l'entreprise. Il est compétent pour les litiges relatifs aux services qui « *découlent de l'offre de produits ou de services, ou de sa mise en œuvre* », notamment les litiges relatifs aux services financiers (aujourd'hui la Banque Postale). Il est d'ailleurs désigné comme médiateur dans le cadre des dispositions de la loi Murcef de décembre 2001 sur la médiation bancaire. Le médiateur rend un avis ayant valeur de recommandation dans un délai de deux mois.

2) Dans le secteur des transports, deux médiateurs se distinguent :

- **Le médiateur de la SNCF**

La fonction de médiateur de la Société nationale des chemins de fer français (SNCF) a été mise en place par l'entreprise en 1994, suite à un protocole signé avec les organisations nationales de consommateurs et d'usagers.

Le médiateur est compétent pour tout litige opposant l'utilisateur à la SNCF ou à l'une de ses filiales pour les litiges relatifs aux voyages ou à des prestations annexes au voyage ferroviaire – à savoir si le transport de bagages, la mise à disposition de places couchées ou la distribution de titres de transport. Le médiateur rend son avis dans un délai de deux mois.

Le médiateur doit être saisi par l'intermédiaire d'une association nationale de consommateurs agréée et signataire du protocole d'accord.

- **Le médiateur de la RATP**

La fonction de médiateur de la Régie autonome des transports parisiens (RATP) a été mise en place en 1990 en vertu d'un protocole d'accord signé avec les organisations de consommateurs et d'usagers. Le médiateur est compétent pour les litiges liés aux infractions constatées lors des contrôles, relevant de « *la réglementation tarifaire [et de] la loi de police des services publics de transport de personnes* ». Il n'est pas compétent pour les accidents ou agressions survenus au sein des réseaux de la RATP.

Le médiateur peut être saisi directement ou par l'intermédiaire d'une association signataire du protocole.

En cas de verbalisation suite à une infraction, la demande d'intervention du médiateur doit parvenir dans les deux mois qui suivent la date d'émission du procès-verbal. La saisine du médiateur suspend la procédure de traitement de l'infraction.

3) **Le secteur de la vente directe**

La commission paritaire de la vente directe a été créée par la Fédération de la vente directe (FVD). Cette fédération regroupe des entreprises vendant des produits ou proposant des services par démarchage à domicile ou par vente en réunion.

La commission paritaire est présidée par une personnalité « neutre ». Elle se compose de deux représentants des entreprises de vente directe et de deux représentants d'organisations nationales de consommateurs.

Elle traite des plaintes qui ont pu survenir au cours de la conclusion ou de l'exécution d'un contrat entre un consommateur et une entreprise de vente directe adhérente ou non à la FVD. La commission émet un avis et propose un arrangement à l'amiable, dans un délai de deux mois maximum.

Elle peut être saisie gratuitement, par simple lettre ou à l'aide du formulaire disponible sur le site de la FVD.

4) **Dans le domaine financier, la médiation a d'abord concerné les assurances, le crédit et les marchés financiers**

- **La médiation en matière d'assurances**

Chacune des deux grandes familles d'assurances (sociétés d'assurances et mutuelles d'assurances) dispose de son médiateur :

- **le médiateur de la Fédération française des sociétés d'assurances (FFSA),**
- **le médiateur du Groupement des entreprises mutuelles d'assurances (Gema).**

De plus, à l'intérieur de chacune des familles, certaines sociétés ont mis en place leur propre service de médiation. Pour permettre au consommateur de savoir à qui s'adresser, le contrat d'assurance doit comporter « *les modalités d'examen des réclamations [...] y compris, le cas échéant, l'existence d'une instance chargée en particulier de cet examen, sans préjudice pour lui d'intenter une action en justice* » (article L. 112-2 du code des assurances).

En cas de défaut d'information ou de doutes, l'assuré peut contacter « Médiation assurances », un organisme intermédiaire qui redirigera la demande vers le médiateur compétent.

- **Le médiateur de l'Association des Sociétés Financières (ASF)**

L'Association des sociétés financières (ASF) regroupe les sociétés financières et les principaux établissements spécialisés dans les crédits aux particuliers. Son médiateur a été institué en 1995.

Le médiateur de l'ASF est compétent pour connaître des litiges qui concernent les contrats de crédits à la consommation ou de crédits ou de crédits immobiliers conclus par les particuliers pour leurs besoins personnels. Il ne l'est pas pour les problèmes liés à des réaménagements ou des rééchelonnements de dettes, notamment en matière de surendettement, ni pour les litiges portant sur un refus de crédit ou les conditions d'acceptation des financements.

- **Le médiateur de l'Autorité des Marchés Financiers (AMF)**

Depuis 1997, la Commission des opérations de bourse (COB), devenue l'Autorité des marchés financiers (AMF), a mis en place un service de médiation gratuite, confidentielle et non obligatoire. Depuis 2001, son service de la médiation répond aux questions des épargnants particuliers qui s'interrogent sur l'information fournie par les sociétés cotées dans lesquelles ils ont investi ou sur la manière dont leurs ordres de bourse ont été exécutés.

