

CONSOMMATEURS ET ACCÈS À LA JUSTICE : UN GUICHET UNIQUE POUR LES CONSOMMATEURS

Rapport final du projet
présenté au Bureau de la consommation
d'Industrie Canada



juin 2011

Rapport publié par :



6226 rue Saint-Hubert
Montréal (Québec) H2S 2M2

Téléphone : 514 521-6820
Sans frais : 1 888 521-6820
Télécopieur : 514 521-0736

union@consommateur.qc.ca
www.consommateur.qc.ca/union

Membres de l'Union des consommateurs

ACEF Abitibi-Témiscamingue
ACEF Amiante – Beauce – Etchemins
ACEF de l'Est de Montréal
ACEF de l'Île-Jésus
ACEF de Lanaudière
ACEF Estrie
ACEF Grand-Portage
ACEF Montérégie-est
ACEF du Nord de Montréal
ACEF Rive-Sud de Québec
ACQC
Membres individuels

Rédaction du rapport

- Simon Carreau

Direction de rédaction

- Me Marcel Boucher

ISBN 978-2-923405-47-6



Union des consommateurs est membre de l'Organisation internationale des consommateurs (CI), une fédération regroupant 234 membres en provenance de 113 pays.

L'usage du masculin, dans ce rapport, a valeur d'épicène.

Union des consommateurs a reçu du financement en vertu du Programme de contributions pour les organisations sans but lucratif de consommateurs et de bénévoles d'Industrie Canada. Les opinions exprimées dans ce rapport ne sont pas nécessairement celles d'Industrie Canada ou du gouvernement du Canada.

© Union des consommateurs — 2011

Table des matières

UNION DES CONSOMMATEURS, <i>la force d'un reseau</i>	4
REMERCIEMENTS	5
INTRODUCTION	6
1. JUSTICE, ACCESSIBILITE ET DROIT DE LA CONSOMMATION	10
1.1 Accès à la justice, au-delà des tribunaux	10
1.2 Problèmes d'accessibilité aux institutions judiciaires et à la justice	11
1.3 La justice, au-delà des recours pour litiges	16
1.4 Conclusion	19
2. MESURES POUR ACCROITRE L'ACCÈS À LA JUSTICE	20
2.1 Aide juridique	20
2.2 Assurances frais juridiques	21
2.3 Tribunaux de petites créances	24
2.4 Recours collectifs	27
2.5 Modes alternatifs de résolution de conflits	29
2.6 Centres de justice de proximité	34
2.7 Conclusion	37
3. EXEMPLES DE TRIBUNAUX DE LA CONSOMMATION À L'ÉTRANGER	40
3.1 Généralités	40
3.2 Gauteng, Afrique du sud : <i>Consumer Affairs Court</i>	42
3.3 New South Wales, Australie consumer, trader and tenancy tribunal	47
3.4 Inde : District forums, State consumer disputes redressal commissions et National consumer disputes redressal commission	54
3.5 Malaisie : Tribunal for consumer claims malaysia	60
3.6 Lisbonne, Portugal : Centro de arbitragem de conflitos de consumo	64
3.7 Punjab (Gujrat), Pakistan : <i>District consumer court</i>	68
3.8 Malte : Malta consumer claims tribunal	72
3.9 Turquie : les comités d'arbitrages et les tribunaux de la consommation	74
4. ANALYSE SYNTHÈSE DES INSTITUTIONS ÉTUDIÉES	78
4.1 Généralités	78
4.2 Tableau récapitulatif	86
4.3 Commentaires des chercheurs spécialisés en accès à la justice en droit de la consommation	87
5. CONCLUSION	93
6. RECOMMANDATIONS	102
MÉDIAGRAPHIE	105

UNION DES CONSOMMATEURS, *la force d'un réseau*

L'Union des consommateurs est un organisme à but non lucratif qui regroupe plusieurs Associations coopératives d'économie familiale (ACEF), l'Association des consommateurs pour la qualité dans la construction (ACQC) ainsi que des membres individuels.

La mission de l'Union des consommateurs est de représenter et défendre les droits des consommateurs, en prenant en compte de façon particulière les intérêts des ménages à revenu modeste. Les interventions de l'Union des consommateurs s'articulent autour des valeurs chères à ses membres : la solidarité, l'équité et la justice sociale, ainsi que l'amélioration des conditions de vie des consommateurs aux plans économique, social, politique et environnemental.

La structure de l'Union des consommateurs lui permet de maintenir une vision large des enjeux de consommation tout en développant une expertise pointue dans certains secteurs d'intervention, notamment par ses travaux de recherche sur les nouvelles problématiques auxquelles les consommateurs doivent faire face; ses actions, de portée nationale, sont alimentées et légitimées par le travail terrain et l'enracinement des associations membres dans leur communauté.

L'Union des consommateurs agit principalement sur la scène nationale, en représentant les intérêts des consommateurs auprès de diverses instances politiques, réglementaires ou judiciaires et sur la place publique. Parmi ses dossiers privilégiés de recherche, d'action et de représentation, mentionnons le budget familial et l'endettement, l'énergie, les questions liées à la téléphonie, la radiodiffusion, la télédistribution et l'inforoute, la santé, l'alimentation et les biotechnologies, les produits et services financiers, les pratiques commerciales, ainsi que les politiques sociales et fiscales.

Finalement, dans le contexte de la globalisation des marchés, l'Union des consommateurs travaille en collaboration avec plusieurs groupes de consommateurs du Canada anglais et de l'étranger. Elle est membre de l'*Organisation internationale des consommateurs* (CI), organisme reconnu notamment par les Nations Unies.

Remerciements

L'auteur tient à remercier chaleureusement Lisette Rudge, Fati Manamela, Yasir Azher, Rahazlan Affandi Bin Abdul, Jehangir Gai et Isabel Mendes Cabeçadas. Sans leur aimable collaboration, cette étude n'aurait pas été possible. Merci!

Merci également à Marc Lacoursière, Thierry Bourgoignie et Pierre-Claude Lafond pour leur participation.

Introduction

“[...] The impact of a well-functioning court system extends far beyond the number of cases it resolves. The more timely and predictable a court’s decisions, the better able firms are to predict the outcome of any dispute. As predictability and timeliness improve, the number of disputes filed may decline, because a credible threat of pursuing a remedy in court provides incentives for the parties to honor their obligations. Bargaining takes place in the shadow cast by the courts and the laws they enforce. The stronger the shadow they cast, the lower the risk of transacting, the larger the number of transactions, and the lower their cost [...]”¹.

La capacité de citoyens, théoriquement égaux devant la justice, à faire valoir leurs droits, droits dont tous, en théorie, bénéficient également, présente des inégalités flagrantes. Il s’agit là d’un paradoxe qui est source de débats et de revendications depuis fort longtemps. Les difficultés d’accès à la justice constituent en effet une problématique qui préoccupe constamment et qui représenterait, d’après certains, le talon d’Achille de notre système de justice. Que ce soit dans le domaine des litiges civils, en droit de la famille ou encore dans les litiges opposant des parties devant les divisions des Petites créances, les problèmes que rencontrent certains justiciables semblent omniprésents. Contraintes économiques, longs délais, coûts accrus, honoraires d’avocats élevés et complexité des procédures sont parmi les problèmes du système qui ont été identifiés à maintes reprises comme étant des facteurs qui découragent les justiciables à amener leur cause devant les tribunaux ou encore les incitent à abandonner en cours de route. De toute évidence, les litiges de consommation n’échappent pas à ces inconvénients. Les consommateurs hésitent souvent, pour de multiples raisons, à tenter des recours devant les tribunaux. Dans l’éventualité où ils osent s’y aventurer, les difficultés que rencontrent les consommateurs s’avèrent fort décourageantes, comme l’indiquent nombre de recherches, conférences et écrits à travers le Canada qui se penchent sur les problèmes d’accès à la justice pour les consommateurs².

De surcroît, les mesures proposées par les gouvernements, associations de consommateurs, chercheurs et universitaires au courant des dernières décennies, avec pour but l’accroissement de l’accès, ne semblent pas avoir atténué les problèmes d’accès à la justice de notre système judiciaire. Instauration des programmes d’aide juridique, assurances de frais juridiques, mise sur pied des cours de petites créances ou encore implantation de nouvelles procédures, telles que le recours collectif et les modes alternatifs de règlement de conflits, nombreuses sont les mesures qui ont été mises de l’avant afin d’améliorer l’accès à la justice pour le public en général et pour les consommateurs en particulier. Le système judiciaire lui-même, comme on a pu le voir dans la décision de la Cour suprême du Canada dans l’affaire *Dell c. Union des*

¹ Richard E. Messick, « *What Governments Can Do To Facilitate the Enforcement of Contracts* », Prepared for Reforming the Business Environment: From Assessing Problems to Measuring Results, Cairo, Egypt, November 28 – December 1, 2005, p. 10.

² Pierre-Claude Lafond (dir.), *L’accès des consommateurs à la justice*, Cowansville, Canada, Les Éditions Yvon Blais, 2010, 180 pages. David Cuming, *L’accès à la justice : Comment y parvenir?*, Montréal, Canada, juillet 2004, http://www.consommateur.qc.ca/union-des-consommateurs/docu/protec_conso/acces_justice.pdf. Marc Lacoursière, « Le consommateur et l’accès à la justice », *Les Cahiers de Droit*, vol. 49, no. 1, mars 2008. Kent Roach et L. Sossin, *Access to Justice and Beyond*, Faculté de droit, Université de Toronto, 2009.

*consommateurs*³, semble vouloir encourager l'utilisation des modes alternatifs de règlement de conflits, tels que l'arbitrage – lesquels permettraient théoriquement d'offrir une avenue vers une justice rapide et à faibles coûts – afin de régler les litiges de consommation⁴.

En 2010, l'Union des consommateurs a réalisé une étude sur l'efficacité de l'arbitrage en matière de consommation⁵. Dans ce rapport, nous sommes arrivés à la conclusion que, bien qu'il semble s'agir d'un mode de résolution de conflit d'une très grande efficacité pour trancher les litiges commerciaux et internationaux, l'arbitrage ne semble pas convenir aux litiges de consommation, étant donné la disparité de pouvoir existant entre consommateurs et commerçants, ainsi que celles des ressources et connaissances, qui sont plus limitées pour le consommateur que pour le commerçant. Nous constatons aussi qu'il n'existe au Canada aucun système d'arbitrage de litiges de consommation, ces derniers devant être menés devant des tribunes dédiées aux litiges commerciaux ou encore aux États-Unis, et rattachons en partie à ce fait notre conclusion quant à l'inefficacité de l'arbitrage des litiges de consommation. Afin que l'arbitrage des litiges de consommation représente une alternative convenable au système judiciaire, il importe que soient mises en place certaines balises visant à garantir aux parties, mais surtout à la partie la plus faible, le respect de ses droits fondamentaux et à offrir également les garanties essentielles qui sont les piliers de tout système décisionnel équitable.

Toujours dans cette même étude, nous nous sommes penchés sur les systèmes d'arbitrage de litiges de consommation mis sur pied dans des juridictions étrangères, afin de voir si d'autres instances avaient mis en place des mesures particulières visant à corriger chez eux les problèmes que nous constatons au Canada. Il est ressorti que certains des systèmes existant à l'étranger et qui portent le nom « d'arbitrage » ressemblent beaucoup plus, en matière de consommation, à des cours de justice qu'à de l'arbitrage proprement dit, tant par leur fonctionnement et la nomination des décideurs que par les balises mises en place afin de garantir le respect des garanties essentielles que doit offrir un système de règlement de conflits.

Nous nous sommes dès lors questionnés sur l'utilité de mettre en place au Canada des tribunes judiciaires spécialisées dans les litiges de consommation. Une telle mesure pourrait-elle être une solution viable aux problèmes qui minent notre système de justice et qui réduisent l'accès pour les consommateurs?

Les multiples réformes législatives entreprises à travers le Canada en vue d'octroyer plus de droits aux consommateurs soulèvent un certain questionnement, la nécessité pour les consommateurs d'avoir à leur disposition des moyens effectifs pour faire valoir leurs droits se confrontant aux problèmes d'accès constatés par ailleurs. Certaines juridictions étrangères ont misé sur la création de tribunaux dédiés entièrement aux litiges de consommation, à la manière d'une forme de guichet unique combinant services juridiques, médiation et cours de justice.

La question récurrente de l'accès à la justice en matière de consommation doit nous amener à rechercher des solutions ambitieuses – à défaut d'être définitives – à ce problème. C'est dans

³ *Dell Computer Corp. c. Union des consommateurs*, [2007] 2 R.C.S. 801, 2007 CSC 34.

⁴ Pierre-Claude Lafond, « L'émergence des solutions de rechange à la résolution judiciaire des différends en droit québécois de la consommation : fondement et inventaire », in Pierre-Claude Lafond (dir.), *Mélanges Claude Masse – En quête de justice et d'équité*, Les Éditions Yvon Blais, 2003; Stéphanie Raymond-Bougie, *L'arbitrage des différends en droit de la consommation. Une nouvelle approche*, Cowansville, les Éditions Yvon Blais, 2005.

⁵ Yanick Labelle, *L'arbitrage de consommation : un processus équitable et efficace?*, Union des consommateurs, présenté au Bureau de la consommation d'Industrie Canada, juin 2009, http://www.consommateur.qc.ca/union-des-consommateurs/docu/protoc_conso/arbitrageF.pdf .

ce chantier que s'inscrit cette recherche qui pose la question suivante : est-ce que la centralisation des services juridiques offerts aux consommateurs au sein d'une seule et unique instance, judiciaire ou quasi judiciaire, pourrait constituer ce genre de solution ambitieuse, susceptible d'améliorer significativement l'accessibilité à la justice pour les consommateurs ? La mise sur pied d'un tribunal de la consommation pourrait-elle représenter une façon efficace de s'attaquer de manière globale aux problèmes d'accès à la justice en matière de droit de la consommation?

Étant donné le peu de littérature portant sur ce type de modèle, il faut, pour répondre à ces questions, aller interroger directement les expériences étrangères. Quelles sont les caractéristiques des modèles de ce type de tribunal dédié aux litiges de consommation adoptés à l'étranger? Quels en sont les avantages et inconvénients? Un tribunal de ce type pourrait-il représenter dans les provinces canadiennes une solution pertinente et applicable aux problèmes d'accès à la justice des consommateurs?

Notons par ailleurs que la présente recherche ne portera pas sur l'analyse de l'efficacité des différents moyens mis de l'avant dans le passé afin de faciliter l'accès à la justice pour le public en général et pour les consommateurs; cet exercice a été fait à maintes reprises dans d'autres études. Bien que nous fassions un inventaire rapide des mesures existantes, nous nous intéresserons ici spécifiquement au modèle d'un tribunal dédié aux litiges de consommation, par le biais d'une analyse comparative des différents types de tribunaux spécialisés mis sur pied dans différentes juridictions et des avantages et inconvénients qu'ils peuvent présenter. Malgré l'importance certaine que les considérations économiques pourraient avoir dans l'analyse de la faisabilité de l'instauration d'un tribunal de la consommation, notre étude ne porte pas non plus sur une analyse coûts/bénéfices de l'instauration d'un tribunal de la consommation. Tel que le mentionne le Conseil canadien de la magistrature, une telle approche à l'évaluation du système de justice n'existe pas encore et nécessite que soient développées de nouvelles évaluations méthodologiques qui permettent une analyse coûts/bénéfices du système de justice⁶.

Dans le premier chapitre, nous prenons d'abord le temps de réfléchir, sur la base d'une revue de littérature, au concept même de l'accès à la justice : quand on parle d'accès à la justice, qu'entendons-nous vraiment par le mot *justice*? Et que devrait-on idéalement entendre? Et si l'on désire s'y attaquer efficacement, comment doit-on comprendre les problèmes d'accès?

Dans le second chapitre, nous passerons en revue les solutions qui ont été traditionnellement avancées pour s'attaquer aux problèmes d'accès à la justice et nous en ferons un survol à partir des conclusions et critères de justice identifiés dans la partie précédente. Cela nous donnera ensuite une meilleure vue d'ensemble sur les lacunes persistantes en matière d'accès à la justice.

Le chapitre 3, qui constitue le cœur du rapport, présentera le résultat de notre démarche de recherche auprès de 8 institutions étrangères, dont sept avec lesquelles nous sommes entrés en contact. On y trouvera une présentation relativement détaillée de chacune des institutions, suivie d'une synthèse des principales modalités sur lesquelles des différences significatives ont été observées.

⁶ Conseil Canadien de la magistrature, *Access to Justice : Report on Selected Reform Initiatives in Canada*, Sub-committee on Access to Justice (Trial Courts) of the Administration of Justice Committee, juin 2008, p. 19, http://www.cjc-ccm.gc.ca/cmslib/general/2008_SelectedReformInitiatives_Report_final_EN.pdf.

Le chapitre 4 présentera les commentaires de trois universitaires experts en droit de la consommation auxquels nous avons demandé, sur la base d'un document synthèse présentant les sept institutions que nous avons étudiées, leur avis sur l'opportunité, pour les juridictions canadiennes, de mettre en place un tribunal de la consommation.

Enfin, en conclusion, nous récapitulerons les principales conclusions de notre recherche quant à la pertinence d'adapter un modèle de tribunal de la consommation aux réalités canadiennes en vue de s'attaquer aux problèmes d'accès à la justice en droit de la consommation.

1. Justice, accessibilité et droit de la consommation

À la suite de l'édition 2007 des journées internationales de l'Association Henri Capitant, où treize rapporteurs ont rendu compte des problèmes d'accès à la justice en matière de consommation dans leur pays, le professeur Pierre-Claude Lafond concluait que « le problème [d'accès à la justice] persiste plus que jamais et la question demeure toujours d'actualité⁷ ». Avant de se pencher, dans le chapitre suivant, sur les solutions déjà avancées pour tenter de résoudre les problèmes d'accès à la justice en droit de la consommation, nous proposons une revue des enjeux autour de la question de l'accessibilité à la justice en matière de consommation.

Lorsque l'on insiste sur la nécessité d'accroître l'accès à la justice, à quoi donc référons-nous ? Qu'est-ce qui se cache derrière le mot « justice » ? En quoi consiste donc cette « justice » à laquelle il faudrait faciliter l'accès ? Quelles sont les spécificités de cette problématique, lorsqu'appliquée au domaine de la consommation ?

Nous examinerons aussi les propositions qui ont été faites en vue de conceptualiser les barrières à l'accessibilité, afin de donner quelques clés de lectures qui nous seront utiles pour le chapitre suivant.

1.1 Accès à la justice, au-delà des tribunaux

La première et la plus évidente des façons d'aborder le problème d'accès à la justice consistent à étudier les barrières et les obstacles qui peuvent se dresser sur le chemin d'un justiciable qui souhaite intenter un recours judiciaire ou s'adresser aux tribunaux. L'accès à la justice est alors compris comme étant l'accès aux tribunaux et aux recours judiciaires. Comme le soulignait Pierre-Claude Lafond : « Dans la conception classique, la résolution des différends passe nécessairement par le tribunal. Cette conception purement judiciaire de l'accès à la justice ne vise ni plus ni moins qu'à améliorer l'accès des citoyens aux institutions en place⁸ ».

Aussi importante que soit cette perspective, elle n'est guère suffisante lorsque l'on s'interroge sur l'accès à la justice, qui dépasse le simple accès aux tribunaux. *La Justice* ne saurait être considérée comme une institution, un lieu, une loi, une procédure, une doctrine, etc.

Une bonne part de la légitimité des lois, du système de justice et de l'État de droit tient à ce que les lois doivent s'appliquer à tous également, et que tout individu doit être traité équitablement par le système de justice. Ce traitement équitable doit notamment être assuré par le respect des principes de justice naturelle, cristallisés, dans les cours de justice, par les règles de preuve et de procédure. En ce sens, la justice est une garantie (ou une promesse) de moyen : que toute affaire sera traitée équitablement, selon un processus rigoureux, etc. Mais la justice ne se résume pas à cela.

Le juge en chef du Manitoba de 1887 à 1899, Sir Thomas W. Taylor a écrit un jour : « I am not here to dispense justice. I am here to dispose of this case according to the law. Whether this is

⁷ Pierre-Claude Lafond, « Le consommateur et le procès – Rapport général », *Les Cahiers de Droit*, vol. 49, no 1, mars 2008, p. 133.

⁸ *Ibid.*, p. 134.

or is not justice is a question for the legislature to determine⁹. » Les juges appliquent la loi. Il revient aux législateurs (et aux citoyens en tant que sujets politiques) d'assurer le caractère juste des lois; sans cette préoccupation, la justice devient une garantie de moyen dans l'application de lois qui pourraient en elles-mêmes être injustes. Nos sociétés évoluant constamment, tant sur les plans matériels que sur celui des mentalités, le travail du législateur est constamment à recommencer.

La justice est aussi affaire de résultat¹⁰. D'une certaine façon, la loi et les juges importent peu aux citoyens qui vivent un litige. Que le conflit soit traité au sein d'un processus qui leur apparaîtra juste et équitable est certes important, mais ce qui leur importera surtout, ce sera d'arriver à un règlement satisfaisant, et ce, le plus simplement possible, c'est-à-dire, principalement, dans les meilleurs délais et aux plus bas coûts (monétaire, de temps, émotif) possible.

C'est à ce besoin de simplicité et d'efficacité que répond le développement des procédures alternatives de règlements des différends. Inversement, si le système judiciaire, en appliquant les lois et ses règles de procédure, n'en arrive pas à produire des résultats qui seront perçus comme juste, il y risque sa crédibilité. Comme le souligne encore Pierre-Claude Lafond, « Les tribunaux judiciaires constituent des instruments de la justice, non la justice elle-même. Ils ne possèdent pas le monopole de la résolution des conflits¹¹ ». Ainsi, un travail de réflexion sur l'accès à la justice ne doit pas prendre en compte uniquement les institutions judiciaires ; il faut garder à l'esprit l'importance des résultats et inclure les diverses formes de mécanismes alternatifs de règlement des différends.

1.2 Problèmes d'accessibilité aux institutions judiciaires et à la justice

Les problèmes les plus évidents d'accès à la justice, au Québec, au Canada ou ailleurs dans le monde, sont assez connus et restent essentiellement toujours les mêmes. Pour résumer ce qui est mentionné dans de nombreux textes et articles, dont celui de Pierre-Claude Lafond qui synthétisait les observations des 13 rapporteurs des journées Henri Capitant¹², mentionnons : les frais de Cour et les honoraires d'avocats qui rendent très dispendieux d'entreprendre un recours (les frais peuvent être carrément prohibitifs pour certains segments de la population peu fortunés qui dépasseraient de peu les plafonds de revenus fixés pour l'admissibilité à l'aide juridique – nous y reviendrons plus loin); la lenteur des procédures, causée notamment par l'engorgement des tribunaux et le caractère laborieux des procédures; la complexité du système et des démarches juridiques; le manque de connaissance, d'expérience et de familiarité des citoyens avec leurs droits, les procédures et les concepts du droit; le formalisme et la solennité des démarches; la dispersion des responsabilités; le manque de confiance du public envers le système judiciaire, etc.

À ces problèmes d'accès pouvant affecter l'ensemble des domaines de la justice s'ajoutent ceux qui sont spécifiques au droit de la consommation – les achats effectués à l'étranger ou par internet, par exemple, qui rendent particulièrement difficile d'intenter un recours (une situation

⁹ Propos du juge en chef du Manitoba (1887-1899) cités par dans Andrew J. Roman, « Barriers to Access : Including the Excluded », rapportés dans Marc Lacoursière, « Le consommateur et l'accès à la justice », *Les Cahiers de Droit*, vol. 49, no 1, mars 2008, pp. 97 à 130.

¹⁰ Lafond, « Le consommateur et le procès », *loc. cit.*, p. 136.

¹¹ *Ibid.*, p. 134.

¹² *Ibid.*, p.135. Marc Lacoursière, *loc. cit.*, p. 99. David Cuming, *op. cit.* Lafond(dir), *op. cit.* Kent Roach et Sossin, *op. cit.*

de plus en plus courante aujourd'hui et particulièrement d'actualité dans le marché commun européen¹³) – ou qui sont exacerbés dans ce domaine du droit – les coûts sembleront encore plus prohibitifs si les litiges portent, pour le consommateur, sur des sommes modestes (alors que, pour le commerçant, l'addition des sommes modestes d'un nombre important de consommateurs peut représenter une somme rondelette).

Comme d'autres l'ont déjà souligné¹⁴, les problèmes d'accès ne sont pas propres au droit de la consommation, mais ce domaine les fait en effet ressortir avec une acuité particulière. La faible valeur de nombre de litiges de consommation a pour effet d'augmenter d'autant le coût relatif que devrait assumer (ou les difficultés que devrait surmonter) le consommateur qui souhaiterait entreprendre un recours pour faire respecter ses droits. Les droits et protections dont bénéficient le consommateur sont multiples, inscrits dans plusieurs lois et garantis par plusieurs autorités différentes, ce qui rend d'autant plus difficile de les revendiquer et de les faire respecter. Dans la perspective d'un recours, le consommateur, isolé et accaparé par une multitude de préoccupations, fait de plus face à un professionnel¹⁵.

« Conçue pour des réclamations individuelles d'une importance certaine », la procédure judiciaire ordinaire est inadaptée au droit de la consommation et aux types de litiges qui en émergent¹⁶.

Pour saisir ces différents obstacles qui entravent l'accès aux tribunaux, différentes catégorisations ont été proposées. Hakim Boularbah¹⁷ distingue les entraves à *l'accès à la justice* (comprises comme les difficultés financières et autres entraves se dressant à l'encontre de la capacité d'exercer un recours judiciaire) de *l'accès au droit* (pour désigner les problèmes de connaissances qu'ont les citoyens de *leurs* droits et *du* droit). Lafond souligne que cette distinction recoupe celle effectuée entre obstacles objectifs (matériels) et obstacles psychologiques (ou subjectifs) par d'autres auteurs comme Giard et Proulx¹⁸.

Roderick MacDonald a élaboré encore davantage la métaphore des « barrières » à l'accessibilité, pour souligner la multiplicité des facteurs qui contribuent à l'exclusion : les barrières physiques et matérielles (accès géographique, heure d'ouverture, etc.), les barrières

¹³ Europa, « Consumer access to justice (Commission Green Paper of 16 November 1993 on access of consumers to justice and the settlement of consumer disputes in the single market.) », *Summaries of EU legislation*, consulté le 1^{er} mai 2011, http://europa.eu/legislation_summaries/other/l32023_en.htm.

¹⁴ Lafond, « Le consommateur et le procès », *loc. cit.*, p. 135. Claude Brenner, « Le consommateur et le procès (Rapport français) », Journées internationales colombiennes de l'Association Henri Capitant des Amis de la Culture Juridique française, Bogota/Carthagène, 24-28 septembre 2007, <http://www.henricapitant.org/>, pp. 1 et 2.

¹⁵ Être un consommateur n'est qu'une facette de la personne, qui est nécessairement consommatrice d'une multitude de biens et services, dans un rapport de consommation avec plusieurs commerçants différents. Le consommateur est dispersé et son intérêt économique dans un litige de consommation est généralement assez modeste. La consommation n'est pour lui qu'un acte, et non pas une occupation. Inversement, le commerçant est un professionnel; il dédie la majorité de son temps à ses activités de commerçant. Pour lui, les consommateurs sont interchangeables et l'issue d'un litige avec un consommateur peut avoir des répercussions sur l'ensemble de ses affaires.

¹⁶ Lafond, *loc. cit.*, p. 135.

¹⁷ Hakim Boularbah, « Réponses pour la Belgique au questionnaire relatif au thème n°4 : le consommateur et le procès », Journées internationales colombiennes de l'Association Henri Capitant des Amis de la Culture Juridique française, Bogota/Carthagène, 24-28 septembre 2007, <http://www.henricapitant.org/>, p. 2.

¹⁸ Monique Giard et Marcel Proulx, *Pour comprendre l'appareil judiciaire québécois*, Sillery, Presses de l'Université du Québec, 1985; cité dans Lafond, *op. cit.*, p. 133.

objectives (coûts, délais, complexité des procédures), les barrières subjectives (le système favorise les usagers à répétition, les intérêts organisés, les couches sociales aisées et les revendications traditionnelles plutôt que les nouveaux venus, les intérêts non organisés, les couches sociales inférieures et les revendications inusitées), les barrières socioculturelles (qui affectent les femmes, les immigrants, les autochtones, les minorités raciales, etc.), et même les barrières liées aux troubles de santé physique ou mentale et les barrières psychologiques¹⁹. La conclusion que tire MacDonald de cette catégorisation mérite d'être soulignée :

L'accès à la justice n'est pas distinct des autres exclusions sociales fondées sur l'absence de domicile fixe, le chômage, les carences nutritionnelles, la mauvaise santé. [...] les démunis ne sont pas uniquement comme ceux qui ont de l'argent, à la différence qu'ils n'en ont pas; les problèmes d'inaccessibilité à la justice qu'ils éprouvent se combinent avec d'autres difficultés d'accès à des services sociaux qui sont en étroite corrélation avec leur situation économique²⁰.

Roderick MacDonald, qui a présidé un Groupe de travail sur l'accès à la justice pour le ministère de la Justice du Québec de 1989 à 1991, propose en fait de décentrer encore davantage la réflexion de l'accès à la justice, s'écartant d'une approche axée sur les lois, les législateurs, les juges et les tribunaux pour s'attaquer d'abord aux injustices substantielles. Pour lui, « ce sont les disparités du pouvoir social et notre refus de les contester et de les surmonter – beaucoup plus que les failles procédurales de notre processus judiciaire – qui sont la cause primaire à la fois à la fois d'une justice inaccessible, et de l'injustice tout court²¹ ». L'injustice trouvant son origine, non pas dans les difficultés rencontrées lors d'un procès civil, mais dans les inégalités sociales, « l'objectif principal d'une stratégie pour accroître l'accès à la justice est la redistribution du pouvoir social ». Du coup, il invite à penser l'accès à la justice à partir du concept d'« *empowerment* ²² » des citoyens, qui consiste à « donner à une population diversifiée le pouvoir de faire, de choisir et d'appliquer son propre droit ».

Une dernière approche nous apparaît mériter quelques explications. Anthony J. Duggan aborde les enjeux de l'accès aux tribunaux par une perspective économico-légale (dite de « *law and economics* »)²³. Saisissant l'action en justice comme une action économique, il note qu'il y a des bénéfices autant que des coûts à entreprendre un recours en justice : par conséquent, cette action doit obéir à une certaine rentabilité²⁴. Certains de ces coûts sont fixes et d'autres varieront selon l'ampleur de l'affaire et de ses implications. En plus des bénéfices individuels, le règlement des différends par les tribunaux entraîne d'importants bénéfices sociaux : cela permet de faire diminuer les coûts sociaux inhérents à un conflit désorganisé en le canalisant dans des procédures ordonnées. Parce qu'elles serviront de lignes directrices pour interpréter

¹⁹ Roderick MacDonald, « L'accès à la justice et le consommateur : une marque maison? », dans P.-C. Lafond (dir.), *L'Accès des consommateurs à la justice*, op. cit., pp. 9 et 10

²⁰ *Ibid.*, pp. 10 et 11.

²¹ *Ibid.* p. 5.

²² *Ibid.*, p. 20.

²³ Anthony J. Duggan., « Consumer access to justice in common law countries : a survey of the issues from a law and economics perspective », in Charles E. F. Rickett et Thomas G. W. Telfer, *International Perspectives on Consumers' Access to Justice*, Cambridge, 2003, pp. 46 à 67.

²⁴ Cette façon d'appréhender l'action en justice ne suppose pas que toute action n'est motivée que par un critère de rentabilité purement quantitatif et financier. Une personne peut vouloir ester en justice pour des questions de principes et refuser des propositions de règlements hors cour très lucratives. Mais la capacité à poursuivre l'action en justice sera quand même tributaire de la rareté des moyens et de la capacité à mobiliser les ressources nécessaires pour l'aventure, ce qui impose un minimum de calcul coût/bénéfice.

les droits et responsabilités des parties dans d'autres conflits, les décisions des tribunaux exercent de plus une fonction dissuasive susceptible de permettre d'éviter d'autres conflits. Les coûts inhérents à l'action en justice pourront avoir un effet déterminant sur la demande pour de tels recours : plus ces coûts sont élevés, moins il y a aura de litiges portés devant les tribunaux. Duggan poursuit son application de la grille d'analyse économique avec l'idée que, comme dans tout marché, le but est d'atteindre l'équilibre. Un coût trop faible serait susceptible d'encombrer le système de justice avec un trop grand nombre de recours, tandis que des coûts trop élevés découragent des litiges, sans égard à leur légitimité, et ce, malgré le fait que les litiges non résolus entraînent des coûts sociaux qui devront être supportés par l'ensemble de la collectivité. Pour l'auteur, dans la plupart des pays, c'est la seconde situation qui prévaut²⁵.

Duggan souligne qu'outre les frais juridiques, notamment les honoraires d'avocats, qui constituent des coûts directs, une action en justice a aussi des coûts indirects qui se catégorisent sous trois formes : des coûts d'information (par exemple : le coût et le temps de chercher et de diriger un avocat, ou le coût et le temps de rechercher de l'information sur les recours possibles, les lois et autorités pertinentes, la jurisprudence, etc.), des coûts d'opportunités (le coût d'une journée de travail perdue pour apparaître en cour, ou le temps passé à préparer l'affaire) ainsi que des coûts émotionnels (le stress qu'impose un litige sur les parties). Le temps, par le biais de délais de traitement des affaires, contribue à accroître le poids de chacun de ces coûts, directs et indirects.

En appliquant cette grille au droit de la consommation, on voit rapidement que la faible valeur des litiges fait en sorte que, étant donné les coûts fixes (directs et indirects) assez importants qui sont inhérents au fait d'entamer un recours judiciaire, il est rarement intéressant pour le consommateur (sauf pour des litiges portant sur des sommes importantes²⁶) de recourir aux tribunaux : le jeu n'en vaut simplement pas la chandelle²⁷. En fait, la structure de coût des systèmes de justice a pour effet de décourager « all but relatively large claims²⁸ ».

Un autre effet important et préjudiciable socialement – une « défaillance de marché » pour utiliser le langage de l'analyse économique – est que l'organisation actuelle du système de justice se trouve à donner un avantage structurel aux acteurs (entreprises et commerçants) qui vont régulièrement en Cour par opposition à ceux pour qui l'aventure judiciaire est une expérience exceptionnelle (les consommateurs) : il s'agit, pour reprendre les termes fréquemment utilisés dans ce type d'analyse, de « repeat-players » qui font face à des « one-shot litigants »²⁹. En tant que partie régulièrement appelée en cour, l'utilisateur récurrent (« repeat

²⁵ Duggan, *ibid.*, p. 58.

²⁶ On notera de plus que « l'importance » dépend des dépenses qu'il faudra engager dans le cadre d'un recours et que sa valeur est par définition relative. Ainsi, de deux réclamations d'un montant égal, si l'une exige, pour établir sa preuve, le recours à une expertise technique coûteuse, il sera beaucoup moins intéressant de la faire entendre par la cour, puisque le justiciable risque de voir ses indemnités dévorées (voire dépassées) par les frais d'expertise.

²⁷ On pourrait ajouter que, étant donné que les enjeux sont généralement facilement quantifiables en droit de la consommation – par opposition, par exemple, avec le droit de la famille où il peut être absolument impossible de mettre un prix sur les enjeux – un simple calcul coût/bénéfice aura tôt fait de liquider la plupart des velléités d'intenter un recours judiciaire ; qui s'obstinerait en effet à saisir les tribunaux pour un désaccord de quelques dollars sur une facture de téléphone...

²⁸ Duggan, *ibid.*, p. 48.

²⁹ Duggan se réfère à l'article devenu classique de Marc Galanter (« Why the "haves" come out ahead : Speculations on the limits of Legal Change », *Law & Society Review*, Vol. 9, No. 1, automne, 1974, pp. 95 à 160) qui a développé la distinction entre "repeat player" et "one-shot litigant", sur le désavantage structurel dont sont victimes les justiciables occasionnels et défavorisés vis-à-vis ceux qui sont des

player ») peut répartir ses coûts indirects sur plusieurs causes : il n'aura pas ainsi à chercher un avocat à chaque reprise; il pourra même avoir en permanence des procureurs à son service ; il bénéficiera des avantages habituels qu'entraîne la spécialisation : le travail de recherche effectué par ses procureurs – qui deviendront meilleurs d'une cause à l'autre – dans une cause sera par exemple utile dans d'autres causes; s'agissant d'un professionnel, le coût émotif devient négligeable, etc. L'utilisateur ponctuel (« one-shot litigant ») ne pourra bénéficier d'aucun de ces avantages. Cette asymétrie des coûts a pour conséquence un rapport de force bien inégal entre entreprise et consommateur, notamment aux plans du pouvoir de négociation en vue d'un règlement hors cour et du développement de la jurisprudence³⁰. L'entreprise a aussi tout avantage à voir la cause s'éterniser pour laisser croître les coûts pour le consommateur, ce qui augmente la probabilité qu'il abandonne tout simplement l'affaire.

