



Résolution extrajudiciaire des litiges de consommation

1.- Recommandation

Conformément à l'article 9, al. 2 de la Loi sur l'information des consommatrices et des consommateurs du 5 octobre 1990 et à l'article 1^{er} al. 1 du Règlement de la Commission fédérale de la consommation du 1^{er} février 1966, celle-ci soumet au Conseil fédéral la

recommandation

suivante :

1. Les cantons, respectivement la Confédération, prévoient une procédure de conciliation ou une procédure judiciaire simple et rapide pour les litiges de consommation dont la valeur ne dépasse pas fr. 20'000.-.
2. La Confédération facilite la création d'organes extrajudiciaires de résolution des litiges de consommation offrant toutes les garanties procédurales pour les parties concernées.
3. La Confédération encourage la résolution extrajudiciaire des litiges de consommation par la reconnaissance de formulaires-types de réclamation du consommateur.

2.- Développement

2.1 Actualité

Les 11 et 12 décembre 2000 s'est tenue, à La Haye, dans le cadre de l'OCDE, une conférence sur les mécanismes de résolution de litiges en ligne entre offreurs et consommateurs. Cette conférence a été co-organisée avec la Conférence de La Haye sur le droit international privé et la Chambre de commerce internationale. L'objectif de cette conférence était d'examiner comment les mécanismes ADR (alternative dispute resolution) fonctionnent et d'explorer comment la variété de ces mécanismes peut aider à améliorer la confiance en mettant à disposition des moyens de résolution de litiges en lignes effectifs pour les relations commerciales entre offreurs et consommateurs.

2.2 Situation actuelle en droit suisse

L'article 97, al. 3 de la nouvelle Constitution fédérale, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2000, dispose que « *les cantons prévoient une procédure de conciliation ou une procédure judiciaire simple et rapide pour les litiges dont la valeur litigieuse ne dépasse pas un montant déterminé. Le Conseil fédéral fixe ce montant* ».

Une ordonnance, fixant la valeur litigieuse déterminante dans les procédures en matière de protection des consommateurs et de concurrence déloyale a été édictée le 14 décembre 1987 (RS 944.8). Elle dispose, en son article premier, que « *les cantons établissent une procédure de conciliation et une procédure judiciaire simple et rapide s'appliquant, jusqu'à concurrence d'une valeur litigieuse de fr. 8'000.-, aux différends qui découlent de contrats conclus entre consommateurs et fournisseurs. La valeur litigieuse se détermine d'après le montant de la demande, quelles que soient les conclusions reconventionnelles* ».

Depuis le 12 mars 2000, le peuple suisse a accepté que la compétence pour légiférer en matière de procédure civile soit définitivement dévolue à la Confédération. La question des litiges de consommation devra nécessairement être discutée lors de l'élaboration du futur Code de procédure civile fédéral.

Il est à rappeler que la question des fors en matière civile a déjà été réglée au niveau fédéral, puisque la loi sur les fors du 24 mars 2000 est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2001.

2.3 Problématique

En dépit de l'ordonnance de 1987, il faut reconnaître que, s'agissant de petits litiges, le consommateur hésite à saisir individuellement la justice civile. Il doit en effet surmonter plusieurs obstacles :

- En premier lieu, le coût de la consultation juridique et de la représentation, les frais de justice, les frais de consultation d'expert qui, parfois, peuvent dépasser le montant même du litige ;
- En second lieu, le risque, pour le consommateur, de devoir assurer, en cas de défaillance, les frais de l'autre partie ;
- En troisième lieu, l'état d'encombrement des tribunaux ;
- En quatrième lieu, le formalisme accompagnant certaines procédures judiciaires civiles ;
- Enfin, en cinquième lieu, la situation très complexe lorsque le litige revêt un caractère international (litiges transfrontaliers).

Dans ce contexte, la valeur limitée de l'enjeu économique du litige peut rendre la durée de la procédure judiciaire démesurée et son coût disproportionné. A cet égard, il faut signaler une étude effectuée par la Commission européenne en 1998. Selon celle-ci, le coût moyen (frais de justice + frais d'avocat) du règlement judiciaire d'un litige intracommunautaire portant sur un montant de 2000 écus s'élève, dans la meilleure des hypothèses pour la partie demanderesse, à un montant d'environ 2500 écus (voir notamment Communication de la Commission sur la résolution extrajudiciaire des conflits de consommation, COM/1998/198). Face à cette situation, de nombreux consommateurs renoncent tout simplement à faire valoir leurs droits et subissent parfois la violation de ceux-ci.

