

50 16863

Th. Bourgoignie

Le règlement des litiges de consommation :
les procédures judiciaires individuelles

(Paris, 2 et 3 décembre 1983)

UNIVERSITE CATH. DE LOUVAIN
FACULTE DE DROIT
BIBLIOTHEQUE
PLACE MONTESQUIEU, 2
R-1348 LOUVAIN-LA-NEUVE

CDC 5/1984

Le texte qui suit constitue le rapport de synthèse des travaux de la Commission I. "Les procédures judiciaires individuelles" des Vèmes Journées des droits des consommateurs organisées par l'Institut National de la Consommation, à Paris, les 2 et 3 décembre 1983 et consacrées au thème général du règlement des litiges de consommation.

Constat

Plusieurs obstacles à l'accès aux tribunaux font du mode judiciaire de règlement des litiges de consommation l'exception. C'est là une réalité sociologique de base : lorsqu'on parle du traitement des litiges de consommation par les tribunaux, on parle, il faut le savoir, de l'infime minorité des conflits de consommation, soit que le consommateur, lorsqu'il ressent un conflit, n'en perçoive pas la dimension juridique, soit qu'il renonce à agir - se sentant en état d'infériorité manifeste à l'égard du professionnel mais aussi à l'égard du monde judiciaire (avocats et juges) -, soit encore qu'il cherche à agir par le truchement de voies parajudiciaires de règlement du litige mises en place à l'initiative privée ou publique. Diverses barrières dissuadent le consommateur individuel de faire valoir ses droits devant les tribunaux; elles sont non seulement de nature financière (coûts des démarches à accomplir, frais de justice, honoraires des intermédiaires tels les avocats, ...) mais aussi et parfois même surtout de nature psychologique et culturelle - mauvaise image de marque de la justice perçue avant tout comme une justice pénale, culpabilisante, ou comme la justice "des plus forts", etc. Des enquêtes menées à l'étranger confirment que le nombre de litiges de consommation dans lesquels le consommateur est demandeur et utilise la voie judiciaire n'excéderait pas 5 % des situations conflictuelles.

Ce constat posé, il faut reconnaître que la réforme est vaste et la Commission I - dont je vous rapporte ici les travaux - s'est penchée, au milieu des diverses solutions possibles, sur la question des aménagements éventuels à apporter à la procédure judiciaire de règlement des litiges individuels de consommation. Afin d'être le plus clair possible dans la présentation de ces conclusions, je partirai de l'ordre chronologique du déroulement de l'instance et m'efforcerai, à chaque étape, de vous faire part des éléments de convergence ou de consensus des membres de notre Commission. Il convient d'ailleurs d'insister sur le remarquable consensus qui s'est dégagé tout au long des débats entre les organisations de consommateurs présentes d'une part et, sur une majorité de points, entre les représentants des consommateurs et les professionnels représentés au sein de cette Commission d'autre part.

Mesures visant à améliorer le règlement des litiges individuels

1. Choix d'une juridiction

Trois options principales se sont dégagées quant à la juridiction déclarée compétente pour le règlement des litiges de consommation :

(a) le rejet de structures nouvelles composées de façon paritaire entre représentants des consommateurs et représentants des professionnels selon le modèle des Conseils de Prud'homme, et ce, pour deux raisons principales, l'une de fond et l'autre pratique : (1°) réaffirmation de la confiance au système judiciaire et en l'unicité de la justice; (2°) impossibilité pratique dans laquelle se trouvent les organisations de consommateurs de disposer d'un nombre suffisant de personnes pour siéger dans ces structures à égalité de pouvoir et de compétence avec les représentants professionnels;

(b) le choix du tribunal d'instance comme juridiction naturelle des litiges individuels de consommation : le tribunal d'instance apparaît en effet comme le plus proche du justiciable, tant géographiquement qu'humainement ou psychologiquement; les participants ont, à ce propos, regretté la disparition des juges de paix;