Dans cette perspective, le problème de l'accès aux tribunaux trouve facilement l'une de ses causes fondamentales – des coûts trop élevés – ainsi que des stratégies en vue de réduire son effet et d'accroître l'accessibilité : réduire ces coûts ou les répartir. Les cours des petites créances et les mécanismes alternatifs de règlements des différends appartiennent à la première stratégie, tandis que les recours collectifs, l'assurance juridique ainsi que l'aide juridique appartiennent à la seconde (nous reviendrons plus loin sur ces mesures).

On peut aussi faire un lien avec ce que nous avons rapporté de la catégorisation par McDonald des entraves à l'accès. D'abord, les coûts directs (frais légaux et honoraires d'avocats) font en sorte que pour tout litige, moins les revenus d'une personne sont élevés, plus il est coûteux et difficile d'entreprendre une action devant les tribunaux.

Ensuite, comme le soulignait MacDonald, les différentes formes d'exclusions tendent généralement à se combiner et à s'additionner, accroissant d'autant leurs effets – mais aussi le coût d'un recours en justice. La liste est longue des caractéristiques qui sont surreprésentées chez les plus faibles revenus par rapport au reste de la population (et particulièrement par rapport aux revenus élevés) : être femme, jeune, monoparental, affecté de problèmes de santé et de santé mentale, faiblement éduqué, affecté de problème de littératie, être immigrant, etc.³¹

usagers fréquents (et qui sont typiquement plus fortunés ou disposent de plus de ressources) du système de justice.

³⁰ Les usagers à répétition ont généralement des enjeux plus importants dans l'issue des décisions que les usagers occasionnels ou ponctuels. Dans une affaire opposant un usager à répétition (ex : une entreprise) à un usager ponctuel (ex : un consommateur), l'entreprise – qui a typiquement des moyens bien plus importants que le consommateur – pourrait plus facilement « s'acheter » un règlement hors cour, quitte à offrir une surprime au consommateur lésé (lequel peut certes aussi continuer la bataille juridique pour une question de principe), afin d'éviter que le tribunal rende une décision qui établisse une jurisprudence qui lui soit défavorable. À l'inverse, il apparaît bien improbable qu'un usager ponctuel « s'achète » un règlement hors cour pour éviter une jurisprudence défavorable à l'ensemble des consommateurs. Duggan, *ibid.*, pp. 49 et 50.

³¹ Voir par exemple : Institut de la Statistique du Québec, « Revenu moyen des hommes et des femmes bénéficiaires d'un revenu selon certaines caractéristiques (sexe, âge, type de famille et scolarité) », Québec, 2008, 4 mars 2011, http://www.stat.gouv.qc.ca/donstat/societe/famls_mengs_niv_vie/revenus_depense/revenus/revpart08_ta_b1.htm. Conseil Canadien de l'apprentissage, *The Social Consequences of Economic Inequality for Canadian Children: A Review of the Canadian Literature*, 3 mars 2006, Ottawa/Vancouver, <http://www.ccl-cca.ca/ccl/Reports/SystematicReviews/Review6ConsequenceEconomicInequalityforCdnChildren-2.html>. Statistiques Canada et Organisation de Coopération et de Développement Économique, *Apprentissage et réussite : premiers résultats de l'enquête sur la littératie et les compétences des adultes*, Ottawa et Paris, Statistique Canada, Organisation de coopération et de développement économique, 2005,

C'est dire que les gens les plus défavorisés économiquement, donc ceux pour qui les coûts directs sont les plus importants, sont aussi généralement ceux pour qui les coûts indirects d'information et émotionnels seront les plus importants. Plus une personne est exclue socialement, plus il lui sera difficile d'aller quérir l'information nécessaire sur ses droits, les recours qui lui sont disponibles, comment obtenir un avocat, ses chances de succès, etc. Moins quelqu'un est éduqué, moins il est intégré socialement, moins il est habile avec le langage, plus les procédures judiciaires et les concepts juridiques apparaîtront comme des arcanes inaccessibles, compliqués et intimidants.

Les facteurs d'exclusion sociale sont autant de facteurs qui contribuent à accroître la distance entre une personne et l'information (les connaissances, les compétences, etc.) qui lui permettrait de faire valoir ses droits, d'obtenir justice. Plus cette distance est grande et plus les coûts d'acquisition de l'information ainsi que les coûts émotionnels seront importants. Pour le dire encore autrement, plus une personne est dépourvue de pouvoirs, plus il lui est difficile d'en acquérir.

L'information, la connaissance, les compétences et le fait d'appartenir à des réseaux constituent les éléments d'un capital essentiel au succès d'une « entreprise judiciaire » et, à l'instar des autres formes de capital, la répartition de celui-là dans la société est bien inégale. Les mesures qui existent pour accroître l'accès à la justice prennent-elles en compte cette dimension ?

1.3 La justice, au-delà des recours pour litiges

En 1996, au Royaume-Uni un rapport sur l'état du système de justice britannique dressait des constats tout à fait semblables à ceux que nous avons vus plus haut sur les difficultés d'accès aux tribunaux :

[...] our present system [...] is too expensive in that the costs often exceed the value of the claim; too slow in bringing cases to a conclusion and too unequal: there is a lack of equality between the powerful, wealthy litigant and the under resourced litigant. It is too uncertain: the difficulty of forecasting what litigation will cost and how long it will last induces the fear of the unknown; and it is incomprehensible to many litigants. Above all it is too fragmented in the way it is organised since there is no one with clear overall responsibility for the administration of civil justice; and too adversarial as cases are run by the parties, not by the courts and the rules of court, all too often, are ignored by the parties and not enforced by the court³².

<http://www.oecd.org/dataoecd/44/6/34867466.pdf>. Louise LEMIRE, « Inégalités socioéconomiques et pauvreté Quelques facteurs déterminants », Déjeuner-causerie, Service de surveillance, recherche et évaluation, Direction de santé publique et d'évaluation, Agence de la santé et des services sociaux de Lanaudière, Terrebonne et Joliette, mars 2007, http://www.agencelanaudiere.qc.ca/ASSS/SantePublique/DejeunerCauserie/D%C3%A9jeuner-causerie%2021et%2022%20mars%20finale_MJC_Animation2.pdf.

³² Lord (Harry Kenneth) Woolf, *Access to Justice Report : Final Report to the Lord Chancellor on the civil justice system in England and Wales*, Juillet 1996, <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.dca.gov.uk/civil/final/overview.htm>

À partir de ces constats, ce rapport mettait de l'avant une série de critères que devrait respecter le système de justice britannique pour corriger ces problèmes et être véritablement accessible :

The system should:

- (a) *be just in the results it delivers;*
- (b) *be fair in the way it treats litigants;*
- (c) *offer appropriate procedures at a reasonable cost;*
- (d) *deal with cases with reasonable speed;*
- (e) *be understandable to those who use it;*
- (f) *be responsive to the needs of those who use it;*
- (g) *provide as much certainty as the nature of particular cases allows; and*
- (h) *be effective: adequately resourced and organized.*³³

Il s'agit là d'une liste de critères qui, s'ils étaient mis en œuvre, permettraient certainement d'accroître substantiellement l'accessibilité du système judiciaire. Cependant, il faut convenir avec Roderick MacDonald qu'il ne s'agit pas des caractéristiques d'un système de justice accessible, mais bien plutôt d'un *système de résolution de conflits* accessible³⁴. Or, la justice, ce n'est pas que l'adjudication de conflits et la sanction des comportements fautifs *post facto*.

Un système de justice, pour être effectif, doit, par sa seule présence, exercer une fonction dissuasive, c'est-à-dire qu'il doit, grâce à la menace de sanction, permettre de prévenir les comportements non conformes à la norme. Des normes sans menace crédible de sanction pour qui ne les respecteront pas resteront des vœux pieux. L'accès à la justice en droit de la consommation et l'attrail des recours en cette matière doivent avoir pour fonction essentielle de favoriser le respect des droits des consommateurs *a priori* et de favoriser l'adoption par les commerçants de comportements conformes à la loi – la certitude du prix à payer en cas de manquement, soit, par exemple, un exercice quasi assuré par les consommateurs des recours mis à leur disposition, servant de puissant incitatif.

Étant donné les nombreuses difficultés qui se dressent sur le chemin des consommateurs qui voudraient faire valoir leurs droits et le fait qu'il n'est souvent pas rentable (dans une perspective *bêtement* économique) d'intenter un recours, les commerçants n'ont souvent que peu de choses à craindre s'ils ne respectent pas les droits des consommateurs (que ce soit par négligence ou de manière plus délibérée). La justice doit ainsi exercer cette fonction de dissuasion et de prévention qui, d'une part, promet aux contrevenants que leurs gestes entraîneront des conséquences, et, d'autre part, assure aux citoyens que le système de justice veillant, ils peuvent vivre leur vie normalement sans avoir à constamment se méfier de leur prochain. L'importance d'une justice dissuasive et préventive efficace doit donc être sérieusement prise en compte dans le cadre d'une réflexion sur l'accès à la justice en matière de droit de la consommation, et ce, particulièrement parce que les principales victimes des problèmes d'accessibilité sont justement les plus susceptibles de bénéficier d'une telle prise en compte.

Si les stratégies adoptées en vue d'aplanir les barrières à l'accès à la justice, comme les cours de petites créances et les différents mécanismes alternatifs de règlements des différends, réduisent les coûts directs d'une démarche de résolution de litige, les coûts d'information, d'opportunité et émotionnels, eux, restent fort élevés – les stratégies n'ayant été conçues pour s'attaquer spécifiquement à ces barrières particulières. Pour les consommateurs victimes de

³³ *Ibid.*

³⁴ Roderick Madonald, *loc. cit.*, p. 8.

facteurs d'exclusion sociale, les coûts d'information, d'opportunité et émotionnel resteront prohibitifs.

Certaines de ces stratégies, malgré leur efficacité au regard de certaines barrières objectives ou des coûts directs, peuvent même aggraver l'effet de certaines autres barrières. Le fait de ne pas exiger, ou carrément interdire la représentation par avocat, par exemple, permet de réduire les coûts directs (frais d'avocats, mais aussi durée et complexité procédurale des litiges) et tente (avec un succès mitigé) de rétablir un certain équilibre entre le consommateur et le professionnel. Cette règle a par contre pour effet de transférer sur les épaules du justiciable les coûts (travail et temps) de recherche et préparation du dossier. Même des procédures simplifiées resteront stressantes et intimidantes pour quiconque n'a pas la formation, la culture, le niveau de littératie ou de maîtrise de la langue suffisante pour se défendre adéquatement contre un usager récurrent de ces procédures de résolution de litiges.

Après avoir étudié les problèmes auxquels font face les consommateurs, Iain Ramsay a conclu que les systèmes de « plaintes comme mécanismes de résolution de litiges » (« complaint as a problem-solving mechanism ») sont moins susceptibles d'être efficaces dans les marchés à faibles revenus et auprès des clientèles défavorisées que dans un marché de consommateurs issus des classes moyennes³⁵. Ramsay affirmait ainsi que ce genre de mécanisme pourrait avoir un effet sur la répartition du pouvoir social qui défavorise les consommateurs à faibles revenus. Cette conclusion est appuyée par une enquête empirique menée par le professeur MacDonald et Seana C. McGuire, qui concluait – de manière en réalité peu surprenante – que le recours aux tribunaux de petites créances était bien loin d'être distribué aléatoirement dans la population. Leur analyse de plus de 9000 affaires jugées à la Cour des petites créances de Montréal a démontré que le justiciable typique des cours des petites créances est bien plutôt blanc, mâle, non-immigrant, parlant français ou anglais, professionnel, éduqué, situé entre les 40^{èmes} et 80^{èmes} percentiles pour le revenu gagné et âgé de 35 à 60 ans³⁶. Autrement dit, pour l'instant du moins, les petites créances sont loin d'être une « Cour du peuple ».

En plus, « malgré l'absence généralisée de données, il est permis de conclure qu'une très petite proportion des différends sont portés devant les tribunaux (encore moins par des personnes physiques)³⁷ ». Une enquête néerlandaise aurait relevé que seulement 4,5 % des consommateurs insatisfaits portent leur litige devant un juge ou un autre mécanisme formel de règlement des différends³⁸. Par conséquent, une initiative visant à accroître l'accès à la justice qui ne miserait que sur le système judiciaire est condamnée à rater sa véritable cible.

³⁵ Charles E. F. Rickett et Thomas G. W. Telfer. « Consumers' access to justice : an introduction », dans Rickett et Telfer, *International perspectives on consumers' access to justice*, op. cit.

³⁶ Roderick MacDonald, « Acces To Justice And Law Reform #2 », *Windsor Yearbook of Access to Justice* (Vol. 19), 2001, p. 321. Seana C. McGuire et Roderick MacDonald, « Small Claims Courts Cant », *Osgoode Hall Law Journal*, vol. 34, 1996, p. 546.

³⁷ Lafond, *loc. cit.*, p. 134.

³⁸ Mirjam Freudenthal, « Rapport néerlandais », p. 2 cité dans Lafond, *ibid.*

1.4 Conclusion

Concluant que « la procédure judiciaire ordinaire n'est pas appropriée pour régler les différends liés à la consommation », le professeur Lafond énonce deux grands chantiers en matière d'accès à la justice en droit de la consommation³⁹. D'abord, il faut adapter la procédure judiciaire aux besoins du droit de la consommation, en visant à combler le fossé qui sépare le consommateur du procès. Ensuite, il faut intégrer de nouveaux recours et de nouvelles procédures, notamment extrajudiciaires, plus à même de répondre aux besoins du droit de la consommation. Les procédures de représentation des intérêts collectifs appartiennent aussi à ce deuxième chantier dans la mesure où le consommateur individuel n'a pas à être directement présent.

Nous faisons nôtres ces conclusions et ce programme, en proposant toutefois un troisième axe de réflexion, inspiré du travail de Roderick MacDonald, pour compléter le chantier de l'accès à la justice en droit de la consommation. Il s'agit de celui qui consisterait à penser la justice en dehors des recours et des systèmes litiges-recours-résolution, pour intégrer une approche qui soit davantage préventive et dissuasive. Ainsi que l'écrivait MacDonald : « La justice est multiforme et l'accès à la justice exige une stratégie multidimensionnelle⁴⁰. » En justice encore moins qu'ailleurs, une approche de type « taille unique (« one size fits all ») ne peut fonctionner. Il faut tenir compte de la diversité des situations (sociales, géographiques, économiques, culturelles, etc.). Les consommateurs qui sont les plus vulnérables sont ceux pour qui l'accès aux procédures de résolution de conflits reste le plus difficile, et ceux qui, par conséquent, sont les moins susceptibles de profiter des bénéfices d'une amélioration des systèmes de résolution des conflits individuels. Pour que les recours réactifs et individuels puissent contribuer à une justice qui soit plus véritablement accessible, ils doivent être conjugués « avec des stratégies proactives, préventives et collectives qui renversent les rapports de force de notre société⁴¹ ».

Ce troisième axe du chantier implique d'insister un peu sur deux dimensions des stratégies d'accès à la justice. D'abord, ont-elles une capacité à exercer une fonction préventive et correctrice à l'égard des comportements des commerçants, de manière à s'assurer *que la justice soit*, d'emblée – plutôt que d'avoir à être rendue, après l'acte, à l'issue d'un processus difficile sur de nombreux plans, que ceux qui en ont le plus besoin peuvent le moins s'offrir? Ensuite, dans quelle mesure les stratégies d'accès à la justice permettent-elles de redonner du pouvoir à ceux des consommateurs qui sont les plus vulnérables?

Nous garderons ces questions à l'esprit dans la section suivante, où nous examinons les principales stratégies existantes en matière d'accès à la justice.

³⁹ *Ibid.*, p. 137.

⁴⁰ MacDonald, *loc. cit.*, p. 8.

⁴¹ *Ibid.*, p. 14.

2. Mesures pour accroître l'accès à la justice

On peut lister sous cinq enseignes les principales stratégies adoptées pour s'attaquer aux problèmes d'accès à la justice : les programmes d'aide juridique, l'assurance frais juridiques, les tribunaux de petites créances, les recours collectifs ainsi que les mécanismes alternatifs de règlement de conflits. Toutes n'ont pas le même intérêt, lorsque considérées à travers le prisme particulier du droit de la consommation.

Le but ici ne sera pas de faire des descriptions exhaustives de ces différentes stratégies ; on trouve dans la littérature d'excellentes sources qui les analysent et les discutent⁴². Il s'agit plutôt ici de voir à quelles dimensions de la justice s'adressent ces différentes stratégies et quels problèmes d'accès elles visent à résoudre.

2.1 Aide juridique

D'abord implantée au Royaume-Uni en 1949, l'aide juridique s'est répandue à partir de 1967 dans les différentes provinces canadiennes et a été mise sur pied en 1972 au Québec⁴³. Des programmes semblables existent aujourd'hui, sous une forme ou une autre en Colombie, en Belgique, en Espagne, au Luxembourg, au Brésil, en Bulgarie, aux Pays-Bas et en Turquie⁴⁴.

La principale fonction de l'aide juridique consiste à offrir à de personnes qui n'auraient pas autrement les moyens d'obtenir une assistance ou représentation adéquate des services juridiques ainsi qu'une couverture pour les frais juridiques. L'aide juridique est une mesure importante en matière d'accès à la justice ; elle est toutefois très peu utile aux consommateurs parce que très mal adaptée au droit de la consommation.

Le principal problème vient du fait que ces programmes sont généralement réservés aux justiciables qui sont véritablement, complètement démunis. Les critères d'admissibilités sont ainsi tellement bas que le programme n'est d'aucune utilité pour la majorité de la population ; au Québec, par exemple, le plafond a ainsi été fixé à un revenu maximal de 13 007 \$ pour une personne seule, et il atteint son plafond à 21 328 \$ pour une famille avec enfants et conjoints⁴⁵. À titre de comparaison, soulignons que le seuil de faible revenu pour le Québec s'établissait en 2007 à 13 580 \$⁴⁶. En Ontario, le plafond pour une personne seule est de 18 000 \$ par année et de 43 000 \$ pour une famille d'au moins 5 personnes⁴⁷. En Colombie-Britannique, l'aide juridique a fixé le plafond de revenus à 17 000 \$ par année pour une personne seule et de 58 000 \$ pour un ménage de sept personnes et plus⁴⁸. En 2008, la mesure du faible revenu

⁴² Le lecteur pourra se référer aux sources citées dans les pages qui suivent.

⁴³ Lacoursière, *loc. cit.* p. 100.

⁴⁴ Lafond, *loc. cit.* p. 138. David Cuming, *L'accès à la justice : comment y parvenir?* », *op. cit.*

⁴⁵ Commission des services juridiques, site web consulté le 15 mai 2011, <http://www.csj.qc.ca/>.

⁴⁶ Marie Bellavance et Alexandre Morin, *Le faible revenu au Québec : un état de situation*, Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion, Québec, 2008, p. 23, http://www.cepe.gouv.qc.ca/publications/pdf/CEPE_faible_revenu_au_Quebec_final2.pdf

⁴⁷ Aide juridique Ontario, « Admissibilité à l'aide juridique », site web consulté le 15 mai 2011, <http://www.legalaid.on.ca/fr/getting/eligibility.asp>

⁴⁸ Legal Services Society, « Do I qualify for legal representation ? », site web consulté le 15 mai 2011, http://www.lss.bc.ca/legal_aid/dolQualifyRepresentation.asp

fondée sur un panier de consommation (MPC) s'établissait, pour une famille de référence composée de deux adultes et deux enfants, à 28 091 \$ pour Montréal, à 31 129 \$ Toronto et à 30 038 \$ pour Vancouver⁴⁹. Statistiques Canada établissait pour 2009 le seuil de faible revenu (avant impôt) d'une personne seule habitant un grand centre urbain à 22 229 \$⁵⁰.

À travers le monde, les régimes d'aide juridique varient selon plusieurs caractéristiques. Mentionnons l'exemple de l'Espagne, où les citoyens dont les revenus dépassent le plafond d'admissibilité peuvent se faire défendre par des associations de consommateurs qui, elles, bénéficient de l'assistance juridique gratuitement⁵¹. Néanmoins, la tendance générale reste la même à peu près partout : les citoyens admissibles bénéficient d'une couverture intéressante et fort respectable, mais les critères d'admissibilité la restreignent à une portion trop mince de la population pour représenter une mesure significative d'accès à la justice⁵². Au Québec, en outre, l'aide juridique n'est pas disponible pour des réclamations d'argent, revendications courantes s'il en est une en droit de la consommation⁵³.

Même affectée de nombreux problèmes et insuffisances⁵⁴, l'aide juridique demeure, en soi, une mesure importante du point de vue de l'accès au système judiciaire, en redistribuant les coûts économiques directs des frais juridiques de citoyens vulnérables à l'ensemble de la population. Toutefois, du point de vue de la défense des droits des consommateurs, son utilité est presque inexistante, le régime n'étant pas adapté aux besoins et enjeux du droit de la consommation.

2.2 Assurances frais juridiques

Les assurances juridiques représentent une forme de protection de plus en plus populaire. Elles consistent, selon Pierre-Claude Lafond à :

fournir au moyen de la constitution d'un fonds commun, des services juridiques gratuits ou à frais réduits à un groupe désigné de personnes, moyennant une prime ou une cotisation périodique... On parle d'« assurances frais juridiques » dans le cas d'une couverture offerte par un assureur moyennant une prime, alors que l'expression « services juridiques préacquittés » est réservée aux programmes de services juridiques payés par l'employeur à titre de bénéfice d'une convention collective.⁵⁵

À l'instar des autres formes d'assurances, l'intérêt des assurances juridiques est de répartir sur un grand nombre de cotisants les risques et les coûts, soit, en l'occurrence, ceux qui sont associés aux actions en justice. Elles peuvent être vendues par des assureurs comme une simple police d'assurance, mais on les retrouve souvent incluses dans des conventions

⁴⁹ Statistiques Canada, *Les lignes de faible revenu, 2008-2009*, Série de documents de recherche – Revenu, Division de la statistique du revenu, Statistique Canada, No 75F0002, Ottawa, 2010, <http://www.statcan.gc.ca/pub/75f0002m/75f0002m2010005-fra.htm>

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ Lafond, *loc. cit.*, p. 139. Manuel Jesús Marín López, « Questionnaire relatif au thème n° 4 le consommateur et le procès : Rapport Espagnol », Journées internationales colombiennes de l'Association Henri Capitant des Amis de la Culture Juridique française, Bogota/Carthagène, 24-28 septembre 2007, <http://www.henricapitant.org/> .

⁵² Lafond, *ibid.* David Cuming, *op. cit.*

⁵³ Lacoursière, *loc. cit.*, p. 101.

⁵⁴ Cuming, *op. cit.*

⁵⁵ Pierre-Claude LAFOND, *Le recours collectif comme voie d'accès à la justice pour les consommateurs*, les éditions Thémis, 1996, p. 142.

collectives⁵⁶. L'assurance juridique existe, outre au Canada, en France, en Belgique, en Espagne, au Luxembourg, aux Pays-Bas, en Bulgarie et au Japon⁵⁷. Du point de vue du droit de la consommation, son intérêt – théorique – est qu'une telle assurance couvre aussi bien les recours curatifs (y compris le recours aux tribunaux) et les recours préventifs⁵⁸.

Le succès d'une telle mesure qui transfère le risque du justiciable individuel vers l'ensemble des justiciables assurés reste toutefois bien mitigé. Elle est peu connue et peu offerte⁵⁹. L'étendue de la couverture est souvent trop restreinte pour couvrir tous les frais susceptibles d'être associés à un litige : les indemnités sont ainsi souvent limitées à 5000 \$ par litige alors qu'il n'est « guère rare que les coûts du litige moyen s'élèvent à 40 000 \$ ou 50 000 \$⁶⁰ ».

Pierre-Claude Lafond fait deux autres observations intéressantes. D'abord, là où on la retrouve, les consommateurs couverts restent apparemment encore réticents à recourir à l'assurance pour leur conflit de consommation, en réservant l'usage, par exemple, pour des conflits liés aux automobiles. Ensuite, « paradoxalement, ce sont les justiciables les plus aisés, et donc ceux qui en ont moins besoin, qui prennent la peine de s'assurer⁶¹. »

Il n'y a malheureusement là rien d'étonnant. Comme avec toute assurance, en faisant une réclamation (peu importe le montant), le consommateur verra ses primes augmenter. Il s'agit d'une constante pour les assureurs de tous les domaines : un assuré qui a déjà fait une réclamation est jugé plus à risque d'en faire une nouvelle; d'où la hausse de primes suivant une réclamation. De la même façon que beaucoup d'automobilistes hésitent souvent à faire une réclamation pour de menus dommages à leur voiture, on peut comprendre que les consommateurs protégés par une assurance juridique fassent davantage de réclamation dans des cas où les enjeux sont plus élevés (économiquement ou émotionnellement).

Quant au fait que ce sont les plus aisés qui sont le plus assurés, il s'agit d'un problème d'inégalité sociale qui se retrouve ailleurs : dans toutes les études sur le niveau d'assurance habitation, par exemple, on constate des niveaux d'assurance considérablement plus faibles chez les ménages à plus faible revenu⁶². Même si ce sont les plus démunis qui, théoriquement, sont ceux qui bénéficieraient le plus d'une telle protection, la réalité est que les coûts d'une assurance rendent parfois celle-ci simplement hors de portée des ménages à faible revenu.

Des coûts qui apparaissent, dans l'absolu, ne pas être exorbitants pourront être inabornables pour les ménages auxquels leur budget ne laisse aucune marge de manœuvre. Par ailleurs, plusieurs des coûts non monétaires et des difficultés associés à une action en justice – le stress et les coûts d'opportunité – ne peuvent être atténués par une assurance et continuent à constituer des obstacles.

⁵⁶ Lacoursière, *loc. cit.*, p. 102.

⁵⁷ Lafond, « Le consommateur et le procès – Rapport général », *loc. cit.*, p. 140.

⁵⁸ Lacoursière, *loc. cit.*, p. 102.

⁵⁹ *Ibid.* Lafond, *loc. cit.*, p. 140.

⁶⁰ David Cuming, *op. cit.*, p. 41.

⁶¹ Lafond, *loc. cit.*, p. 140.

⁶² Union des consommateurs, *L'accès à l'assurance auto et habitation : un enjeu ?*, Rapport final du projet de recherche présenté au Bureau de la consommation d'Industrie Canada, juin 2009, disponible sur <http://www.consommateur.qc.ca/union-des-consommateurs/>.

L'une des approches qui ont été considérées en vue d'accroître l'accès à ce type d'assurance est l'inclusion automatique dans les contrats d'assurance standards d'une telle protection (avec droit de retrait). Au Canada, il semble que seul le Barreau du Québec ait pleinement embrassé les assurances juridiques et soit favorable à une mesure comme l'inclusion par défaut dans les contrats d'assurance générale⁶³. En Ontario, il semble que le développement du marché de la vente d'assurance juridique ait été limité par la réglementation provinciale de l'assurance qui, s'il était déterminé que le service vendu constituait une forme d'assurance, exigerait des vendeurs de ce produit qu'ils s'enregistrent comme assureurs et obtiennent un permis à cette fin⁶⁴. En Colombie-Britannique, les initiatives en la matière n'auraient pas remporté le succès espéré.

Soulignons enfin une disposition intéressante qui nous semble trop peu souvent discutée lorsqu'il est question d'assurance juridique, soit l'offre d'un service téléphonique d'information et d'assistance juridique qui pourrait porter sur l'ensemble des domaines du droit. Une telle mesure est intéressante, car elle réduit les coûts d'information pour le consommateur qui souhaite faire valoir par lui-même ses droits, ce qui peut être particulièrement utile en droit de la consommation.

Une adoption généralisée de l'assurance juridique (par le biais, par exemple, d'une inclusion systématique dans les polices d'assurance générale) semble toutefois peu à même d'apporter des solutions substantielles qui soient adaptées aux problèmes d'accès tels qu'ils sont généralement identifiés, et pourrait même entraîner quelques effets pervers. Comme nous l'avons vu, il faut éviter de réduire l'accès à la justice à l'accès aux instances judiciaires et aux avocats. Si une généralisation de l'offre d'un service d'assistance juridique par téléphone peut favoriser la résolution de conflit par les consommateurs eux-mêmes (ce qui reste par ailleurs à démontrer), la généralisation de l'offre de services juridiques prépayés comporte au contraire le risque de provoquer une surenchère de procédures juridiques qui aurait pour effet l'encombrement des instances et, vraisemblablement, l'inflation des frais juridiques. Si la répartition des coûts que permet l'assurance conduit à une hausse des prix inhérents et du temps nécessaire à une action judiciaire, les consommateurs ne s'en porteront guère mieux.

Les assurances juridiques apparaissent donc, jusqu'à un certain point, comme une mesure bienvenue dans un attirail de solutions aux problèmes d'accessibilité. Toutefois, elles ne sont utiles que dans une perspective d'accès aux avocats et aux recours judiciaires, ne protègent qu'une minorité de consommateurs, et leur utilité est en outre limitée par les exclusions inhérentes à ce type d'assurance et par la valeur typiquement plutôt faible des litiges en droits de la consommation.

⁶³ Barreau du Québec, *L'assurance « protection juridique » : pour un meilleur accès à la justice*, Montréal, Barreau du Québec, 1999, pp. 17 à 19, cité dans Lacoursière, *loc. cit.* p. 104.

⁶⁴ Sheldon Gordon, « Meet the legal service delivery vehicle of the 21st century: Judicare », *National*, sans date (consulté le 1^{er} juin 2011), http://www.cba.org/CBA/practicelink/National_articles/PrintHtml.aspx?DocId=1924

2.3 Tribunaux de petites créances

Les divisions de petites créances visent à rendre les procédures judiciaires plus accessibles aux citoyens qui ont des réclamations monétaires de valeur plus modeste en allégeant les procédures et le formalisme du tribunal, en réduisant les frais et en raccourcissant les délais.

Les caractéristiques varient évidemment selon les juridictions, mais, de façon générale, les différents systèmes de cours de petites créances sont caractérisés par l'oralité de la procédure, la simplification des règles de preuve, l'absence d'obligation d'être représenté par un avocat et une certaine proximité géographique⁶⁵. L'une des principales différences entre la Cour des petites créances du Québec et celles de l'Ontario et de la Colombie-Britannique est que le Québec interdit carrément la représentation par procureur⁶⁶. Le juge qui siège à la division des petites créances joue généralement un rôle plus inquisitoire que celui qui siège dans une procédure de droit commun, et son jugement est final et sans appel⁶⁷. La juridiction des divisions de petites créances est limitée aux réclamations monétaires situées en deçà d'un certain montant. Au Québec, par exemple, la somme maximale des réclamations entendues par la division des petites créances du Québec est passée en 2002 de 3 000 à 7 000 \$⁶⁸. En Ontario, le plafond est de 25 000 \$, tout comme c'est le cas en Colombie-Britannique (où on annonce toutefois qu'il devrait incessamment passer à 50 000 \$).⁶⁹

On retrouve, sous une forme ou une autre, des tribunaux de petites créances dans les pays suivants : Colombie, Brésil, Japon, France, Brésil, Belgique, Italie, Malaisie, Malte, Australie, Afrique du Sud, Portugal, Pakistan, Inde⁷⁰.

Duggan distingue deux types de mécanismes de traitement des réclamations de petites créances⁷¹. D'un côté, ceux qui sont instaurés à même le système judiciaire (« court-based »), qui correspondent à ce que nous venons de décrire, c'est-à-dire une Cour ordinaire dont on a allégé les procédures et restreint souvent l'usage de la représentation légale, les frais et la possibilité de porter en appel la décision rendue. De l'autre côté, on trouve des mécanismes mis sur pied comme tribunaux administratifs (« tribunal-based »). « Réformes plus radicales », que l'on retrouve notamment un peu partout en Australie (et nous verrons que plusieurs des tribunaux de la consommation se rapprochent davantage de ce modèle), cette forme de tribunal se distingue de la première en limitant parfois les recours recevables à certaines catégories de justiciables, en permettant aux consommateurs d'entamer un recours simplement en remplissant un formulaire, en interdisant la représentation légale, avec des délais d'attente

⁶⁵ Lafond, *loc. cit.*, p. 141.

⁶⁶ Cuming, *op. cit.* pp. 44 et 45

⁶⁷ *Ibid.*, p. 43. Lacoursière, *loc. cit.*, p. 107. Comme toute généralisation, on y trouve des exceptions : une décision de la Cour de petites créances de l'Ontario à propos d'une réclamation dont la valeur est supérieure à 2500 \$ peut être portée en appel. Ministry of the Attorney General of Ontario, « Small Claims Court Pamphlets », Gouvernement de l'Ontario, janvier 2011, <http://www.attorneygeneral.jus.gov.on.ca/english/courts/scc/default.asp>.

⁶⁸ Cuming, *ibid.*, 43.

⁶⁹ Ministry of the Attorney General of Ontario, *loc. cit.*

Ministry of Attorney General, « What is Small Claims Court? », Gouvernement de la Colombie-Britannique, version révisée du 3 mars 2011,

http://www.ag.gov.bc.ca/courts/small_claims/info/what_is.htm. Small Claims BC, « An introduction to Smallclaimsbcc.ca », [vidéo], consulté le 10 juin <http://www.smallclaimsbcc.ca/>.

⁷⁰ Lafond, *loc. cit.* Duggan, *loc. cit.*

⁷¹ Duggan, *ibid.*, pp. 58 et 59.

considérablement plus courts qui se comptent en semaines plutôt qu'en mois, et avec des membres du tribunal qui ne doivent pas nécessairement être juristes⁷².

Pierre-Claude Lafond affirme au sujet des procédures simplifiées de traitement des petites réclamations – sans égard aux deux catégories que nous venons de voir – que l'« efficacité et l'utilisation réelle de cette procédure simplifiée par des consommateurs semblent reconnues dans la majorité des systèmes, avec toutefois des nuances importantes⁷³. »

Une première nuance : l'insuffisance des ressources, qui contribue à engorger de telles instances. Au Québec, par exemple, les délais dans plusieurs districts, dont Montréal, peuvent osciller autour d'une vingtaine de mois avant qu'une cause ne soit entendue⁷⁴.

De plus, la simplification de la procédure ne semble pas toujours atteindre le but recherché : « l'enveloppe du droit continue de demeurer complexe pour le profane⁷⁵ ». Comme nous l'avons mentionné plus haut, le fardeau pesant sur les épaules du consommateur ne s'en trouve qu'accru si l'absence d'avocat a pour effet de l'abandonner à lui-même et de lui transférer la charge de la préparation et la présentation de la cause. Pis encore, dans les systèmes où la représentation est permise sans être requise, le consommateur seul et perdu dans la jungle judiciaire fait ainsi souvent face à un commerçant représenté par avocat. De tels déséquilibres viennent ainsi s'ajouter au « repeat-player effect » qui avantage déjà les usagers récurrents, qui bénéficient des avantages de la spécialisation pour répartir les coûts sur plusieurs causes et accroître leur expertise.

M. J. Trebilcock souligne que l'interdiction de la représentation peut parfois avoir comme désavantage de conduire à des dossiers moins bien préparés, et donc à du temps perdu, des usages inefficaces des ressources de la cour, voire à de mauvaises décisions⁷⁶.

Pour reprendre les termes de l'analyse économique-légale de Duggan, la diminution des coûts directs (les frais juridiques) se fait en partie au détriment des coûts d'opportunité, des coûts d'information (le temps passé à préparer la cause n'est pas disponible pour autre chose) et des coûts émotifs (le stress de se représenter seul). Il faut aussi mentionner que ces tribunaux de petites créances ne sont pas gratuits, les consommateurs devant tout de même assumer certains frais, comme les timbres d'instances et au Québec, du moins depuis 1995, les frais d'exécution des jugements⁷⁷. C'est aussi le cas en Colombie-Britannique⁷⁸. En Ontario, au coût

⁷² Évidemment, il s'agit là de grandes catégories. Dans la réalité, les cours pourront se retrouver dans l'une ou l'autre des catégories selon les éléments considérés. Par exemple, au Québec, en Ontario et en Colombie-Britannique, formellement des branches de Cour de justice, les requêtes peuvent être fait simplement par le biais du dépôt d'un formulaire plutôt que par des procédures requérant des timbres d'instances. En outre, comme nous l'avons déjà souligné, au Québec, la représentation par procureur est interdite.

⁷³ Lafond, *loc. cit.*, p. 142.

⁷⁴ Communication avec la Greffe de la Cour du Québec, 26 avril 2011.

⁷⁵ Lafond, *loc. cit.*, p. 142.

⁷⁶ Michael J. Trebilcock, « Rethinking Consumer Protection Policy », p. 88. dans C. E. F. Rickett et T. G. W. Telfer, *International Perspectives on Consumers' Access to Justice*, *op. cit.*

⁷⁷ Cuming, *op. cit.*, p. 46.