2.4 Remède actuel

La Suisse connaît divers types de procédures de médiation extrajudiciaire dans le domaine du droit de la consommation. La plupart d'entre elles sont du modèle « *ombudsman* ». Tel est le cas dans le domaine de l'assurance maladie sociale, de l'assurance privée, des voyages et des banques. Il existe également des modèles de type paritaire.

On signalera les principaux :

- la commission suisse pour la loyauté, qui s'occupe de litiges découlant de communication commerciale déloyale, qu'il s'agisse de publicité, de marketing direct, de sponsoring, de promotion de vente ou de relations publiques.
- L'autorité indépendante d'examen des plaintes en matière de télévision. Cette autorité statue sur les plaintes relatives à des émissions de radio ou de télévision émises par des diffuseurs suisses.
- L'ombudsman de l'assurance maladie sociale qui s'occupe de tous les litiges en relation avec les caisses maladie, l'assurance obligatoire des soins et l'assurance complémentaire.

- L'ombudsman de l'assurance privée, qui s'occupe de litiges divisant tout assuré avec sa compagnie, pour autant que cette dernière soit liée à ce type de service.
- L'ombudsman de la branche suisse du voyage, qui met à disposition du consommateur ses bons offices.
- L'ombudsman des banques suisses.
- L'organe de règlement de litiges paritaires de l'association textile suisse.
- Les associations de consommateurs en Suisse, à savoir Stiftung für Konsumentenschutz (SKF), Konsumentenforum (KF), Associazione Consumatrici della Svizzera italiana (ACSI) et Fédération romande des consommateurs et consommatrices (FRC), qui participent également au règlement extra-judiciaire de conflits de consommation en proposant leur bons offices de médiateurs en certaines occasions.

Ces organes extrajudiciaires pour la résolution de litiges de consommation sont cependant très sectoriels. Leurs décisions sont dans la plupart des cas purement consultatives et n'ont aucun effet judiciaire contraignant pour les parties.

3.- **Droit communautaire**

L'article 155 du Traité d'Amsterdam assure une protection accrue du consommateur.

La nécessité et l'urgence d'une action communautaire en matière de règlement des litiges de consommation ont été soulignés et confirmés dans le cadre d'un livre vert (1993) et d'un plan d'action (1996) sur « *l'accès du consommateur à la justice et le règlement des litiges de consommation dans le marché intérieur* ».

Le résultat des discussions montre aujourd'hui que l'un des objectifs majeurs à atteindre est de faciliter le règlement de litiges de consommation en remédiant aux problèmes découlant de la disproportion entre l'enjeu économique de l'affaire et le coût de son règlement judiciaire. D'autre part, les recherches effectuées par la communauté démontrent que plusieurs Etats membres ont déjà mis sur pied des mécanismes alternatifs de règlement non judiciaire des litiges de consommation. Les résultats apparaissent probants, dans la mesure où les organes saisis assurent le respect de principes essentiels de garantie (droit d'être entendu, principe de célérité, principe de coût minimal).

Pour satisfaire d'autre part les objectifs du plan d'action de 1996, la Commission européenne a déposé une recommandation concernant les principes applicables aux organes responsables pour la résolution extrajudiciaires des litiges de consommation (98/257/CE).

Cette recommandation établit les principes applicables aux procédures extrajudiciaires pour le règlement de litiges en matière de consommation. D'autre part, et à titre expérimental, la Commission a établi un formulaire de réclamation destiné à faciliter la communication entre les consommateurs et les professionnels et, dans le cas d'échec d'une solution à l'amiable, de faciliter l'accès aux procédures extrajudiciaires. Ceci dans l'optique de faciliter le fonctionnement du réseau extrajudiciaire européen dont il est question au prochain paragraphe.

Le 25 mai 2000, le Conseil a adopté une résolution relative à un réseau européen d'organes extrajudiciaires de résolution des litiges de consommation. Chaque Etat membre doit désigner un point central (« clearing house »), qui servira de point de contact pour les consommateurs

qui souhaitent entamer une procédure extrajudiciaire dans un autre Etat membre. C'est un des organes extrajudiciaires qui officiera comme « clearing house » dans chaque Etat membre.