Le médiateur est compétent pour tout litige à caractère individuel entre un investisseur non professionnel et un intermédiaire financier, un émetteur ou un prestataire de services d'investissement (courtage boursier, Sicav, OPCVM...). Il intervient également pour les litiges relatifs à l'information, à l'exécution des ordres et aux mandats de gestion de portefeuilles. Il n'est pas compétent en matière de fiscalité boursière, d'assurance-vie, de gestion bancaire (agios, prêts, etc.), ni pour juger de l'opportunité d'un placement ou du choix d'un intermédiaire.

B – Parmi la « deuxième vague » des médiateurs plus récents, figurent notamment les suivants :

1) Dans le domaine de l'énergie, il existe deux médiateurs

Électricité de France (EDF) et Gaz de France (GDF) ont chacun mis en place en 1998 et 1999 un médiateur compétent pour traiter des différends portant sur le montant d'une facture (facturation erronée, compteur bloqué...), la qualité de l'énergie fournie, les problèmes liés au raccordement au service, etc. Ils sont directement rattachés aux présidents de ces deux entreprises.

Les médiateurs d'EDF et de GDF peuvent être saisis directement (après épuisement des voies de recours interne) par courrier postal ou en remplissant le formulaire de saisine en ligne.

Ils statuent dans un délai de deux mois après réception des éléments du dossier, en émettant un avis qui ne s'impose pas aux parties.

2) **Dans le secteur de la téléphonie et de l'Internet, plusieurs dispositifs de médiation existent**

- **Le médiateur de la téléphonie**

Les opérateurs de téléphonie réunis au sein de l'Association médiation télécom (Amet) ont signé une charte de médiation et nommé un médiateur. Il s'agit de France Télécom, Orange, SFR, Bouygues Télécom, Télé2, Neuf Télécom, Cegetel. Il est nommé pour trois ans, après avis de la DGCCRF.

Le médiateur de l'Amet est compétent pour tous les différends commerciaux opposant les clients aux opérateurs précités en matière de téléphonie. En revanche, il n'est pas compétent pour les litiges opposant les clients à ces opérateurs ou leurs filiales en matière de fourniture de service d'accès à Internet.

Le médiateur peut être saisi directement ou par l'intermédiaire d'une association de consommateurs (après épuisement des voies de recours interne). Il communique son avis dans un délai de trois mois maximum. Chaque partie est libre de suivre ou non cet avis.

- **L'entremise de l'Autorité de Régulation des Communications Électroniques et des Postes (Arcep)**

L'unité « consommateurs » (Arcep) propose son entremise aux consommateurs en cas de litige avec un opérateur. Après épuisement des recours internes de l'opérateur de téléphonie ou d'accès à Internet, le consommateur peut saisir par courrier l'Arcep, qui relayera sa demande auprès de l'entreprise.

- **Le Médiateur du Net : service médiation du Forum des droits sur l'Internet**

Association comprenant des organismes publics, des associations et des intervenants concernés par le secteur, le Forum des droits sur l'Internet a mis en place un système de médiation pour les litiges relatifs à l'Internet : le service « Médiateur du Net ». Celui-ci peut notamment être saisi pour les litiges relatifs aux fournisseurs d'accès à Internet ou aux sites de commerce électronique.

Sont exclus de la compétence de ce service les problèmes techniques empêchant l'accès à Internet (mauvaise installation de matériel informatique...) ainsi que les demandes émanant de plusieurs internautes conter une même personne et pour des faits identiques ou similaires (revendications collectives).

Le médiateur a pour objectif de réinstaurer le dialogue entre les parties et peut émettre des propositions de solutions que les parties sont libres d'accepter ou de refuser.

Le médiateur est un tiers indépendant par rapport aux parties et au Forum. Sa saisine est gratuite. La durée de la médiation ne doit pas en principe excéder trois mois à compter de la date de commencement du processus de médiation.

La demande de médiation peut être effectuée par un formulaire de pré-inscription en ligne, ou par voie postale.

3) **Les médiateurs bancaires**

La loi Murcef de décembre 2001 a généralisé des initiatives prises antérieurement par certaines grandes banques. Tout établissement de crédit doit désigner un médiateur auquel pourra s'adresser sa clientèle. Cette obligation concerne les établissements de crédit, la Banque de France, les services financiers de La Poste (aujourd'hui la Banque Postale), la Caisse des dépôts et consignations... L'existence et les modalités d'accès à la médiation doivent faire l'objet d'une mention portée sur la convention de compte et sur les relevés de compte.

Le médiateur bancaire traite des litiges opposant un client à un établissement de crédit et portant sur la conclusion de la convention de compte, sur son contenu (qui se réfère à l'ouverture, à la clôture et au fonctionnement du compte) ainsi qu'aux services et moyens de paiement qui y sont attachés (chéquier, carte bancaire, etc.). La médiation concerne également les litiges liés à l'interdiction des ventes avec primes et des ventes liées (« packages » bancaires). Toutefois, chaque établissement bancaire peut aller au-delà de la loi et étendre le domaine d'intervention de son médiateur.