⁷⁸ Glenn Gallins, « Fact sheets 18 : Seizing Assets », The Law Centre (University of Victoria Faculty of Law), avril 2008, http://thelawcentre.ca/self_help/small_claims_factsheets/fact_18.

du dépôt d'une requête (75 \$) doivent s'ajouter 100 \$ pour la demande d'une date d'audience et 100 \$ supplémentaires si l'émission d'un bref de saisi est nécessaire⁷⁹.

Les propositions originales ne manquent pas pour tenter de réduire certaines des difficultés qui persistent malgré l'existence des divisions de petites créances. Pour en accroître l'accessibilité, M. J. Trebilock a suggéré d'étendre les plages horaires des tribunaux de petites créances en faisant siéger le samedi après-midi des juristes ayant au moins cinq années de pratique, à titre de juges à temps partiel, et ce, sur une base *pro bono* ou pour des frais nominaux⁸⁰. Une telle mesure aurait certainement pour effet de faire diminuer les coûts d'opportunité.

On trouve en Colombie-Britannique un projet pilote qui s'est notamment inspiré de ce genre d'approche. Dans les greffes des petites créances de Robson Square et de Richmonds, un projet pilote tente des procédures différenciées : des audiences simplifiées (Simplified trials) pour les requêtes de 5000 \$ et moins, des audiences sommaires (summary trials) pour les réclamations par des entreprises prêteuses de dettes liées au crédit de 25 000 \$ et moins, une médiation et une conférence préparatoire au procès (trial conference) pour les dossiers de 5000 \$ à 25 000 \$⁸¹. Les audiences simplifiées durent normalement moins d'une heure et sont présidées par un avocat expérimenté. Les audiences sommaires pour dette financière sont présidées par un juge et décidées, si possible, dans le cadre d'une procédure sommaire de 30 minutes (le juge tentera en réalité d'établir des ententes de paiement raisonnables acceptables par les deux parties – à défaut de quoi, elles seront redirigées vers la médiation ou à procès). La médiation est menée, sans frais pour les parties, par un médiateur professionnel, et doit normalement durer environ deux heures. La conférence préparatoire de 30 minutes est présidée par un juge et vise à préparer la « vraie » audience et à en déterminer la durée. Dernier élément digne de mention, les audiences simplifiées ont lieu durant la journée dans l'un des deux greffes, et en soirée à l'autre.

Du point de vue du droit de la consommation, les divisions des petites créances ont certainement leur utilité, mais les consommateurs restent pourtant réticents à y avoir recours. Au Québec, par exemple, la division des petites créances est surtout utilisée en demande par des hommes d'affaires non incorporés, les causes introduites par les consommateurs ne représentant qu'une minorité des dossiers du tribunal⁸². C'est que le problème de l'opportunité pour les consommateurs de saisir les tribunaux et de porter un dossier pour un litige de faible valeur demeure. Peut-on prétendre que la division des petites créances atteint, pour les consommateurs, ses objectifs de meilleur accès à la justice si ces tribunaux sont devenus des instruments additionnels de perception de comptes impayés ?

Un autre aspect à prendre en compte dans l'optique du droit de la consommation est l'absence de spécialisation et d'expertise de ces tribunaux en la matière. Le droit de la consommation est

⁷⁹ Law Help Ontario, « A Guide to Fees in Small Claims Court », 2008

http://www.lawhelpontario.org/small_claims/item.2264-PlainLanguage_Guides.

⁸⁰ Trebilock, *loc. cit.* p. 88.

⁸¹ Small Claims BC, consulté le 10 juin, <http://www.smallclaimsbcc.ca/>

⁸² MacDonald et McGuire ont conclu à partir de leur vaste étude empirique que le tribunal des petites créances était fréquenté par des commerçants à 85%, contre 15 % seulement par des particuliers. Les auteurs sont arrivés à ces pourcentages en analysant quelque 2 600 dossiers inscrits auprès de la Cour des petites créances. S.C. McGuire et R.A. MacDonald, *loc. cit.* Pierre-Claude Lafond cite d'autres chiffres de MacDonald et McGuire selon lesquels « 59 % des poursuites concernent le recouvrement de créances, dont presque la moitié (26%) sont relatives à des honoraires de professionnels ». Pierre-Claude Lafond, « L'exemple québécois de la Cour des petites créances : "Cour du peuple" ou tribunal de recouvrement ? », *Les Cahiers de droit*, vol. 37, n° 1, 1996, p. 83.

complexe et diffus, les droits et les obligations qui en relèvent se retrouvant dans de nombreuses lois qui peuvent souvent paraître contradictoires. Ce manque de spécialisation est susceptible d'allonger la durée de traitement des dossiers et d'engendrer un taux de décisions erronées ou contradictoires plus élevé⁸³.

Malgré les efforts de simplification de la procédure et de réduction des frais, les coûts associés aux petites créances restent considérables. Lorsqu'on additionne l'ensemble des coûts, c'est-à-dire les frais des timbres d'instances et d'exécution des décisions, le temps nécessaire au dépôt d'une réclamation, à la préparation du dossier, le caractère intimidant – malgré les velléités de simplification – de la cour, le stress qu'engendre une telle aventure pour le citoyen moyen ainsi que les délais considérables qui multiplient d'autant la plupart de ces coûts, on se doit de conclure que le fardeau que doit assumer le consommateur qui désire obtenir justice reste considérable.

2.4 Recours collectifs

L'émergence des procédures de recours collectifs serait, d'après Duggan, « l'un des phénomènes les plus importants qu'ait connus le droit judiciaire au cours des dernières années⁸⁴ ». Lafond définit ainsi les recours collectifs :

moyen procédural par lequel une personne ou une association de consommateurs est autorisée à représenter en justice, généralement sans mandat, un groupe non organisé de personnes possédant des réclamations similaires à l'encontre du même défendeur, le jugement final du tribunal liant chacun des membres du groupe⁸⁵.

Les « réclamations similaires » restent des réclamations individuelles, mais qui sont traitées collectivement dans une seule et même cause. Le recours collectif est une fiction juridique qui lie une pluralité d'intérêts individuels, leur permettant d'être représentés dans un recours contre un autre justiciable qui aurait causé un tort semblable à ces intérêts individuels, sans que les membres du groupe qui possèdent ces intérêts individuels aient besoin d'ester individuellement en justice, de confier à un tiers le soin de le faire pour eux ou même d'envisager la possibilité d'entreprendre un recours. Il s'agit de l'un des recours les plus utiles pour la défense des droits des consommateurs : au Québec, par exemple, le domaine de la consommation représenterait au bas mot 40 % de tous les recours collectifs introduits, et 50 % si on inclut ceux qui sont issus du domaine des services publics (câblodistribution, transport en commun)⁸⁶.

Si la procédure est très utile et avantageuse pour les consommateurs, les membres du groupe (défini à la requête sur la base d'un intérêt collectif) n'ayant aucune obligation relativement au processus, elle requiert toutefois un engagement extraordinaire de la part de celui qui s'est porté volontaire pour représenter les intérêts des autres. Les coûts indirects (coûts d'opportunité, coûts de l'information et coûts émotionnels) inhérents à l'organisation d'un recours collectif sont très élevés en termes de temps, de travail d'organisation et de réseautage. C'est dans ce travail d'organisation de la cause, de supervision des avocats et de

⁸³ Duggan, *loc. cit.* p. 62.

⁸⁴ Lafond, *loc. cit.*, p. 145.

⁸⁵ *Ibid.*, p. 145.

⁸⁶ Pierre-Claude Lafond, « Le recours collectif québécois des années 2000 et les consommateurs : deux poids, quatre mesures », Service de la formation permanente, Barreau du Québec, 2001, pp. 39 à 43. cité dans Lacoursière, *loc. cit.*, p. 109.

représentation des intérêts que les associations de consommateurs – qui disposent des ressources, de la légitimité et de la compétence pour mener de telles entreprises – jouent un rôle fondamental.

Le recours collectif est un mécanisme de répartition des coûts économiques directs d'une action en justice : les coûts du recours sont déduits, le cas échéant, des dédommagements obtenus pour les membres (généralement de la même manière que si les procureurs au dossier avaient conclu avec chacun des membres un mandat en vertu duquel ils retiendraient à titre d'honoraires un pourcentage des montants qui seraient attribués par jugement ou convenus par transaction). Les cabinets d'avocats qui acceptent de tels dossiers devront mener l'affaire à terme à leurs risques – le cas échéant, les honoraires, s'ils ont gain de cause, pourront être importants, mais certes lointains⁸⁷. Au Québec, le Fonds d'aide au recours collectif offre une source supplémentaire de financement et de répartition des coûts pour les recours collectifs. L'Ontario s'est également doté d'un fonds, le « Ontario Class Proceedings Fund », mais le manque de financement l'aurait empêché d'engendrer des résultats semblables à son homologue québécois. La Colombie-Britannique ne s'est toujours pas dotée d'un tel fonds.

En plus des procédures de représentation collective des intérêts individuels (les recours collectifs ou « class actions »), on trouve également, dans certaines juridictions, des procédures visant la représentation des intérêts collectifs ou de l'intérêt général. Selon P.-C. Lafond, il s'agit d'actions en justice qui visent « la réparation de l'atteinte à l'intérêt général et diffus des consommateurs dans leur ensemble ». Elles conduisent « habituellement à des sanctions en vue de faire cesser la violation des droits collectifs : cessation de l'activité/publicité illicite, déclaration d'illégalité, prohibition d'un contrat ou d'une clause, attribution de dommages-intérêts généraux⁸⁸ ». Certaines de ces procédures, obtiendraient beaucoup de succès, comme l'action en suppression de clauses abusives que l'on retrouve en France et qui permet aux associations agréées de consommateurs de faire déclarer un type de clause comme étant abusive et de l'interdire. On trouve une forme ou une autre d'actions en cessation d'actes illicites qui peuvent être exercées selon le cas par des associations de consommateurs ou des entités correspondantes en Belgique, au Luxembourg, en Bulgarie, en Espagne, en Italie, en Turquie et au Japon⁸⁹. Au contraire des recours collectifs, elles ne peuvent être utilisées pour réclamer de dommages-intérêts, ce qui laisse aux consommateurs individuels la responsabilité de faire valoir leurs réclamations... et qui limite considérablement l'effet dissuasif d'une telle mesure.

Du point de vue de l'accès à la justice en matière de consommation, les principaux avantages du recours collectif sont les fonctions dissuasives et préventives qui s'ajoutent aux fonctions purement curatives ; la possibilité qu'un tel recours soit entrepris est susceptible d'exercer sur les comportements commerciaux délinquants ou illégaux une pression importante⁹⁰. En agrégeant l'ensemble des réclamations individuelles contre une entreprise fautive, le recours collectif permet d'atténuer l'asymétrie du rapport de force entre commerçant et consommateur. Une entreprise de taille importante peut engranger des profits considérables en surfacturant illégalement quelques dollars (ou dizaines de) à chacun de ses clients. Or, il serait absurde pour chacun de ceux-ci d'entreprendre une action en justice pour se voir rembourser ces quelques dollars. L'agrégation des demandes individuelles et donc des dédommagements réclamés permet de surmonter ce paradoxe en rendant l'aventure périlleuse pour l'entreprise qui serait

⁸⁷ Cuming, *op. cit.*, p. 72.

⁸⁸ Lafond, « Le consommateur et le procès – Rapport général », *loc. cit.*, p. 143.

⁸⁹ *Ibid*, pp. 144 à 145.

⁹⁰ Cuming, *op. cit.*, p. 79.

prise en défaut. Il ne s'agira plus d'indemniser quelques braves qui auront réclamé en justice quelques dollars ; l'entreprise condamnée devra indemniser parfois des centaines, voire plusieurs milliers de consommateurs, le montant pouvant souvent atteindre des millions de dollars, du simple fait de l'addition des indemnisations individuelles. Ainsi, le recours collectif est l'un des rares mécanismes en droit de la consommation qui, par la menace sérieuse d'une sanction significative qu'il pose aux commerçants, peut avoir une telle fonction dissuasive. Ces sanctions peuvent en outre avoir une fonction « curative » plus large que la seule indemnisation des membres. Le domaine du voyage, par exemple, a occasionné à une certaine époque au Québec une part importante des recours collectifs (26 % des recours introduits 1980 à 2001)⁹¹. Aujourd'hui, les recours collectifs dans le domaine du voyage « sont rarissimes », les joueurs délinquants ayant été évincés du marché⁹².

Le recours collectif est donc une mesure importante de l'accès à la justice en ce que c'est l'une des rares à pouvoir promettre aux grandes entreprises délinquantes des sanctions dissuasives, significatives et proportionnelles à la taille du méfait.

2.5 Modes alternatifs de résolution de conflits

Les offres et les incitations à l'utilisation de modes alternatifs de résolution de conflits (MARC) – médiation, conciliation et arbitrage – sont de plus en plus présentes de nos jours. La fonction essentielle des MARC constitue aussi leur principal avantage : offrir une alternative aux procès devant juge en promettant aux parties une solution satisfaisante à l'issue d'un processus réputé moins formaliste, moins dispendieux, plus rapide et moins stressant. Les MARC répondent donc directement à cet impératif de résultat que les citoyens et consommateurs attendent de la justice. La légitimité des MARC et des décisions qui en sont issues leur vient du fait que les parties y adhèrent librement. On peut bien entendu douter fortement du caractère libre et éclairé du consentement des consommateurs à utiliser, en cas de litige, un mode alternatif de règlement de conflit si la clause compromissoire d'un contrat d'adhésion les oblige, en cas de litige, à utiliser exclusivement les MARC et les force à renoncer au droit de s'adresser individuellement ou collectivement aux tribunaux, voire d'être membre d'un recours collectif. On pourra certes avancer que cette pratique met à mal le concept et la légitimité des MARC.

Bien qu'il y ait eu plusieurs tentatives de les distinguer, il ne semble pas exister de distinctions substantielles ou convaincantes entre *médiation* et *conciliation*⁹³, ou à tout le moins de consensus ferme quant à l'acception de ces termes et aux réalités qu'ils couvrent respectivement. La véritable distinction apparaît plus clairement entre la médiation/conciliation et l'arbitrage. Notons d'abord que médiation et conciliation se distinguent de la simple négociation de par la présence d'un tiers – un conciliateur/médiateur – responsable d'assister les parties dans l'examen des faits, prétentions et réclamations de chacune en vue de les aider à parvenir à une entente ou un règlement librement consentis. À l'instar de la conciliation/médiation, la procédure d'arbitrage est aussi caractérisée par la présence d'un tiers – un arbitre – qui doit assister les parties dans l'examen des faits et des réclamations de chacun. La distinction essentielle tient à ce que les parties, en acceptant de participer à une procédure d'arbitrage, acceptent du même coup d'être liées par l'issue du processus, laquelle sera déterminée par une décision de l'arbitre. Dans un processus de médiation/conciliation, les

⁹¹ *Ibid.*, p. 62.

⁹² *Ibid.*, p. 62.

⁹³ Labelle, *op. cit.*, p.10-13. Lafond, *loc. cit.* Lacoursière, *loc. cit.*, p. 118.

parties restent libres d'accepter ou non le règlement proposé, s'il en est un, ou de voir le litige se poursuivre à défaut d'entente.

Anthony Duggan aborde les MARC comme des stratégies de réduction et d'évitement des coûts d'une action en justice, semblables à cet égard et sur plusieurs points aux cours de petites créances. Il souligne toutefois une différence importante entre les deux, différence qui constitue un avantage en faveur des tribunaux d'arbitrage, ombudsman et autres mécanismes de résolution de litige qui sont propres à une industrie : la spécialisation tend à réduire la durée de l'audience, car l'arbitre (médiateur ou conciliateur) est déjà familier avec les enjeux du secteur ; les parties n'auront donc pas l'obligation d'expliquer le contexte dans lequel se situe le litige. Des audiences plus courtes entraînent des coûts plus faibles pour tout le monde. La spécialisation est aussi susceptible de réduire le nombre d'erreurs dans les décisions⁹⁴.

De plus en plus de pays intègrent des formes de conciliation ou de médiation dans des processus menés par le tribunal. En Espagne, toute procédure ordinaire est impérativement précédée d'une audience préalable dont le but avoué est de stimuler un accord entre les deux parties⁹⁵. Au Canada, la conciliation ou la médiation sont obligatoires dans certains domaines (ex : droit du travail, au fédéral, *Loi canadienne sur les droits de la personne*, en matière familiale⁹⁶). La Cour des petites créances du Québec offre la médiation pour aider les parties à résoudre leur conflit avant l'audience devant juge et incite les parties à y recourir⁹⁷. Nous avons mentionné plus tôt le projet pilote actuellement mené en Colombie-Britannique, qui intègre la médiation et des conférences pré-audiences parmi les procédures formellement disponibles. La Cour des petites créances ontarienne encourage également le règlement hors cour et exige que les parties participent à une « conférence en vue d'une transaction » (« settlement conférence ») avant l'audience⁹⁸.

Lafond utilise l'expression « pluralisme juridique » pour désigner l'ensemble des mécanismes et procédures de règlements des différends qui se situent à l'extérieur du système judiciaire et celle de « pluralisme judiciaire » pour les procédures alternatives qui sont implantées à même le système judiciaire, lequel cherche alors « à s'adapter aux nouvelles réalités sans nécessairement renoncer à l'emprise du droit ni reconnaître la valeur d'autres ordres normatifs⁹⁹. »

Du point de vue de l'accès à la justice, les procédures judiciaires alternatives (celles qui sont offertes une fois qu'un conflit est entré dans la filière du système judiciaire) voient leur intérêt limité par le fait qu'elles ne touchent que les citoyens qui se sont déjà adressés au système judiciaire, c'est-à-dire, comme nous l'avons souligné plus haut, à une minorité et pas nécessairement à ceux qui en auraient le plus besoin. Certes, en allégeant l'encombrement du système judiciaire, les MARC sont susceptibles de dégager des ressources qui permettront un traitement plus rapide des autres procédures, ce qui n'est pas négligeable.

⁹⁴ Duggan, *loc. cit.* p. 62.

⁹⁵ Lafond, *loc. cit.*, p. 151.

⁹⁶ Labelle, *loc. cit.* p. 13.

⁹⁷ Ministère de la Justice du Québec, « Les petites créances », 24 septembre 2010, <http://www.justice.gouv.qc.ca/francais/publications/generale/creance.htm>

⁹⁸ Ministry of the Attorney General of Ontario, « Brochures d'information sur la Cour des petites créances », Gouvernement de l'Ontario,

http://www.attorneygeneral.jus.gov.on.ca/french/courts/scc/small_claims_court_brochures_FR_Jan_11.pdf

⁹⁹ Lafond, *loc. cit.*, p. 150.

Certains MARC sont complètement privés tandis que d'autres bénéficient d'au moins une forme d'appui des pouvoirs publics. Certains sont spécifiques à un domaine d'activité tandis que d'autres sont plus généralistes.

Dans le secteur de la finance, par exemple, un consommateur canadien lésé pourra ainsi s'adresser d'abord au Réseau de conciliation des services financiers (RCSF), dont les services d'assistance et d'orientation pourront le référer aux membres de ce réseau, soit à l'Ombudsman des services bancaires et d'investissement (OSBI), ou au Service de conciliation en assurance de dommages (SCAD), ou au Service de conciliation des assurances de personnes du Canada (SCAPC), ou, le cas échéant à l'Agence de consommation en matière financière du Canada (ACFC) ou à l'autorité provinciale pertinente pour les institutions de compétences provinciales comme l'Autorité des marchés financiers du Québec (AMF). Marc Lacoursière décrit les processus mis en place par ces institutions pour tenter de résoudre les conflits¹⁰⁰ ; nous en retiendrons que les points d'entrée sont nombreux, les juridictions floues, les étapes multiples, et que ces organismes n'ont essentiellement d'autres pouvoirs que de recommandation, tandis que les garanties pour le consommateur sont à peu près inexistantes que l'entreprise se conformera à la décision. Outre l'ACFC, ces mécanismes de règlement de différends n'ont aucun pouvoir décisionnel ou contraignant. L'ACFC peut pour sa part enquêter suite à la plainte d'un consommateur si une institution sous sa juridiction ne respecte pas ses obligations légales. Elle pourra ensuite entreprendre des démarches pour que l'entreprise se conforme à la loi, mais elle ne pourra offrir aucun dédommagement au consommateur lésé.

Pour trouver des mécanismes contraignants sur les commerçants, il faut aller voir du côté de l'arbitrage qui permet d'obtenir une décision exécutoire – dans la mesure où elle est homologuée par la cour. Notons d'abord que l'homologation entraîne des frais ainsi que des procédures supplémentaires (donc des coûts indirects). On retiendra que seuls pourront généralement être soumis à l'arbitrage les litiges que les deux parties s'entendent pour régler par cette voie.

D'un côté, on trouve des initiatives comme le Programme d'arbitrage pour les véhicules automobiles du Canada (PAVAC), initiative conjointe des gouvernements de plusieurs provinces et territoires et de l'Association des consommateurs du Canada, l'Association canadienne des constructeurs de véhicules, l'Association des fabricants internationaux d'automobiles du Canada et la Corporation des associations de détaillants d'automobiles¹⁰¹.

De l'autre, il existe des tribunaux d'arbitrage entièrement privés auxquels des parties peuvent convenir de soumettre leur litige. Le Québec et l'Ontario ont récemment interdit les clauses compromissaires dans les contrats de consommation, par lesquelles les consommateurs renonçaient à leur droit de recourir au système judiciaire en cas de conflit avec leur co-contractant, acceptant plutôt de référer exclusivement leur litige éventuel à un arbitrage privé¹⁰².

¹⁰⁰ Par exemple : « L'OSBI exige d'abord du consommateur lésé qu'il communique avec son institution financière. En cas de résultat négatif, il devra porter plainte devant l'OSBI dans un délai de six mois, à la condition de respecter le mandat de cet organisme. Précisons que l'OSBI ne possède qu'un pouvoir de recommandation envers une entreprise fautive. Les sanctions sont habituellement de l'ordre des dommages compensatoires, mais il peut occasionnellement y avoir une recommandation de dédommager une perte financière indirecte. Les recommandations ne sont pas contraignantes, mais, en cas de refus ou d'omission, l'OSBI publie les recommandations sur la vitrine Internet ou les rend publiques autrement. » Lacoursière, *loc. cit.*, p. 124.

¹⁰¹ *Ibid.*, pp. 117 à 118.

¹⁰² Ogilvy Renault LLP, « Class Actions, Arbitration and Alternative Dispute Resolution », 27 août 2007, http://www.ogilvyrenault.com/files/OR_IB_LaCourSupreme_fr.pdf

Le législateur ne tente pas ainsi d'interdire que des litiges de consommation soient soumis à l'arbitrage – il est toujours possible pour le consommateur qui le souhaiterait de soumettre à l'arbitrage son conflit avec un commerçant, mais ce choix ne pourra s'effectuer qu'une fois le conflit déclaré, préservant ainsi le droit du consommateur de faire entendre sa plainte dans le forum de son choix (y compris devant un juge)¹⁰³.

L'un des problèmes les plus fréquemment relevés avec certains tribunaux d'arbitrage privé est le manque de garantie d'indépendance. Public Citizen révélait en 2007 que le National Arbitration Forum (NAF), l'une des plus importantes firmes d'arbitrage américaines, avait rendu des décisions défavorables aux consommateurs dans 94 % des affaires. Le Procureur général du Minnesota a aussi entamé des procédures contre NAF en alléguant que l'entreprise était liée économiquement aux sociétés de recouvrement qui lui fournissaient une part centrale de ses affaires, et que NAF avait cessé de référer des causes à des arbitres qui ne se prononçaient pas suffisamment en faveur des entreprises pour plutôt recruter des « arbitres » plus susceptibles de se prononcer contre les consommateurs et en faveur des entreprises¹⁰⁴. Le biais fondamental vient du fait des entreprises d'arbitrage doivent vendre leurs services et que les clients les plus importants sont de grandes entreprises qui incluent souvent par défaut des clauses d'arbitrage obligatoire dans leurs contrats. Du coup, elles ont un intérêt direct à rendre des décisions en faveur des entreprises : quel meilleur argument de vente auprès de ces celles-ci qu'un taux de causes gagnées par les entreprises de plus de 90 %?

Ce cas rappelle à quel point il est important que les MARC respectent les principes de droit naturel et que les consommateurs aient un réel choix d'y soumettre ou pas leur litige, en pleine en pleine connaissance de cause. Mais les problèmes avec les tribunaux d'arbitrage privé ne s'arrêtent pas à des cas aussi spectaculaires.

Après avoir étudié plusieurs tribunaux d'arbitrage, l'Union des consommateurs a conclu qu'aucun des systèmes d'arbitrage disponibles au Canada n'offre, en matière de consommation, de garantie suffisante quant à l'avantage du coût¹⁰⁵, notamment parce que les décisions doivent être homologuées pour devenir contraignantes, ce qui ajoute des coûts et du temps au processus.

Ensuite, contrairement à ce qui est le cas pour les affaires civiles portées devant les tribunaux, les procédures et décisions des tribunaux d'arbitrage restent privées et confidentielles. Cela vient accentuer le problème, que nous avons abordé plus haut, de l'asymétrie entre usager récurrent (*repeat-player*) et usager ponctuel (*one-shot litigant*) de l'arbitrage. Les entreprises de grande taille, usagers récurrents des tribunaux (judiciaires ou d'arbitrage), peuvent répartir les frais liés à leurs actions en justice sur plusieurs causes et bénéficient des effets de la spécialisation. Inversement, le consommateur doit investir beaucoup de temps et d'argent pour préparer sa cause, engager un professionnel se présenter en cour, etc. Tant proportionnellement que de manière absolue, les coûts (directs et indirects) pour le consommateur sont plus élevés. Or, le caractère privé et confidentiel des décisions d'arbitrage vient accroître considérablement ce problème. L'usager récurrent, qui a participé à de nombreuses procédures, connaît les tendances des décisions ou du moins, les arguments qui

¹⁰³ L'inclusion de telles clauses dans les contrats de consommation est encore possible dans les autres provinces, tout comme aux États-Unis, où des organisations des défenses des consommateurs cherchent à les faire interdire. Public Citizen, *Forced Arbitration : Unfair and Everywhere*, 14 septembre 2009, <http://www.citizen.org/publications/publicationredirect.cfm?ID=7705>.

¹⁰⁴ *Ibid.*, p. 2.

¹⁰⁵ Labelle, *op. cit.*, p. 62.

ont fait – ou pas – la différence dans des causes passées. L'utilisateur exceptionnel, lui, ne peut avoir accès à cette connaissance puisque le processus décisionnel est opaque et que les décisions ne sont pas rendues publiques. Il serait pourtant essentiel, dans un processus équitable, que la connaissance sur les décisions passées et les renseignements qui peuvent en être tirés soient partagées par les parties, ne serait-ce que pour leur permettre d'anticiper raisonnablement, et de façon équitable, les chances de gain ou de défaite, calcul essentiel lorsque vient le temps de considérer une proposition de règlement, ou pour leur permettre également de préparer leur dossier et leurs arguments, en demande ou en défense. Ironiquement, une entreprise dont les pratiques sont déficientes et problématiques sur une base régulière et qui est, par conséquent, souvent appelée à apparaître devant le tribunal d'arbitrage, est susceptible, au lieu de s'en trouver sanctionnée, d'améliorer à chaque fois sa capacité à gagner des causes. Ainsi, le coût d'acquisition de l'information (sur les décisions passées, les chances de succès, les arguments qui fonctionnent le mieux) pour l'entreprise diminue à chaque comparution devant le tribunal d'arbitrage, et ce alors que le consommateur n'a pas du tout accès à cette information. Enfin, la confidentialité des procédures a aussi pour effet qu'il sera impossible au consommateur qui étudie le marché afin de choisir un fournisseur pour un bien ou un service donné de savoir que tel commerçant est constamment en litige avec ses clients – une information pourtant fondamentale à un choix éclairé.

Ce sont de tels éléments qui avaient amené l'Union des consommateurs à conclure, dans son rapport sur l'arbitrage, qu'il n'était pas impossible de mettre sur pied des systèmes d'arbitrage qui soient adéquats, mais que, pour ce faire, plusieurs critères devaient être respectés.

Premièrement, le financement d'un tel tribunal doit permettre de garantir son indépendance : aucune autre source que le financement public n'offre une telle garantie. Deuxièmement, un système d'arbitrage de litige de consommation devrait, « pour remplir adéquatement son rôle, assister les consommateurs en leur fournissant une information utile et complète sur l'arbitrage et une assistance juridique pertinente », pour accompagner les consommateurs, réduire le stress inhérent à une telle aventure et faciliter l'accès à l'information pertinente pour préparer leur cause (et réduire les effets de l'avantage structurel dont profitent les usagers récurrents)¹⁰⁶. Troisièmement, le recours à l'arbitrage doit toujours rester une décision pleinement consciente et volontaire des consommateurs. Quatrièmement, pour pleinement réaliser ses promesses, un tribunal d'arbitrage doit être réellement aussi peu dispendieux que possible, voire être gratuit pour le consommateur (y compris pour l'homologation et l'exécution de la décision), et cinquièmement, être accessible d'un point de vue matériel. Le rapport soulignait que plusieurs tribunaux d'arbitrage ne siègent que dans les grands centres ou exigent des frais additionnels pour siéger à l'extérieur de ceux-ci.

Les MARC, en tant que stratégie de réduction des coûts, présentent un intérêt certain au sein d'un arsenal de politique visant à accroître l'accès à la justice. Mais il faut garder à l'esprit qu'il s'agit de mécanisme de résolution de conflits individuels et que le recours à ces mécanismes, pour qu'il s'agisse d'un moyen d'offrir davantage de justice – et non moins -, doit toujours rester le fruit d'un choix pleinement conscient et volontaire des consommateurs. Or, comme nous l'avons vu plus haut, les mécanismes de résolution de conflits individuels ne desservent pas les catégories de la population qui sont les plus vulnérables. Qu'il s'agisse de la conciliation, d'un ombudsman ou de l'arbitrage, les coûts directs et indirects pour recourir à des tels mécanismes restent très élevés, particulièrement pour les catégories de la population qui sont victimes de différentes formes d'exclusion sociale : par un cruel paradoxe, ceux qui ont le moins les moyens financiers de recourir à un avocat sont les mêmes pour qui le langage du droit et le vocabulaire

¹⁰⁶ *Ibid.*, p. 61.

des mécanismes de résolution de conflits restent le plus étrangers. Pour les mêmes raisons que les plus démunis ne sont pas la clientèle type des cours de petites créances, ils ne sont pas susceptibles d'être celle des MARC.

Un autre élément pour lequel les MARC peuvent être problématiques est qu'ils n'ont, à proprement parler, aucune fonction dissuasive. En fait, avant les récentes modifications législatives au Québec et en Ontario, le recours forcé à l'arbitrage constituait précisément une stratégie des grandes entreprises pour éviter d'être soumis au jugement des instances judiciaires.

Par exemple, pour recourir aux MARC qui existent dans le domaine des institutions financières, un consommateur doit franchir de nombreuses étapes qui peuvent s'étaler sur plusieurs mois, sans aucune garantie quant au caractère équitable du processus et sans savoir si l'institution se conformera à la fin à la décision. Ainsi, après de nombreux mois de démarches (de temps et d'efforts investis), le consommateur peut se retrouver à devoir faire appel malgré tout aux tribunaux pour faire respecter ses droits. Les coûts encourus dans le cadre d'une telle aventure décourageant d'emblée tous les menus litiges, une entreprise a tout intérêt à faire trainer la procédure en longueur en attendant que le consommateur abandonne plutôt que de chercher à corriger la source du problème ou à chercher un règlement. Pour qu'un MARC donne des résultats justes, les deux parties doivent participer de bonne foi pour tenter de régler l'affaire. La meilleure façon de s'assurer qu'une entreprise y soit de bonne foi est qu'elle soit consciente qu'en cas de mauvaise foi, le client pourra recourir à un processus qui ne dépendra pas de sa bonne foi.

Ainsi, dans une véritable stratégie d'accès à la justice – et non seulement à la « résolution de conflits » –, s'il s'agit de faire en sorte que les MARC soient un moyen d'accès à la justice et non un déni de justice, ceux-ci doivent exister à côté de mécanismes contraignants auxquels ne pourrait échapper une entreprise peu collaborative. Les seuls mécanismes réellement contraignants restent les recours judiciaires. Or, si on souhaite que ces derniers exercent sérieusement leur fonction dissuasive sur les entreprises et commerçants, ils devront être crédibles et réellement accessibles.

2.6 Centres de justice de proximité

Le gouvernement du Québec a inauguré en 2010 deux centres de justice de proximité, à Québec et à Rimouski, avec la collaboration du Barreau du Québec, de la Chambre des notaires et de la Société québécoise d'information juridique. Un troisième, qui devait à l'origine ouvrir à Sherbrooke, sera finalement établi à Montréal – son ouverture est prévue pour mai 2011¹⁰⁷. Ces projets-pilotes d'une durée de trois ans s'inspirent de plusieurs initiatives semblables dans le reste du Canada, aux États-Unis et en France¹⁰⁸. Les centres, qui emploient deux employés, sont des organismes à but non lucratif autonomes dirigés par un conseil d'administration composé d'intervenants locaux. Le financement est partagé par les partenaires,

¹⁰⁷ Communication personnelle avec André Couture, Direction des orientations et politiques Ministère de la Justice, jeudi 12 mai 2011.

¹⁰⁸ Sont cités notamment « Point d'accès au droit » (France), « Law Information Centers » (Alberta), « Law Help Center » (Ontario), « BC Supreme Court Self-Help Information Center » (Colombie-Britannique). Ministère de la Justice du Québec, « Centres de justice de proximité », Complément d'information au communiqué émis le 21 avril 2009 par la ministre de la Justice, madame Kathleen Weil <http://www.justice.gouv.qc.ca/francais/commun/centres.htm> .

soit le ministère de la Justice, le Barreau du Québec, la Chambre des notaires du Québec et la Société québécoise d'information juridique du Québec¹⁰⁹ qui ont défini, par consensus, la mission des centres de justice de proximité. Bien que chaque centre puisse refléter ses différences régionales, il s'engage néanmoins à respecter la mission, les valeurs, la vision et les objectifs déterminés dans le cadre du projet-pilote. Chaque centre emploie deux employés.

La mission essentielle de ces centres consiste à promouvoir l'accès à la justice « en favorisant la participation des citoyennes et citoyens », en offrant des « services d'information, de soutien et d'orientation, offerts en complémentarité avec les ressources existantes »¹¹⁰. Le citoyen des villes de Rimouski ou Québec peut donc s'adresser à ces centres pour obtenir de l'information sur ses droits, sur les lois et sur les recours qui s'offrent à lui. Le personnel l'aidera à trouver l'information et l'orientera vers les ressources spécialisées. Dans un complément d'information au communiqué du 21 avril 2009, le site du ministère de la Justice mentionnait aussi que des services d'avis juridique ainsi que de « médiation et autres modes alternatifs de règlement des conflits, sur place ou non¹¹¹ » pourraient être offerts par les centres. Ce ne sera finalement pas le cas, les paniers de services de chacun des centres ont été déterminés par leur conseil d'administration respectif, en respectant leur « capacité de payer » et la consigne commune de ne pas offrir d'opinions juridiques¹¹².

Le projet de départ se présentait donc comme suit :

Selon la formule envisagée actuellement, cinq types de services pourraient être offerts dans les centres de justice de proximité :

Information juridique

Permettra au centre de jouer un rôle préventif, de procurer aux citoyens un sentiment de contrôle accru et de leur offrir une meilleure préparation avant un procès, le cas échéant.

Avis juridique

Permettra aux citoyens d'être en contact rapidement avec un juriste, au centre ou non, et d'obtenir un avis sur l'opportunité d'engager une procédure.

Services de soutien (séances d'information, explication du déroulement d'un procès, service bénévole d'accompagnement, etc.)

Permettra aux citoyens de « démystifier » le système de justice et renforcera leur sentiment de confiance dans le processus judiciaire.

¹⁰⁹ Le ministère de la Justice contribue pour 200 000 \$, le Barreau du Québec pour 100 000 \$, la Chambre des notaires du Québec pour 100 000 \$ et la Société québécoise d'information juridique du Québec pour 100 000 \$, pour un total de 500 000 \$.

¹¹⁰ Centres de justice de proximité, « Bonne Nouvelle : Le premier centre de justice de proximité devrait ouvrir ses portes très prochainement », le 24 août 2010, <http://justicedeproximite.qc.ca/2010/08/bonne-nouvelle-le-premier-centre-de-justice-de-proximite-devrait-ouvrir-ses-portes-tres-prochainement/>

¹¹¹ Ministère de la Justice du Québec, *loc. cit.*
<http://www.justice.gouv.qc.ca/francais/commun/centres.htm>.

¹¹² Communication avec André Couture, direction des orientations et politiques, ministère de la Justice 17 mai 2011.