En date du 8 juin 2000, le Parlement européen a adopté la Directive 2000/31 relative à certains aspects juridiques des services de l'information, et notamment du commerce électronique dans le marché intérieur (directive sur le commerce électronique). Selon l'article 17 de ce texte, « *les Etats membres veillent à ce que, en cas de désaccord entre un prestataire de services de la société d'information et le destinataire du service, leur législation ne fasse pas obstacle à l'utilisation des mécanismes de règlement extrajudiciaire pour le règlement des différends, disponible dans le droit national, y compris par des moyens électroniques appropriés* ». De même, l'article 17, ch. 2 précise que « *les Etats membres encouragent les organes de règlement extrajudiciaire, notamment en ce qui concerne les litiges en matière de consommation, à fonctionner de manière à assurer les garanties procédurales appropriées pour les parties concernées* ».

4.- **Objectifs**

La Suisse doit également proposer le même type de garantie, dans le domaine de petits litiges de droit de la consommation. Elle doit en outre offrir une législation parfaitement eurocompatible dans l'optique de l'entrée en vigueur des accords bilatéraux.

La Confédération doit ainsi faciliter la création et le fonctionnement d'organes de règlement extrajudiciaire assurant les garanties appropriées pour les parties concernées. Elle doit en outre encourager la résolution de litiges de consommation extrajudiciaire par la reconnaissance de formulaires-types de réclamation du consommateur.

5.- **Développement de la recommandation**

La Commission fédérale de la consommation recommande au Conseil fédéral ce qui suit, à savoir :

- a) **Les cantons, respectivement la Confédération prévoient une procédure de conciliation ou une procédure judiciaire simple et rapide pour les litiges de consommation dont la valeur ne dépasse pas fr. 20'000.-.**

Pour tenir compte de l'augmentation d'environ 35 % du coût de la vie depuis l'adoption de l'ordonnance fixant la valeur litigieuse déterminante dans les procédures en matière de protection des consommateurs et de concurrence déloyale du 14 décembre 1987 (RS 944.8) et, surtout, du développement sans précédent de tous les types de ventes à distance qui permettent d'acheter plus facilement des biens de consommation plus coûteux, il s'avère raisonnable d'élever la valeur litigieuse fixée dans l'ordonnance précitée à fr. 20'000.-. C'est d'ailleurs ce montant qui s'applique pour déterminer les procédures gratuites dans le domaine des litiges relatifs au contrat de travail.

La Commission recommande, dans un premier temps, de modifier l'art. 1^{er} de l'ordonnance précitée. Dans un deuxième temps, il s'agira d'incorporer cette disposition dans le code de procédure civile fédérale, dans un chapitre à consacrer au droit de la consommation.

- b) **La Confédération facilite la création d'organes extrajudiciaires de résolution des litiges de consommation offrant toutes les garanties procédurales pour les parties concernées.**

Il conviendrait, lors de l'établissement du code de procédure civile fédérale, dans un premier temps, de reconnaître le principe du choix laissé au consommateur de saisir la justice « traditionnelle » ou un organe extrajudiciaire, en assurant au consommateur que son acte introductif d'instance sera dans tous les cas interruptif de prescription. Dans un deuxième temps, il conviendrait de prévoir que la décision ou la transaction rendue/passée par/devant l'organe extrajudiciaire est définitive et exécutoire, comme les jugements « traditionnels ». L'organe extrajudiciaire serait ainsi mis sur un pied que les tribunaux traditionnels.

Il conviendrait également de créer un ombudsman suisse de la consommation compétent dans tous les domaines de la consommation où aucun autre organe extrajudiciaire n'est compétent. Il dirigerait ainsi les cas vers l'ombudsman compétent et se saisirait des autres. Cet ombudsman serait également le « clearing house » de la Suisse dans la perspective d'une participation de notre pays au réseau extrajudiciaire européen.

Ces organes extrajudiciaires pourraient également être actifs online sur le modèle de ce qui se fait actuellement aux USA, où des sociétés proposent des sites Internet qui permettent de régler directement des conflits hors la présence des parties, parfois même uniquement à l'aide d'un ordinateur (voir par exemple : clicknsettle.com, onlineresolution.com ou squaretrade.com).