(c) la recherche de modes de simplification de la procédure pour tous les litiges soumis à la compétence du tribunal d'instance, c'est-à-dire pour tous les litiges inférieurs à 20.000 francs : les procédures simplifiées doivent trouver à s'appliquer à tous les litiges soumis au juge d'instance et ne pas se limiter aux seuls "litiges de consommation". La définition d'un tel critère de compétence paraît d'ailleurs difficile. Les règles simplifiées dont il va être question s'appliquent donc à la résolution de tous les différends soumis au tribunal, quelle que soit leur valeur en-dessous de 20.000 francs et non à une catégorie de litiges dont le montant serait inférieur à ce plafond, comme le font les expériences étrangères où le plafond retenu pour l'organisation de procédures simplifiées au sein de la juridiction de premier degré dépasse rarement 7. à 8.000 francs. De l'avis des participants de la Commission I, il n'y a pas lieu de distinguer entre "petits" ou "gros" litiges; il y a des droits qui doivent pouvoir être exprimés et défendus adéquatement devant le tribunal d'instance. Une extension de la compétence du tribunal d'instance a même été suggérée

qui permettrait la définition de compétences spéciales, d'englober notamment la vente, la location et la réparation de véhicules automobiles.

2. L'introduction de l'affaire

La juridiction étant choisie, comment introduire l'affaire ?

Il est apparu à tous que la saisine du tribunal devait être considérablement simplifiée. Suggestion a été faite de mettre à la disposition des justiciables, non seulement au secrétariat-greffe, mais aussi auprès des mairies, des éventuelles maisons de consommation dont la création est envisagée ou autres centres de consultation, des organisations de consommateurs, des bureaux de postes, ... des formulaires-type de saisine, rédigés de façon concise et intelligible. La saisine du tribunal s'opérerait par la simple remise ou l'envoi du formulaire au secrétariat-greffe, accompagné, le cas échéant, des pièces justificatives. L'introduction de l'affaire serait donc écrite, le consommateur pouvant ainsi se faire utilement conseiller pour remplir les formulaires, préciser et qualifier l'objet de sa demande et choisir les pièces à y joindre.

Le défendeur se trouverait informé de la demande par lettre recommandée avec avis de réception. L'expérience révélant que le particulier qui travaille n'a pas toujours l'occasion d'aller chercher ce courrier à la poste, il devrait être conseillé de doubler l'envoi de la lettre recommandée par l'envoi d'une lettre simple.

Le formulaire mis à la disposition du consommateur mentionnerait les diverses procédures disponibles entre lesquelles le demandeur serait appelé à faire un choix. A ce niveau, une meilleure information est apparue nécessaire, aux yeux des membres de la Commission, sur l'existence de procédures particulières de règlement des conflits, dont pourrait profiter utilement le consommateur, moyennant certains aménagements.

3. Procédures particulières en place

La Commission s'est intéressée plus particulièrement à trois procédures : la procédure du référé, la procédure d'injonction de payer et la procédure de conciliation. Elle en a, à chaque fois, souligné l'intérêt pour le consommateur, qui ne paraît pas en connaître toutes les possibilités d'usage.

On formulera ici une remarque générale qui a son importance sur le plan stratégique : l'oeuvre à accomplir sur le plan des procédures judiciaires de règlement des litiges individuels de consommation ne passe pas nécessairement par un travail de réforme fondamental qui bouleverserait nos principes généraux du droit et principalement ceux du droit de la procédure civile. De multiples instruments existent déjà qui soit pourraient être davantage utilisés par les demandeurs, soit devraient être davantage exploités par le juge dans le déroulement de l'instance.

(a) Procédure du référé devant le tribunal d'instance

Les avantages de la procédure ont été soulignés (simplicité, rapidité, coût réduit) ainsi que ses multiples champs d'application possibles pour le consommateur demandeur (demande de mesures provisoires telles que l'autorisation de faire faire les travaux par un tiers ou l'obligation d'exécuter un service) ou pour le consommateur défendeur (possibilité d'obtenir des délais de grâce en cas de retard de paiement). Pour être efficace cependant, la procédure appelle une réforme de la pratique des provisions dont le coût - 5.000 francs minimum - constitue un obstacle décisif, d'autant qu'il se trouve le plus généralement porté intégralement à charge du seul demandeur ou consommateur. Le partage à tout le moins de cette charge s'impose; lorsque les responsabilités du défendeur professionnel paraissent certaines; il paraît normal de mettre à sa charge la provision requise, en prévoyant aussi la possibilité effective pour le juge de veiller à l'exécution de la consignation.