Aide concernant les formulaires liés à des démarches judiciaires (pour identifier le formulaire approprié ou le remplir)

Permettra de simplifier la vie du citoyen, d'accélérer le déroulement des procédures et, accessoirement, d'alléger la charge d'autres intervenants du milieu.

Médiation et autres modes alternatifs de règlement des conflits, sur place ou non
Permettra de porter à l'attention des citoyens les bénéfices des modes alternatifs et de les inciter à y avoir recours, lorsque jugé opportun¹¹³.

Les services dont les sites Internet des centres de proximité font aujourd'hui la promotion sont les suivants :

Les Centres de justice de proximité offrent notamment les services suivants :

information juridique permettant au citoyen de comprendre les diverses réalités juridiques auxquelles il peut faire face dans sa vie quotidienne et d'y réagir de façon avisée;

orientation du citoyen vers les différentes ressources juridiques disponibles, communautaires ou autres, afin qu'il puisse choisir le service correspondant à ses besoins;

service de soutien au citoyen et d'accompagnement dans l'établissement de ses besoins d'ordre juridique et dans les options possibles pour y répondre;
aide au citoyen pour choisir et remplir adéquatement les formulaires de nature juridique¹¹⁴.

Ces projets en sont encore manifestement à leur début. On trouve assez peu d'information sur internet (les coordonnées, un énoncé de mission et une description des services offerts, ainsi que des liens vers des ressources en lignes)¹¹⁵. Le mode principal de consultation semble être sur place, à l'intérieur des heures de bureau standards.

L'offre de tels services d'information, d'assistance et d'orientation est certainement susceptible d'apporter une contribution intéressante pour accroître l'accès à la justice, pour les consommateurs pour les justiciables de tous autres domaines. Ces services sont susceptibles de faire diminuer le coût de la recherche d'informations pour les consommateurs qui veulent comprendre les lois, leurs droits et recours, ainsi que mieux comprendre les différentes procédures qui s'offrent à eux. L'orientation et l'assistance sont susceptibles de permettre non seulement de sauver du temps, mais de faire diminuer le stress subi par les consommateurs et le sentiment d'aliénation souvent ressenti à l'égard des procédures juridiques et de règlement des différends. Il est à souhaiter que de telles initiatives aient du succès et qu'elles puissent être

¹¹³ *Ibid.*

¹¹⁴ Centre de justice de proximité, « À propos », consulté le 1^{er} juin 2011, <http://justicedeproximite.qc.ca/a-propos/>

¹¹⁵ *Ibid.* Les ressources en ligne retenues sont : Organismes: Éducaloi; Commission des normes du travail; Office de la protection du consommateur; Pro Bono Québec; Régie du logement; Ministère de la Justice du Québec; Gouvernement du Québec; Les tribunaux judiciaires du Québec; Commission des services juridiques; Institut de médiation et d'arbitrage du Québec; et Lois, règlements et décisions des tribunaux ou organismes: Lois et règlements du Québec; Lois et règlements du Canada; Société québécoise d'information juridique; Code civil du Québec annoté et Institut canadien d'information juridique (CANLII).

reproduites ailleurs au Québec. Il est certain que l'ajout des services d'avis juridique et de médiation/conciliation, tels qu'ils semblaient être envisagés lors de la conception cette initiative, pourrait certainement contribuer à rendre la justice encore plus accessible.

Ce projet pilote devra faire l'objet d'une évaluation qui devrait couvrir la période du 1er septembre 2011 au 1er septembre 2012.

2.7 Conclusion

En somme, on ne trouve guère, dans la panoplie de mesures qui leur sont proposées, de solutions pleinement satisfaisantes pour garantir aux consommateurs l'accès à la justice. L'aide juridique n'est accessible qu'à une portion trop restreinte de la population et ne couvre généralement pas le type de litiges qui relèvent du droit de la consommation. Sauf à s'inspirer du modèle espagnol, qui offre une aide financière aux associations qui défendent les consommateurs, l'aide juridique est donc de peu d'utilité en droit de la consommation.

L'assurance juridique n'est pas encore très populaire, ni très connue. La possibilité d'en étendre le recours par le biais d'une inclusion par défaut dans les contrats d'assurance n'apparaît pas nécessairement souhaitable. En outre, une assurance juridique reste peu utile pour les litiges typiques du droit de la consommation, où la faible valeur de la réclamation rend le recours en justice peu rentable. De la même façon que les automobilistes limitent souvent les réclamations d'indemnité aux dommages de grande envergure, il est peu probable que l'assurance juridique soit largement utilisée en droit de la consommation. L'offre de service d'assistance juridique par téléphone aux assurés demeure toutefois une dimension à caractère préventif intéressante.

Les recours collectifs sont une composante fondamentale de l'arsenal de la justice en droit de la consommation. En agrégeant les réclamations individuelles, cette procédure permet d'imposer de véritables sanctions aux entreprises fautives ou négligentes envers une clientèle importante. Ce faisant, ce type de recours peut exercer des fonctions dissuasives, voire curatives. Il s'agit d'une mesure qui permet d'échapper aux problèmes liés à l'asymétrie qui caractérise les rapports de consommateur et l'entreprise.

Les tribunaux des petites créances sont certainement un pas dans la bonne direction pour ce qui est de rendre les procédures judiciaires accessibles, mais ce pas est bien insuffisant. Ces tribunaux sont encore beaucoup trop coûteux (tant en argent, en temps, en coût d'opportunité, qu'en stress) pour constituer un recours intéressant pour la plupart des réclamations des consommateurs. En outre, il s'agit d'une mesure qui rate sa cible. Il s'agit essentiellement d'un mécanisme de résolution de litiges pour les professionnelles et les justiciables appartenant aux couches favorisées de la population. Autrement dit, les tribunaux des petites créances, malgré les avantages très clairs qu'ils offrent à certains justiciables, échouent à réduire réellement les inégalités d'accès et à s'attaquer aux injustices substantielles. En plus, les tribunaux des petites créances étant limités aux réclamations de créances, ils restent d'une utilité restreinte pour défendre les droits des consommateurs.

Les mécanismes alternatifs de règlement des conflits (MARC), plus rapides, flexibles et moins intimidants qu'une Cour de justice, répondent au besoin de résultats des consommateurs en matière de résolution de litiges. Leur spécialisation permet des délais de traitement et des audiences plus courts. L'un des désavantages des MARC tient à la privatisation des conflits, ceux-ci étant alors réglés derrière des portes closes, ce qui élimine toute possibilité de fonction

dissuasive. On remarque de plus que l'asymétrie entre usagers récurrents et ponctuels (*repeat player vs one-shot litigant*) est dans ce type de recours plus forte que jamais.

Les centres de justice de proximité sont une initiative intéressante qui peut permettre pour le consommateur de réduire plusieurs des coûts informels liés à une action visant à faire respecter ses droits. Ils peuvent réduire les distances qui séparent certains consommateurs de la connaissance et de la compréhension des concepts et textes nécessaires à la défense de leur droit. Pour l'instant, il s'agit cependant d'initiatives fragmentaires dont les ressources et les services apparaissent trop limités pour avoir un impact substantiel.

Quelles conclusions peut-on tirer de ce survol des mesures d'accès à la justice? D'abord, à l'exception du recours collectif – dans les limites où le litige touche un assez grand nombre de consommateurs pour justifier cette procédure particulièrement lourde –, aucun n'est pleinement adapté aux réalités du droit de la consommation. Des mesures comme les tribunaux de petites créances (et dans une certaine mesure, l'assurance frais juridiques, voire les MARC) peuvent avoir une certaine utilité pour les consommateurs, mais cette potentielle utilité est fortement limitée si les litiges ne sont que d'une faible valeur, ce qui est souvent le cas dans les litiges de consommation. Ces mesures restent généralement trop coûteuses pour être réellement accessibles et qu'il vaille la peine pour le consommateur d'entamer un recours. Lorsque l'on additionne aux différents coûts directs (timbres d'instances, frais d'application de la décision) les coûts indirects (coûts d'opportunité liés à une journée de travail perdu pour l'audience, temps de préparation de la cause, stress), beaucoup de réclamations perdent de leur intérêt au plan de la simple rentabilité. Or, cela est d'autant plus vrai pour les justiciables victimes des différentes formes d'exclusions sociales, pour qui l'acquisition de l'information nécessaire à la préparation de l'affaire ainsi que l'audience sera plus coûteuse, difficile et stressante à cause de manque d'éducation, de problèmes de littératie, de maîtrise du français ou de l'anglais, etc. Toutes les barrières à l'accès, normalement qualifiées d'obstacles psychologiques, ne sont jamais aussi grandes que pour les consommateurs vulnérables. Clairement, les mesures en place sont insuffisantes pour permettre de combler ces fossés.

Ce qui nous amène au point suivant : la plupart des mesures que nous avons vues constituent ou visent des dispositifs de résolution de litiges individuels. Améliorer l'accessibilité de la procédure judiciaire et des MARC est fondamental, mais de tels mécanismes font peu de choses pour s'attaquer aux injustices substantielles qui sont à la source des véritables problèmes d'accès à la justice et ne sont pas à même de profiter aux consommateurs les plus vulnérables.

À défaut de proposer un vaste programme de réduction des inégalités sociales, un programme d'accès à la justice en matière de droit de la consommation devrait d'abord viser à accorder bien davantage de poids à la prévention et à la dissuasion. Des marchés concurrentiels et des entreprises qui craignent les conséquences qui seraient associées au fait de ne pas respecter les droits des consommateurs profiteront également aux consommateurs vulnérables. Il faut souligner que les procédures de recours collectifs constituent un des rares mécanismes susceptibles d'avoir un réel pouvoir dissuasif envers les grandes entreprises.

Ensuite, davantage d'efforts sont nécessaires pour rendre les recours judiciaires réellement accessibles. Cela suppose des initiatives qui viseraient à réduire toutes les formes de distance qui peuvent séparer les consommateurs de l'accès à une instance judiciaire, en portant attention à la diversité des formes d'obstacles et d'inégalités sociales : matérielles, psychologiques, culturelles, sociales, géographiques, etc. Davantage d'efforts seraient aussi

nécessaires pour combler les inégalités d'accès à la justice, avant ou en dehors du recours au système judiciaire.

Enfin, il faudrait voir à élargir, à accroître et à diversifier les mesures susceptibles d'avoir des effets dissuasifs. En fait, faciliter la capacité des consommateurs à intenter des recours en justice utiles peut justement renforcer leur fonction dissuasive. Il est problématique, à cet égard, que les tribunaux de petites créances soient réservés aux réclamations financières.

Roderick MacDonald rappelle que le groupe de travail sur l'accès à la justice qu'il avait présidé au début des années 1990 avait « avancé plusieurs recommandations en matière de lisibilité juridique et d'éducation juridique populaire, ainsi qu'en ce qui concerne des centres de justice locaux et d'organisations populaires vouées à la promotion du droit préventif¹¹⁶ ». Ces recommandations qui « visaient l'*empowerment* des citoyens comme citoyens, et non pas comme clients des professions juridiques » n'ont eu aucune suite, sauf certaines visant par exemple à faciliter le recours à des MARC au sein du système judiciaire, qui ont justement été reprises dans le but d'ajouter des procédés auxiliaires au système de justice, et non dans une optique de justice préventive. MacDonald rappelle que le rapport de son groupe de travail n'a pas été rédigé en fonction d'un mandat spécifique visant la justice en droit de la consommation, mais il souligne que « son orientation en faveur d'une justice particulière et différenciée » l'aurait emmené à recommander la création d'un tribunal de la consommation¹¹⁷.

Plusieurs juridictions étrangères ont justement adopté une forme ou une autre de tribunal de la consommation. Dans la section suivante, nous tenterons de voir si on saurait trouver dans ces initiatives des pistes de solutions aux problèmes d'accès à la justice que nous venons de voir.

¹¹⁶ MacDonald, *loc. cit.*, p. 17.

¹¹⁷ *Ibid.*, p. 18.

3. Exemples de tribunaux de la consommation à l'étranger

3.1 Généralités

Étant donné le peu de littérature disponible portant sur le concept d'un tribunal dédiée entièrement aux recours en droit de la consommation, cette recherche a privilégié une méthode plus exploratoire, allant chercher une information presque de première main. Il ne s'agissait donc pas de réaliser une analyse comparative en profondeur des modes de résolution de litiges et des recours judiciaires pour les consommateurs que l'on retrouve dans différents pays, mais bien plutôt de creuser une option qui semble avoir été jusqu'ici trop peu explorée pour elle-même. Dans un premier temps, nous avons effectué diverses recherches en vue de réaliser un inventaire des juridictions qui ont choisi cette option. La recension que nous avons effectuée n'a pas de prétention d'exhaustivité (nous reviendrons plus loin sur ces limites).

Nous avons ensuite effectué des recherches à partir de l'information qui était disponible pour dresser un premier portrait de ces tribunaux et nous avons tenté d'entrer en contact avec des intervenants de ces juridictions qui étaient familiers avec ces institutions. Il aura parfois été nécessaire de multiplier le nombre de tentatives et de médium de communication, mais nous sommes parvenus à établir une communication pour la grande majorité des institutions que nous souhaitions contacter. Certains de nos contacts travaillent pour ces institutions – voire les dirigent – tandis que d'autres étaient davantage impliqués *auprès* de celles-ci pour y défendre les consommateurs (plus de détails suivent sur ces intervenants).

Une fois le contact établi, nous avons fait parvenir à nos contacts un questionnaire portant sur l'institution en question. Ces questionnaires détaillés étaient personnalisés, rédigés spécifiquement pour chaque tribunal sur la base des recherches que nous avons effectuées au préalable, et visaient à obtenir des compléments d'information et des clarifications. Dans certains cas, plus d'une relance aura suivi le premier contact.

Nous présentons dans cette section un portrait détaillé de chacune de ces institutions, établi sur la base de nos recherches et de ces échanges. Une analyse synthèse suivra.

Notre recherche visant à effectuer une forme de défrichage, la sélection des instances à étudier n'a rien de scientifique ou de très systématique. Il s'agissait plutôt d'une forme de sélection de cas raisonnée. Nos recherches nous ont amenés sur plusieurs pistes dans l'identification d'instances étrangères correspondant à l'idée que nous nous faisons d'un tribunal de la consommation, c.-à-d. une instance judiciaire ou quasi judiciaire spécialisée habilitée à recevoir l'ensemble ou la plupart des réclamations et recours en droit de la consommation. Parmi les critères considérés : le processus s'apparente-t-il à celui d'un tribunal ? Les décisions de cette institution sont-elles directement contraignantes pour les entreprises et commerçants ? Est-ce que le non-respect d'une décision entraîne des conséquences légales ?

Après un premier examen, certaines institutions n'ont pas été retenues pour étude plus approfondie. C'est le cas du *Consumer Complaints Board (Forbrugerklagenævnet)* du Danemark¹¹⁸, où le plus grand risque que court une entreprise qui ne se conforme pas aux

¹¹⁸ *Danish Competition and Consumer Authority*, « The Consumer Complaints Board », consulté le 1^{er} juin 2011, <http://www.consumeragency.dk/Regulatory-framework/The-Consumer-Complaints-Board>

sentences est de voir son nom publié sur internet, ainsi que celui du système d'arbitrage *De Geschillencommissie* néerlandais (Commission d'arbitrage de litige de consommation), où ce sont les associations patronales/commerciales (*trade association*) participantes qui garantissent la mise en œuvre des décisions¹¹⁹. Nous avons également laissé de côté la *Consumer Disputes Commission (Forbrukertvistutvalget)* de la Norvège, qui ne tient pas d'audience orale et rend des décisions que sur la base de la preuve écrite¹²⁰.

Plusieurs institutions du continent océanien auraient pu à la rigueur être intégrées dans notre analyse : le *Disputes Tribunal* de Nouvelle-Zélande, le *Victorian Civil and Administrative Tribunal* (VCAT), le *Queensland Civil and Administrative Tribunal* (QCAT), l'*Australian Capital Territory Civil and Administrative Tribunal* (ACAT)¹²¹, ces trois dernières étant des juridictions subnationales australiennes. Ces organismes correspondent à ce qui pourrait être qualifié de modèle océanien en matière de justice administrative, soit la centralisation au sein d'un guichet unique de la plupart des tribunaux et recours administratifs existant dans ces juridictions (petites créances, logement, discrimination, propriété foncière, santé, ordres professionnels, etc.)¹²². De façon générale, leur mandat nous est apparu comme n'étant pas suffisamment spécifique au domaine de la consommation pour correspondre au concept d'un tribunal spécialisé en droit de la consommation que nous entendions étudier. Puisqu'il s'agit tout de même d'un modèle qui peut présenter un intérêt certain dans le cadre de notre problématique de recherche, nous avons inclus dans notre analyse le *Consumer, Trader and Tenancy Tribunal* (CTTT) de la province australienne de New South Wales, qui nous apparaissait comme celui se rapprochant le plus d'un tribunal dédié aux recours en consommation (le CTTT n'ayant regroupé ensemble que les domaines du logement et de la consommation).

Parmi les institutions retenues, la présence du *Centro de Arbitragem de Conflitos de Consumo de Lisbonne* pourra apparaître surprenante, puisque, suivant le modèle d'un tribunal d'arbitrage, seules les entreprises qui ont à priori accepté de se soumettre à sa compétence peuvent être forcées d'y comparaître et sont liées par la force obligatoire de ses décisions. Nous avons tout de même choisi de l'inclure dans notre analyse, car cette forme originale de mécanisme de résolution des litiges de consommation, qui a été d'une certaine manière le modèle qui nous a mis sur la piste qui alimente la présente recherche¹²³, présente des caractéristiques qui le rapprochent bien plus d'un véritable tribunal que d'un organisme d'arbitrage. Non seulement il apparaissait porteur de l'inclure afin qu'une certaine diversité de modèles puisse nourrir la comparaison, mais il nous était apparu d'emblée que le *Centro* avait intégré des éléments qui gagneraient, selon nous, à être repris par tout tribunal de la consommation.

¹¹⁹ *De Geschillencommissie*, consulté le 1^{er} juin 2011, <http://www.degeschillencommissie.nl/>

¹²⁰ *Forbrukertvistutvalget*, consulté le 1^{er} juin 2011, <http://www.forbrukertvistutvalget.no>

¹²¹ *Disputes Tribunal*, consulté le 1^{er} juin 2011, <http://www.justice.govt.nz/tribunals/disputes-tribunal>.
Victorian Civil and Administrative Tribunal, consulté le 1^{er} juin 2011, <http://www.vcat.vic.gov.au>.
Queensland Administrative and Civil Tribunal, consulté le 1^{er} juin 2011, <http://www.qcat.qld.gov.au/>.
Australian Capital Territory Administrative and Civil Tribunal, consulté le 1^{er} juin 2011, <http://www.acat.act.gov.au/>.

¹²² Voici par exemple la liste des tribunaux qui ont été amalgamés dans le *Queensland Civil and Administrative Tribunal* : *Anti-Discrimination Tribunal*; *Appeal tribunals formed under the Local Government Act*; *Children Services Tribunal*; *Commercial and Consumer Tribunal*; *Fire Panel of Referees*; *Fisheries Tribunal*; *Guardianship and Administrative Tribunal*; *Health Practitioners Tribunal*; *Independent Assessor under the Prostitution Act 1999*; *Legal Practice Tribunal*; *Misconduct Tribunal*; *Nursing Tribunal*; *Racing Appeal Tribunal*; *Retail Shop Leases Tribunal*; *Small Claims Tribunal*; *Surveyors Disciplinary Committee*; *Teachers Disciplinary Committee*; *Valuers Registration Committee*; *Veterinary Tribunal*.
Queensland Administrative and Civil Tribunal, consulté le 1^{er} juin 2011, <http://www.qcat.qld.gov.au/>

¹²³ Yanick Labelle, *op. cit.*

Les autres institutions que nous avons retenues correspondent suffisamment clairement au concept de tribunal de la consommation pour que leur inclusion puisse se passer d'explication; les voici :

- *Consumer Affairs Court*, Gauteng, Afrique du Sud;
- *Consumer, Trader and Tenancy Tribunal*, New South Wales, Australie;
- *District Forums, State Consumer Disputes Redressal Commissions, National Consumer Disputes Redressal Commission*, Inde;
- *Tribunal for consumer claims*, Malaisie;
- *Centro de arbitragem de conflitos de consumo*, Lisbonne, Portugal;
- *District Consumer Court*, Punjab, Pakistan;
- *Consumer Claims Tribunal*, Malte.
- Comités d'arbitrage et tribunaux de la consommation, Turquie.

3.2 Gauteng, Afrique Du Sud : *Consumer Affairs Court*

Faits saillants

- Vise à mettre en place des moyens pour intervenir relativement aux pratiques commerciales « déloyales » (« Unfair business Practices »), pour les interdire et les contrôler dans l'intérêt de la protection des consommateurs;
- Un Défenseur des consommateurs (« Consumer protector ») représente et appuie les consommateurs devant le tribunal;
- Il n'est pas nécessaire qu'un dommage ait été subi pour qu'une plainte soit reçue;
- Le tribunal possède des pouvoirs étendus, notamment à l'effet d'interdire certaines pratiques commerciales parce que jugées « déloyales » ou de nommer un curateur;
- Aucune limite à la valeur de litiges admissibles;
- Traitement rapide des affaires.

Introduction

La province de Gauteng, où l'on retrouve les villes de Johannesburg et Pretoria, est la plus peuplée et la plus riche d'Afrique du Sud. Il s'agit également de la première province du pays à s'être dotée d'un tribunal de la consommation (*Consumer Affairs Court*). L'adoption du *Consumer Affairs (Unfair Business) Act* de 1996¹²⁴ a débouché en 1999 sur l'entrée en fonction du tribunal de la consommation de Gauteng. Les provinces de Free State et Limpopo ont suivi depuis.

Le parlement sud-africain a adopté en 2010 une importante réforme qui vise à harmoniser et rehausser la protection des consommateurs à travers le pays¹²⁵. En vertu du *Consumer Protection Act* de 2010, les provinces qui ne l'ont pas encore fait ont dorénavant l'obligation de se doter de tribunaux de la consommation. La nouvelle loi transforme notamment le *National*

¹²⁴ *Consumer Affairs (Unfair Business Practices) Act*, de 1996, Provincial Legislature of Gauteng, <http://www.ledet.gov.za/docs/new%20acts/consumer%20affairs%20unfair%20business%20practice%20act.pdf>. Ci-après *Consumer Affairs Act*.

¹²⁵ Neesa Moodley-Isaacs, « How the consumer law will be enforced », *Personal Finance Magazine*, no 4, 2010, <http://www.iol.co.za/business/personal-finance/how-the-consumer-law-will-be-enforced-1.1016167>.

Kevin Iles, « The Consumer Protection Bill – Changing the Face of Litigation and Dispute Resolution », *Bowman Gilfillan*, vendredi, 17 avril 2009, <http://www.bowman.co.za/LawArt.s/Law-Art.-id~2132417394.asp>.

Consumer Tribunal, créée en vertu du *National Credit Act* de 2005, et qui n'avait jusque-là compétence que sur les contrats et services de crédit, en tribunal administratif d'instance supérieure pour les recours en matière de consommation. De manière générale, elle institue un partage des compétences entre les provinces et l'État sud-africain, mais aussi entre les modes privés et publics de règlements des différends, créant – en théorie – des recours pour tous les consommateurs sud-africains.

La mise en œuvre s'annonce toutefois être tout un défi. En mars 2010, toutes les provinces avaient bel et bien adopté une loi visant la création d'un tribunal de la consommation, mais seules les trois susmentionnées avaient réussi à rendre fonctionnel leur institution. Des problèmes de capacités institutionnelles, de volonté politique et de capacité à amasser les appuis politiques nécessaires seraient à la source de ces difficultés¹²⁶. Le lancement du *National Consumer Tribunal* qui devait avoir lieu à l'automne 2010 a en outre été reporté d'au moins 6 mois¹²⁷.

Ces institutions issues d'initiatives du gouvernement central de l'Afrique du Sud n'en étant encore qu'à leur balbutiement (et la complexité du fédéralisme sud-africain nous échappant par ailleurs), nous avons fait le choix de ne pas nous pencher sur les nouveaux arrangements institués par le parlement sud-africain pour plutôt concentrer notre étude sur le Tribunal de la consommation (*Consumer Affairs Court*) de la province de Gauteng qui a ouvert la marche en la matière et qui a servi de modèle et d'exemple au reste du pays.

Nous sommes entrés en contact avec Fati Manamela, aujourd'hui directeur exécutif « Consumer Affairs and Business Compliance » au ministère du Développement économique de Gauteng, qui a occupé et occupe de nombreuses positions et qui a contribué à la mise sur pied du tribunal¹²⁸.

Consumer Affairs Act : contexte et objectifs

En 1996, la province de Gauteng adoptait le *Consumer Affairs (Unfair Business Practices) Act*¹²⁹. Durant toutes les années du régime d'apartheid, les consommateurs sud-africains étaient exploités et ne bénéficiaient, pour ainsi dire, d'aucune protection¹³⁰. Il y avait bien eu auparavant des « consumer councils », mais leur utilité était limitée puisqu'ils n'avaient aucun pouvoir pour imposer quoi que ce soit à un commerçant récalcitrant ou délinquant. Il ne restait alors que les cours de justice, mais la plupart des consommateurs sud-africains ne pouvaient assumer les frais inhérents à l'embauche d'un avocat. La loi de Gauteng reconnaît cette situation et vise à s'y attaquer.

¹²⁶ Fati Manamela, « Institutionnal Arrangements : the Consumer Protection Court Perspective », Consumer Protection Law Conference, 4-5 mars 2010, Johannesburg, www.dti.gov.za/ccrd/Consumer/Manamela.pdf.

¹²⁷ Nathan Adams., « New body ready to tackle consumer complaints » *Eyewitness News*, 25 janvier 2011, www.eyewitnessnews.co.za/articleprog.aspx?id=57907.

¹²⁸ Ancien avocat auprès de la Cour supérieure de l'Afrique du Sud, M. Manamela a été le premier « Défenseur des consommateurs » nommé en vertu du Consumer Affairs Act. Désigné en 1998, il a pu mettre en marche le Consumer Affairs Court qui piétinait depuis 1996. Il a par la suite aidé les consommateurs à se défendre lors de leur représentation devant le Tribunal durant les 7 années suivantes. Il est également membre du National Consumer Tribunal.

¹²⁹ *Consumer Affairs Act*.

¹³⁰ À défaut d'autre indication, de référence ou de précisions supplémentaires, la source des informations présentées dans cette partie ainsi que dans celles portant sur les autres exemples de tribunaux de la consommation sont les réponses que les intervenants ou les représentants de ces institutions nous ont fait parvenir.

Le *Consumer Affairs (Unfair Business Practices) Act* adopte une approche plus prohibitive que proactive : c'est-à-dire qu'elle ne formule pas vraiment de « droits » pour les consommateurs, qu'il s'agirait ensuite de protéger et de mettre en œuvre (À l'exception, notable, de celui qui apparaît au préambule de la loi, qui formule le « droit de ne pas être exploité en tant que consommateur » (notre traduction)). Ce que vise la loi, ce sont plutôt les « pratiques injustes » qu'elle interdit et qui sont définies assez largement : « any business practice which, directly or indirectly, has or is likely to have the effect of unfairly affecting any consumer »¹³¹. Les droits des consommateurs seraient par ailleurs protégés par la Charte des droits de la Constitution du pays¹³².

L'objectif de la loi est donc de mettre en place des moyens pour enquêter sur les pratiques commerciales déloyales, pour les contrôler et les interdire dans l'intérêt des consommateurs¹³³. Le tribunal de la consommation, mais aussi un Bureau d'enquête sur les pratiques commerciales déloyales, dirigé par le Défenseur des consommateurs (« consumer protector »), sont, notamment, mis sur pied à cette fin.

Défenseur des consommateurs

Le Défenseur des consommateurs dirige le Bureau d'enquête sur les pratiques commerciales déloyales (« Office for the Investigation of Unfair Business Practices ») mais constitue, simultanément une institution différente. Le Bureau d'enquête appuie le Défenseur dans son travail et constitue le premier contact qu'aura le consommateur qui souhaite porter plainte. Si le Bureau d'enquête n'arrive pas à régler le litige, le dossier est transféré au Défenseur des consommateurs qui a la charge, d'abord, de tenter de trouver une solution négociée et ensuite, si besoin, de porter l'affaire devant le *Consumer Affairs Court*, où il sera également chargé de défendre l'affaire au nom du consommateur.

Déposer une plainte

Les consommateurs qui ont un litige avec un commerçant doivent d'abord déposer une plainte au Bureau d'enquête sur les pratiques commerciales déloyales (« Office for the Investigation of Unfair Business Practices »), où un conseiller étudiera le dossier et communiquera avec le commerçant pour tenter de régler la plainte. À défaut d'un tel règlement, le dossier sera transféré au Défenseur des consommateurs qui tentera une médiation. Si les parties parviennent à un règlement négocié, celui-ci pourra être reçu par le tribunal de la consommation, qui lui donnera sa force contraignante. Si la médiation échoue, le litige est transféré au tribunal et une procédure sera entamée.

Aucuns frais ne sont imposés au consommateur pour le dépôt des plaintes au Bureau ou au tribunal de la consommation.

¹³¹ *Consumer Affairs Act*, art. 1.

¹³² C'est ce qu'a affirmé notre interlocuteur et c'est ce que l'on peut lire sur le site du Ministère du Commerce et de l'Industrie (<http://www.dti.gov.za/protectingconsumers/consumerrights.htm>, consulté le 20 février 2011); nous n'avons toutefois pu identifier les articles précis de la Charte qui portent sur ces questions. *Constitution of the Republic of South Africa, 1996* <http://www.info.gov.za/documents/constitution/1996/index.htm> .

¹³³ « To provide for the investigation, prohibition and control of unfair business practices in the interest of the protection of consumers, and for that purpose to establish an Office for the Investigation of Unfair Business Practices and a Consumer Affairs Court; to amend the Local Government Ordinance, 1939, so as to authorise local authorities to establish consumer advice offices; and to provide for matters connected therewith. » *Consumer Affairs Act*.

Procédure simplifiée

Le tribunal n'est pas lié par les règles de preuve des cours de justice; il opère selon une procédure simplifiée, plus inquisitoire que contradictoire, où les parties sont encouragées à se représenter par elles-mêmes¹³⁴. Les consommateurs ont cependant la possibilité d'être représentés par le Défenseur des consommateurs. Le tribunal rend ses décisions en équité (« The court deals with complaints on the principle of fairness ») en adaptant sa procédure au litige qui est devant lui, de manière à rendre des décisions efficacement, rapidement et à peu de frais pour les parties.

Délais maximums pour le traitement des plaintes

Le Bureau d'enquête sur les pratiques commerciales déloyales s'est donné comme objectif de traiter les plaintes dans les 60 jours suivant leur dépôt. À compter du moment où le dossier transféré au Défenseur des consommateurs, à qui il incombe d'introduire l'affaire devant le tribunal, la plainte devra être réglée à l'intérieur d'un délai de 21 jours, incluant l'audience et, le cas échéant, le délibéré. Le *Consumer Affairs Court* pourra toutefois ajourner une affaire afin d'enquêter davantage sur certains éléments. Le tribunal et le Défenseur des consommateurs auront ensuite 21 jours supplémentaires pour arriver à régler la cause. Ces objectifs de traitement rapide ont été fixés conjointement par le Bureau, le Défenseur et le tribunal.

Composition du tribunal

Le tribunal est composé d'un membre président, de 4 membres réguliers et de 4 membres suppléants (« alternate members »). Le président doit être un juge à la retraite ou un juriste d'expérience. Les membres doivent avoir une connaissance des enjeux de la défense des droits des consommateurs, de l'économie, du droit, du commerce ou de l'industrie. Le quorum est de 3 membres, mais le banc pourra aussi se composer de 5 membres.

Le siège du tribunal est à Johannesburg, mais le tribunal peut entendre des causes partout en province. Quatre points d'accès du Bureau de la consommation sont répartis dans les principaux centres régionaux de la province.

Pouvoirs

Le tribunal possède tous les pouvoirs habituels d'une Cour de justice pour ce qui est d'entendre des témoins ou d'ordonner la production de preuve.

Le tribunal, s'il considère une pratique commerciale « déloyale », la déclarera du même coup illégale¹³⁵ et rendra une ordonnance contraignante. Les déterminations du tribunal font jurisprudence¹³⁶. Le *Consumer Affairs Court* de Gauteng pourra entendre une plainte alors même que le plaignant n'a pas subi de dommage direct.

Le tribunal a le pouvoir d'émettre des ordonnances d'urgence de la nature de l'injonction, qui, dans l'attente d'une décision finale, interdiront au défendeur de se livrer à la pratique commerciale en litige. Suite à une condamnation, le tribunal pourra aller jusqu'à nommer un

¹³⁴ La représentation légale est permise, mais elle n'est pas encouragée. *Consumer Affairs Act*, art. 18 (6).

¹³⁵ Ce pouvoir se décline dans deux articles, soit « Order by court prohibiting unfair business practice » (art. 22) et « Declaration of certain business practices to be unlawful » (art. 24). *Consumer Affairs Act*.

¹³⁶ Voir *Moses Mashigoana, Tebogo Tanjane, Temba Rikhotso, Sizwe Shongwe, Gift Moloji, Masixole Dlomo V. Vaal Technology Institute*, CASE NO : GCC11/27/10. *Naresh Kandhai Vs It' Africa Woodcraft & Timbers cc*, CASE NO : GCC/14/15/1210. *Praisah Setimela Matlou Vs Unlimited Furniture*, CASE NO : GCC/15/02/02/11.

curateur qui prendra en charge la gestion d'un commerce afin d'en redistribuer les fruits à des consommateurs qui auraient été lésés¹³⁷. Le tribunal n'a cependant pas le pouvoir d'annuler un contrat, en tout ou en partie.

Le tribunal ne pourra adjuger de frais qu'en cas de conduite clairement déraisonnable ou de conduite frauduleuse.

Une partie qui refuse de se soumettre à une ordonnance du tribunal pourra être reconnue coupable d'outrage au tribunal et sera passible d'une amende de 200 000 rands (près de 28 000 \$) ou d'une peine d'emprisonnement maximale de 5 ans.

Tout accord ou toute clause contractuelle visant à limiter ou exclure l'application de quelque partie de la loi sont nuls et non avenues¹³⁸.

Compétence

Le tribunal peut entendre tous les litiges, sans égard à leur valeur. Sa compétence s'applique à tous les biens achetés et services contractés dans la province et vise tous types de pratiques commerciales déloyales, ce qui inclut tous accords, toutes méthodes de commercialisation, de négociation, de distribution, toutes publicités et toutes manières de solliciter des affaires¹³⁹. Ce qui touche au crédit relève cependant maintenant du National Credit Regulator et du National Consumer Tribunal, qui ont compétence dans tout le pays.

Statut du Consumer Affairs Court

Le *Consumer Affairs Court* est un tribunal administratif. Il relève du ministère du Développement économique.

Un tribunal spécial présidé par un juge à la retraite peut recevoir des appels et des demandes de révision¹⁴⁰. La décision de ce tribunal spécial établi en vertu de l'article 13 du *Harmful Business Practices Act, 71 of 1988* est finale.

Différence vis-à-vis de la Cour des petites créances

On trouve également en Afrique du Sud une Cour des petites créances qui est une branche du système judiciaire de l'État central sud-africain, par opposition au CAC qui est un tribunal administratif relevant de la province de Gauteng¹⁴¹. Une première différence effective entre les deux institutions : la Cour des petites créances ne pourra recevoir que des réclamations d'une valeur maximum de 12 000 rands, alors qu'aucun plafond n'a été fixé pour le CAC.

En outre, la Cour des petites créances sud-africaine ne peut recevoir que des réclamations pour des créances ; elle acceptera d'entendre les demandes de toute personne physique (excluant donc les personnes morales : compagnies, corporations ou associations).

Par opposition, le CAC possède des pouvoirs étendus qui lui permettent, outre de trancher les litiges soumis par les consommateurs, de sanctionner les manquements au *Consumer Affairs Act*. Le CAC ayant pour mandat l'application de cette dernière loi, les consommateurs ne sont

¹³⁷ *Consumer Affairs Act*, art. 23.

¹³⁸ *Consumer Affairs Act*, art. 33.

¹³⁹ *Consumer Affairs Act*, art. 1.

¹⁴⁰ *Consumer Affairs Act*, art. 25.

¹⁴¹ Department of Justice and Constitutional Development, « Small Claims Courts », 2006, site web consulté le 1^{er} juin 2011, <http://www.justice.gov.za/scc/scc.htm>.

pas susceptibles de se retrouver malgré eux devant cette instance, à titre de défendeurs contre une réclamation déposée par un commerçant, comme cela pourra être le cas devant la Cour des petites créances.

La Cour des petites créances interdit la représentation par avocat et ne semble offrir ni favoriser aucune méthode alternative de règlements des conflits. Le CAC, de son côté, permet, mais décourage la représentation autre que celle effectuée par le Défenseur des consommateurs au bénéfice des consommateurs. Ceux-ci se voient en outre accompagnés et assistés (notamment dans des tentatives de règlement hors cour) tout au long de leur aventure auprès du Bureau d'enquête et du CAC.