Le médiateur peut être propre à la banque, ou être un médiateur commun à plusieurs banques, tel celui placé auprès de la Fédération bancaire française (FBF). Le médiateur doit respecter certaines règles de déontologie, notamment être impartial et indépendant. L'organisation de la médiation fait l'objet d'une charte rédigée par l'établissement bancaire. Le médiateur émet une recommandation pour régler le litige dans un délai de deux mois à compter de sa saisine, pendant lequel les délais de prescription sont suspendus.

Un Comité de la médiation bancaire présidé par le Gouverneur de la Banque de France est chargé de réguler le dispositif de la médiation bancaire, notamment en veillant à l'indépendance de chacun des médiateurs et en faisant chaque année une synthèse rendue publique des rapports d'activité que doivent lui adresser les médiateurs.

4) **En ce qui concerne les services publics de l'État, il existe deux médiateurs**

- ***Le médiateur de l'Éducation Nationale***

Il a été créé par un décret du 1^{er} décembre 1998 qui a également institué un médiateur académique dans chacune des 30 académies. Le médiateur de l'Éducation Nationale est nommé pour trois ans par arrêté du ministre. Il reçoit les réclamations concernant le fonctionnement des services du ministère et qui émanent tant des usagers du service public que des personnels de l'Éducation Nationale. Son rapport annuel est publié et formule des propositions qui lui paraissent de nature à améliorer le fonctionnement du service public de l'Éducation Nationale.

- ***Le médiateur du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie a été institué par un décret du 26 avril 2002***

Nommé pour trois ans par arrêté du ministre et placé auprès du ministre, le médiateur ne traite que des réclamations émanant des usagers des services du ministère.

Toute réclamation adressée au médiateur doit avoir été précédée d'une première démarche de l'utilisateur auprès du service concerné ayant fait l'objet d'un rejet total ou partiel.

Le rapport annuel du médiateur, qui est rendu public, formule également des propositions de nature à améliorer le fonctionnement des services du ministère dans leurs relations avec les usagers.

5) En ce qui concerne les services publics des collectivités territoriales, il existe une **médiatrice de la Ville de Paris.**

La fonction de médiateur municipal a été créée par le Maire de Paris en 1977. Cette fonction a été réformée en 2001.

Parmi ses différentes fonctions tendant à améliorer la relation entre la Ville de Paris et ses usagers, la Médiatrice est notamment chargée du règlement amiable des litiges entre la ville et les personnes physiques ou morales, usagers des services de la ville et du département de Paris. Afin de lui permettre de remplir au mieux sa mission, le Maire et la Médiatrice ont décidé de créer un service administratif, dénommé Mission de la Médiation chargé d'instruire en toute indépendance les affaires dont la médiatrice est saisie.

Chaque année, la médiatrice remet au Maire un rapport d'activité dans lequel elle formule notamment les propositions qui lui paraissent de nature à améliorer le fonctionnement du service public de l'administration territoriale. Ce rapport est rendu public.

6) Dans le domaine des médias, il faut signaler le rôle des **deux médiateurs désignés l'un pour FRANCE 2, l'autre pour FRANCE 3**, auprès du Président de France-Télévision

7) **Dans le domaine social**, il existe plusieurs médiateurs. On peut notamment citer **le médiateur de la Mutualité Sociale Agricole** créé en 2000

Enfin, il faut signaler le développement du règlement amiable des litiges transfrontières pour les consommateurs, dans le cadre de la construction de l'espace extrajudiciaire européen, avec notamment les Centre Européen des Consommateurs (CEC) qui sont parfois amenés à jouer un rôle d'intermédiaire entre consommateurs d'un Etat-membre et opérateurs économiques d'un autre Etat-membre. La France a installé son Centre à Strasbourg-Kehl, en couplage avec le Centre allemand.

En moins d'une dizaine d'années, la médiation, longtemps centrée sur l'action du seul Médiateur de la République, est devenue en France une réalité, à l'exemple des *Ombudsmen* des pays de l'Europe du Nord. Si ce nouveau service offert aux consommateurs donne des résultats significatifs, il subsiste toutefois des insuffisances importantes à corriger.

A – La réalité de la médiation pour les consommateurs

1) Un premier résultat caractéristique de la période la plus récente, c'est le succès rencontré par les principaux médiateurs mis en place depuis 10 à 15 ans. Ce succès s'exprime, selon les cas, par le nombre de demandes de médiation traitées, par le nombre de médiations réalisées, par l'enjeu financier moyen des médiations, par le taux de satisfaction totale ou partielle de l'utilisateur auquel aboutissent les médiations, par la publication d'un rapport annuel ou par un cumul de ces différents critères ou d'autres critères.