(b) La procédure d'injonction de payer devant le tribunal d'instance

Cette procédure présente elle aussi des avantages, bien que son image de marque auprès des consommateurs soit plutôt négative. Lorsque le consommateur la subit comme défendeur, elle permet au juge un meilleur contrôle des créances qui lui sont présentées et, de ce fait, peut aboutir à une meilleure protection des intérêts économiques du débiteur que le recours à des modes de recouvrement de type parallèle ou privé.

Mais la procédure d'injonction devrait également servir au consommateur en tant que demandeur, notamment lorsqu'il entend récupérer des sommes versées en acompte ou des cautions.

Suggestion a également été faite d'étendre la procédure d'injonction à des obligations de faire, telles que livrer une chose, fournir un service, exécuter un contrat de garantie, effectuer une réparation. Il s'agirait là d'un utile contrepoids à l'injonction de payer, mais dont les modalités d'application soulèvent quelques difficultés et devraient faire l'objet d'un examen plus approfondi.

(c) La procédure de conciliation devant le tribunal d'instance

La procédure de conciliation devant le tribunal d'instance est sans aucun doute celle qui appelle le plus d'aménagements. Il y a lieu d'éviter en effet que cette procédure ne soit utilisée par le professionnel comme un moyen dilatoire; l'expérience montre que telle est trop souvent la réalité. Des règles plus contraignantes doivent être prévues, qui permettent au juge : (1°) de requérir la comparution personnelle des parties, (2°) de prononcer immédiatement un jugement par défaut en cas d'absence de l'une des parties et (3°) de proposer aux parties, en cas d'échec de la conciliation, soit de juger immédiatement l'affaire, soit de prévoir une audience de jugement ultérieure, sans qu'il soit besoin de saisir à nouveau le tribunal.

4. Déroulement de la procédure contentieuse ordinaire

Trois problèmes principaux ont, à ce stade, retenu l'attention des membres de la Commission :

- les règles relatives à l'administration de la preuve;
- les mesures d'assistance et de représentation du consommateur;
- les voies d'exécution des jugements intervenus.

(a) Règles relatives à l'administration de la preuve

Deux idées-force ont guidé les débats. Premièrement, le souci d'éviter de devoir recourir à l'expertise lorsque d'autres modes d'instruction peuvent suffire. Il apparaît, à la lumière des textes existants, qu'un rôle plus actif du juge devrait déjà largement améliorer l'administration de la preuve. Il a été fait mention, à cet égard, de plusieurs recommandations concrètes dont je ne reprends ici que les principales : vérification personnelle du juge plus systématique (déplacement sur les lieux, audition des parties ou de l'une d'elles, attestations de tiers et enquêtes,...); recours à des techniciens en tant que "constatants" ou "consultants", sorte de procédure d'expertise simplifiée dans laquelle le juge conserve un large pouvoir d'appréciation; recours à des listes de consultants plus étoffées que les listes actuelles d'experts, jugés souvent surqualifiés pour le règlement des petits litiges, et comportant notamment le nom de professionnels compétents, de petits artisans et de fonctionnaires de l'Administration.

Une proposition plus fondamentale encore a été suggérée, à savoir la création d'un Fonds d'aide aux consommateurs, chargé de faire l'avance au consommateur des frais d'expertise lorsque celle-ci s'avère inévitable. Le Fonds se trouverait alimenté par les amendes civiles infligées dans le cadre des litiges de consommation, un pourcentage des amendes pénales infligées aux professionnels ayant commis des infractions aux règles du droit de la consommation et par les indemnités mises à charge des professionnels dans les actions de groupe ne comportant pas de réclamation individuelle (action de groupe à intérêt diffus). Afin que la création du Fonds n'entraîne pas une dilution de la responsabilité des individus, il va de soi qu'il ne s'agirait là que d'avances et que le Fonds resterait habilité à recouvrer ces sommes auprès des professionnels perdants.

Une seconde idée-force du débat sur la preuve a été de souhaiter qu'en certaines matières à tout le moins, un renversement de la charge de la preuve soit réalisé au profit du consommateur. Deux domaines où les problèmes paraissent particulièrement aigus à cet égard ont été cités : la garantie légale contre les vices cachés et la responsabilité du fait des produits, d'une part; la publicité mensongère, de l'autre.