Principaux avantages et défis

Les bénéfices seraient « énormes » et le public aurait accueilli très favorablement le tribunal à cause de son caractère gratuit, accessible, rapide¹⁴², informel, qui ne nécessite pas de représentation légale et met même à la disposition du consommateur un Défenseur des consommateurs. La nouvelle jurisprudence favorable aux consommateurs aurait contribué à assainir les pratiques.

Des groupes qui y étaient hostiles ont menacé, lors de la mise en place du *Consumer Affairs Court*, d'en contester la constitutionnalité; ces menaces ne se sont jamais matérialisées. Aujourd'hui, la principale difficulté du tribunal résiderait dans sa capacité à faire exécuter ses ordonnances.

Une sanction ne peut être imposée que lorsqu'un intimé refuse de se conformer à une ordonnance; l'affaire doit toutefois être portée devant une Cour criminelle. Fati Manamela estime qu'il s'agit d'une situation insatisfaisante – c'est d'une compensation financière que les consommateurs ont besoin; en cas de non-respect d'une ordonnance, le tribunal devrait pouvoir, comme les tribunaux supérieurs, émettre des brefs qui permettraient la saisie et la vente des biens de l'intimé afin d'indemniser le consommateur lésé. D'après M. Manamela, le nouveau *Consumer Protection Act* (que nous avons abordé en début de présentation) devrait corriger cette situation : « The *Consumer Protection Act* states that the decisions of the National Consumer Tribunal have the effect and force of a high court. This is what we want¹⁴³. »

3.3 New South Wales, Australie: Consumer, Trader and Tenancy Tribunal

Faits saillants

- Tribunal administratif qui vise à faciliter l'accès à un moyen efficace, rapide et peu coûteux de règlement des différends dans plusieurs domaines, et notamment en matière de consommation.
- Définition large de ce qu'est un « consommateur ».
- Favorise la conciliation.
- Procédure allégée et simplifiée.
- Pouvoirs semblables à ceux d'une Cour de justice de première instance.
- Compétence (récente) sur les clauses abusives.

¹⁴² Fati Manamela mentionne « We do not have backlog of cases; cases are attended to promptly and fairly ». Nous n'avons pas été capable de mettre la main sur les rapports annuels de la Cour qu'elle dépose à la législature provinciale dans lesquels sont consignés les délais de traitements.

¹⁴³ Citation de Fati Manamela en réponse à nos questions.

- Beaucoup de paramètres et de modalités varient selon les divisions et sont définis dans les différentes lois qui gouvernent les différents domaines qui font partie de la juridiction du CTTT.

Introduction

Comme son nom l'indique, le *Consumer, Trader and Tenancy Tribunal* (CTTT) est un tribunal chargé de résoudre entre autres les litiges en matière de consommation et de logement, et accessoirement, d'accorder des permis. Il comporte 9 Divisions :

- Général (biens et services – valeur maximale du litige : \$30,000);
- Construction résidentielle (valeur maximale du litige : \$500,000);
- Véhicules motorisés (neufs et usagés – 30 000\$ ou sans limite pour l'achat d'un véhicule neuf à des fins d'usage privé);
- Location résidentielle (ordonnances jusqu'à 15 000 \$ ou \$30,000 pour les affaires de « rental bonds », c.-à-d. de caution versée par un locataire au locateur);
- Logement social (idem à Location résidentielle);
- « Strata and community schemes » (propriétés immobilières collectives ou en commun);
- Parcs résidentiels (parcs de maisons mobiles);
- « Retirement villages »;
- Commercial (crédit, courtage immobilier, agents de voyage).

C'est avec Lisette Rudge, « Senior Policy Officer » au CTTT, que nous avons été en contact.

Le CTTT est issu de la fusion en 2002 du Fair Trading Tribunal et du Residential Tribunal de New South Wales, qui auraient été critiqués pour être « unresponsive and slow¹⁴⁴ ». Il a conservé les mêmes structures et procédures que les tribunaux qu'il a remplacés, mais avec quelques modifications visant à améliorer la qualité et la cohérence (« consistency ») de la prise de décision. Les membres du tribunal doivent maintenant adhérer à des « ententes de performance » et se conformer à un code de conduite ainsi qu'aux instructions procédurales du Président du CTTT.

Fonctions et objectifs du CTTT

- trancher les litiges qui sont de sa juridiction;
- assurer que le Tribunal est accessible, qu'il procède de manière efficace et efficiente et que ses décisions sont équitables;
- permettre un processus informel, expéditif et peu dispendieux;
- assurer la qualité et la cohérence des décisions¹⁴⁵.

Déposer une plainte

Pour plusieurs des divisions, dont la division « Générale »¹⁴⁶, il est possible d'entamer une procédure en remplissant un formulaire en ligne sur le site du CTTT (le formulaire peut aussi être téléchargé, et des copies papier sont aussi disponibles auprès des greffes, où ils devront

¹⁴⁴ Wikipedia, « Consumer, tenancy and trader Tribunal of New South Wales », 12 septembre 2010, http://en.wikipedia.org/wiki/Consumer_Tenancy_and_Trader_Tribunal_of_New_South_Wales.

¹⁴⁵ Rowena Johns, « The Consumer, Trader and Tenancy Tribunal », Briefing Paper No. 11/2003, <http://www.parliament.nsw.gov.au/prod/parliament/publications.nsf/0/B135D7C99E9FF0F5CA256ECF00084FE5>.

¹⁴⁶ Les autres divisions sont : *Tenancy, Social housing, Motor vehicles, Home building, Residential parks*. http://www.cttt.nsw.gov.au/Applications/Lodge_an_application.html

être déposés ou expédiés). Le paiement des frais pour une demande en ligne peut être effectué avec une carte de crédit. Pour les autres divisions, le formulaire ne peut être rempli en ligne.

Règlement des différends et audience

Les parties peuvent assister à l'audience par téléphone. Lorsqu'il estime que cela peut être approprié et que les parties y consentent, le tribunal peut prendre une décision sans tenir d'audience orale, sur la seule base de la preuve documentaire.

Les audiences sont présidées par un seul membre et sont généralement publiques. Les décisions sont généralement rendues immédiatement à la fin de l'audience, mais elles peuvent aussi être prises en délibéré.

Le Tribunal possède les mêmes pouvoirs qu'un tribunal judiciaire (convocation de témoins, preuve, etc.) y compris celui d'interroger les témoins sous serment.

Procédures informelles

Le Tribunal n'est pas lié par les règles de preuve de tribunaux judiciaires. Sous réserve d'équité procédurale, il peut enquêter sur tout élément qui lui semble pertinent. Le CTTT « is to act with as little formality as the circumstances of the case permit and according to equity, good conscience and the substantial merits of the case without regard to technicalities or legal forms¹⁴⁷ ».

Les membres du CTTT doivent toutefois rendre leurs décisions de manière semblable à celle des tribunaux judiciaires, c'est-à-dire sur la base de la preuve adéquatement présentée ou disponible (« on the basis of information properly presented and available for testing and upon which submissions can be made by a person affected. »), de sa qualité et de sa pertinence.

En somme :

- le Tribunal peut déterminer ses propres procédures;
- Il n'est pas lié par les règles de preuves;
- Il doit conduire ses audiences avec aussi peu de formalisme et de technicités que possible;
- Le Tribunal a l'obligation de s'assurer, dans la mesure du possible, que toute la preuve pertinente à l'affaire est présentée devant le Tribunal, de manière à lui permettre de rendre sa décision sur la base de tous les faits pertinents.

Représentation légale et frais

En vue de maintenir le caractère accessible, informel et rapide des procédures, la règle est que les parties doivent se représenter elles-mêmes et assumer leurs frais. La loi prévoit cependant que le Tribunal peut permettre la représentation par une autre personne ou par un avocat dans certaines circonstances¹⁴⁸, et octroyer des frais, à certaines conditions et selon la valeur du litige :

- Moins de 10 000 \$¹⁴⁹ : le tribunal doit être convaincu qu'il s'agit de circonstances exceptionnelles;

¹⁴⁷ *Consumer, Trader and Tenancy Tribunal Act 2001 No 82*, Province of New South Wales, Art. 28 (3).
(ci-après: *CTTT Act*)

¹⁴⁸ *CTTT Act*, art. 36.

¹⁴⁹ Les valeurs sont en dollars australiens. Un dollar australien vaut approximativement un dollar canadien.

- 10 000 \$ à 30 000 \$: le tribunal doit être convaincu qu'il s'agit de circonstances exceptionnelles, ou il a déterminé qu'une partie portait préjudice à la procédure;
- Plus de 30 000 \$: le tribunal peut accorder des frais à sa discrétion.

En outre, le CTTT peut ordonner à une partie d'assumer les frais de toute procédure qu'il jugera frivole, vexatoire, abusive, sans fondement ou qui n'aura pas été menée à terme.

Conciliation

Bien que le processus reste volontaire, le CTTT encourage fortement les parties à tenter, avant l'audience, une conciliation. À cette fin, le Tribunal met à la disposition des parties dans ses principaux greffes des locaux et des conciliateurs, membres du tribunal ou employés engagés à cette fin. Ailleurs, là où ces services ne sont pas disponibles, lors d'une première audience, le membre du tribunal agira comme conciliateur ou comme « hearing member » selon le cas devant lui. Un accord obtenu en conciliation pourra être approuvé, ratifié et rendu légalement contraignant par un membre du tribunal¹⁵⁰.

Appel et nouvelle audience

La Cour de District et la Cour suprême de New South Wales (NSW) se partagent les pouvoirs de révision judiciaire et d'appel¹⁵¹.

Une partie qui estime avoir subi une injustice substantielle (décision du tribunal inéquitable, injuste, allant à l'encontre de la preuve) ou qui dispose de nouveaux éléments peut demander une nouvelle audience. La décision d'accorder ou non une nouvelle audience est finale et non sujette à révision d'aucun genre.

Composition du CTTT

Le CTTT est composé d'un Président, deux vice-présidents (« Registre et administration » et « Détermination »), 8 membres seniors, 10 membres à temps plein et 62 membres à temps partiel. Ils sont nommés par le conseil exécutif¹⁵².

Seuls le Président et le vice-président « Détermination » doivent absolument être des avocats. Les membres sont nommés sur la base de leur capacité à exercer un jugement juste et équitable, à commander le respect des parties, d'une expertise pertinente aux domaines de juridiction du tribunal et de leur expérience en modes alternatifs de résolution des conflits.

Délai pour le traitement des affaires

La règle veut que les demandeurs doivent généralement être prêts à participer à une audience dans les 28 jours suivant le dépôt de leur plainte (dépôt qui peut être fait sur le site web du tribunal). Les différentes divisions du CTTT ont cependant des délais de traitement différents. En 2009-2010, environ 75 % des affaires ont été réglées lors de la première audience ou avant celle-ci, soit en deçà de 42 jours, tandis que 64 % l'ont été en 35 jours et moins.

¹⁵⁰ CTTT, « Fact sheet : conciliation », sans date (consulté le 1^{er} juin 2011), http://www.cttt.nsw.gov.au/pdfs/Resources/Publications/Fact_sheets/Conciliation.pdf

CTTT, « Fact sheet: What happens at the Tribunal? », CTTT-INFO-10/2008, http://www.cttt.nsw.gov.au/pdfs/Resources/Publications/Fact_sheets/What_happens_at_the_Tribunal.pdf

¹⁵¹ CTTT, « Fact sheet: Rehearing and appeals », September 2010, http://www.cttt.nsw.gov.au/pdfs/Resources/Publications/Fact_sheets/Rehearing_and_appeals.pdf

¹⁵² Il y a en fait une exception : le vice-président « Registry and administrations » est nommé par le « Deputy Commissioner Fair trading operations ». CTTT, site web consulté le 18 mars 2011, http://www.cttt.nsw.gov.au/About_us/Tribunal_members.html

Pouvoirs et décisions

Le CTTT peut rendre le type de décisions habituel pour ce genre d'institution : ordonnances de rembourser, de réparer, de remplacer, de payer, etc.¹⁵³ Il n'a aucun pouvoir déclaratoire et ses décisions ne peuvent s'appliquer qu'aux parties impliquées dans l'affaire.

Les divisions spécialisées possèdent en outre des pouvoirs spécifiques liés à leur spécialisation : la division Location résidentielle, par exemple, s'occupe notamment du contrôle des augmentations de loyer; la division Commerciale émet des permis aux agents de voyage et veille au respect des règles de conduite qui s'appliquent à eux; les divisions *Strata and community schemes* et *Retirement Villages* veillent à la légalité et à l'application des règlements internes de ces habitations; etc.

Adopté en 2010, le *National Unfair Contract Terms Law* constitue une réforme importante du droit australien de la consommation, qui s'applique uniformément dans tous les États et territoires australiens; ses dispositions offrent des outils aux tribunaux afin d'intervenir sur les clauses abusives.

Les Cours de justice ou le CTTT peuvent maintenant déclarer « injuste » une clause de contrat qui :

- crée une disproportion entre les droits et les obligations respectifs des deux parties;
- n'est pas raisonnablement essentielle à la protection des intérêts légitimes de la partie qu'elle avantage, et
- est susceptible, si on l'applique ou l'utilise, de causer un préjudice (financier ou autre) à l'autre partie.

Une clause de contrat déclarée "injuste" sera déclarée nulle et non avenue, entre les parties au litige seulement.

La loi prévoit que le « Directeur-général » de l'Agence de *Fair trading* peut aussi s'adresser à la Cour suprême de NSW pour faire déclarer « injuste » une clause de contrat; la décision rendue sur cette requête s'appliquera à l'ensemble des commerçants dont le contrat prévoit une clause semblable.

Publication des décisions

Les parties obtiendront sur demande une copie écrite des motifs de la décision rendue¹⁵⁴. Si les audiences sont publiques, les décisions ne sont en effet généralement, pour leur part, communiquées qu'aux parties intéressées à l'affaire. Il y a cependant deux exceptions¹⁵⁵. D'abord, toutes les décisions rendues en vertu du *Home Building Act 1989* doivent être fournies au « *Commissioner for Fair Trading* » pour être incluses dans le registre public. Ensuite, les décisions motivées par écrit sont publiées sur le site du *Australasian Legal Information Institute*¹⁵⁶.

Compétence du CTTT

La compétence du CTTT couvre la fourniture à tout consommateur de tout bien ou service dans l'État de NSW. La définition de « consommateur » y est plutôt large, incluant aussi bien les

¹⁵³ *Consumer Claims Act 1998*, art. 6.

¹⁵⁴ *CTTT Act*, art. 49.

¹⁵⁵ CTTT, « Decisions and order », consulté le 1^{er} juin 2011, http://www.cttt.nsw.gov.au/Orders/Decisions_and_orders.html

¹⁵⁶ www.austlii.edu.au.

personnes que les firmes, les compagnies et de nombreuses formes d'associations, à but lucratif ou non. Les biens y sont définis comme toute chose tangible qui peut être l'objet d'un commerce ou d'un échange, mais exclut l'intérêt foncier.

Sont exclus de la juridiction du CTTT les contrats de travail, d'assurance-vie, les honoraires facturés par un avocat. La réglementation du crédit et du courtage financier relevait jusqu'à récemment du CTTT; cette compétence a été transférée, à compter de juillet 2010, à l'*Australian Securities and Investment Commission*, dans le cadre d'une réforme plus large.

Valeur des litiges admissibles, délais de prescription, frais de demande d'application

La juridiction du CTTT est évidemment aussi définie par la valeur des montants en litige. Les montants admissibles varient d'une division à l'autre : de 30 000 \$¹⁵⁷ et moins dans la division générale et de celle des véhicules motorisés, elle peut atteindre 500 000 \$ en matière d'habitation.

Les différents domaines sur lesquels le CTTT exerce une juridiction spécialisée sont tous régis par des lois particulières. Les montants qui limitent la compétence du CTTT sont établis dans chacune de ces lois.

Ce sont aussi dans ces lois que sont établis les délais de prescription, qui varient donc d'une division à l'autre. Dans la division « Générale », le délai de prescription est de trois ans.

Les frais administratifs pour déposer une demande varient également selon les divisions, mais aussi selon la valeur des montants en litige. Ils peuvent aller de 35 \$ (pour la plupart des affaires) à 623 \$¹⁵⁸. Un tarif réduit de 5 \$ est prévu pour les étudiants et les retraités.

Différence entre le CTTT et la Cour des petites créances

On trouve aussi en New South Wales une division des petites créances. Le plafond des réclamations recevables y est de 10 000 \$, contre de 30 000 \$ à 500 000 \$, selon la division, au CTTT¹⁵⁹. Les frais exigibles pour le dépôt d'une demande sont de 35 \$ pour la plupart des recours au CTTT tandis qu'ils sont d'au moins 83 \$ aux petites créances¹⁶⁰.

La volonté de rendre le CTTT accessible et efficace se répercute dans un site web bien conçu, accessible et offrant du matériel pédagogique clair expliquant sa mission et ses procédures en plusieurs langues. Les petites créances en NSW sont des divisions des cours locales¹⁶¹. N'étant pas une institution propre, il n'y a pas de porte d'entrée ou de moyen d'accès unique aux petites

¹⁵⁷ Dans la division « location résidentielle », la limite est de 15 000\$ pour les affaires autres que celles concernant les « rental bonds », soit les cautions versées par les locataires. Il s'agit de la seule exception inférieure au seuil de 30 000 \$.

¹⁵⁸ CTTT, « Fees and charges », consulté le 1^{er} juin 2011, http://www.cttt.nsw.gov.au/Applications/Fees_and_charges.html.

¹⁵⁹ *LawAssist*, « Claims and debts of \$10 000 or less », consulté le 1^{er} juin 2011, http://www.lawlink.nsw.gov.au/lawlink/lawaccess/ll_lawassist.nsf/pages/lawassist_debt_small_claims_home

¹⁶⁰ *LawLink*, « Local Courts Civil Claims Fees », 1 September 2010, http://www.onlineregistry.lawlink.nsw.gov.au/lawlink/local_courts/ll_localcourts.nsf/pages/lc_newwebsitefes05.

¹⁶¹ *Lawlink*, « About Courts », 18 janvier 2011, http://www.onlineregistry.lawlink.nsw.gov.au/lawlink/local_courts/ll_localcourts.nsf/pages/lc_aboutus.

créances. On peut trouver de l'information sur les petites créances seulement à travers une page dédiée aux cours locales sur le site du ministère de la Justice¹⁶².

Les divisions « générale », « Véhicules motorisés », et « construction résidentielle » du CTTT ne reçoivent que les réclamations des consommateurs. Par opposition, les petites créances semblent pouvoir entendre des recours pour tout type de créance, et par tous types de demandeurs¹⁶³.

Défis

Les représentants du CTTT, interrogés à ce sujet, identifient comme suit les principaux défis que rencontre le Tribunal : rester à l'écoute des divers besoins de la communauté, assurer un service équitable à travers l'État à l'intérieur des budgets alloués, assurer que les membres du tribunal restent au courant des changements législatifs.

Ces représentants revendiquent aussi une culture de l'amélioration continue, ce qui les amène notamment à organiser régulièrement des rencontres avec des parties prenantes pour les faire participer aux processus de modification. Le CTTT fait également appel aux nouvelles technologies de l'information et des communications ainsi qu'à des outils pédagogiques en vue d'accroître l'accès à ces services, ainsi que pour rendre plus efficace le traitement des dossiers.

Données pour 2009-2010¹⁶⁴

59 403 demandes pour entamer une procédure ont été déposées;

- Augmentation de 1,2 % par rapport 2008-2009;
- 45 % de toutes les demandes ont été faites en ligne.

73 822 audiences ont été tenues;

- Délais moyens de 24 jours entre le dépôt et la première audience;
- Elles ont été tenues dans 70 lieux différents.

62 068 affaires ont été réglées;

- 75 % des affaires ont été réglées avant l'audience ou lors de celle-ci;
- 64 % des affaires ont été réglées en 35 jours et moins.

85 835 ordonnances ont été rendues

- 85 % des ordonnances définitives ont été émises dans les 4 jours suivant l'audience.

¹⁶² Lawlink, « Welcome to the NSW Local Courts website », consulté le 1^{er} juin 2011,

http://www.onlineregistry.lawlink.nsw.gov.au/lawlink/local_courts/ll_localcourts.nsf/pages/lc_index.

¹⁶³ Local Court Act 2007, New South Wales Consolidated Acts, à jour au 7 janvier 2011, disponible à

http://www.austlii.edu.au/au/legis/nsw/consol_act/lca2007131/.

¹⁶⁴ CTTT, « Facts and statistics », 21 février 2011,

http://www.cttt.nsw.gov.au/About_us/Facts_and_statistics.html.

3.4 Inde : District Forums, State Consumer Disputes Redressal Commissions et National Consumer Disputes Redressal Commission

Faits saillants

- Mécanisme de mise en œuvre des nouveaux droits des consommateurs.
- Système à trois niveaux de tribunaux administratifs :
 - Consumer Disputes Redressal Forum (district);
 - State Consumer Disputes Redressal Commission;
 - National Consumer Disputes Redressal Commission ;
- Juridiction très large, incluant les services de soins médicaux, bancaires, de crédit, etc. ;
- Peut recevoir des recours de la part d'association de consommateurs et de la part des gouvernements ;
- Sont justiciables les pratiques commerciales déloyales, les prix excessifs, et l'offre de biens et services non sécuritaires ;
- Délais importants dans le traitement des dossiers (ayant apparemment pour cause la présence d'avocats) et problèmes dans la composition des tribunaux.

Introduction : le *Consumer Protection Act* et ses objectifs

Le *Consumer Protection Act* adopté par le parlement indien en 1986 a proclamé des droits pour les consommateurs et mis en place des moyens visant à les promouvoir et à les protéger.

Afin de fournir un moyen peu coûteux, rapide et efficace de résolution des litiges de consommation, la loi a établi un système de tribunaux de la consommation quasi judiciaires à trois niveaux. Celui-ci est composé, à la base, de 604 Forums au niveau des districts, de 34 Commissions au niveau des États et d'une Commission nationale au niveau supérieur.

Malgré des demandes répétées auprès de la Commission nationale, nous n'avons pu y trouver d'interlocuteur. Nous sommes toutefois parvenus à entrer en contact avec Jehangir Gai, défenseur des droits des consommateurs et journaliste, impliqué auprès des Forums et Commissions depuis leur création¹⁶⁵.

Compétence

La loi s'applique à tous les biens et services vendus ou offerts aux consommateurs indiens, incluant plusieurs services qui, dans d'autres juridictions, sont administrés par des régimes législatifs bien différents, dont les soins médicaux, les services bancaires, le crédit, les services publics, l'assurance et le logement (*housing*)¹⁶⁶.

La loi exclut les achats effectués pour des fins commerciales, mais inclut ceux qui sont effectués par un travailleur autonome. Les services rendus gratuitement ne sont pas couverts; la Cour suprême a toutefois conclu ce qui suit, à propos des soins hospitaliers : dans le cas de soins donnés par des hôpitaux qui ont deux catégories de clients (payants et non payants), les soins donnés gratuitement sont réputés être assumés par les clients payants, et sont par conséquent couverts par le *Consumer Protection Act*.

¹⁶⁵ Jehangir Gai est impliqué dans le mouvement de défense des consommateurs depuis 1984. Il est apparu devant les Forums de résolution de litiges de consommation dès leur création en 1986. Aujourd'hui, tout en continuant ce travail au niveau des districts, des États et national, il est *columnist* au *Times of India* et au *Mid-Day Gujarati*. Il a notamment été récipiendaire du *Government of India's National Youth Award for Consumer Protection*.

¹⁶⁶ National Consumer Disputes Redressal Commission, site web consulté le 20 février 2011, <http://ncdr.nic.in/>.

Enfin, les services rendus dans le cadre d'un contrat *de* service personnel sont exclus, mais ceux qui sont rendus dans le cadre d'un contrat *pour* un service personnel sont inclus. La première catégorie vise la relation maître-serviteur où celui qui paie garde le contrôle de la relation. La seconde renvoie à des services rendus par un professionnel maître de son jugement et possédant expertise et compétence. Ainsi, les services rendus par un médecin sont visés par la loi et soumis à l'autorité des tribunaux de la consommation.

Structure de compétence selon la valeur des litiges

Les Forums de District ont compétence pour entendre les litiges d'une valeur inférieure à 2M de roupies (45,000 \$ CAN); les Commissions d'État pour les litiges d'une valeur située entre 2M et 10M de roupies (45,000 à 225,000 \$); la Commission nationale pour les litiges d'une valeur supérieure à 10M de roupies.

La plupart des litiges sont traités en première instance, au niveau des Forums. Les réclamations dans le domaine de l'assurance – y compris celles formulées par des entreprises à but lucratif¹⁶⁷ – sont plus souvent déposées au niveau des Commissions d'État ou de la Commission nationale.

Composition des tribunaux

Chaque Forum est présidé par une personne qui est juge de district, qui l'a été ou qui est admissible à ce poste. Une Commission d'État est présidée par un juge ou un ex-juge ou par une personne admissible au titre de juge de la Cour supérieure (High Court). La Commission nationale est présidée par un juge ou un ex-juge ou par une personne éligible au titre de juge de la Cour Suprême indienne.

Outre son président, un Forum est composé de deux membres additionnels, tandis que les Commissions d'État et nationale ont quatre membres de plus¹⁶⁸.

Le quorum requiert la présence du Président et d'au moins un autre membre.

Chaque tribunal doit compter au moins une femme parmi ses membres¹⁶⁹.

Parmi autres qualifications requises, on trouve celles d'être diplômé d'une université reconnue, et d'avoir une connaissance adéquate de domaines liés aux enjeux de la consommation (économie, droit, etc.)¹⁷⁰

Les recours peuvent être entrepris par :

- Toute personne (physique ou morale) qui a payé pour un bien ou un service (ou pour qui le bien a été acheté, ou leurs héritiers);
- Une association de défense de consommateurs reconnue;
- Des intérêts collectifs (recours collectifs);
- Les gouvernements d'État ou le gouvernement central.

¹⁶⁷ Puisqu'un contrat d'assurance n'est pas un moyen de générer des revenus, mais vise à procurer une indemnisation pour des pertes, il a été interprété que les réclamations contre les compagnies d'assurance, y compris celles faites par des entreprises à but lucratif, étaient visées par le *Consumer Protection Act*.

¹⁶⁸ David Anoussamy, « Le consommateur et le procès dans l'Inde », Journées internationales colombiennes de l'Association Henri Capitant des Amis de la Culture Juridique française, Bogota/Carthagène, 24-28 septembre 2007, <http://www.henricapitant.org/>.

¹⁶⁹ *The Consumer Protection Act*, 1986 (CPA), art. 10, 16 et 20. Disponible à http://ncdrc.nic.in/1_1.html

¹⁷⁰ *Ibid.*

Les associations de consommateurs peuvent déposer un recours au nom d'un consommateur lésé. Les preuves doivent cependant être présentées par une personne ayant une connaissance directe du litige. En cas de recours pour une pratique commerciale déloyale (« unfair business practice »), une association de consommateur pourra cependant poursuivre son recours même si le consommateur lésé et l'intimé parviennent à un règlement de leur litige.

Procédure « simplifiée »

Les procédures des tribunaux de la consommation sont simplifiées et ces tribunaux ne sont pas liés par les règles de preuves des tribunaux judiciaires. Les litiges doivent être réglés aussi rapidement que possible.

La représentation par avocat est permise (nous y reviendrons plus loin). Si un consommateur ne peut s'offrir les services d'un avocat et que le tribunal juge qu'une telle aide lui est nécessaire, un *amicus curiae* pourra être désigné, dont les honoraires seront payés à même un fonds d'aide juridique.

Aucun mode alternatif de résolution des différends n'est prévu dans la loi pour accélérer le règlement du litige.

Pour entamer une procédure devant un tribunal sous le *Consumer Protection Act*, seuls des « frais nominaux » de 100 à 5000 roupies (2 \$ à 100 \$), établis selon la valeur du litige, sont exigés. Les consommateurs dont les revenus sont inférieurs au seuil de pauvreté sont exemptés du paiement de ces frais.

Les décisions sont publiques.

Type de griefs recevables et pouvoirs des tribunaux de la consommation

Un recours peut être déposé devant les trois niveaux de tribunaux de la consommation pour les raisons suivantes :

- biens défectueux ou services déficients;
- pratique commerciale déloyale (« unfair ») ou restrictive, soit une pratique qui tend à manipuler le marché, les prix, les conditions de services ou l'offre de manière à imposer aux consommateurs des coûts ou des restrictions injustifiées¹⁷¹;
- prix excessif, c'est-à-dire un prix supérieur à celui fixé par la loi, affiché ou entendu entre les parties;
- offre au public de biens ou services dangereux, c'est-à-dire : a) qui sont en contravention avec n'importe quelle exigence légale requise pour des raisons de sécurité du bien ou service, ou b) que le vendeur aurait pu savoir non sécuritaires¹⁷².

Les trois niveaux de tribunaux peuvent ordonner à une partie :

- De réparer ou de remplacer le bien, d'offrir à nouveau le service, de rembourser le prix ou de dédommager pour toute perte ou dommage subi par le consommateur;
- De cesser toute pratique commerciale déloyale ou restrictive, ou de ne pas la répéter;
- De ne plus offrir, de retirer de son offre, ou de cesser la production ou l'offre d'un bien ou service dangereux;
- De diffuser des publicités pour corriger ou neutraliser l'effet de publicités trompeuses;
- D'assumer les frais d'une autre partie;
- De payer des dommages punitifs¹⁷³.

¹⁷¹ CPA, art. 2 (r).

¹⁷² CPA, art. 2 (c).

Frais

Le Tribunal peut ordonner à celui contre qui le jugement est rendu le paiement de frais adéquats; le tribunal exerce une discrétion importante quant à la détermination de ce que peuvent être ces frais adéquats¹⁷⁴.

Pouvoir d'annuler un contrat

Les tribunaux de la consommation indiens n'ont pas formellement de pouvoir pour annuler un contrat en tout ou en partie, prérogative réservée aux tribunaux civils. Dans une décision de 2009, la Commission nationale aurait toutefois jugé qu'une clause dans un accord créait un tel déséquilibre en faveur d'un constructeur de maison et en défaveur de l'acheteur qu'elle constituait une pratique déloyale qui ne pouvait avoir valeur légale¹⁷⁵.

Effet sur des tierces parties

Une ordonnance ne peut s'appliquer à une tierce partie. Toutefois, dans des causes portant sur des pratiques commerciales déloyales, il est arrivé que les Forums « suggèrent » aux autorités réglementaires de prendre des mesures correctives¹⁷⁶.

Appel

Une décision peut être portée en appel une seule fois au niveau supérieur. Autrement dit, l'ordonnance d'un Forum peut être portée en appel devant une Commission d'État, celle d'une Commission d'État devant la Commission nationale, celle de la Commission nationale devant la Cour suprême. L'appel, qui procède sur dossier, entraîne un nouvel examen des faits et de la preuve en vue de déterminer si la contestation est fondée.

Exécution des décisions et sanctions

Une partie qui ne se conforme pas à une décision d'un tribunal de la consommation est passible d'une peine d'emprisonnement d'un mois à 3 ans, ou d'une amende pouvant aller de 2000 roupies à 10 000 roupies (de 45 \$ à 216 \$).

Le taux d'exécution volontaire des décisions serait de près de 80 %. Pour les cas restants, la réception d'une sommation suffirait généralement pour entraîner le respect de la décision. Seuls des « cas exceptionnels » ont requis l'usage du pouvoir de sanction qu'est l'outrage au tribunal.

Différence entre les tribunaux de la consommation et les petites créances

Les cours des petites créances relèvent des États et les règles varient donc de l'une à l'autre des 35 unités composant la République d'Inde. Ces cours seraient parfois distinctes des cours supérieures de l'État (High Courts) et en constitueraient parfois des divisions. Les plafonds de valeurs des réclamations recevables seraient de 20 000 roupies indiennes (432 \$) à 45 000 roupies (872 \$), selon les États¹⁷⁷.

La différence avec les Forums saute aux yeux, ces derniers pouvant recevoir des réclamations pouvant aller jusqu'à 2 millions de roupies, soit une valeur de 50 à 100 fois plus élevée que les

¹⁷³ CPA, art. 14.

¹⁷⁴ Jehangir Gai a écrit à ce sujet : « However, in reality, the costs awarded are arbitrary and depend upon the whims and fancies of the Presiding Officer ».

¹⁷⁵ *Prasad Homes Pvt. Ltd. v/s E. Mahender Reddy & Ors.* [I (2009) CPJ 136 (NC)].

¹⁷⁶ La formulation exacte employée par Jehangir Gai est : « the consumer fora have directed the Regulatory Authority [...], to take corrective action. »

¹⁷⁷ L'information sur le sujet n'est pas facile à trouver. Benjamin Arie, « How Small Claims Court works in India - Justice is blind but can also be pricey and taking a long time », e-Court.in Legal Services LLP., 2010 (consulté le 1^{er} juin 2011), http://e-court.in/how_it_works/smallclaims.php.

montants auxquels sont limitées les compétences des cours indiennes des petites créances. Par ailleurs, comme nous l'avons mentionné, le système indien de tribunaux de la consommation a été mis en place comme mécanisme d'application de la loi de protection des consommateurs. Les forums et commissions y exercent donc certaines fonctions pénales, pouvant recevoir des recours des consommateurs, des associations de consommateurs, et des gouvernements mais pas des commerçants.

Défis et difficultés

Établis en 1986, les tribunaux indiens de la consommation constituent le dispositif de résolution des litiges de consommation le plus ancien de ceux que nous avons étudiés. À l'origine très proactif et sympathique aux consommateurs, il a été confronté au fil des années à de nombreuses difficultés et défis, la principale conséquence se faisant sentir dans les délais de traitement des litiges.

D'après Jehangir Gai, on arriverait dans les zones rurales à disposer des causes en l'espace de 6 à 12 mois, mais dans les zones urbaines, ces délais atteindraient en moyenne de 3 à 4 ans dans les Forums et de 7 à 10 ans dans les Commissions d'État et National. Les Forums « harcèleraient » souvent les consommateurs avec des ajournements à répétition et autres technicités et en décourageant les consommateurs d'assister aux audiences. Certains Forums entendraient des causes, les laissant trainer ensuite pour plusieurs mois sans prendre de décision, seulement pour ensuite reprendre l'audience du début.

De leur côté, les données disponibles les plus récentes indiquent que les Forums, les Commissions d'État et la Commission nationale ont des taux de règlement des litiges, respectivement de 87 %, 80 % et 91 %; il faut toutefois savoir que ces statistiques représentent le pourcentage de dossiers réglés par rapport à l'ensemble des dossiers initiés depuis la création de ces instances en 1986 (et non un pourcentage annuel)¹⁷⁸. Il faut aussi ajouter que ces chiffres incluent parmi les dossiers « réglés » les plaintes rejetées par défaut (suite à un abandon, par exemple) aussi bien que celles qui sont recommencées suite à un tel rejet. Les taux de règlement des Commissions d'État varient d'ailleurs aussi peu que 50 % dans certains États à un remarquable 98 % dans certains autres¹⁷⁹.

D'autres données plus détaillées tirées d'un texte de R. Moog à partir d'un rapport du *Central Consumer Protection Council* donnent un éclairage semblable¹⁸⁰. En novembre 2000, les Forums avaient un taux de règlement de 82 % (toujours depuis leur création). De ces dossiers réglés, 28,8 % l'auraient été à l'intérieur d'une période de 90 jours, 20,8 % dans une période de 90 à 150 jours, et plus de la moitié (50,4 %) en plus de 150 jours. L'État du Gujarat rapportait alors n'avoir décidé quelques 44 000 affaires, dont pas une seule en moins de 150 jours. Dans les Commissions d'État, le taux de dossiers réglés en plus de 150 jours s'établissait à plus de 56 %. Ces données font dire à Moog : « concerns over delays are well founded¹⁸¹ ».

¹⁷⁸ Chiffres de 2011 fournis par Jehangir Gai. Pour ceux de 2008, voir Anurag Singh, Brajesh Kumar, « Consumer Empowerment : an Indian Experience (analysis of consumer forums initiatives) », *Journal of Marketing and Communication*, septembre-octobre 2008, vol 4. no 2. pp. 56 à 66.

¹⁷⁹ Anurag Singh, Brajesh Kumar, *ibid.*

¹⁸⁰ Robert Moog, « Democratization of justice : the Indian Experiment with Consumer Forums », p. 147, in Erik Gilbert Jensen et Thomas C. Eller, *Beyond common knowledge: empirical approaches to the rule of law*, Stanford: Stanford University Press, 2003.

¹⁸¹ *Ibid.*, p. 148.

Jehangir Gai, qui est impliqué dans la défense des consommateurs depuis de nombreuses années, identifie certaines des causes aux problèmes qui affectent ces tribunaux.