C'est ainsi qu'une douzaine de médiateurs traitent chacun plus de 1 000 demandes de médiation par an et souvent plusieurs milliers de demandes de médiation. Tel est notamment le cas du médiateur du groupe La Poste, du médiateur d'EDF, des deux médiateurs des assurances (FFSA et Gema), de plusieurs médiateurs bancaires (Société Générale, BNP-Paribas, Caisses d'épargne, Crédit Mutuel, Crédit Lyonnais notamment), du Médiateur de l'Éducation Nationale, du Médiateur du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie (MINEFI), du Médiateur de l'Autorité des Marchés Financiers, de la Médiatrice de la Ville de Paris et du service de médiation du Forum des droits sur l'Internet.

Certains médiateurs (MINEFI, Ville de Paris, médiateur du Net) offrent la possibilité de les saisir par un formulaire en ligne sur leur site Internet, ce qui réduit le nombre de saisines irrecevables, c'est-à-dire effectuées hors du champ de compétence du médiateur ou sans les démarches préalables nécessaires auprès des services concernés.

Compte tenu des demandes non recevables, ces médiateurs effectuent chaque année de 500 à 3 000 médiations chacun.

D'autres médiateurs traitent chacun entre 100 et 1 000 demandes par an, ce qui correspond à un nombre effectif de médiations compris en moyenne entre 50 et 500.

Globalement, les médiations qui donnent satisfaction, en tout ou en partie, au client ou à l'utilisateur représentent 25 à 80 % des médiations, ce qui constitue un résultat très significatif. L'interprétation de ces « taux de satisfaction » exige d'ailleurs une grande prudence. En effet, il s'agit de taux globaux qui portent souvent à la fois sur de nombreux « petits » litiges et sur quelques « grosses » médiations. On pourrait également considérer qu'au fur et à mesure que « l'esprit de médiation » se diffuse au sein des institutions, entreprises ou administrations dotées d'un médiateur, et en particulier au sein des services clientèles chargés de traiter la masse des réclamations, le taux de satisfaction des demandes adressées en dernier recours au médiateur devrait progressivement diminuer. Enfin, un taux de satisfaction du client ou de

l'usager élevé au niveau des médiations (supérieur à 60 %) ne signifie pas qu'au niveau préalable des réclamations traitées par l'entreprise ou l'administration concernée, il y a de nombreuses erreurs. En effet, si les médiateurs sont amenés à redresser des erreurs de droit, ils se prononcent souvent en équité dans le contexte propre à chaque dossier.

Autre signe du succès des médiateurs, dans la plupart des cas, les recommandations du médiateur sont systématiquement suivies par les entreprises ou les services publics concernés lorsque les clients ou les usagers acceptent eux-mêmes cette recommandation.

Enfin, la plupart des rapports annuels des principaux médiateurs précités sont publiés, ce qui renforce la notoriété des médiateurs et augmente leur audience tant au sein de l'institution auprès de laquelle ils exercent qu'à l'extérieur.

2) Un autre résultat significatif de la médiation, c'est que celle-ci, grâce notamment aux rapports annuels publics d'un certain nombre de médiateurs, sort d'un certain isolement et apparaît mieux connue et davantage soutenue par les entreprises, les consommateurs et les pouvoirs publics.

Ainsi, c'est aujourd'hui, et pour la première fois, l'ensemble des associations de consommateurs qui appuie la médiation pour les consommateurs. Le travail accompli depuis 2003 dans le cadre du Conseil National de la Consommation en matière de médiation, travail qui vient de reprendre en 2006, est pour beaucoup dans ce soutien. La concertation entre consommateurs, professionnels et pouvoirs publics à l'initiative de la DGCCRF porte ses fruits, d'autant qu'elle conduit à insister sur la neutralité et l'impartialité des médiateurs, l'efficacité des médiations et la qualité du traitement des réclamations organisé par les entreprises, au niveau des services clientèles, préalablement à la saisine d'un médiateur.

Dans le domaine financier, le Comité consultatif du secteur financier (CCSF) a consacré plusieurs débats à la médiation dans les domaines de la banque et de l'assurance. Sous l'égide du CCSF, une étude universitaire a été publiée sur la médiation financière, avec des éléments de comparaisons internationales¹. Pour sa part, le Comité de la Médiation Bancaire, que préside le Gouverneur de la Banque de France et qui joue un rôle de régulateur de la médiation bancaire, a rendu public un répertoire par établissement de crédit des coordonnées de saisine de chacun des médiateurs bancaires.

Le Club des médiateurs du service public, aux travaux duquel participe le Médiateur de la République, a élaboré et publié une Charte des médiateurs qui énonce les principes et règles auxquels s'attachent les médiateurs signataires de cette Charte pour pratiquer et promouvoir une médiation de qualité.

Enfin, les pouvoirs publics français (SGCI et DGCCRF), avec le soutien notamment du CNC, du CCSF et du Club des médiateurs du service public, négocient au niveau européen l'adoption d'une directive qui pourrait constituer une reconnaissance et un encadrement européens des médiations et favoriser de nouveaux développements de ce mode alternatif de règlement des litiges.