(b) Mesures d'assistance et de représentation du consommateur

Si l'unanimité s'est faite sur la question de l'assistance que doivent pouvoir donner les organisations de consommateurs au consommateur individuel lorsque ce dernier agit devant le tribunal d'instance (au niveau de la préparation des dossiers, de leur présentation, de la collecte des éléments de preuve,...), l'idée d'autoriser les organisations de consommateurs à représenter les consommateurs en justice, a été plus longuement discutée. Le besoin d'une telle représentation est apparu important, voire indéniable, tout en insistant sur le fait qu'un tel rôle des organisations de consommateurs accroîtrait sensiblement leur responsabilité et que la plus grande prudence s'impose donc. A l'impossibilité d'une telle représentation que consacre le droit actuel, la Commission préférerait que soit offerte aux organisations de consommateurs la faculté, si le consommateur le demande et si l'organisation le souhaite, de représenter le consommateur individuel devant le juge d'instance.

(c) Voies d'exécution

Il est clair à tous que l'ensemble des réformes proposées ci-dessus ne représente guère de progrès effectif pour le consommateur si elles aboutissent au prononcé de décisions judiciaires qui ne sont pas suivies d'effet par défaut d'exécution. Des rapports et des débats soumis à la Commission, il ressort que la question des voies d'exécution devrait constituer l'un des thèmes de réflexion majeures pour l'avenir. La situation paraît être effectivement celle d'une impasse et partant d'un gaspillage énorme de temps, d'énergie et d'argent, en même temps qu'elle constitue un véritable déni de justice préjudiciable à l'image même de la justice auprès des citoyens.

Lorsque le débiteur reste solvable, les difficultés d'exécution ne sont pas minces : nouvelle assignation, coûts complémentaires, recours abusif à la procédure d'appel,...; dès lors que le débiteur est jugé insolvable, tout espoir de récupération pour le consommateur paraît s'évanouir. Une avalanche de propositions ont été formulées dont je ne voudrais retenir ici que les principales :

- certaines portent sur un contrôle renforcé de l'organisation, par le professionnel, de son insolvabilité : réglementation des techniques permettant au professionnel de se créer une surface illusoire de solvabilité (sociétés fictives, clauses de réserve de propriété, contrat de location-vente ...);

- d'autres concernent une modification des règles relatives à la distribution des biens du débiteur défaillant : un consensus s'est dégagé sur le fait de reconnaître une place super-privilegiée aux consommateurs, dans la hiérarchie des créanciers à la faillite, venant immédiatement après les salariés, mais avant les établissements publics tels que le Trésor et la sécurité sociale;

- d'autres propositions enfin, visent à la mise en place de mécanismes permettant une répartition des risques de défaillance sur l'ensemble de la communauté par la création d'un Fonds de garantie ou la souscription d'assurances obligatoires; si cette piste de réflexion a été suggérée, elle n'a pu faire l'objet de commentaires plus détaillés.

Il est enfin apparu choquant aux membres de la Commission qu'aucune procédure semblable à celle dont peuvent bénéficier les professionnels en état de cessation de paiement, ne soit prévue pour le consommateur endetté. Une réflexion est demandée sur les possibilités d'introduire en droit français, une procédure de "faillite civile" du consommateur, déjà connue dans certaines législations étrangères.

Je ne pourrais conclure, Monsieur le Président, ces remarques limitées aux questions de procédure, sans faire part de ce qu'à plusieurs moments au cours des débats est apparue la nécessité de lier les réformes proposées ci-dessus, à des initiatives plus globales sur les plans notamment de la formation et de l'information des consommateurs aux procédures existantes, ainsi que des divers intermédiaires ou auxiliaires de la justice appelés à intervenir dans le règlement des litiges de consommation (avocats, experts, huissiers, greffiers et juges). Sur le plan aussi de la modification de certaines règles du droit matériel, susceptible, par une action en amont, de prévenir la survenance de nombreux conflits. Les domaines les plus fréquemment cités à cet égard ont été le droit de la garantie, le droit de la construction, les clauses abusives en général et les règles d'accès à la profession pour les prestataires de service.

Enfin, il a été fait allusion à plusieurs reprises à la nécessité de modifier la législation relative à l'aide judiciaire en vue d'en étendre le bénéfice à une plus grande catégorie de la population.

Voilà, Monsieur le Président, un ensemble de propositions ponctuelles ou générales, techniques ou fondamentales. Elles constituent certes un programme chargé à la mise en oeuvre duquel les membres de la Commission I, de même, sans aucun doute, que tous les participants à ces Journées, espèrent assister dans les années prochaines.