La présence d'avocats et l'efficacité de la procédure

Jehangir Gai affirme que la présence d'avocats entre en conflit avec l'objectif de processus brefs, simplifiés et accessibles. Il n'est pas le seul à en arriver à cette conclusion : un amendement à la loi pour limiter la représentation légale a déjà été considéré pour corriger la situation. Ce projet a été battu en brèche par le lobby des avocats qui s'y opposait. Plusieurs Forums verraient aujourd'hui d'un mauvais œil le fait que des parties se représentent elles-mêmes ou la participation de groupes de défense des droits des consommateurs. Cette tendance encourage la participation d'avocats aux audiences – la nécessité de se faire représenter rend la justice dispendieuse, d'autant plus que certains avocats demanderaient une rémunération sur une base quotidienne, contrevenant à l'objectif affiché du *Consumer Protection Act* de rendre la justice plus accessible.

Composition problématique des Forums et Commission

Les présidents de tribunaux ne proviennent pas du corps judiciaire. La courte durée des mandats (un maximum de 2 mandats de 5 ans) ne suffirait pas à intéresser des avocats actifs de calibre. Les problèmes de santé et les congés pour diverses autres raisons des nombreux juges à la retraite qui y sont nommés entraîneraient de constantes interruptions de procédures dans les Forums, les rendant non fonctionnels. Quant aux membres, on ne leur offre que des emplois à temps partiel, avec des honoraires trop faibles, ce qui ne favorise pas le recrutement. Certains membres seraient nommés pour des raisons politiques sans aucune considération pour le facteur de compétence.

Des corrections à apporter

Dans son texte, Robert Moog identifiait essentiellement les mêmes causes aux problèmes de délais: le grand nombre et la durée des vacances aux postes de membres des tribunaux, le caractère trop formel des procédures (« judges [...] run the the proceedings much as they would a courtroom »), la nature contradictoire des procédures, nourrie par la présence d'avocats, des éléments qui contribuent à l'embourbement procédural et à ce que soient accordés trop d'ajournements¹⁸².

À l'origine, selon ce que rapporte Jehangir Gai, les commerçants et les manufacturiers craignaient les jugements des Forums, puisque les décisions pouvaient être rendues en 3 à 6 mois. Aujourd'hui, avec les délais que nous avons vus, cette crainte serait virtuellement non existante.

D'après Jehangir Gai, un changement d'attitude serait requis de la part des présidents et des membres des tribunaux. Les parties qui demandent des ajournements à répétition sans raison valable devraient avoir à faire face à de lourdes conséquences. Des frais adéquats devraient être accordés. Un coup de barre général devrait être donné aux processus de recrutement. Les présidents devraient être issus du corps de l'appareil judiciaire. Les autres membres devraient être nommés sans interférence politique et avec une rémunération plus adéquate.

¹⁸² *Ibid.*, p. 148.

3.5 Malaisie : Tribunal for Consumer Claims Malaysia

Faits saillants

- Mis en place dans le cadre de la première formulation d'une politique malaisienne de protection des droits des consommateurs;
- Vise à être un mécanisme d'application et de mise en œuvre des nouveaux droits des consommateurs énoncés dans la même loi;
- Moyens alternatifs pour obtenir réparation; processus plus simple, plus rapide que les tribunaux civils, et plus efficace, puisque spécialisé en matière de consommation;
- Son objet : l'indemnisation des dommages et des pertes subis par les consommateurs;
- Taux très élevé d'efficacité et de règlement des litiges.

Introduction

Le *Tribunal for Consumer Claims Malaysia* (TCCM)¹⁸³ a été mis sur pied en 1999 avec l'adoption du *Consumer Protection Act*. Cette loi constituait la première formulation d'une politique complète de protection des consommateurs en Malaisie. En plus de la mise en place d'un *National Consumer Advisory Council*, elle a énoncé les droits des consommateurs, des obligations pour les fournisseurs et les commerçants, des standards de sécurité, a interdit certaines pratiques commerciales et en a prescrit d'autres. Pour faire respecter et appliquer ces nouveaux droits des consommateurs, la loi a mis en place le TCCM et octroyé de nouveaux pouvoirs d'enquête et de poursuite aux représentants du ministère responsable.

Nous avons été en contact avec Rahazlan Affandi Bin Abdul Rahim, « assistant Chairman » du TCCM.

L'objectif premier du TCCM est d'offrir aux consommateurs qui voudraient obtenir réparation pour des pertes subies (relatives à des contrats de biens ou de services) une solution moins lourde et moins dispendieuse que les cours de justice. S'il y a aussi en Malaisie une Cour des petites créances qui peut trancher des litiges d'une valeur de 5000 ringgits malaisiens (5000RM équivaut à un peu plus de 1600 \$ CAN) et moins, la création du TCCM visait à offrir un tribunal spécialisé en matière de litige opposant les consommateurs aux commerçants.

Trois objectifs du TCCM

- Appliquer et mettre en œuvre les droits et les protections des consommateurs formulés dans le *Consumer Protection Act*;
- Offrir une alternative plus rapide, moins coûteuse et moins laborieuse aux cours de justice;
- Offrir un forum spécialisé en matière de litige consommateurs-commerçants.

Composition du TCCM

Le TCCM est composé de 10 membres, dont un président et un vice-président, qui doivent être issus du *Judicial and Legal Service*, qui regroupe les juristes au service du Procureur général et des tribunaux¹⁸⁴. Les autres membres doivent être au moins détenteur d'un diplôme de baccalauréat en droit.

¹⁸³ Voir le site web du Tribunal for Consumer Claims Malaysia (TCCM), <http://tspm.kpdnkk.gov.my>.

¹⁸⁴ Réponse fournie par nos correspondants du TCCM : « It comprises of legally qualified government servants from the Attorney General Chambers and Courts. It falls under the purview of the Judicial and Legal Service Commission of Malaysia which was established according to the Art. 138(1) of the Federal Constitution. » »

Le TCCM a des greffes dans chacun des 13 États et 3 territoires fédéraux de la Malaisie et il peut opérer dans au moins 30 localisations différentes.

Procédure

Les parties doivent se représenter elles-mêmes dans les procédures. Les entreprises ne peuvent être représentées que par un employé.

Le membre du tribunal qui préside à l'audience bénéficie des pouvoirs nécessaires pour exiger la production de preuve et de témoignages sous serment¹⁸⁵. Les parties ont aussi le droit de présenter des preuves et témoignages pour appuyer leur cause.

La loi confère au membre du tribunal la responsabilité et la marge de manœuvre nécessaire pour conduire l'audience de la manière la plus efficace possible et pour produire une décision aussi rapidement que possible, notamment en aidant les parties à présenter leur cause¹⁸⁶.

Durant l'audience, et lorsqu'approprié, le membre du tribunal peut aussi assister les parties en vue de tenter de trouver une solution négociée. Une entente négociée pourra être ratifiée et enregistrée par le tribunal.

Aucune ressource supplémentaire (conciliateurs ou locaux) n'est spécifiquement dédiée aux modes de règlements alternatifs.

Les audiences sont ouvertes au public.

Types de réclamations possibles devant le TCCM

Un consommateur peut porter plainte devant le tribunal contre un commerçant pour toute perte ou dommage subis suite à :

- une pratique déloyale, une fausse représentation, une affirmation ou un comportement trompeurs, etc.;
- des problèmes de sécurité des produits ou services;
- un non-respect du contrat, des engagements, des problèmes de garanties, de qualité des produits ou de non-correspondance avec le bien ou service annoncé¹⁸⁷ ;
- etc.

Seul un consommateur ayant subi une perte ou un dommage peut déposer une demande devant le tribunal. En fait, « The cardinal basis of the TCCM proceedings and its award is loss suffered by the consumer¹⁸⁸ ». Sans dommage subi par un consommateur, le TCCM ne peut rien faire.

Une infraction au *Consumer Protection Act* qui ne ferait pas de victime susceptible de demander réparation devant le TCCM pourrait cependant faire l'objet d'une action en justice

¹⁸⁵ *Consumer Protection Act of 199 (Malaysia)*, (CPAM), art. 110.

¹⁸⁶ « The Tribunal may generally direct and do all such things as may be necessary or expedient for the expeditious determination of the claim. » CPAM, art. 110. (1) g)

« [The] member of the Tribunal may at any time assist the parties in conducting their cases. » TCCM, « Hearing procedure », 23 juillet 2008,

http://tprm.kpdnkk.gov.my/portal/index.php?option=com_content&task=view&id=47&Itemid=33 .

¹⁸⁷ TCCM, « Type of Claims That May Be Brought Before The Tribunal », vendredi 25 juillet 2008,

http://tprm.kpdnkk.gov.my/portal/index.php?option=com_content&task=view&id=50&Itemid=36.

¹⁸⁸ Réponse offerte par nos correspondants du TCCM à une question visant à savoir s'il pouvait y avoir plainte sans qu'il y ait eu de dommage subi.

entreprise contre le commerçant par la Division « Enforcement » du *Ministry of Domestic Trade, Cooperative and Consumerism*.

Des frais de 5 RMs (soit un peu plus de 1,60 \$) sont exigés pour le dépôt d'une demande au TCCM.

Décisions du tribunal

Les décisions du TCCM sont rendues sur la base d'un examen du droit et des faits, en particulier de la jurisprudence en matière de consommation qui est fondée sur le concept de « justice efficace » (« workable justice »).

Le tribunal a compétence pour ordonner, par exemple, le remboursement, le remplacement d'un bien ou sa réparation, que le service soit à nouveau offert, que le fournisseur se conforme à la garantie, etc.¹⁸⁹ Il peut ordonner des compensations financières pour pertes ou dommage subis – les dommages non pécuniaires sont exclus. Il peut toutefois suspendre en tout ou en partie l'application d'un contrat. Il peut aussi ordonner le paiement des frais à n'importe quelle partie (jusqu'à concurrence de 200 RMs, soit environ 65 \$). Enfin, il peut ordonner le paiement d'intérêts, à un taux annuel maximum de 8 %. Les décisions ne s'appliquent qu'aux parties directement impliquées.

Révision judiciaire

Une partie insatisfaite de la décision du tribunal peut loger une demande de révision judiciaire à la Cour supérieure (*High Court*) afin que cette dernière reconsidère l'ordonnance du TCCM¹⁹⁰.

Publication des décisions

Les ordonnances ne sont données qu'aux parties impliquées dans la cause et les décisions ne sont pas publiées. Les journaux rendent cependant régulièrement compte des audiences du TCCM dans leurs pages. Le TCCM prévoit aussi lancer en juin 2011 le *Malaysian Consumer Law Journal*.

Délais

La loi prévoit que le tribunal doit rendre ses décisions dans les 60 jours suivant le premier jour de l'audience, lorsque possible¹⁹¹. Le TCCM s'est cependant doté d'une « Charte de service à la clientèle » dans laquelle figurent divers engagements de performance, dont celui de disposer des causes dans les 45 jours suivant le dépôt du formulaire de déclaration de la défense, ainsi que de rendre toutes les décisions finales le jour même des audiences.

La plupart des causes sont maintenant réglées le jour même de l'audience. Au 31 janvier 2011, 86 % (soit 5074 causes) des dossiers enregistrés au TCCM ont été réglés dans les 45 jours.

Compétence du TCCM et domaine d'application de la loi

Le TCCM peut entendre une cause dont la valeur n'excède pas 25 000 RMs (8000 \$ CAN) ou, dans les cas où la valeur excède ce montant, si les parties s'entendent par écrit pour soumettre leur litige à ce tribunal.

¹⁸⁹ CPAM, art. 112.

¹⁹⁰ CPAM, art. 116 (1)

¹⁹¹ CPAM, art. 112 (1).

Sont exclues de sa juridiction les réclamations relatives à tout intérêt dans une propriété foncière ou immobilière, à un testament ou au règlement d'une succession, à un secret commercial ou à la propriété intellectuelle, ou résultant de blessures ou de la mort¹⁹².

Le *Consumer Protection Act* s'applique à tout bien ou service offert ou fourni à des consommateurs, incluant (depuis 2008 seulement) les échanges et les transactions effectuées par des moyens électroniques.

En sont exclues les transactions de valeurs mobilières, de contrats à termes, de propriétés foncières (sauf exception), les services offerts par des professionnels encadrés par une loi, ainsi que les soins de santé¹⁹³.

Différence entre le TCCM et la Cour des petites créances

Tel que mentionné, l'un des objectifs de la mise en place du TCCM était la création d'un tribunal spécialisée en matière de consommation. Parmi les différences, outre la spécialisation, la valeur des recours recevables est cinq fois plus élevée au TCCM (25 000 RM) qu'aux petites créances (25 000RM équivaut à peu près à 5000\$)¹⁹⁴. Seuls les consommateurs peuvent entamer des recours au TCCM, tandis que n'importe quel particulier, y compris des commerçants et des professionnels, peut recourir aux petites créances.

Avantages et défis

Parmi les principaux avantages de la mise en place du TCCM, ses représentants nous ont dit que les consommateurs étaient maintenant davantage conscients de leurs droits.

L'accès à la justice en matière de consommation s'en trouverait aussi amélioré. De 2000 à 2010, environ 55 000 réclamations ont été déposées au TCCM. Toutes les affaires entamées jusqu'en 2009 ont été réglées et, au 18 janvier 2011, près de 94 % de celles enregistrées en 2010 avaient été réglées.

Toujours d'après ses représentants, les principaux défis du TCCM sont – outre l'importance d'accroître la notoriété de l'institution auprès du public, et de sensibiliser tant les consommateurs que les commerçants à leurs droits et responsabilités – d'encourager les consommateurs à entreprendre des procédures devant le tribunal, même lorsque le montant réclamé est faible, ainsi que de trouver un équilibre entre les intérêts des consommateurs et ceux des commerçants, conformément au concept de « consommation durable ».

Parmi les éléments du design institutionnel qui sont particulièrement utiles et bienvenus, on a souligné le caractère aisé et peu dispendieux de l'application (un seul formulaire facilement accessible, frais très bas), ainsi que la rapidité avec laquelle les affaires sont traitées.

Un amendement aurait récemment été apporté au *Consumer Protection Act* pour donner une meilleure protection au consommateur en matière de clauses abusives. D'après Rahazlan Affandi Bin Abdul Rahim, « [a]mong the proposed provisions are provision which deal with procedural and substantive unfairness, provision on the effect of unfair terms, provision on burden of proof and provision on executed contracts »[sic].

¹⁹² CPAM, art. 99.

¹⁹³ CPAM, art. 2(2).

¹⁹⁴ Malaysian Bar, « Malaysian Court System », 29 Septembre 2008, http://www.malaysianbar.org.my/malaysian_court_system.html.

Enfin, le *Ministry of Domestic Trade, Co-operative and Consumerism* serait aussi sur le point de mettre en place un Tribunal de réclamation pour les consommateurs destiné aux touristes et de permettre les recours transfrontaliers.

3.6 Lisbonne, Portugal : Centro de arbitragem de conflitos de consumo

Faits saillants

- ONG d'arbitrage de litige de consommation;
- Adhésion volontaire pour les entreprises;
- Combine service d'information juridique, médiation et tribunal d'arbitrage présidé par un magistrat;
- Les décisions du tribunal d'arbitrage ont la même valeur légalement contraignante que celles d'un tribunal judiciaire de première instance.

Introduction

Le *Centro de Arbitragem de Conflitos de Consumo de Lisboa* (le Centre) se présente comme un centre d'arbitrage pour les litiges de consommation et non, formellement, un tribunal de la consommation. Inauguré en 1989 comme projet-pilote grâce à la collaboration d'organisations de la société civile et de la municipalité, les bases du projet ont été consolidées en 1993 par la création d'une association privée sans but lucratif, puis par la reconnaissance par le gouvernement du Centre comme organisation non gouvernementale d'utilité publique. Depuis, le modèle a été repris dans 5 autres régions métropolitaines, tandis que se sont ajoutés un centre d'arbitrage spécialisé pour le domaine automobile et un centre de portée nationale pour recevoir et traiter les réclamations des consommateurs non couverts par les autres centres.

Nous l'avons inclus ici, car c'est cette forme originale de traitement des litiges en matière de consommation qui a été le déclencheur de la présente recherche. Dans le cadre d'une recherche sur l'arbitrage de consommation¹⁹⁵, l'Union des consommateurs avait constaté que Lisbonne semblait avoir mis au point une solution accessible, efficace et rapide, précisément car elle s'éloignait des formes habituelles de l'arbitrage et prenait plusieurs traits d'un tribunal dédié aux litiges en matière de consommation: respect des principes de justice naturelle, rapidité, autonomie du Centre, indépendance des arbitres et décisions arbitrales ayant la même valeur qu'une décision d'une Cour de première instance. Ni tribunal administratif, ni Cour de justice, il s'agit d'une forme d'institution parajudiciaire.

Les entreprises qui adhèrent au Centre d'arbitrage acceptent de se soumettre à son autorité pour tout litige que les consommateurs décideraient d'y porter et qui relève de sa compétence. Le consommateur aura toujours le choix, malgré l'adhésion du commerçant, de porter son litige devant un tribunal judiciaire. Les services juridiques qu'offre le Centre d'arbitrage pourraient toutefois constituer un incitatif sérieux pour amener le consommateur à choisir le Centre d'arbitrage.

Notre interlocutrice a été Mme Isabel Mendes Cabeçadas, directrice du *Centro De Arbitragem de Conflitos de Consumo De Lisboa*.

¹⁹⁵ Yanick Labelle, *L'arbitrage de consommation : un processus équitable et efficace?*, Union des consommateurs, présenté au Bureau de la consommation d'Industrie Canada, juin 2009, http://www.consommateur.qc.ca/union-des-consommateurs/docu/protec_conso/arbitrageF.pdf.

Objectifs

- Simplifier l'accès à la justice, pour résoudre les litiges de consommation dans la Région métropolitaine de Lisbonne ;
- Promouvoir la résolution de petits conflits de consommation et traiter les réclamations par l'information, la médiation, la conciliation et l'arbitrage.

Service juridique : l'information et l'assistance comme porte d'entrée

La mission du Centre s'articule autour de deux services : le Service juridique et le Tribunal arbitral. Le Service juridique constitue la porte d'entrée du Centre pour les consommateurs : il les informe et prépare leur réclamation en vue des phases successives de médiation de conciliation et d'arbitrage – ce qui n'est pas sans rappeler l'initiative québécoise des centres de justice de proximité¹⁹⁶. S'il est impossible de parvenir à un arrangement lors des phases d'information et de médiation (que le Service juridique mène auprès de l'entreprise), les parties sont conviées au Centre en vue d'une tentative de conciliation menée par les juristes du Centre. Si la conciliation réussit, l'accord sera homologué par le juge-arbitre et aura une valeur exécutoire identique à celle d'une décision de justice. Si la conciliation échoue, les parties sont plutôt dirigées vers le Tribunal arbitral à qui il reviendra de trancher le litige¹⁹⁷.

Tribunal arbitral

Le Tribunal arbitral est composé d'un seul arbitre, qui est un magistrat de la Cour d'appel désigné par le Conseil Supérieur de la Magistrature. Il s'agit d'un gage d'indépendance destiné notamment à nourrir la confiance des parties. La principale distinction entre les décisions rendues par le Centre et celles qui sont rendues dans le cadre des formes courantes de l'arbitrage est que ses décisions ont la même valeur que les décisions d'un Tribunal judiciaire de première instance et qu'elles sont exécutoires.

La procédure du Tribunal arbitral vise à éviter le formalisme associé aux processus judiciaires et les règles de preuve strictes. Elle se veut une procédure simplifiée, efficace et rapide, qui garantisse tout de même le respect des principes fondamentaux de justice naturelle : « égalité des parties, contradictoire et oralité, représentation, indépendance et impartialité, transparence, efficacité, légalité, liberté »¹⁹⁸.

Les parties bénéficient d'une égalité substantielle et non simplement formelle. L'arbitre peut jouer un rôle proactif et exercer un certain devoir d'assistance, notamment en interrogeant les témoins et en demandant la présentation des preuves qu'il juge appropriées.

En tenant compte du caractère volontaire du système, le juge a les mêmes pouvoirs qu'un juge de l'appareil judiciaire; il a le pouvoir d'exiger la production d'éléments de preuve qu'il juge nécessaires et de déterminer quelle partie doit supporter les frais d'expertise.

Les parties peuvent se représenter elles-mêmes ou désigner qui les représentera devant le tribunal (avocat ou autre).

¹⁹⁶ L'initiative québécoise se limite toutefois, comme nous l'avons vu à la fin du chapitre 2 de cette recherche, à des services d'information, d'orientation, de soutien et d'assistance.

¹⁹⁷ Bob SCHMITZ, « Un exemple original : Les Centres d'Arbitrage au Portugal », dans le cadre de la Conférence *Les Règlements Alternatifs de Litiges de consommation*, Université de Luxembourg, 28 avril 2006, www.eco.public.lu/salle_de_presse/.../2006/.../Expose_Bob_Schmitz.pdf.

¹⁹⁸ La façon dont ces principes se traduisent dans les règles et les pratiques du Centre est détaillée dans Isabel Mendes Cabeçadas, « Centre d'arbitrage de Litiges de Consommation de Lisbonne », dans le cadre de l'audition publique sur les services financiers de la Commission européenne, 19 septembre 2007, http://ec.europa.eu/internal_market/finances-retail/docs/policy/hearing-cabecadas_fr.pdf

Décisions basées sur le droit ou sur l'équité

L'arbitre statue normalement selon le droit, mais il peut aussi rendre une décision en équité si les parties en litige y consentent. Le cas échéant, elles se trouvent à renoncer à faire appel de la sentence. La plupart des décisions sont basées sur la loi, mais il y a toujours des cas où le manque de preuve conduit à rendre des décisions en équité. La majorité des commerçants qui se font recommander par le juge d'accepter que la décision soit rendue en équité accepteraient cette recommandation.

Transparence

Le Centre diffuse régulièrement de l'information dans la presse en plus de publier des rapports annuels sur ses activités. Les principes sur lesquels sont basées les décisions (de droit ou d'équité) sont rendus publics et la jurisprudence est aussi publiée (tout en préservant l'anonymat des parties).

Compétence du Centre d'arbitrage

Le centre a compétence pour recevoir les réclamations qui concernent des litiges de consommation ayant trait à l'acquisition d'un bien ou d'un service dans un commerce membre du centre – par conséquent situé dans la région métropolitaine de Lisbonne – et ne dépassant pas une valeur de 5000 €.

Il ne peut y avoir de réclamation sans transaction et sans dommage ou perte subis.

Adhésion des entreprises au Centre

Le Centre ne peut exercer sa compétence que sur les entreprises qui y ont adhéré. Les commerces membres peuvent alors afficher le logo du Centre et ils figurent sur une liste « largement diffusée ».

Pour les entreprises qui ne sont pas membres du Centre, il est aussi possible d'accepter, au cas par cas, qu'un litige soit soumis au Centre.

Les motivations pour les entreprises à adhérer au Centre seraient les mêmes que pour les autres formes d'arbitrage. Il s'agit d'éviter, en cas de litige, les longues et coûteuses procédures d'un tribunal judiciaire et d'offrir au consommateur une forme de garantie susceptible de rehausser son degré de confiance.

D'après Isabel Mendes Cabeçadas, la « plupart des commerçants » de la région métropolitaine de Lisbonne aurait maintenant adhéré au Centre, dont des entreprises prestataires des principaux services publics (eau, électricité, gaz, postes, Internet, téléphonie et câblodistribution). Les secteurs où les entreprises seraient les moins susceptibles de vouloir soumettre leur litige à l'arbitrage seraient ceux de la construction et des « ventes agressives ».

Étant donné le caractère volontaire de centre d'arbitrage, une décision ne peut s'appliquer qu'aux parties en cause; le fait que les décisions soient publiées (ce qui est exceptionnel en matière d'arbitrage) établit toutefois une jurisprudence qui peut servir de ligne directrice pour rendre une décision dans un autre cas semblable. De même, en vertu d'une directive européenne sur la responsabilité des producteurs¹⁹⁹, une décision relative à la garantie d'un bien pourrait aussi s'appliquer au producteur de celui-ci.

¹⁹⁹ Directive 85/374/CEE du Conseil, du 25 juillet 1985, relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de responsabilité du fait des

Appel

Les décisions arbitrales (sauf celles qui, sur consentement des parties, sont rendues en équité) peuvent être portées en appel sur les mêmes bases qu'une décision d'un tribunal judiciaire.

Absence de coût et financement

Pour garantir son autonomie, le Centre est financé par le Gouvernement et par la Mairie de Lisbonne. Son fonctionnement est indépendant vis-à-vis des organisations de consommateurs aussi bien que de commerçants.

La participation financière de différentes entités publiques a permis de supprimer pour les consommateurs les coûts de toutes les procédures, incluant celles qui doivent être entreprises pour exécuter une décision. Le recours à des experts peut toutefois entraîner des frais que la partie qui les a engagés pourrait devoir assumer.

Mme Mendes Cabeçadas a mentionné que l'appui des pouvoirs publics était devenu une question délicate. Le financement deviendrait cependant de plus en plus difficile à obtenir, ce qui affecterait la capacité du centre à réaliser certaines initiatives de formations et de publicisation de ses activités.

Efficacité et rapidité dans le traitement des réclamations

Le délai entre l'admission de l'affaire par le Centre et sa résolution est de 30 à 40 jours.

Les décisions du Tribunal arbitral sont généralement rendues la journée même de l'audience.

En 2010, le Centre a répondu à 1843 demandes d'information et reçu 1087 réclamations, dont 949 ont été résolues : 690 par médiation et 259 par décision arbitrale.

Différence avec les petites créances

On trouve aussi au Portugal une procédure juridique pour les réclamations de petites créances²⁰⁰. Les différences entre les deux institutions s'expliquent par la volonté ayant présidé à la mise sur pied du Centre, soit de faciliter l'accès à la justice pour les consommateurs et de promouvoir la résolution de petits conflits de consommation, et traiter les réclamations par l'information, la médiation, la conciliation et l'arbitrage. Le plafond pour les réclamations recevables est de 3740 € aux petites créances, ce qui est inférieur aux 5000 € du Centre d'arbitrage de Lisbonne. La procédure de petites créances prendrait « moins de deux mois » tandis que de 30 à 40 jours après le premier contact seraient suffisants au du Centre pour régler l'affaire. À l'instar des autres institutions que nous avons étudiées, seuls les consommateurs peuvent entamer un recours auprès du Centre.

Principaux avantages

D'après Mme Mendes Cabeçadas, le fait que les consommateurs puissent volontairement soumettre leur réclamation à un mécanisme de règlement des différends qui « donne toutes les garanties de l'impartialité » et qui offre un service compétent ainsi que spécialisé en droit de la consommation est particulièrement bienvenu et apprécié. En outre, la gratuité et la rapidité d'une procédure qui débouche sur une décision légalement contraignante feraient du centre

produits défectueux. Voir à cet effet Europa, « Synthèse de la législation de l'UE : Produits défectueux : responsabilité », 5 mars 2007,

http://europa.eu/legislation_summaries/consumers/consumer_safety/l32012_fr.htm.

²⁰⁰ Europa, « CONSUMER REDRESS – Portugal », sans date (consulté le 1^{er} juin 2011),

http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/docs/MS_fiches_Portugal.pdf.

une solution fort attrayante pour quiconque cherche à régler efficacement un litige de consommation.

Enfin, l'une des conséquences importantes et positives de l'existence du centre aurait été la modification du comportement des entreprises, qui auraient adapté leurs pratiques aux décisions du tribunal et, du coup, aux lois de protection des consommateurs.

3.7 Punjab (Gujrat), Pakistan : *District Consumer Court*

Faits saillants

- Premier pas en matière de protection des consommateurs du Punjab pakistanais ;
- Tribunal judiciaire établi au niveau des districts, comme mécanisme de mise en œuvre et d'application des droits des consommateurs reconnus dans la nouvelle loi de protection des consommateurs ;
- Vise la réparation des pertes et dommages subis par les consommateurs, mais aussi à sévir contre les contrevenants à la loi ;
- Le tribunal peut recevoir des poursuites et des requêtes de la part de l'administration du district. Celle-ci peut entamer des recours pour contravention à la loi même si aucun consommateur n'a été lésé ;
- Prescription très courte : 30 jours.

Introduction

Au Pakistan, la mise en place de mécanismes de protection des consommateurs a précédé les campagnes visant à sensibiliser le public à l'importance des droits des consommateurs. Les initiatives à cet égard ont été encouragées par le programme d'« Accès à la Justice » financé par la Banque asiatique de développement²⁰¹. L'administration de la justice et la protection des consommateurs appartenant aux domaines de juridiction provinciale, il n'y a pas d'institution du gouvernement central que l'on retrouverait à travers le pays.

La province du Punjab – la plus riche et la plus peuplée – n'a pas été la première à se doter d'une loi de protection des consommateurs – elle a été précédée par le Khyber Pakhtunkhwa en 1997 et le Balochistan en 2003. Elle fut cependant la première à y inclure des dispositions pour la mise en place de tribunaux de la consommation (« Consumer Courts »). Ceux-ci sont établis au niveau des districts; actuellement, 11 des 35 districts que l'on retrouve dans le Punjab pakistanais se sont dotés d'un tribunal de la consommation.

Il a été difficile de trouver une personne-ressource, mais nous sommes finalement parvenus à entrer en communication avec Yasir Azher, adjoint au greffier (« Assistant Registrar ») au tribunal de la consommation du district de Gujrat, qui a accepté de répondre à nos questions.

Objectifs du *Consumer Protection Act* et des tribunaux de la consommation

- Protéger et promouvoir les droits et intérêts des consommateurs; offrir aux consommateurs lésés des moyens pour faire respecter leurs droits et pour obtenir rapidement réparation pour les torts subis.²⁰²

²⁰¹ Shahzada Irfan Ahmed, « Act now », *The News on Sunday*, septembre 2007, no 2, <http://www.jang.com.pk/thenews/sep2007-weekly/nos-02-09-2007/spr.htm#2>

²⁰² Préambule du *Punjab Consumer Protection Act 2005 (PCPA)*, disponible à <http://punjablaws.gov.pk/laws/477.html>.

En plus de la mise sur pied des tribunaux de la consommation comme mécanisme d'application et de mise en œuvre des droits et intérêts des consommateurs, le *Consumer Protection Act* a aussi mis sur pied le Punjab Consumer Protection Council, et a attribué des pouvoirs d'enquête et de poursuite au « District Coordination Officer » (DCO)²⁰³.

La loi rend les commerçants responsables des biens défectueux et services défectueux ou non conformes aux normes, aux attentes légitimes ou à ce qui a été annoncé²⁰⁴. Elle leur impose également diverses obligations de transparence pour ce qui est de : l'affichage des prix, l'émission de reçus, les politiques de retour²⁰⁵, les composantes et éléments du produit ou service²⁰⁶.

Déposer une plainte au tribunal

Pour inciter les parties à régler leur litige hors cour, le processus prévoit que le consommateur doit d'abord communiquer par écrit son grief au commerçant et lui demander réparation directement; ce dernier a 15 jours pour répondre. Un litige ne pourra être entendu sans preuve que l'avis a dûment été expédié au commerçant.

La plainte doit être déposée dans les trente (30) jours suivant l'événement qui est à la source de l'action en justice ou, le cas échéant, dans les soixante jours suivant la fin de la garantie – mais le tribunal peut autoriser le recours jusqu'à un an après²⁰⁷.

Accord intervenu hors cour et frais de justice

Un accord intervenu hors cour entre les parties peut être présenté dans un formulaire idoine au tribunal qui l'entérinera pour lui conférer un caractère obligatoire.

Au Pakistan, le juge a toute discrétion pour accorder ou non des frais. Si une partie fait une offre ferme à l'autre partie afin de régler l'affaire avant l'audience, et que cette offre est refusée, la partie qui a refusé l'accord pourra avoir à assumer les frais de cours, y compris les honoraires d'avocat, si la décision lui est défavorable²⁰⁸.

Audience

Le tribunal est tenu par la loi de tenir une procédure sommaire et d'avoir disposé de la cause au plus tard six mois après la signification d'une sommation à l'intimé²⁰⁹. Les règles de preuve habituelles sont allégées.

Le caractère « sommaire » de la procédure appelle cependant quelques précisions. Elle prévoit notamment la possibilité de laisser quelques jours aux parties pour parvenir à un règlement hors cour (s'ils le désirent). Mais surtout, les différentes étapes de cette procédure simplifiée (présentation de la preuve de chacune des parties, contre-examen, plaidoyer, décision) n'ont

²⁰³ Ou tout autre officier nommé à cette fin par le gouvernement. Le « District Coordination Office » (DCO) est le directeur de l'administration du district. Contrairement au *Zila Nazim*, qui est le chef exécutif élu du district, le DCO est nommé par le gouvernement de la province.

Voir National Reconstruction Bureau, « District Government: Powers and Functions of District Coordination Officer », Gouvernement of Pakistan, consulté le 15 février 2011, http://www.nrb.gov.pk/local_government/district_government_05.htm

²⁰⁴ PCPA, Partie II et III, et V.

²⁰⁵ PCPA, art. 18, 19, 20.

²⁰⁶ PCPA, art. 11 et 16.

²⁰⁷ PCPA, art. 28 (4).

²⁰⁸ PCPA, art. 29.

²⁰⁹ PCPA, art. 30 (5).

pas lieu lors d'une même journée, mais bien sur plusieurs jours, « même des semaines ». Ainsi, d'après Yasir Azher, malgré le délai maximum de 6 mois prévu par la loi, le tribunal peut en moyenne 10 mois pour disposer d'une affaire.

Les parties sont autorisées à se faire représenter par avocat.

Ordonnance du tribunal

Le tribunal possède tous les pouvoirs qui sont dévolus à une Cour civile²¹⁰. Sa décision pourra ordonner aux défendeurs de faire ce qu'il faut pour réparer les pertes et dommages subis par le plaignant : remplacer le bien, le réparer, le rembourser, offrir à nouveau le service, offrir une compensation financière, des dommages-intérêts, et assumer les frais de justice du consommateur lésé. Le tribunal peut aussi rendre des ordonnances qui auront des effets sur d'autres consommateurs : par exemple, la confiscation et la destruction des biens défectueux, l'ordonnance au commerçant de cesser d'offrir tels bien ou service tant qu'ils ne satisferont pas aux normes, le rappel de tel produit, etc. Il est à noter que la loi rend nulle toute disposition d'un contrat qui viserait à limiter ou à exclure la responsabilité d'un commerçant à l'égard d'un produit ou d'un service vendu²¹¹.

Une partie qui néglige de se conformer à une ordonnance du tribunal pourra se voir imposer une peine d'emprisonnement d'un mois à trois ans, et/ou une amende de 5000 à 20 000 roupies²¹².

Le tribunal peut recevoir des poursuites et des requêtes de la part de l'administration du district (le DCO – voir ci-bas), qui peut entamer des recours pour contravention à la loi même si aucun consommateur n'a été lésé.

Diffusion des décisions

Les décisions des tribunaux de districts sont publiques²¹³, mais aucun dispositif n'est prévu pour les rendre accessibles. Les médias les rapportent quelquefois. À Gujrat, des décisions sont publiées sur la page Facebook du tribunal de la consommation du district, tenu par l'adjoint du greffier, qui est utilisée comme présence officielle sur internet²¹⁴.

Pouvoir de poursuite du District Coordination Officer (DCO)

En plus des consommateurs, le District Coordination Officer – ou son représentant – peut intenter une action en justice devant le tribunal de la consommation. Il peut entamer des recours en vertu des articles sur les biens défectueux ou services défectueux, et ce, même si aucun consommateur n'a été lésé, pourvu qu'il puisse démontrer que les consommateurs pourraient l'être. Il peut également entamer des enquêtes à cet effet, notamment sous référence ou plainte du Consumer Protection Council.

²¹⁰ PCPA, art. 30 (3).

²¹¹ PCPA, art. 12 et 17.

²¹² Ce qui représente environ de 57 à 227 \$CA. Ce plafond peut sembler très bas ; il faut toutefois prendre en compte que ce montant maximum représente un peu plus du tiers du revenu annuel moyen par habitant au Pakistan, qui est de 770 US\$. Agence canadienne de développement international (ACDI), « Pakistan », 10 janvier 2010, <http://www.acdi-cida.gc.ca/acdi-cida/ACDI-CIDA.nsf/fra/JUD-12916929-STL>.

²¹³ PCPA, art. 26.

²¹⁴ District Consumer Court Gujrat, page Facebook, consulté le 16 février 2011, <http://www.facebook.com/group.php?gid=116129648424260#!/group.php?gid=116129648424260&v>.

Le DCO peut également recevoir des plaintes de n'importe quelle personne à propos de manquements aux obligations d'affichage des prix, des ingrédients ou composantes et d'émission de reçus²¹⁵.

Statut du tribunal et appel

Les tribunaux de la consommation sont des tribunaux judiciaires sous la supervision et le contrôle de la Cour supérieure de Lahore. Celle-ci reçoit tous les appels, qui peuvent être logés de plein droit, à l'encontre d'une décision d'un tribunal de la consommation de district.