¹ *La Médiation Financière* (État des lieux, évaluation et propositions d'amélioration) – Rapport réalisé pour le CCSF par l'Institut de droit et d'économie des affaires de l'Université Jean Moulin Lyon 3 –décembre 2005-

B – Des insuffisances à corriger

En dépit des progrès accomplis, l'activité des médiateurs souffre d'un certain nombre d'insuffisances qu'il conviendrait de corriger rapidement

1) L'information du public sur les médiateurs et l'information des clients d'une entreprise ou d'un secteur sur le service de médiation mis à leur disposition restent très insuffisantes. En effet, l'existence, le rôle, le champ de compétence des médiateurs et leurs conditions d'intervention sont souvent ignorés de la plupart des consommateurs, et ce malgré les efforts de communication accomplis dans certains secteurs.

C'est ainsi que le manque d'informations précises sur les conditions de saisine des médiateurs entraîne souvent un taux d'irrecevabilité des demandes de médiation très élevé chez nombre de médiateurs, les personnes qui écrivent au médiateur n'ayant souvent pas effectué les démarches préalables nécessaires ou sollicitant de simples informations générales.

Le caractère non public des rapports d'un certain nombre de médiateurs ne contribue également pas à faire connaître leur action et leurs résultats.

2) La liaison n'est souvent pas optimale entre les services d'une entreprise ou d'une administration chargés du traitement des réclamations (services clientèles, services consommation...) et le médiateur à saisir en ultime recours. Si, en interne de l'entreprise, le rôle du médiateur n'est pas suffisamment expliqué et compris, l'intervention de ce « tiers » extérieur peut être mal vécue par les personnels concernés qui peuvent y voir un pouvoir concurrent ou un moyen de contrôle, voire de sanction, de leur action. Or, une bonne articulation entre, d'une part, le ou les niveaux des réclamations internes à l'entreprise ou à l'institution concernée et, d'autre part, le niveau de la médiation est essentielle au succès de la médiation et à la bonne compréhension par les clients du dispositif global de traitement amiable des litiges.

3) L'indépendance et l'impartialité du médiateur peuvent être contestées si le consommateur a l'impression que le médiateur est en réalité « du côté » de l'entreprise avec laquelle il est en litige. Les détails ont à cet égard leur importance : si le médiateur n'a pas une adresse en propre, distincte notamment de celle du service clientèle ou du service consommateur de l'entreprise, si le médiateur, ou une personne déléguée par lui, ne répond pas personnellement aux courriers qui lui sont adressés, même s'il s'agit de réorienter des demandes non recevables en indiquant le bon correspondant, le soupçon peut naître. La crédibilité et l'efficacité du médiateur peuvent également être mises en cause si la proportion des litiges dans lesquels le médiateur donne satisfaction, en tout ou en partie, au consommateur est très faible ou s'il arrive assez souvent que les recommandations du médiateur ne soient pas acceptées par l'entreprise partie au litige.

Certains médiateurs ne disposent pas d'une autorité suffisante ni des moyens nécessaires à leur mission ; ils peuvent également ne pas bénéficier suffisamment du soutien personnel du plus haut responsable de l'entreprise ou du service public concerné pour accomplir leur mission efficacement et en toute indépendance, soutien indispensable.

4) S'agissant du cadre juridique dans lequel les médiateurs opèrent, ceux-ci peuvent rencontrer une difficulté liée au caractère non suspensif des délais de prescription pendant la

durée de la médiation. Quand ces délais sont courts, la réalisation d'une médiation est rendue difficile, sauf à ce que le client ou l'utilisateur renonce à saisir la justice.

La loi a rarement prévu la suspension des délais de prescription pendant la durée de la médiation. C'est toutefois la règle en matière de médiation bancaire par application de la loi Murcef de 2001. De plus, dans les faits, les médiateurs ont souvent obtenu que l'entreprise ou l'administration concernée ne prenne pas de nouvelle initiative « conflictuelle » entre le client ou l'utilisateur concerné pendant la durée de la médiation. Mais il ne s'agit là que d'« arrangements » momentanés et volontaires sans portée juridique. Toutefois, une suspension juridique des délais de prescription à la suite d'une demande de médiation n'est pas toujours souhaitable, par exemple lorsque la demande de médiation a un caractère essentiellement dilatoire ou lorsque le demandeur n'est pas de bonne foi.

5) Enfin, une insuffisance majeure du dispositif actuel de médiation pour les consommateurs tient à ce qu'un certain nombre de secteurs ne sont pas couverts ou sont insuffisamment couverts. Soit il s'agit de secteurs sans médiateur désigné par les entreprises ou le secteur professionnel concerné ; soit il s'agit de secteurs dans lesquels la compétence du médiateur est restreinte par rapport à l'ensemble des litiges de consommation existants.

Parmi les secteurs sans médiateur, on peut citer l'artisanat et les professions libérales mais aussi le transport de passagers dans les domaines aérien et routier, l'hôtellerie et la restauration, les agences immobilières...