Dans ce contexte, tout organe existant ou à créer, ayant comme compétence la résolution extrajudiciaire des litiges de consommation, devrait respecter au moins les principes suivants :

- Principe de l'indépendance

L'indépendance de cet organe pour la prise de la décision est assurée de façon à garantir l'impartialité de son action. L'institution saisie doit garantir notamment que la personne désignée possède la capacité, l'expérience et la compétence, notamment en matière juridique, nécessaire pour la fonction et qu'elle jouit d'un mandat d'une durée suffisante pour assurer l'indépendance de son action, sans pouvoir être destituée sans justes motifs. Enfin, si la décision est prise de façon collégiale, l'indépendance de l'institution est assurée par la représentation paritaire de consommateurs et de professionnels.

- Principe de la transparence

Des moyens appropriés sont instaurés pour garantir la transparence de la procédure. Ces moyens comportent notamment :

- la communication par écrit ou sous toute autre forme appropriée, à toute personne qui le demande, des informations en matière de description du type de litige, la couverture territoriale, la valeur litigieuse, les règles de procédure relatives à la saisine de l'organe, le coût éventuel de la procédure, le type de règles sur lesquelles se fonde la décision de l'organe (dispositions légales, équité, code de conduite, etc.), enfin les modalités de prise de décision au sein de l'organe ;
- la publication, par l'organe compétent, de rapports annuels relatifs aux décisions rendues permettant d'évaluer les résultats obtenus et d'identifier la nature des litiges qui lui sont soumis.

- Principe du contradictoire

La procédure à suivre doit comporter la faculté, pour toutes les parties concernées, de faire connaître leur point de vue à l'organe compétent et de prendre connaissance de toutes les décisions et positions de la partie adverse ou de l'expert, avant qu'une décision ne soit rendue.

- Principe de l'efficacité

La procédure doit garantir l'accès du consommateur sans être obligée d'utiliser un représentant légal, la gratuité de la procédure ou la fixation de coûts modérés, la fixation de délai court entre la saisine de l'organe et la prise de la décision.

- Principe de la légalité

La décision de l'organe ne peut avoir pour résultat de priver le consommateur de la protection que lui assurent les dispositions impératives de la loi de l'Etat sur le territoire duquel l'organe est établi. De même, toute décision est motivée et communiquée par écrit ou sous toute autre forme appropriée aux parties concernées, dans les meilleurs délais.

- Principe de la liberté

La décision de l'organe ne peut être contraignante à l'égard des parties que si celles-ci en ont préalablement été informées et l'ont expressément acceptée.

- Principe de la représentation

La procédure ne peut pas priver les parties du droit de se faire représenter ou accompagner par un tiers à tout stade de la procédure.

c) La Confédération encourage la résolution extrajudiciaire des litiges de consommation par la reconnaissance de formulaires-types de réclamation du consommateur.

Le but de formulaires-types est d'améliorer le dialogue entre les consommateurs et les professionnels et les aider à atteindre un règlement à l'amiable des problèmes qu'ils peuvent rencontrer dans le cadre de leur transaction. Ils devraient être accessibles dans les quatre langues officielles de la Confédération suisse.

Le formulaire devrait être conçu de manière à guider et orienter le consommateur dans la formulation de sa demande. Il propose un choix de réponses multiples pour aider le consommateur à mieux cerner ses problèmes et sa demande, tout en laissant un espace suffisant pour permettre à ses utilisateurs d'ajouter des précisions supplémentaires ou de décrire des cas particuliers non couverts par les listes du formulaire.

Ce formulaire toutefois serait limité à une simple déclaration (indicative). Il ne s'agirait pas d'un formulaire-type valant avis des défauts au sens de l'article 201 du Code des obligations. Toutefois, en cas de non résolution de litiges à l'amiable, il pourrait servir de document de base permettant l'accès à une procédure extrajudiciaire. Il faudrait alors prévoir qu'il pourrait, dans certains cas, servir à introduire l'instance et à sauvegarder d'éventuels délais de prescription légaux.

En cas de participation ultérieure de la Suisse à l'espace extrajudiciaire européen, ce formulaire offrirait l'avantage d'être déjà eurocompatible.

En annexe à la présente recommandation figure le formulaire-type de réclamation du consommateur émis par les services de la Commission européenne.

Berne, le 6 février 2001

Commission fédérale de la consommation
Le Président

Laurent Moreillon

Annexe mentionnée