Les juges des tribunaux de la consommation sont des juges de districts nommés par le gouvernement punjabi sur consultation avec la Cour supérieure de Lahore.

Différence vis-à-vis des petites créances

Une ordonnance de 2002 a établi au Pakistan des cours de petites créances et d'offenses mineures (« *Small Claims And Minor Offences Court* »)²¹⁶. Cette initiative du gouvernement central s'inscrivait dans une perspective d'accès à la justice; les DCC ont été mis sur pied par le gouvernement punjabi spécifiquement dans une perspective d'accès à la justice pour les consommateurs et pour offrir un mécanisme d'application du *Consumer Protection Act*. Les DCC ont été établis pour recevoir les réclamations en vertu de cette dernière loi et pour exercer des fonctions pénales liées à son application, ce qui limite les recours recevables à ceux des consommateurs et des représentants de l'administration du district.

La valeur des recours recevables aux DCC est illimitée tandis qu'elle s'établit à 100 000 roupies (1130\$) dans les cours des petites créances. Ces dernières ont compétence pour recevoir toutes poursuites et réclamations fondées sur un certain nombre de droits et lois extrêmement variés²¹⁷. Des frais administratifs de 25 roupies (0,28\$) sont exigés lors du dépôt de la plainte aux petites créances. Aucuns frais administratifs ne sont exigés aux DCC.

Principaux avantages et défis

Notre correspondant a souligné, parmi les faits saillants : la possibilité de recours relativement à des services, le délai maximum de six mois donné au tribunal pour rendre sa décision

²¹⁵ PCPA, art. 23.

²¹⁶ *Small Claims And Minor Offences Courts Ordinance, 2002*, disponible sur Pakistanlaw.net à

<http://www.pakistanlaw.net/pakistan-law/civil-law/small-claims-and-minor-offences-courts-ordinance-2002/>

²¹⁷ *Small Claims and Minor Offences Courts Ordinance, 2002*, « Schedule 1 ».

« 1. Suit for recovery of money due on contract in writing, receipt or any other documents.
2. Claim for damages on account of contract in writing.
3. Suit for the specific performance or rescission of a contract in writing.
4. Suit for recovery of movable property or value thereof.
5. Suit for separate possession of joint immovable property through partition or otherwise.
6. Suit for compensation.
7. Suit for redemption of mortgage property.
8. Suit for enforcement of easement rights.
9. Suit for rendition of accounts of joint property.
10. Suit to restrain waste and remove nuisance.
11. Disputes under the Canal and Drainage Laws.
12. Mesne profits of property.
13. Suit for compensation for wrongful taking or damaging movable or immovable property.
14. Suit for damages by cattle trespass.
15. Suit for damages and compensation arising out of traffic accidents.
16. Any other relief not falling under the Schedule but agreed to by the parties to be settled under this Ordinance. *Small Claims and Minor Offences Courts Ordinance, 2002*.

Part II

All offences in the Pakistan Penal Code (Act XLV of 1860), punishable with imprisonment not exceeding three years or with fine or with both. »

(rappelons toutefois qu'en pratique, il faudrait en moyenne 10 mois pour régler une affaire), la facilité du système de dépôt des recours, l'absence de frais de Cour et la possibilité de réclamer des dommages-intérêts pour un montant illimité.

En ce qui a trait aux défis, notre correspondant déplore que la loi pakistanaise ne soit qu'« une copie, mais une mauvaise copie » de la loi indienne de protection des consommateurs. D'après lui, des amendements sont nécessaires pour élargir la juridiction du tribunal. Pour le reste, comme il s'agit d'une loi relativement récente, les principaux défis sont de faire connaître aux Pakistanais leurs droits en tant que consommateur, aux commerçants leurs obligations et responsabilités, et à clarifier les zones grises d'application de la loi.

3.8 Malte : Malta Consumer Claims Tribunal

Faits saillants

- Visé à offrir un mécanisme de résolution de litige rapide, peu coûteux et spécialisé en matière de consommation;
- Les plaintes doivent d'abord être déposées auprès du *Consumer Affairs Council* ou d'une association de consommateurs reconnue, qui feront une première tentative de résolution du conflit;
- Valeur des litiges admissibles relativement faibles;
- Pouvoir d'accorder des dommages-intérêts, frais et amende de faible valeur.

Introduction

Plus petit État membre de l'Union européenne avec une population inférieure à 500 000 âmes, la République de Malte s'est dotée, outre sa Cour des petites créances, d'un tribunal de la consommation²¹⁸. Il y a en fait deux tribunaux, l'un pour l'île de Malte et un autre pour l'île de Gozo. Leur fonctionnement est cependant identique et ils seront traités indifféremment ici.

Nous avons réussi à établir un premier contact avec le secrétaire du tribunal de la consommation (*Consumer Claims Tribunal*) de Malte, qui avait accepté de collaborer à notre étude. Malgré quelques rappels, nous n'avons cependant jamais reçu de réponse au questionnaire qui avait été envoyé. L'information présentée ici a été trouvée sur les sites web du *Consumer and Competition Department*²¹⁹ ainsi que du *Consumer Affairs Council*²²⁰.

Objectif

Les principaux objectifs qui semblent avoir présidé à la mise en place du tribunal sont d'offrir un mécanisme de réparation des torts causés aux consommateurs qui soit rapide et peu coûteux, ainsi que d'offrir une alternative à la Cour des petites créances, qui soit davantage spécialisée en droit de la consommation²²¹.

²¹⁸ *Malta Consumer Affairs Act (CAA)*, 1996, Ch. 378.

²¹⁹ Consumer and Competition Department, « Consumer Claims Tribunal », Government of Malta, consulté le 12 février 2011, <https://secure2.gov.mt/consumer/consumer-claims-tribunal?l=1>.

²²⁰ Consumer Affairs Council, « Consumer Claims Tribunal », Government of Malta, consulté le 12 février 2011, http://finance.gov.mt/page.aspx?site=CAC&page=consumer_claims.

²²¹ Consumer and Competition Department, *op. cit.*
Wikipedia, « Office for Fair Trading (Malta) », 7 janvier 2010, [http://en.wikipedia.org/wiki/Office_for_Fair_Trading_\(Malta\)](http://en.wikipedia.org/wiki/Office_for_Fair_Trading_(Malta))

Procédure alternative de règlement des différends

Le recours le plus courant et la première étape pour les consommateurs maltais désirant obtenir réparation sans s'adresser à des tribunaux civils consistent à déposer une plainte auprès du *Consumer Affairs Council* ou d'une association de défense des consommateurs reconnue; ils pourront y obtenir de l'information sur les droits et responsabilités de chacune des parties et ces organismes tenteront d'effectuer une médiation. Après 15 jours ouvrables, si la médiation échoue, le consommateur peut choisir de transférer sa plainte au tribunal de la consommation²²².

Tribunal de la Consommation

Le tribunal de la consommation peut entendre les réclamations déposées par les consommateurs à l'encontre d'un commerçant et dont la valeur n'excède pas 3494 € (soit près de 5000 dollars canadiens). La plainte doit être liée directement ou indirectement à l'achat d'un bien ou d'un service par le consommateur auprès d'un commerçant²²³.

Le tribunal est présidé par un décideur (« arbitre ») qui siège seul. Les décideurs sont nommés par le Premier ministre et doivent être des avocats ayant une expérience d'au moins cinq ans. Des frais nominaux liés aux montants en litige (maximum de 25 € - environ 35 \$) sont demandés pour le dépôt d'un recours.

Procédure simplifiée

Le décideur est réputé disposer des mêmes pouvoirs qu'un magistrat d'une Cour de justice; il pourra notamment sommer des témoins à comparaître et faire prêter serment aux témoins. Comme dans toutes les autres instances du genre, il n'est cependant pas lié par les règles de preuve habituelle. Il est libre de conduire la procédure de la manière qui lui semble la plus appropriée pour servir les fins de la justice dans le respect des principes de justice naturelle. Le décideur devra faire tout ce qui est raisonnablement possible pour rendre sa décision le jour même de l'audience et limiter autant que possible le recours à des experts (« technical referees »). Enfin, il n'est pas tenu de donner les motifs détaillés de sa décision.

La représentation par avocat est permise, mais découragée (« the whole scope of the *Consumer Claims Tribunal* is to enable the consumer to state his case without the need of having a lawyer²²⁴ »). Même en cas de gain de cause, aucuns frais ne peuvent être accordés pour rembourser les honoraires d'un avocat.

Pouvoir du tribunal : dommages-intérêt, frais et amende

Le tribunal peut accorder des dommages-intérêts ainsi que des frais, mais seulement pour des montants très limités. Ainsi, il peut accorder jusqu'à 232,94 € en dommages-intérêts pour préjudices moraux à un consommateur ayant subi douleur, anxiété ou quelques autres désagréments. S'il juge une réclamation ou une défense vexatoire ou frivole, le tribunal peut ordonner à une partie de payer une pénalité pouvant atteindre un maximum de 116,47 €.

Toute personne qui omet de se conformer à une ordonnance du tribunal pourra être reconnue coupable d'avoir contrevenu au *Consumer Affairs Act*, et sera passible d'une amende de 500 €²²⁵.

²²² Consumer Affairs Council, « Submitting a Complaint », Government of Malta, consulté le 22 février 2011, http://finance.gov.mt/page.aspx?site=CAC&page=submit_compliant.

²²³ Nous n'avons pu obtenir de précision sur l'interprétation qui est donnée au mot « indirectement ».

²²⁴ Consumer and Competition Department, *op. cit.*

²²⁵ *Ibid.*

La Cour d'appel ne se saisira que des appels qui portent sur le non-respect par le décideur des principes de justice naturelle ou s'il a gravement porté atteinte aux droits du consommateur.

Différence vis-à-vis du tribunal des petites créances

La mise sur pied d'une alternative au tribunal des petites créances qui soit spécialisée en consommation était l'un des objectifs ayant présidé à la mise sur pied du *Consumer Claims Tribunal*. À l'instar des autres instances étudiées ici, le tribunal maltais de la consommation ne peut recevoir que les réclamations formulées par des consommateurs à l'encontre de commerçants (il pourra aussi entendre les demandes reconventionnelles déposées par des commerçants).

Par opposition, le tribunal des petites créances, qui relève du système judiciaire, peut recevoir des réclamations de la part de n'importe quelles entités, personnes morales ou physiques²²⁶. Les deux institutions reçoivent des réclamations pouvant atteindre le même plafond, soit 3494 €.

3.9 Turquie : Les comités d'arbitrage et les tribunaux de la consommation

Faits saillants

- Système à deux niveaux : comités d'arbitrage de la consommation, instance de proximité dont la compétence est établie pour les litiges d'une valeur inférieure à environ 500 \$, et tribunal de la consommation ;
- Les « comités d'arbitrage » fondés en 1995 comme tribunaux d'arbitrage ont été transformés en tribunaux administratifs (institutions quasi judiciaires) et rendus obligatoires ;
- Entièrement gratuit ;
- Les associations de consommateurs et le gouvernement peuvent ester devant les tribunaux de la consommation.
- Compétence large incluant le crédit et la vente immobilière.

Introduction

Nous ajoutons le cas de la Turquie même si nous n'avons pas eu l'occasion de l'étudier en profondeur, du fait notamment des contraintes linguistiques. Il nous a été impossible d'entrer en contact avec un intervenant familier avec cette institution. Nous en ferons tout de même une courte présentation à partir de la seule source substantielle que nous ayons pu trouver sur le sujet, soit le texte des rapporteurs pour la Turquie aux journées Henri-Capitant²²⁷.

Contexte et présentation

Le système de justice turc ne prévoit pas de procédure de représentation collective des intérêts individuels (recours collectif), ni de procédure judiciaire alternative de règlement des différends des consommateurs. Il permet toutefois aux gouvernements et aux associations de consommateurs dûment enregistrées d'engager des actions juridiques pour la protection des intérêts des consommateurs en cas de violation de la loi.

²²⁶ Malta Communications Authority, « Legal Framework: Obligations towards Consumers », consulté le 15 mai 2011, <http://www.mca.org.mt/infocentre/openarticle.asp?Id=1327&pref=50&pagepos=1#Link6>.

²²⁷ Hakan Pekcanitez et Nur Bolayır, « Le Consommateur et le Procès (Rapport Turquie) », Journées internationales colombiennes de l'Association Henri Capitant des Amis de la Culture Juridique française, Bogota/Carthagène, 24-28 septembre 2007, <http://www.henricapitant.org/>.

La Turquie s'est dotée d'un système de tribunaux de la consommation à deux niveaux. Il est composé, d'une part, de *comités d'arbitrage de la consommation*, et, d'autre part, de *tribunaux de la consommation*.

Notons d'emblée que les comités d'arbitrage ne sont pas des tribunaux d'arbitrage au sens où on l'entend habituellement : la compétence de ces tribunaux est clairement formulée dans la loi et, à l'opposé du caractère par définition consensuel de l'arbitrage, il n'est pas du ressort de l'intimé d'accepter ou de refuser une procédure qui le concerne et qui est introduite par un consommateur. Fondés par la *Loi no 4077* (de protection des consommateurs) de 1995, le recours aux comités d'arbitrage est devenu obligatoire (pour les litiges de moins de 792,12 nouvelles livres turques – soit environ 500 \$ CAN) suite à des modifications apportées à la loi en 2003²²⁸.

Les principales distinctions entre les deux niveaux, soit le comité d'arbitrage et le tribunal de la consommation, ont trait aux montants des litiges, aux types de recours recevables et aux pouvoirs donnés à ces instances. Le ministère de l'Industrie et de la Consommation doit établir un comité d'arbitrage de la consommation (comité d'arbitrage) dans chaque chef-lieu et dans chaque district.

Composition des comités d'arbitrage et des tribunaux de la consommation

Un comité d'arbitrage est composé de 5 membres dont un seul doit obligatoirement être un juriste, désigné par le Barreau parmi ses membres. Les quatre autres membres sont nommés, respectivement, par le maire (parmi le personnel de mairie étant spécialisé en cette matière), par la chambre de commerce et d'industrie, par la chambre des artisans, et par les associations de consommateurs.

Les tribunaux de la consommation sont formés d'un seul juge.

Compétence des comités d'arbitrage

La compétence des comités d'arbitrage porte sur des litiges dont le montant maximal est indexé annuellement, et dont la valeur pour l'année 2007 était de 792,12 livres turques (environ 500 \$ CAN). Sous ce montant, le recours au comité d'arbitrage est obligatoire, les décisions sont définitives et peuvent être exécutées directement et de manière contraignante selon les dispositions sur l'exécution forcée et la faillite. Les parties ont quinze jours pour porter, si elles le désirent, cette sentence en appel auprès du tribunal de la consommation.

Les réclamations recevables sont celles qui sont nées d'un litige entre consommateurs et vendeurs ou fournisseurs, qui peut porter sur des demandes de réparation matérielle et morale, sur le crédit, sur la « vente immobilière de résidences de vacances et de domicile fixe ». Sont exclus les poursuites pénales, les mesures conservatoires ainsi que les litiges administratifs²²⁹.

Les litiges de plus de 792,12 livres turques peuvent tout de même, si les parties y consentent, être soumis aux comités d'arbitrage, mais les décisions ne seront pas définitives ; les sentences arbitrales pourront être admises comme preuve au tribunal de la consommation, sans valeur péremptoire.

²²⁸ *Ibid.*, p. 3.

²²⁹ *Ibid.*, p. 11.

Gratuité des recours

Le recours aux comités d'arbitrage ainsi que toute demande aux tribunaux de la consommation sont exempts de frais. Tous les coûts sont assumés par le ministère de l'Industrie et du Commerce²³⁰.

Compétence des tribunaux de la consommation

Les tribunaux de la consommation ont compétence pour trancher tous les litiges dont la valeur est supérieure au seuil de 792,12 livres – il n'y a donc aucun plafond pour la valeur des réclamations recevables. Ils ont aussi pour mission de « traiter toute sorte de différends liés à l'application » de la loi de protection des consommateurs (numéro 4077).

Ainsi, outre les consommateurs, les associations de consommateurs et le ministère de l'Industrie et du Commerce sont aussi autorisés à entamer des recours devant un tribunal de la consommation. Ils peuvent notamment demander au tribunal d'interdire de faire cesser la vente ou la production des produits défectueux et de les faire retirer du marché. La partie déboutée peut devoir assumer les frais de publication d'avis publics dans les journaux.

Les recours pour réparation matérielle et morale d'un préjudice subi sont toutefois réservés aux consommateurs.

Procédure sommaire

Ces tribunaux appliquent une procédure sommaire, soit une « procédure judiciaire plus rapide et plus facile que la procédure écrite appliquée aux tribunaux de grande instance²³¹ ».

Représentation légale

Le recours à un avocat n'est pas obligatoire dans le système juridique turc, mais il n'est pas interdit devant les comités d'arbitrage ou les tribunaux de la consommation. « En pratique », la représentation légale ne serait pas nécessaire pour les consommateurs, car les associations de consommateurs les aident et les orientent. L'aide juridique – bien qu'apparemment bien insuffisante – est disponible pour les consommateurs les plus démunis qui doivent ester devant les comités ou les tribunaux de la consommation.

Problèmes et défis

Le principal problème du système turc semble être sa trop grande popularité et le fait que les ressources s'avèrent insuffisantes pour y faire face. Les comités d'arbitrages de la consommation sont confrontés à un nombre très élevé de litiges, surtout dans les grandes villes, et la charge de travail des tribunaux de la consommation est aussi trop lourde. « Pour des raisons bureaucratiques, il n'a pas été possible d'augmenter le nombre de tribunaux et des juges²³² ».

Autres difficultés, d'après les auteurs du texte : les comités d'arbitrages ne comptent qu'un seul juriste, alors que le quorum est de trois membres : les comités peuvent donc siéger sans la présence d'au moins un juriste. Cette situation soulèverait des critiques relativement au caractère « juste » des sentences.

Les indemnités d'experts prévus par le Ministère seraient enfin « assez basses », ce qui rendrait le recours à l'expertise plus difficile.

²³⁰ *Ibid.*, p. 4.

²³¹ *Ibid.*, p. 5.

²³² *Ibid.*, p. 5.

Avantages

D'après les auteurs, grâce à ces instances qui leur évitent ainsi la procédure bureaucratique et difficile des tribunaux, les consommateurs auraient « l'assurance de régler rapidement à bas prix, les conflits ». « La situation négative qu'on rencontre au Canada [à l'effet que les forums de petites créances servent surtout les intérêts des commerçants et des professionnels qui y présentent leurs propres réclamations] n'existe pas dans notre système juridique²³³. »

Performance

En 2005, 32 500 nouveaux recours ont été entamés devant les tribunaux de la consommation ; pour les années 2002, 2003 et 2004, le nombre de recours introduits avait été respectivement de 5400, 6358 et 20 187²³⁴. Le nombre de dossiers sur lesquels ont été rendus jugement, après un certain délai, a explosé, passant de 6119 en 2004 à 30 153 en 2005. Au cours de 2005, 58,9 % des affaires sur lesquelles les tribunaux ont rendu un jugement avaient été introduites dans la même année et 37,6 % avaient été introduites l'année précédente.

Petites créances

Nous n'avons pu trouver d'information confirmant l'existence d'une Cour des petites créances en Turquie.

²³³ *Ibid.*, p. 11.

²³⁴ *Ibid.* p. 6-12. Ces chiffres n'incluent pas les recours auprès des comités d'arbitrage.

4. Analyse synthèse des institutions étudiées

4.1 Généralités

Tentons maintenant d'identifier les principales modalités par lesquelles ces tribunaux se distinguent les uns des autres, ainsi que les grandes tendances que l'on peut identifier.

Objectifs et perspective qui ont guidé la mise en place des tribunaux étudiés

On observe des variations assez importantes dans le mandat qui est donné et dans les objectifs qui ont guidé la mise en place des tribunaux de la consommation que nous avons étudiés ici. Évidemment, le dénominateur commun aux initiatives étudiées ici est qu'elles visent toutes à favoriser l'accès des consommateurs à la justice en offrant une alternative aux cours de justice ordinaires.

Au Pakistan, en Inde, en Afrique du Sud et en Malaisie, les tribunaux semblent tous avoir été institués dans la foulée de l'adoption d'une première politique de protection des consommateurs. Ces juridictions ont adopté une loi énonçant des droits pour les consommateurs, et la mise en place du tribunal (souvent conjointement à celle d'une autorité de protection des consommateurs chargée de pouvoirs d'enquête et de poursuite) avait pour principale fonction d'instaurer un mécanisme de mise en œuvre et d'application de ces droits. De fait, il n'est pas surprenant que les tribunaux disposant des pouvoirs les plus ambitieux et les plus larges (*Consumer Affairs Court* de Gauteng (CAC); le système indien de Forums de District, Commissions d'État et National; *District Consumer Court* (DCC) du Punjab pakistanais, les tribunaux de la consommation turques) soient ceux dont l'inclinaison pro-consommateur du mandat apparaît le plus clairement.

Ces trois institutions – de même que les tribunaux de la consommation turcs – ont en effet des mandats qui vont au-delà de la seule résolution de conflits, c'est-à-dire qu'elles ont toutes une forme ou une autre de pouvoir qui leur permet de juger des contraventions à la loi même en l'absence de dommage subi directement par un consommateur. Le Tribunal for Consumer Claims de Malaisie (TCCM), de son côté, a été institué comme mécanisme d'application de la loi, mais seulement dans la mesure où un consommateur a subi un dommage. Seules y sont justiciables les contraventions à la loi qui ont occasionné un dommage et en vertu desquelles un consommateur réclame réparation.

Les initiatives de Malte, de Lisbonne et de Malaisie ont été instituées pour offrir *spécifiquement aux consommateurs* un moyen de faire valoir leur droit et obtenir réparation. Offrir aux consommateurs un recours auprès d'une ressource spécialisée en matière de consommation figure d'ailleurs aussi au nombre des objectifs ayant présidé à la mise en place de ces tribunaux.

En comparaison, le *Consumer, Trader and Tenancy Tribunal* (CTTT) de New South Wales se présente, de manière plus neutre, simplement comme un « mécanisme de règlement des différends », une initiative visant à regrouper et rationaliser l'administration de la justice administrative dans plusieurs domaines au sein d'une même institution, en vue de la rendre plus efficace et accessible. Cette neutralité se transpose notamment dans une définition assez large de ce qui constitue un consommateur (qui inclut aussi bien les personnes physiques que les firmes, les compagnies et de nombreuses formes d'association à but lucratif ou non) et un

bien. Néanmoins, les divisions dont le mandat consiste à appliquer le droit de la consommation (général, véhicule moteur, et construction résidentielle) n'en restent pas moins dédiées à l'application des droits des consommateurs puisqu'ils ne peuvent recevoir que les réclamations des consommateurs à l'encontre d'un commerçant, comme c'est le cas dans toutes les institutions étudiées dans ce rapport.

Types de pouvoirs des tribunaux

Tous les tribunaux considérés dans le cadre de notre recherche possèdent une base commune, soit les pouvoirs nécessaires pour trancher les litiges communs en droit de la consommation et donc pour ordonner la réparation d'un dommage ou d'une perte subis à la suite de la conclusion d'un contrat conclu entre un consommateur et un fournisseur, c.-à-d. : honorer la garantie, rembourser le bien ou le service, réparer le bien, le remplacer, offrir à nouveau le service, réparer les dommages causés par le service ou le bien défectueux, etc. Les obligations des parties considérées par les tribunaux pour rendre leur décision sont celles qui sont définies par les lois pertinentes et par les contrats.

De là, il y a encore bien des variations. D'un côté du spectre, au Centre d'arbitrage des litiges de consommation de Lisbonne (CALCL), ces pouvoirs ne peuvent être exercés que sur les entreprises qui sont membres (et qui acceptent donc de se soumettre à sa juridiction). Pour le CALCL toujours, mais aussi pour le CTTT, le TCCM et le *Consumer Claims Tribunal* (CTT) de Malte, il ne peut y avoir de procédure entamée ou de réclamation déposée devant le tribunal sans qu'un consommateur ait subi de perte ou de dommage suite à la conclusion d'un contrat d'achat d'un bien ou d'un service. Dans ces quatre institutions, une infraction aux lois de protection de consommateur n'est pas justiciable si elle n'a pas été source de dommage ou de perte pour un consommateur. Les décisions de ces institutions ne peuvent jamais s'appliquer qu'aux parties directement impliquées dans la cause.

C'est dans l'autre moitié du spectre des institutions étudiées qu'il faut aller pour trouver des pouvoirs plus étendus permettant de sanctionner des contraventions qui n'ont pas fait de victimes directes ou qui ont brimé des droits collectifs ou de rendre des ordonnances qui s'appliquent à des tierces parties.

Les Commissions et Forums indiens peuvent recevoir des recours de la part d'associations de consommateurs agissant au nom d'un consommateur lésé, qu'il soit membre ou non de l'organisation. Dans les cas de recours qui attaquent une pratique commerciale déloyale, une association de consommateurs peut poursuivre son recours même si le consommateur lésé et l'intimé parviennent à un règlement du litige. Ces mêmes tribunaux indiens peuvent recevoir des recours collectifs (« on behalf of, or for the benefit of, all consumers so interested »), de même que des recours intentés par le gouvernement central ou par un gouvernement d'État « either in its individual capacity or as a representative of interests of the consumers in general²³⁵. » De plus, si les décisions ne peuvent s'appliquer à des tierces parties, il est arrivé dans des affaires de pratiques commerciales déloyales que les Forums suggèrent aux autorités réglementaires d'adopter des mesures correctives.

Les DCC punjabis peuvent de leur côté recevoir des réclamations de la part des autorités du District, qui peuvent intenter des recours pour des contraventions à la loi même si aucun consommateur n'a été lésé directement. De plus, autant les institutions indiennes que pakistanaises peuvent émettre des ordonnances qui auront des effets sur des commerçants qui ne sont pas parties à l'affaire : ordonnances de cesser des pratiques commerciales déloyales

²³⁵ *The Consumer Protection Act, 1986 (CPA)*, art. 12.

ou d'offrir un bien ou un service tant qu'il ne satisfait pas aux critères requis. En Turquie, si les comités d'arbitrage n'ont pour fonction que de trancher les litiges, les tribunaux de la consommation peuvent traiter certaines affaires pénales et recevoir de la part des associations de consommateurs et du gouvernement des recours qui portent sur des contraventions à la loi de protection des consommateurs.

Enfin, le *Consumer Affairs Court* (CAC) de Gauteng peut déclarer une pratique commerciale comme étant « déloyale », ce qui la rend, du même coup, illégale²³⁶. Le CAC est habilité à entendre, considérer des recours portant sur toute contravention au *Consumer Affairs (Unfair Business) Act* de 1996 et peut émettre des ordonnances relativement à toute affaire qui lui est soumise. Des recours peuvent y être entamés sans victime directe. Le Défenseur des consommateurs y joue un rôle de procureur public chargé d'enquêter et de poursuivre les contrevenants à la loi. Les décisions du tribunal font en outre jurisprudence. Le CAC a enfin le pouvoir d'émettre des ordonnances d'urgence et de nommer un curateur pour prendre en charge un commerce afin d'en redistribuer les fruits à des consommateurs lésés.

Procédure simplifiée

Conçues comme des alternatives aux Cours de justice, les institutions étudiées ont toutes adopté une procédure simplifiée destinée à rendre le tribunal plus accessible, rapide et moins coûteux. Libérées du poids des règles de preuves habituelles, elles n'en ont pas moins à garantir le respect des principes de justice naturelle et d'équité procédurale. Dans la plupart des cas, les juges, arbitres ou membres du tribunal sont appelés à y jouer un rôle plus inquisitoire ou se rapprochant d'une forme de devoir d'assistance. Les deux exceptions en cette matière sont les cas indiens et punjabis où la procédure est réputée simplifiée, mais, où les affaires sont traitées sur plusieurs jours d'audience, répartis sur plusieurs semaines, plusieurs mois, voire plusieurs années dans le cas indien où la procédure serait devenue plus contradictoire qu'inquisitoire.

Représentation par avocat

C'est dans la même perspective de simplification des procédures et d'accélération du processus décisionnel que la représentation (par avocat ou par d'autres personnes) n'est le plus souvent permise que de manière exceptionnelle ou qu'elle est découragée (à Malte, par exemple, aucuns frais ne peuvent être accordés pour des honoraires d'avocat). Deux cas se distinguent de cette règle générale. Dans le système indien, le recours à la représentation est permis et même encouragé – ce qui semble d'ailleurs être l'une des principales causes de son embourbement dans la multiplication des procédures et des ajournements. Notons aussi que la représentation dans les DCC punjabis est permise sans être ni encouragée (quoique des frais puissent être attribuée à cet effet) ni découragée. Ensuite, en Gauteng, non seulement est-ce le Défenseur des consommateurs qui introduit l'affaire devant le CAC, mais c'est également lui qui représente le consommateur (le défendeur peut avoir recours à un avocat, mais la pratique est découragée). Entre les deux, on trouve la Turquie, où la représentation n'est ni obligatoire ni interdite, mais où elle ne serait « en pratique » pas nécessaire grâce à l'assistance qu'apportent les associations de consommateurs aux consommateurs.

²³⁶ Ce pouvoir se décline dans deux articles, soit « Order by court prohibiting unfair business practice » (art. 22) et « Declaration of certain business practices to be unlawful » (art. 24). *Consumer Affairs (Unfair Business Practices) Act*, de 1996, Provincial Legislature of Gauteng, <http://www.ledet.gov.za/docs/new%20acts/consumer%20affairs%20unfair%20business%20practice%20act.pdf>.

Frais pour entamer un recours

Le CAC de Gauteng, les comités d'arbitrage ainsi que les tribunaux de la consommation turcs, le CALCL et les DCC punjabis n'exigent aucuns frais administratifs pour entamer un recours. Le TCCM exige des frais fixes inférieurs à l'équivalent de 2 \$ pour l'enregistrement de l'affaire. Le CCT maltais, le CTTT, ainsi que les Commissions et Forums indiens exigent des frais dits « nominaux » et qui sont modulés en fonction de la valeur réclamée; les deux derniers offrant en plus des modalités particulières à des clientèles vulnérables²³⁷.

Méthodes alternatives de règlement des conflits et mesures prises pour rendre la justice plus accessible : information, assistance et orientation des consommateurs.

La justice n'étant pas qu'affaire de procès et de droit, mais aussi de résultats et de justice matérielle, le consommateur doit avoir accès à des formes de recours adaptées au type de grief qu'il souhaite voir résolu et, pour ce faire, il doit pouvoir naviguer convenablement dans la jungle du droit, c'est-à-dire connaître ses droits et les recours qui sont mis à sa disposition pour exercer ces droits.

Plusieurs institutions ont choisi de faciliter et d'accélérer le règlement des affaires en mettant en place des mécanismes destinés à favoriser les règlements hors cour négociés entre les parties.

Dans les Commissions et Forums indiens, où les problèmes de délais de traitement des affaires sont les plus problématiques, aucune mesure ne vise à inciter les parties à tenter d'obtenir un accord négocié. Cela ne semble pas non plus être le cas dans les comités et tribunaux turcs. Dans toutes les autres institutions considérées ici, on trouve au moins des mesures minimales destinées à favoriser les accords négociés entre les parties. Dans presque tous les cas (l'Inde et Malte étant les exceptions), les règlements négociés par les parties pourront obtenir la sanction du tribunal et devenir ainsi légalement contraignants (y compris pour le CALCL).

Au CCT maltais, au CAC de Gauteng et au CALCL, les consommateurs sont d'abord accueillis par des employés d'organismes parajudiciaires qui les informeront sur leurs droits et responsabilités, les assisteront dans leurs démarches et tenteront d'agir en médiateur pour aider les parties à en arriver à un règlement négocié. Notons qu'au CAC, le consommateur se voit accompagné à toutes les étapes, y compris lors de l'audience, où il sera représenté par le Défenseur des consommateurs.

Le processus au CTTT ne prévoit pas de fonctions expresses d'information et d'assistance aux consommateurs. On invite toutefois les parties à tenter la conciliation avant l'audience; on met à la disposition des parties un local et, dans la plupart des endroits où elle a pignon sur rue, un conciliateur, pour favoriser l'obtention d'un règlement négocié. Par ailleurs, pour favoriser l'accessibilité à tous, les audiences peuvent avoir lieu par téléphone, et le site internet du CTTT fournit beaucoup d'information (notamment en plusieurs langues et à l'intention de sa population autochtone) à propos de ses procédures²³⁸.

Au TCCM malaisien, le membre du tribunal peut, lorsqu'il le juge approprié, agir comme conciliateur afin d'assister les parties en vue de les aider à parvenir à une solution négociée. Enfin, la loi de la province de Punjab – où les délais de traitement semblent être les plus longs

²³⁷ Les consommateurs indiens sous le seuil de pauvreté n'ont pas à assumer de frais administratifs tandis que les étudiants et les retraités de New South Wales bénéficient d'un tarif spécial de 5 \$ (contre 35\$ pour la plupart des affaires).

²³⁸ Consumer, Trader & Tenancy Tribunal, www.cttt.nsw.gov.au.

après ceux des tribunaux indiens – a prévu ce qui pourrait être qualifié de dispositif passif : elle exige ainsi d'un consommateur qu'il communique d'abord son grief au commerçant avant d'entamer une procédure auprès du DCC, tandis que la « procédure sommaire » prévoit quelques jours entre l'émission de l'avis de comparution et le début de l'audience pour permettre aux parties de considérer la possibilité de tenter de parvenir à un règlement hors cour.

Tribunal administratif ou Cour de justice

La presque totalité des institutions étudiées sont des tribunaux administratifs habilités par des lois particulières (reliées à la protection de consommateurs) et qui relèvent d'un ministère particulier (celui qui est responsable de la protection des consommateurs), plutôt que du ministère de la Justice ou du système judiciaire. Seuls les DCC punjabis sont habilités comme une branche du système de justice et relèvent de la Cour supérieure de Lahore. À côté de ces deux grandes options, le Centre d'arbitrage de Lisbonne est une construction relevant du droit privé, tout en étant supporté par les pouvoirs publics.

Délais de traitement et de règlement des affaires

Le cas le plus problématique pour ce qui est du délai de traitement des affaires est évidemment le système indien, avec plus de 50% des affaires, à l'échelle nationale, qui exigeraient *plus de* 150 jours et où il serait courant que des dossiers prennent trois ou quatre ans à se régler, voire plus. En comparaison, le CTTT a disposé de 75 % des causes introduites en 2009-2010 le jour même de l'audience; le TCCM a quant à lui disposé de 86 % des causes introduites depuis sa fondation en moins de 45 jours. Nous avons vu plusieurs éléments permettant d'expliquer ce problème. Mais en plus des moyens inadéquats pour parvenir à rendre rapidement et efficacement justice, le problème des Commissions et Forums indiens tient à ce qu'ils n'ont aucune contrainte qui les forcerait à rendre leur décision plus rapidement. Ils disposent d'une grande discrétion dans l'utilisation de leur pouvoir d'ordonner des frais, et pourtant, d'après notre interlocuteur, ils n'en font pas usage pour pénaliser les parties qui abuseraient des procédures et des demandes d'ajournement. Même si nous n'avons pas de données véritablement fiables pour comparer rigoureusement toutes les institutions étudiées ici, le cas indien semble être relativement exceptionnel dans sa piètre performance, mais aussi dans le fait qu'il est apparemment le seul à ne pas devoir respecter de délais à l'intérieur desquels les affaires devraient être traitées.

Les lois constituant le TCCM et les DCC du Punjab pakistanais les contraignent à disposer des causes introduites devant eux à l'intérieur de certains délais maximums. Nous avons certes vu que la réalité au Punjab ne reflète pas ce qui est prévu à la loi, mais la situation ressemblerait probablement encore davantage à celle que l'on observe chez son voisin indien si ce n'était de cette contrainte. D'autres institutions, comme le CAC de Gauteng, le CTTT et le CALCL se sont dotés eux-mêmes d'objectifs quant aux délais et parviennent à traiter la grande majorité des affaires le jour même où elles sont entendues, et ce, moins de quelques mois après que le premier contact ait été effectué par le consommateur. Le TCCM appartient en fait aux deux catégories puisqu'il s'est engagé dans une « Charte de service à la clientèle » à respecter des délais encore plus stricts que ceux que lui impose la loi.

Composition du tribunal

La composition des tribunaux varie selon les institutions sur quelques éléments comme le nombre de membres du tribunal (allant d'un seul à Malte jusqu'à 83 membres de statut divers au CTTT), le quorum exigé pour qu'il puisse siéger et les qualifications requises. Les détails et les variations à cet égard sont nombreux, pas toujours significatifs pour notre propos et encore

moins toujours comparables (comment comparer les deux tribunaux de Malte composés d'un membre chacun avec les centaines de tribunaux indiens?)