Parmi les secteurs insuffisamment couverts, on peut citer le secteur de la téléphonie (pour les opérateurs ne relevant pas du médiateur de l'AMET), le secteur financier (notamment pour les litiges concernant l'épargne, comme l'a souligné le rapport de M. Jacques Delmas-Marsalet sur la commercialisation des produits financiers), le secteur de l'énergie (en dehors d'EDF et de GDF), les agences de voyage...

Dans le cadre de ce premier tableau de bord de la médiation pour les consommateurs, trois priorités se dégagent : la nécessité de généraliser l'offre de médiation à tous les secteurs de la consommation, l'impératif de garantir aux consommateurs des médiations neutres, impartiales et efficaces, enfin l'urgence de faire mieux connaître l'existence et le rôle des médiateurs.

A – Généraliser l'offre de médiation à tous les secteurs de la consommation

1) Une obligation nouvelle ou la nécessaire réponse à une forte demande sociale

Il importe que dans tous les secteurs de la consommation, le consommateur puisse, en cas de litige persistant sur le bien ou le service qui lui est fourni ou livré, faire appel à un médiateur pour le règlement de ce litige avant d'aller éventuellement devant les tribunaux.. A l'heure de l'extension de la qualité des services proposés par les entreprises, le développement de la médiation peut s'avérer un investissement utile, notamment en termes d'économies d'échelle pour prévenir et limiter le « risque » contentieux et pour maintenir la relation avec le client.

L'obligation nouvelle créée à la charge des entreprises concernées est de mettre un médiateur à la disposition gratuite de leurs clients et de le leur faire connaître

Il appartient, bien entendu, aux entreprises concernées, par secteur professionnel notamment, de désigner un ou plusieurs médiateurs et de s'organiser pour prendre en charge financièrement un tel service de médiation et en définir le champ de compétence ainsi que les modalités d'intervention.

Cette obligation pour les entreprises de désigner un médiateur peut être imposée par la loi, comme ce fut fait en 2001 pour le secteur bancaire, et sans doute le recours à loi est-il nécessaire pour couvrir l'ensemble des professionnels et des consommateurs d'un secteur. Mais on peut également concevoir au moins dans un premier temps, comme cela s'est souvent développé, des démarches volontaires de la part d'une partie ou de l'ensemble des professionnels de tel ou tel secteur.

Ce qui importe, c'est que le plus rapidement possible, pour répondre aux besoins des besoins des consommateurs, des médiateurs soient désignés et puissent jouer leur rôle pour le règlement des litiges de consommation.

2) Une progressivité nécessaire

L'instauration de l'obligation, par secteur de consommation, de désigner un ou plusieurs médiateurs pour pouvoir traiter les litiges persistants des clients ne peut pas être immédiate. En effet, il convient de s'assurer au préalable que les conditions de bon fonctionnement du dispositif de médiation sont réunies. Il s'agit en particulier de mettre en place, en amont de l'intervention de tout médiateur, un dispositif efficace de traitement des

réclamations au plan local, et au plan central (service clientèle et (ou) service consommation) pour les entreprises les plus importantes. Car il est essentiel que la demande de médiation n'intervienne qu'en dernier (ultime) recours, pour un litige persistant, après rejet, total ou partiel, formalisé et réitéré de la réclamation du client.

Un excellent exemple récent de la mise en place d'un tel dispositif de traitement à plusieurs niveaux des réclamations, préalablement à la saisine du médiateur, est celui, concerté entre les opérateurs et les associations de consommateurs dans le cadre du CNC et qui a fait l'objet d'un accord fin 2005 dans le domaine des communications électroniques (téléphonie et Internet).

Ces dispositifs doivent respecter un équilibre délicat : d'une part, éviter la saisine prématurée et l'encombrement des médiateurs avec des litiges pouvant être réglés à un stade d'amont, mais, d'autre part, ne pas conduire à empêcher la saisine du médiateur en obligeant le consommateur à une interminable course d'obstacles avant de pouvoir accéder au médiateur. L'accès au médiateur doit rester libre pour le consommateur, dans le respect des démarches préalables nécessaires, et c'est au médiateur, s'il est saisi prématurément, de l'indiquer au consommateur.

La mise en place de l'ensemble des médiateurs pour les consommateurs pourrait être ainsi effectuée dans un délai maximum de trois ans, conformément à un plan d'action concerté au sein du CNC. Ce délai maximum de trois ans pourrait être d'ores et déjà fixé par la loi créant l'obligation de désigner des médiateurs pour les consommateurs.

Dans ce délai, il appartiendrait à chaque secteur professionnel concerné de proposer au CNC un dispositif de médiation répondant aux critères de qualité définis au (B) ci-après.

Priorité devrait être donnée aux secteurs de consommation où les besoins des consommateurs sont les plus grands en matière de règlement des litiges.

La publication tous les six mois d'un tableau de bord de la médiation pour les consommateurs permettrait de suivre la mise en place des dispositifs de médiation et leur adaptation aux besoins.

B – Garantir aux consommateurs des médiations « indépendantes » et efficaces

1) L'impartialité des médiateurs

Il n'y a pas de médiation digne de ce nom sans un médiateur impartial et neutre, conformément aux principes retenus par le CNC. Sans qu'il y ait de règle absolue en la matière, on peut citer quelques principes qui contribuent à la crédibilité des médiateurs.

Ainsi de sa désignation pour un mandat précis, fixé en nombre d'années. Pendant son mandat, le médiateur n'est pas révocable. Certains médiateurs sont désignés non pas seulement par une personne, mais par un collègue comprenant des représentants directs ou indirects des associations de consommateurs. Pour éviter tout lien de subordination vis-à-vis des entreprises concernées, certains médiateurs, comme c'est le cas des médiateurs bancaires, ne peuvent pas être salariés de l'entreprise dont les clients peuvent s'adresser à eux. Ils sont

rémunérés sous forme de prestations de services. Les médiateurs « salariés » le sont souvent, non pas auprès d'une entreprise, mais auprès d'un organisme professionnel (fédération, association...). En tout état de cause, un médiateur doit être indépendant de toute structure interne à l'entreprise ou à l'organisme pour les clients desquels il effectue des médiations.

Lorsque, dans le même secteur professionnel, il existe plusieurs médiateurs, l'expérience montre qu'il est nécessaire que le champ de compétence de chaque médiateur et l'organisation du dispositif de médiation soient les mêmes pour les différents médiateurs concernés. Faute de quoi le dispositif de médiation ne sera pas lisible et les consommateurs seront perdus, chaque médiateur appliquant une « charte » différente.

Il importe que chaque médiateur rédige un rapport annuel d'activité et la publication de ce rapport est une preuve de transparence et d'indépendance, même si c'est un objectif qui ne peut pas toujours être atteint, au moins dans un premier temps.

Enfin, lorsque, dans un secteur donné, il y a pluralité de médiateurs, compte tenu du nombre et de l'importance des entreprises concernées, il apparaît opportun que le système de médiation soit régulé afin de donner le maximum de garanties quant à la qualité des médiations. Ainsi, dans le domaine de la médiation bancaire, la loi a institué un comité de la médiation bancaire chargé de garantir l'indépendance des médiateurs bancaires, de préparer, à partir des rapports annuels que chaque médiateur doit adresser au Comité un rapport annuel de synthèse et de faire toute recommandation quant au bon fonctionnement du dispositif. Participent à ce comité restreint notamment un représentant des établissements de crédit et un représentant des associations de consommateurs.

D'autres secteurs devraient pouvoir ainsi être dotés d'instances de régulation de leur système de médiation, tels le secteur des communications électroniques et de l'Internet, le secteur des assurances ou le secteur de l'énergie.

2) L'efficacité des médiations

Pour être efficace, une médiation doit être facile d'accès, elle doit assurer une écoute optimale de chaque partie, elle doit être rapide et se conclure, pour la grande majorité des cas, dans un délai compris entre 1 et 3 mois, elle doit être fondée sur le droit et l'équité et il importe que la recommandation du médiateur soit, sauf exception, suivie par l'entreprise ou l'administration concernée.

Ce critère d'efficacité est essentiel pour que la médiation constitue un mode alternatif de règlement des litiges « compétitif » par rapport au recours aux tribunaux. Ce ne serait pas le cas d'une médiation engluée dans des procédures complexes, lente à aboutir, hésitant à se prononcer en équité et dont la conclusion serait fréquemment contestée par l'entreprise concernée.

Pour que le médiateur puisse se concentrer sur ses médiations, il importe qu'il ne reçoive pas une proportion trop élevée de « dossiers irrecevables » à réorienter, comme c'est encore trop souvent le cas. D'où l'importance de l'information à donner aux consommateurs sur les conditions de saisine des médiateurs (voir © ci-après). L'objectif devrait être d'atteindre pour chaque médiateur un taux d'irrecevabilité des demandes de médiation ne dépassant pas environ 33 %. On observe que le médiateur du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie a mis en place un formulaire de saisine en ligne sur Internet qui a

permis d'abaisser à moins de 20 % la part des demandes de médiation non recevables. En effet, quand les internautes remplissent ce formulaire, ils doivent indiquer la ou les démarches préalables qu'ils ont accomplies et le ou les rejets qui leur ont été opposés.

S'agissant du délai des médiations, une difficulté réside dans le caractère souvent non suspensif des délais de prescription. Cette situation peut inciter certains consommateurs à ne pas recourir à la médiation afin de ne pas être forclos pour saisir les tribunaux. En l'absence de suspension des délais de prescription, le consommateur continue d'être poursuivi par ses créanciers pendant la durée de la médiation.

Or, une telle suspension relève de la loi. Elle a déjà été introduite en 2001 pour les médiations bancaires dont la durée est limitée à deux mois. En effet, cette suspension des délais de prescription ne saurait qu'être temporaire, sous peine d'être utilisée à des fins dilatoires. Aussi, dans l'esprit des recommandations de la Commission européenne, il conviendrait qu'une disposition législative généralise la suspension des délais de prescription en cas de médiation pour les consommateurs, pendant, par exemple, une durée de deux mois.

Faut-il, par ailleurs, que les entreprises ou les administrations concernées soient obligées par la loi à suivre les recommandations du médiateur ou s'engagent à le faire systématiquement ? Une règle législative ne paraît pas opportune en la matière car il ne faut pas confondre médiation et arbitrage. La médiation est fondée sur la libre volonté des parties de recourir au médiateur, de suivre ou non son avis et de pouvoir toujours, in fine, aller devant les tribunaux. Aussi, s'il importe pour la crédibilité du médiateur que, le plus systématiquement possible, son avis soit suivi par l'entreprise concernée, des exceptions doivent pouvoir être maintenues sans que cela pose problème.

C – Faire mieux connaître l'existence et le rôle des médiateurs

La médiation, là où elle existe, continue de souffrir d'un déficit d'information important. Aussi, dans le cadre d'une action d'ensemble de développement quantitatif et qualitatif de ce mode de règlement alternatif des litiges, l'information des consommateurs mérite de constituer une priorité majeure.

Cet effort d'information de grande ampleur repose nécessairement sur tous les acteurs concernés : les secteurs professionnels et les entreprises au fur et à mesure qu'ils se dotent d'un dispositif de médiation, les associations de consommateurs pour expliquer et soutenir le recours à la médiation en cas de litige de consommation, les pouvoirs publics dans le cadre notamment du CNC, enfin les médiateurs eux-mêmes au travers de la diffusion de leur rapport annuel et de leur communication à l'égard tant du public que des personnels de l'entreprise ou des entreprises dont les clients peuvent les saisir.

Ces actions de communication et d'information sur l'existence et le rôle des médiateurs sont indispensables à un double niveau :

- en amont de tout litige, il convient que les consommateurs soient informés par l'entreprise dont ils sont les clients qu'en cas de besoin, un service de médiation est à leur disposition, les coordonnées du médiateur et la nécessité de démarches préalables étant systématiquement mentionnées sur tous les sites Internet, dépliants, contrats, factures,

relevés... dont le client a connaissance ; la DGCCRF a proposé , dans le cadre des travaux du CNC, de préparer un dépliant à large diffusion sur la médiation pour les consommateurs ; les associations de consommateurs accepteront certainement de faire mieux connaître ce mode alternatif de règlement de litiges de consommation pour autant qu'il présente les garanties requises pour une bonne protection du consommateur ;

- sur toutes les réponses négatives d'une entreprise à la réclamation d'un client, il est essentiel que les voies de recours ouvertes à ce client, dont la médiation, lui soient précisées. C'est notamment capital au moment où l'entreprise concernée estime avoir dit son « dernier mot » et ne voit pour son client, en cas de désaccord persistant, d'autre alternative que d'aller devant les tribunaux. C'est à ce moment là que la possibilité de s'adresser au médiateur est une information de grand prix pour le client, et il est très souhaitable que cette information lui soit donnée systématiquement par l'entreprise dans ses « courriers ultimes ».

CONCLUSION

Dans cette première approche, le tableau de bord de la médiation pour les consommateurs fait apparaître une réalité encore méconnue en France : celle de la place que prend progressivement la médiation dans le traitement des litiges de consommation persistants.

Grâce, notamment, aux travaux accomplis en la matière dans le cadre du Conseil National de la consommation, le développement de ce nouveau mode alternatif de règlement des litiges s'opère sur des bases solides.

Il importe maintenant que ce développement change rapidement d'échelle et que la médiation puisse couvrir, dans un délai, par exemple, de trois ans, les principaux secteurs de la consommation.

Cela exige une mobilisation active et concertée de toutes les parties concernées : les milieux professionnels qui ont à désigner de nouveaux médiateurs et à renforcer le rôle des médiateurs existants pour répondre aux besoins des consommateurs, les associations de consommateurs qui ont un rôle important à jouer pour favoriser la diffusion de ce mode de règlement alternatif des litiges et pour veiller aux garanties de qualité que doivent offrir les médiations, enfin les pouvoirs publics qui ont notamment en charge le cadre légal et réglementaire des dispositifs de médiation.

À cet égard, compte tenu de la nécessité de conserver leur souplesse à ces dispositifs, priorité semble devoir être donnée à un encadrement non législatif de la médiation, à deux réserves près : d'une part la création, secteur par secteur, d'une obligation pour les entreprises d'offrir les services d'un médiateur à leurs clients, cette obligation ne pouvant résulter que de la loi si les professionnels concernés ne parviennent pas, dans un délai à préciser, à mettre en place un dispositif de médiation adapté, d'autre part la suspension, qui relève de la loi, des délais de prescription pendant la durée de la médiation, pour autant que cette durée ne dépasse pas, par exemple, deux mois.

Ces deux mesures devraient contribuer efficacement à l'essor d'une médiation pour les consommateurs respectueuse des exigences clés en la matière, à savoir l'impartialité, la neutralité, ; l'efficacité, la souplesse et la confiance.