Mentionnons rapidement que l'on retrouve deux grands modèles. Le premier est collégial : le tribunal est constitué d'un panel de membres, souvent présidé par un juriste, avec des membres généralement choisis pour leur expertise et/ou leur représentativité. Le CAC de Gauteng, les comités d'arbitrage turcs et le système indien appartiennent à cette catégorie. Le second modèle, auquel toutes les autres institutions appartiennent, est « unitaire », c.-à-d. que le tribunal qui siège n'est constitué que d'un seul décideur. Une institution peut ensuite comporter plusieurs juges ou membres de tribunal (CTTT, TCCM) ou n'être constituée que par un seul et unique juge (Malte²³⁹). On notera que la Turquie, avec son système à deux niveaux, appartient aux deux catégories ; les comités d'arbitrage étant collégiaux tandis que les tribunaux y sont unitaires.

Même s'il nous est difficile à partir de l'information que nous possédons d'aller plus avant dans l'analyse, soulignons que le mode de composition de ces tribunaux n'est pas à négliger. En témoigne justement l'exemple indien où la courte durée des mandats, le mode de recrutement et la rémunération font obstacle au recrutement (et au maintien en poste) de candidats suffisamment qualifiés et motivés à disposer rapidement des affaires. Autrement dit, le mode de recrutement des membres du tribunal doit être conçu de manière à favoriser l'atteinte des objectifs et de la mission donnés au tribunal.

Décisions publiques

Les décisions du CAC de Gauteng, celles des DCC punjabis, du tribunal maltais²⁴⁰ ou des Commissions et Forums indiens sont toutes publiques. Il n'existe cependant qu'assez peu de mécanismes de diffusion pour rendre les décisions accessibles, et souvent aucun mécanisme n'est prévu. Pour la plupart des institutions, on nous a mentionné que les journaux rapportaient de temps à autre les décisions. Le CALCL rend aussi publics les principes sur lesquels sont basées les décisions (tout en préservant l'anonymat des parties), ce qui est exceptionnel pour un Centre d'arbitrage.

Au CTTT et au TCCM, les décisions ne sont généralement communiquées qu'aux parties. Au CTTT, toutefois, les décisions rendues en vertu du *Home Building Act 1989* doivent être fournies au « Commissioner for Fair Trading » pour être incluses dans le registre public. Ensuite, les décisions motivées par écrit (disponibles seulement sur demande des parties) sont publiées sur internet. Le TCCM, de son côté, prévoit lancer le *Malaysian Consumer Law Journal*. Quant au CALCL, l'information est rendue publique dans la presse ainsi que dans des rapports annuels.

Compétence

A priori, les tribunaux que nous avons étudiés ont compétence sur toute transaction conclue entre un consommateur et un commerçant pour la vente d'un bien ou la fourniture d'un service, à la condition que la plainte soit apportée par le consommateur. De là, divers éléments viennent caractériser ou limiter cette compétence.

²³⁹ Comme nous l'avons précisé dans la section sur Malte, on y trouve en fait deux tribunaux de la consommation, l'un pour le territoire de l'île de Malte et l'autre pour le territoire de l'île de Gozo. Chacun de ces deux tribunaux n'est composé que d'un seul et unique juge.

²⁴⁰ Consumer Affairs Act. art 26

Plusieurs institutions (CTTT, TCCM, CALCL, tribunal maltais) voient leur compétence limitée par un plafond imposé à la valeur des litiges admissibles. Aucune limite de ce type n'est imposée à la compétence du CAC de Gauteng et du DCC du Punjab, tandis que le système indien admet tous les litiges, mais définit la compétence des paliers (Forums, Commissions d'État, Commission Nationale) en fonction de la valeur des litiges. De manière semblable, les comités d'arbitrage turcs ont compétence sur les litiges dont la valeur se situe sous un certain plafond, tandis que les tribunaux de la consommation peuvent accueillir tous les litiges au-dessus de ce montant. Le CALCL voit sa compétence limitée aux litiges intentés contre des entreprises adhérentes.

Les lois habilitant les tribunaux de la consommation prévoient aussi souvent (CTTT, TCCM, CAC) que des domaines sont exclus de leur juridiction parce que les lois gouvernant ces derniers sont plutôt administrées par des organismes différents. Le système indien est probablement celui dont la compétence est la plus large, incluant plusieurs domaines de services explicitement exclus presque partout ailleurs : soins médicaux, logement, assurance, crédit, services publics, etc. En fait, n'en sont exclus que les services rendus gratuitement, les transactions effectuées par le « consommateur » à des fins commerciales et les contrats de service personnels.

Une autre limite possible réside dans les règles de prescription. Le DCC punjabi ne peut entendre des causes que si elles sont enregistrées dans les 30 jours suivants l'événement qui est à la source du litige (certaines exceptions permettant d'étendre cette période jusqu'à un an).

Différences avec les petites créances

Dans toutes les juridictions que nous avons étudiées (à l'exception de la Turquie), on retrouve, en plus des institutions étudiées dans ce rapport, une forme ou une autre de Cour pour le traitement des petites créances. En quoi ces deux types de tribunal sont-ils donc différents?

Au plus haut niveau, la différence entre les deux tient à ce que les tribunaux de la consommation sont constitués avec l'objectif spécifique d'accroître l'accès à la justice *pour les consommateurs*. De cet objectif spécifique découle toute une série de distinctions dans l'aménagement institutionnel qui sont destinées à en assurer l'atteinte.

Nous avons vu plus haut comment, au Québec, les tribunaux des petites créances sont surchargés et sont surtout utilisés, en réalité, par des commerçants et des professionnels pour y recouvrer leurs créances. Dans certaines des cours des petites créances des juridictions que nous avons vues, il n'y a aucune limitation relativement au statut des personnes (morales ou physiques) qui peuvent recourir à ces institutions. Ainsi, si des consommateurs doivent apparaître devant ces cours, c'est bien plus souvent contre leur gré, parce qu'ils y sont entraînés par un commerçant ou un professionnel. Les tribunaux de la consommation renversent cette situation, puisqu'ils ne reçoivent que les recours intentés *par* des consommateurs à l'encontre de commerçants; il est alors plus facile d'adapter l'institution, ses procédures et ses paramètres aux besoins des consommateurs en prenant en compte les enjeux de l'accès à la justice en droit de la consommation.

Parmi les différences que l'on retrouve entre les deux types de tribunaux, ceux qui traitent les litiges de consommation ont, pour ce qui est de la valeur des réclamations recevables, des plafonds qui sont plus élevés, voire illimités, comme dans le cas de Gauteng, de l'Inde et du Pakistan (seulement à Malte trouve-t-on aux petites créances et au tribunal de la consommation des plafonds identiques). Là où il était possible de comparer les informations, nous avons constaté que les frais pour déposer une demande de recours étaient également toujours plus

bas (ou inexistant) dans les tribunaux de la consommation que dans les tribunaux des petites créances.

Autre différence considérable entre les deux types de tribunaux, la moitié des tribunaux de la consommation étudiés ici (Gauteng, Inde, Pakistan, Turquie) sont habilités à traiter des affaires pénales. Des représentants du gouvernement ou des associations de consommateurs peuvent en effet intenter un recours à l'encontre d'un commerçant qui ne respecterait pas les lois de protection des consommateurs devant ces tribunaux qui possèdent les pouvoirs nécessaires pour intervenir. C'est ce qui donne à ces tribunaux un pouvoir dissuasif et curatif que n'ont en aucun cas les tribunaux des petites créances.

Enfin, dernier élément non négligeable, les tribunaux de la consommation sont spécialisés dans leur domaine. Cette spécialisation, nous l'avons souligné à plusieurs reprises, permet une meilleure connaissance des lois, des situations et des types de conflits susceptibles d'apparaître devant le tribunal, ce qui ne peut permettre qu'un traitement plus efficace et plus rapide des affaires, et conduire à de meilleures décisions.

Conclusion

Dans les cas que nous avons étudiés, il y a un certain nombre d'éléments dont la présence ou la forme semblent avoir un impact sur l'accessibilité de la justice. Des deux tribunaux où les délais de traitement des affaires sont les pires (les tribunaux indiens et les tribunaux de la consommation de district pakistanais), jusqu'à ceux qui sont au contraire les plus efficaces (CAC de Gauteng, CTTT, TCCM, CALC), on peut relever certains éléments ou modalités dont la présence varie en même temps que la « performance » des tribunaux: une procédure réellement simplifiée qui permette d'entendre et de régler la plupart des étapes lors d'une seule et même journée d'audience; une limitation du recours à la représentation légale; des services d'information et d'assistance pour les consommateurs; des mécanismes permettant et incitant au règlement hors cour; des objectifs précis ou des contraintes à régler rapidement les affaires. Plus ces éléments sont présents, plus efficace semble être l'administration de la justice (voir tableau récapitulatif à la page suivante).

4.2 Tableau récapitulatif

	Procédure		Assistance et information des consommateurs	Mécanisme alternatif de règlement des litiges; incitatifs aux règlements négociés	Objectif de traitement des affaires	Performance (durée moyenne entre l'introduction et le règlement de l'affaire)
	Procédure simplifiée	Représentation				
Centre d'arbitrage des litiges de consommation de Lisbonne (CALCL)	Oui.	Oui.	Oui.	Oui.	N/a.	30 à 40 jours entre premier contact et résolution par le tribunal
Consumer, Trade and Tenancy Tribunal (CTTT) – New South Wale	Oui.	Permise seulement de façon exceptionnelle.	Non	Oui	Oui. – Les demandeurs doivent être prêts à procéder dans les 28 jours.	75 % des affaires résolues le jour même de l'audience (moins de 42 jours).
Tribunal for Consumer Claims Malaysia (TCCM)	Oui.	Permise seulement de façon exceptionnelle.	Non	oui	Objectifs (loi) : 60 jours - objectifs encore plus ambitieux adoptés par le TCCM.	86 % des affaires résolues le jour même de l'audience (moins de 45 jours)
Consumer Affairs Court (CAC) – Gauteng, Afrique du Sud	Oui.	Permise, mais découragée. Les consommateurs sont représentés par le Défenseur des consommateurs	Oui.	Oui.	Oui. 60 jours via médiation/ négociation par le Bureau d'enquête; 21 jours de plus pour résolution par le Défenseur des consommateurs, incluant la décision.	N/a.
Trib. de la consommation de Malte	N/a.	Permise mais découragée.	Oui	oui	N/a.	N/a.
District Consumer Court (DCC) - Punjab, Pakistan	Plus ou moins	Oui.	Non.	Seulement des mesures passives.	Oui. La loi prévoit que les affaires doivent être traitées en 6 mois.	10 mois en moyenne.
Forums de district, Commissions d'État, Commission nationale – Inde	Plus ou moins.	Permise et serait favorisée.	Non.	Non.	Non	Plus de 50 % des affaires traités en plus de 150 jours. Délais pouvant aller à plusieurs années.
Comités d'arbitrage des litiges de consommation & Trib. de la consommation – Turquie	Oui.	Permise, mais serait en pratique non nécessaire grâce à l'assistance des associations de consommateurs.	Non (mais les associations de consommateurs apportent de l'assistance) .	N/a.	N/a.	N/a.

4.3 Commentaires des chercheurs spécialisés en accès à la justice en droit de la consommation

Nous avons consulté des chercheurs spécialistes de la question de l'accès à la justice en matière de consommation afin d'obtenir leurs commentaires et avis sur l'opportunité de centraliser les recours en matière de consommation au sein d'une institution spécialisée, à l'image de celles que nous avons examinées à l'étranger. Pour ce faire, nous leur avons soumis un document synthèse présentant un survol des sept institutions avec lesquelles nous avons été en contact (ce qui exclut le cas turc).

Les trois spécialistes que nous avons consultés sont Pierre-Claude Lafond, professeur titulaire à l'Université de Montréal (Droit de la consommation, accès à la justice, modes alternatifs de règlement des conflits, recours collectif), Thierry Bourgoignie, professeur à l'Université du Québec à Montréal (Droit international et comparé de la consommation, Droit de l'intégration européenne, droit commercial, droit économique) et Marc Lacoursière (Droit de la consommation, droit bancaire, droit du commerce électronique, droit des sociétés par actions), professeur à la Faculté de droit de l'Université Laval²⁴¹.

Précisons que nous n'avons soumis à nos trois spécialistes que les portraits d'institution, sans les clés de lecture ou l'analyse synthèse résumant les grandes tendances et contrastes que l'on retrouve au rapport final. Tous les trois ont, à raison, souligné cette lacune.

Commentaire de Marc Lacoursière (Faculté de droit de l'Université Laval)

Le professeur Lacoursière nous a fait parvenir des commentaires qui portaient plus généralement sur les éléments qui auraient mérité à être développés plutôt que des commentaires sur ce qui pouvait être retenu des éléments relevés par notre recherche. Il mentionne par exemple qu'« à partir de cette étude, il serait pertinent d'effectuer une étude scientifique québécoise auprès des justiciables, des avocats (et du Barreau), peut-être même des notaires, et aussi des juges pour connaître leur avis ».

Constatant que l'étude ne concernait que peu de pays développés (« sauf pour ce qui concerne le Portugal (pays développé, certes, mais en grave crise financière et économique) et [l'état] de New South Wales, en Australie »), il demandait si les pays développés et occidentaux possèdent des tribunaux de la consommation (France, Royaume-Uni, États-Unis, Suède, pays nordiques, provinces canadiennes-anglaises) et signalait que « le Brésil est une source intéressante d'étude des droits des consommateurs... »

Le professeur Lacoursière demandait ensuite si les tribunaux de consommation remplacent les cours de petites créances de ces pays.

²⁴¹ Faculté de droit, Université de Montréal,

http://www.droit.umontreal.ca/professeurs_personnel/corps_professoral/pierre-claude.lafond.html

Département des sciences juridiques, Université du Québec à Montréal,

http://www.grdp.uqam.ca/fiche_bourgoignie.htm

Faculté de droit, Université Laval,

http://www.fd.ulaval.ca/site/cms/affichage.php?menu=78&page=quest/afficher_profil_quest.php&idul=malac82&vitrine=prof

En lien plus direct avec la question de l'opportunité d'envisager la création d'un tribunal de la consommation, il s'interroge ensuite :

est-ce que le Québec a besoin d'un tribunal de la consommation? Je répondrais oui, s'il était démontré que la difficulté d'accéder à la justice serait résolue par l'entremise d'un tel tribunal. Est-ce que la Cour des petites créances ou la Régie du logement, pour ne nommer que ces deux instances, sont adéquates? Un point commun de votre étude est que la procédure y est facilitée et que, dans la plupart des cas, l'absence d'avocat peut être la norme. Je comprends l'intérêt d'un tribunal de la consommation pour servir de guichet unique (un peu comme l'Autorité des marchés financiers, par exemple), mais je crois que les autres tribunaux québécois dont j'ai fait mention sont également notoires dans la population.

Il termine en nous confiant que : « À [s]es yeux, un service de médiation et d'arbitrage adéquat devrait certainement être encouragé. »

Commentaire de Pierre-Claude Lafond (Faculté de droit de l'Université de Montréal)

Nous avons obtenu les commentaires du professeur Pierre-Claude Lafond par téléphone. Voici un compte-rendu de la conversation que nous avons eue²⁴².

De manière générale, le professeur Lafond a trouvé intéressante la recension de modèles aussi différents les uns des autres, car on ne peut simplement espérer recopier ici un modèle vu à l'étranger. En voyant comment différents pays se sont attaqués à des problèmes semblables, on peut ensuite penser s'en inspirer pour créer ici un modèle original adapté à notre réalité et notre contexte.

Le professeur Lafond a souligné l'importance qu'un tel tribunal soit adapté aux réalités des provinces canadiennes et qu'il ne reproduise pas l'erreur de la Division des petites créances de la Cour du Québec, en récréant un modèle de procédure pour avocat (même sans avocat), inadapté à la réalité des consommateurs qui sont intimidés et qui ne s'y retrouvent pas dans l'appareil de justice. Les délais y sont rendus extraordinairement longs avec pour résultats que les consommateurs s'en détournent de plus en plus : de fait, rapporte M. Lafond, on a observé une diminution considérable du nombre de recours déposés aux Petites créances dans les dernières années.

Parmi les éléments qui peuvent permettre d'éviter un tel modèle et qu'il a retrouvés dans les instances étrangères examinées, le professeur Lafond a souligné apprécier particulièrement la gradation des moyens et recours offerts : plusieurs des institutions étudiées offrent en effet différents moyens de traitement des conflits (médiation, conciliation), l'adjudication de la dispute n'intervenant qu'après que les parties aient eu la chance de tenter de trouver une solution négociée. De tels modes de traitement de conflits sont souvent plus avantageux parce qu'ils permettent non seulement un traitement plus rapide et moins coûteux du dossier, mais permettent aussi parfois aux deux parties d'en ressortir gagnantes (par opposition à l'adjudication où une seule partie est déclarée gagnante à l'issue des procédures).

Le professeur Lafond a aussi souligné l'intérêt que de tels tribunaux puissent statuer en équité : le droit étant un moyen, il est bienvenu de donner aux parties l'opportunité de régler leur conflit en équité lorsqu'elles y voient leur intérêt.

²⁴² M. Lafond a eu l'occasion de relire et de confirmer la fidélité de ce compte-rendu.

Relativement au Centre d'arbitrage de Lisbonne – seul tribunal d'arbitrage de notre étude, le professeur Lafond a mentionné ne pas trop apprécier son caractère volontaire pour les entreprises, soit l'idée d'un tribunal dont la compétence ne s'applique qu'aux commerçants qui le veulent bien, puisque la loi doit s'appliquer à tous. Par contre, outre la gradation des moyens ainsi que la possibilité pour le tribunal de statuer en équité, il appréciait que les sentences arbitrales y soient publiées.

Questionné sur l'effet que peut avoir l'ancrage d'une telle institution, comme tribunal administratif ou comme division d'une Cour de justice, le professeur Lafond a répondu, en citant l'exemple de la Régie du logement du Québec où de nombreux mois sont également nécessaires pour obtenir une audience²⁴³, que la nature judiciaire ou administrative du tribunal ne lui apparaissait pas avoir tant d'importance. Ce qui importe davantage est de profiter de l'occasion de la mise sur pied d'une telle institution pour réellement repenser la procédure, les recours et les services offerts aux consommateurs.

Sur la question des compétences ou du statut requis pour être membre d'un tribunal de la consommation, le professeur Lafond était favorable à ouvrir de telles institutions à des juristes qui ne seraient pas formellement des juges, mais était plus sceptique face à la nomination de membres de tribunal qui n'auraient pas de formation en droit, le droit étant un outil trop important, pour le traitement des conflits, pour s'en passer complètement. Par ailleurs, il ne verrait aucun problème à ce qu'un tribunal siège avec plusieurs membres dont certains ne seraient pas juristes, une telle solution pouvant laisser place à la compétence technique pointue exigée dans certains conflits tout en maintenant la présence d'un juriste à même de faire appel au droit, lorsque nécessaire.

Pierre-Claude Lafond rappelle avec regret que l'Office de la protection du consommateur du Québec (OPC) a récemment aboli son service de conciliation, qui pouvait traiter des milliers de disputes annuellement. En lieu et place, l'OPC aurait adopté une approche qui repose sur la responsabilisation des consommateurs. D'après lui, si cette nouvelle approche offre au consommateur de l'information pour mettre en branle lui-même ses démarches, elle est orientée de manière à ce que les démarches du consommateur culminent vers l'adjudication de la dispute par la Division des petites créances. Or, non seulement cette Cour est-elle affectée des problèmes que nous avons vus, mais le professeur Lafond critique le fait que l'on cherche constamment à judiciariser tous les conflits, une approche du tout-au-juridique servant mal les consommateurs, *a fortiori* les plus vulnérables. Le professeur Lafond voit un deuxième problème à cette approche : il est louable de vouloir responsabiliser les consommateurs, mais pourquoi ne pourrait-on pas chercher à faire de même avec les entreprises?

Relativement aux projets pilotes québécois de centres de justice de proximité, le professeur Lafond a indiqué qu'il s'agissait d'initiatives très intéressantes, notamment en ce que ces centres peuvent aider les citoyens à trouver les ressources informatives dont ils ont besoin. De même, de tels centres peuvent aider à faire connaître aux citoyens qui en ont besoin des ressources existantes en matière de résolution de litige. Faire connaître les mécanismes déjà existants et en augmenter l'utilisation serait déjà un premier pas important.

²⁴³ Les délais moyens pour obtenir une première audience pour une cause générale étaient de 75,3 semaines, de 37,3 semaines pour une cause prioritaire, de 32,7 semaines pour une cause de fixation et révision de loyer, et autour de 6 semaines pour des causes urgentes et de non-paiement. Régie du logement, *Rapport annuel de gestion 2009-2010*, Gouvernement du Québec, 2010, p. 31.

Aux gouvernements qui répondront à toute demande de réforme d'accès à la justice que le contexte budgétaire rend difficiles ces réformes, le professeur Lafond insiste : il faudra un jour se rendre à l'évidence que la justice et l'accès à la justice ont des coûts. Déclarer son adhésion à un objectif d'amélioration d'accès à la justice ne vaut que peu de choses si l'on ne souhaite pas y mettre les moyens nécessaires.

Commentaire de Thierry Bourgoignie (département des sciences juridiques de l'Université du Québec à Montréal)

Le professeur Bourgoignie a écrit qu'il lui était :

extrêmement difficile d'opter de manière définitive pour l'un ou l'autre des systèmes présentés. Ceux-ci ont tous des points forts et des points faibles. En outre, ils doivent être vus et évalués dans leur contexte culturel et judiciaire propre. Le réel intérêt de l'analyse comparative effectuée serait de conclure, dans une section finale, par la proposition d'une grille de lecture identifiant les conditions selon lesquelles un tribunal de la consommation devrait fonctionner ou serait reconnu comme «consumer-friendly». Une telle grille permettrait de soumettre d'autres tribunaux de consommation nationaux à un même examen.

Le professeur Bourgoignie nous informe qu'une de ses étudiantes travaille à un mémoire de maîtrise qui porte sur l'opportunité de mettre en place un tribunal de la consommation au Québec. Son travail adopte comme grille de lecture les critères de fonctionnement suggérés par les recommandations de la Commission européenne des 30 mars 1998 et 4 avril 2001 à l'égard des systèmes alternatifs de règlement des litiges de consommation²⁴⁴.

Ces deux recommandations proposent de retenir les mêmes critères pour les systèmes impliquant l'intervention d'un tiers (médiateur, arbitre, ...) (recommandation du 30 mars 1998) et ceux favorisant la conciliation directe des parties (recommandation du 4 avril 2001). [Le mémoire visera à] évaluer la pertinence de ces critères dans le cadre d'une procédure judiciaire, telle celle qui serait applicable devant un tribunal de la consommation. Il est évident toutefois qu'il s'agit d'adapter les critères énoncés dans les recommandations et d'éventuellement les compléter.

Le professeur Bourgoignie nous propose de nous baser aussi sur ces recommandations pour établir une grille de lecture qui viserait à évaluer si des tribunaux de la consommation étaient effectivement favorables aux consommateurs. Il nous a fait parvenir une synthèse de ces deux recommandations adaptées en vue des besoins d'un éventuel tribunal de la consommation québécois.

²⁴⁴ Recommandation de la Commission du 30 mars 1998 concernant les principes applicables aux organes responsables pour la résolution extrajudiciaire des litiges de consommation, *Journal officiel des Communautés européennes*, 17 avril 1998, numéro L 115, p. 31.

Recommandation de la Commission du 4 avril 2001 relative aux principes applicables aux organes extrajudiciaires chargés de la résolution consensuelle des litiges de consommation, *Journal officiel des Communautés européennes*, numéro L 109, 19 avril 2001, p. 56.

Il en ressort 5 critères inspirés des deux recommandations de la commission européenne, ainsi qu'un autre, ajouté par le professeur Bourgoignie lui-même – la pertinence de sanctions. Les voici :

1. Large champ de compétences du Tribunal

- Le tribunal serait compétent pour trancher des «litiges de consommation», mais cette notion doit être définie.
- Besoin d'un champ de compétences clair et précis aux yeux du consommateur, ce qui ne correspond pas nécessairement à la manière dont le législateur segmente le champ de la consommation.
- Le minimum est donc de reprendre le champ de la LPC.
- Mais on sait que ce champ peut s'avérer trop restrictif :
 - en terme de matières : exclusion de l'immobilier, du logement, de l'assurance, de la sécurité des produits, des produits et services financiers, etc.
 - en terme de personnes concernées : exclusion des professionnels, des prestataires de services publics, etc.
- On sait aussi que certaines matières essentielles à la protection du consommateur sont traitées dans le Code civil du Québec : clauses abusives, responsabilité du fait des produits.
- Le champ de compétences du tribunal doit donc être élargi au-delà du champ d'application de la LPC et inclure d'autres lois en vigueur intéressant directement la protection du consommateur.
- Le tribunal ne serait pas compétent pour recevoir les recours collectifs.
- Si le tribunal est appelé à remplacer la Cour des petites créances, il faut fixer un plafond pour la valeur des litiges entrant dans sa compétence, mais ce plafond doit être élevé; examiner l'opportunité de prévoir des exceptions au plafond pour certains produits, tels que les véhicules automobiles et l'immobilier.

2. Impartialité

- L'impartialité paraît garantie par l'indépendance de la personne assurant la présidence du tribunal, la qualification incontestable de ce président et la représentation équilibrée des intérêts en présence.
- Collège de 3 juges :
 - Président : juge à la retraite ou professeur d'université;
 - 2 autres «juges» non professionnels : 1 représentant l'industrie ou le commerce et l'autre représentant les consommateurs.
- Subdivision du tribunal en chambres spécialisées selon les matières et désignation de «juges» spécialisés dans les matières retenues. Les juges désignés le sont par les organisations professionnelles d'une part, les organisations de consommateurs d'autre part.

3. Transparence

- Assurer la visibilité de l'institution : campagnes de sensibilisation des consommateurs, etc.
- Assurer la connaissance de la procédure en vigueur devant le tribunal : diffusion d'informations sur la manière de saisir le tribunal, les preuves à apporter, le fonctionnement de la procédure, le coût et le délai de celle-ci, la nature des sanctions possibles, les effets de la décision rendue, etc.
- Publier les décisions rendues au même titre que le sont les décisions judiciaires. Créer une revue juridique qui servira de recueil à cette fin ou imposer la publication annuelle par le tribunal d'un rapport d'activités comprenant le texte des décisions rendues de même que les données statistiques utiles.

4. **Effectivité**

- Accès délocalisé par internet au moyen d'un formulaire de plaintes en ligne disponible sur plusieurs sites consommateurs (OPC, organisations de consommateurs), mais aussi dans des lieux de commerce.
- Gratuité ou forfaits modérés et proportionnés au montant de la demande.
- Procédure écrite plutôt qu'orale. Assistance donnée par les organisations de consommateurs au consommateur qui remplit le formulaire de plaintes.
- Exclusion de la présence d'un avocat ou d'un conseil pour les parties.
- Grande liberté d'investigation laissée aux juges et établissement d'une liste d'experts potentiels.
- Encouragement à la conciliation.
- Fixation de délais de rigueur pour le traitement des plaintes.
- Possibilité d'aller en appel limitée aux seules questions de droit.
- Force contraignante de la décision rendue.
- Garantie du financement de l'institution, incluant la rémunération des juges, par le ministère de la Justice.

5. **Équité**

- Le tribunal statue en équité.

Personnellement, j'ajoute un critère :

6. **Pertinence des sanctions.**

- Admissibilité de l'action en injonction accordée au président de l'OPC ainsi qu'aux organisations de consommateurs.
- Possibilité donnée au tribunal d'étendre la portée de la décision rendue afin de lui reconnaître un effet collectif (par exemple, déclarer une clause abusive non seulement entre tel consommateur et tel vendeur, mais à l'égard de tous les vendeurs faisant usage de la même clause et des associations professionnelles qui en ont recommandé l'usage).
- Diversité des remèdes individuels et correctifs mis à la disposition du juge : remplacement, réparation, réfaction, remboursement total ou partiel, annulation du contrat, octroi de dommages et intérêts, octroi de dommages punitifs.

5. Conclusion

Comme en témoignait un numéro récent de la revue *L'Actualité* qui consacrait un dossier spécial à la question²⁴⁵, l'accès aux tribunaux et aux recours judiciaires est devenu éminemment problématique pour le justiciable ordinaire (« Une affaire de riche? » titrait d'ailleurs le magazine), nourrissant ainsi la perte de confiance des citoyens envers le système de justice. En droit de la consommation, la problématique de l'accès à la justice prend une autre dimension, les litiges y étant généralement de faible valeur, d'où « une disproportion entre l'enjeu économique de l'affaire et le coût de leur règlement judiciaire²⁴⁶ ».

Mais l'accès aux tribunaux, aussi important soit-il, n'est qu'une dimension de l'accès à la justice. S'il s'agit, en fait, de son principal moyen d'application, il ne faudrait pas confondre l'instrument avec la fin qu'il sert. D'abord, il est certain que la justice a au moins autant à voir avec la nature des lois qu'avec celle des institutions chargées de les appliquer. Ainsi, il serait absurde de se questionner sur l'accès à la justice en matière de consommation sans réfléchir aux lois qui gouvernent ce domaine d'activité.

Ensuite, la justice est affaire de résultat. Le citoyen moyen ne se soucie pas de la loi ou des procédures pour elles-mêmes. La justice, c'est donc aussi la capacité pour un citoyen de faire respecter ses droits ou, en cas de litige, d'obtenir un règlement satisfaisant dans des délais et à un coût raisonnable – les rouages nécessaires à la mise en œuvre des mécanismes, légaux ou institutionnels, lui importent peu. Une justice accessible aurait ainsi à voir non pas seulement avec l'accessibilité aux recours judiciaires, mais aussi avec leur capacité à livrer des résultats.

Enfin, la justice ne se résume pas à des conflits ouverts qu'il s'agirait de trancher. La justice est aussi une promesse de « temps de paix » - pour utiliser une métaphore martiale – grâce à laquelle le consommateur n'a pas besoin d'être constamment sur ses gardes et de constamment redouter le conflit. L'articulation des lois (justes) et du système de justice doit permettre de favoriser *a priori* le respect des droits des consommateurs et l'adoption de comportements conformes aux lois. Pour ce faire, le système de justice doit exercer à la fois des fonctions dissuasives, préventives et correctives. C'est dire que, d'une part, il doit être en mesure de « promettre » à tout contrevenant qu'il devra faire face à la justice et assumer les conséquences de ces actes, et que, d'autre part, le pouvoir de sanction sera tel qu'il pourra permettre d'éliminer les comportements illégaux et préjudiciables. Cette dimension est d'autant plus importante en droit de la consommation que seule une minorité de litiges sont portés devant les tribunaux et que les mécanismes de résolution de litiges individuels, comme les cours des petites créances, ne sont guère utilisés par les consommateurs vulnérables et les segments moins favorisés de la population. Évidemment, puisque la capacité du système de justice à exercer ces fonctions dissuasives et correctives dépend aussi des lois à appliquer et des moyens fournis par le législateur, nous revenons à l'importance de penser aussi la justice par les lois.

Les obstacles qui se dressent dans le chemin des consommateurs qui voudraient entamer un recours judiciaire sont nombreux et connus. Qu'il s'agisse des obstacles matériels ou objectifs

²⁴⁵ *L'Actualité*, numéro du 1^{er} mai 2011.

²⁴⁶ Recommandation de la Commission du 30 mars 1998 concernant les principes applicables aux organes responsables pour la résolution extrajudiciaire des litiges de consommation, *Journal officiel des Communautés européennes*, 17 avril 1998, numéro L 115, p. 31.

(frais de cour, d'exécution, frais d'avocat, lenteur des procédures) ou psychologiques (stress, caractère intimidant des institutions, etc.), tous ces obstacles sont autant de difficultés qui sont, pour certains, banals et, pour d'autres, infranchissables. Dans le domaine de la consommation où les enjeux d'un litige sont généralement bien identifiables, quantifiables et de faible valeur, l'accès à l'action en justice, s'il ne présente pas un minimum de rentabilité pour celui qui songerait à l'entreprendre, ne sera qu'illusoire. Pour que le jeu en vaille la chandelle, il faut que l'ensemble des coûts et désagréments subis par celui qui intentera un recours soit raisonnable lorsque mis en perspective avec l'enjeu du litige. Or, la faible valeur des litiges en matière de consommation fait souvent en sorte qu'il est plus rentable d'absorber une perte nette que d'entamer un recours dans un système qui n'est pas nécessairement adapté pour ce genre d'enjeux. Ce constat est particulièrement vrai pour les personnes par ailleurs victimes de facteurs d'exclusion, ces derniers contribuant à accroître la distance qui les sépare de la justice.

Devant le constat répété de l'inadéquation du système de justice face aux enjeux qui relèvent du droit de la consommation, nous avons repris à notre compte les deux grands plans du chantier de travail énoncé par P.-C. Lafond : il faut, pour garantir l'accès à la justice, adapter les procédures existantes aux besoins du droit de la consommation et intégrer de nouveaux recours ainsi que de nouvelles procédures mieux adaptées. À cela, nous jugeons bon d'ajouter un autre plan : insister sur les dimensions préventives, correctives et dissuasives de la justice, de manière à atténuer l'asymétrie des rapports de force, qui reste la véritable source des problèmes d'accès à la justice. Il s'agit ainsi de garantir une plus grande justice *a priori* – plutôt que seulement *a posteriori*, où elle est *de facto* inaccessible à beaucoup trop de consommateurs.

Les mesures qui sont typiquement avancées pour accroître l'accès à la justice n'apparaissent pas à même de faire face à la multiplicité et l'ampleur des défis que pose l'accès à la justice en matière de consommation. Outre la question récurrente des critères d'admissibilité très restrictifs de l'aide juridique, l'impossibilité d'y avoir recours pour des réclamations d'argent la disqualifie d'emblée pour les litiges de consommation. L'assurance juridique apparaît comme un dispositif qui n'est pas particulièrement adapté à la faible valeur des litiges de consommation et qui ne couvre généralement pas ceux qui gagneraient le plus à en profiter. Le projet d'en généraliser l'usage par l'inclusion par défaut dans les polices d'assurance générale d'une assurance juridique changerait à notre avis peu de choses pour les principales victimes de la situation – une quasi-universalité risquerait de favoriser l'inflation des prix et militerait en faveur d'un accroissement de la dépendance à une ressource dont il faudrait plutôt repenser l'usage. On retiendra toutefois que l'assistance juridique fournie dans le cadre des assurances juridiques représente un élément susceptible de faire diminuer certains coûts d'information pour le consommateur, en lui donnant davantage de pouvoir pour faire respecter par lui-même ses droits.

Les tribunaux des petites créances semblent, au Canada du moins, avoir raté leurs cibles, soit de simplifier, de rendre moins dispendieux et de démocratiser l'accès à la justice. Comme le soulignait le professeur Lafond, l'une des erreurs fondamentales aura été de reproduire un modèle pour avocat sans avocat. Les résultats sont peu concluants : des délais beaucoup trop longs, une procédure qui reste peu accessible et intimidante pour le consommateur moyen, une institution de plus en plus désertée où le nombre de recours diminue d'année en années et qui est surtout utilisée par les professionnels pour le recouvrement de leurs créances. Par ailleurs, s'agissant d'un tribunal dont la compétence est limitée aux réclamations individuelles, son utilité est limitée en droit de la consommation, n'ayant à proprement parler aucun effet dissuasif.

Les recours collectifs sont certainement une mesure fondamentale dans l'arsenal des mesures d'accès à la justice, particulièrement parce qu'il s'agit d'une rare mesure ayant des effets dissuasifs et curatifs pouvant influencer des comportements à l'échelle d'une industrie. Néanmoins, les recours collectifs ne peuvent être intentés que lorsqu'il y a des victimes claires, et en nombre suffisamment important, ce qui limite la capacité, par exemple, à intervenir en amont d'un problème ou sur des pratiques qui ne feraient pas de victimes directes.

Des mesures alternatives de règlement de conflit (MARC) peuvent représenter des moyens utiles pour réduire les coûts et les délais inhérents à la résolution d'un litige. Leur capacité à produire plus rapidement des décisions repose entre autres sur leur spécialisation dans un domaine d'activité – et donc de litiges – donné. Les MARC intégrés à même le système de justice ratent cependant l'essentiel de la cible, en droit de la consommation, puisque la plupart des conflits ne se rendent pas devant le tribunal. Quant aux MARC qui opèrent hors du système de justice, plusieurs problèmes se posent. Dans plusieurs cas, il demeure compliqué et dispendieux d'y recourir. Dans certains secteurs, comme la finance, il se trouve une pluralité d'intervenants aux mandats et compétences difficiles à distinguer pour le consommateur. Pis, celui-ci pourra perdre plusieurs mois à faire des démarches dans le dédale de ces mécanismes pour se retrouver, en fin de conflit, avec une décision que les entreprises ne sont même pas tenues d'appliquer. De leur côté, les MARC privés ont pour effet de consolider la position dominante des entreprises – usagers récurrents de ces institutions, qui développent une spécialisation et répartissent leurs coûts de contentieux sur de nombreuses affaires – dans le rapport de force qui les oppose aux consommateurs individuels – usagers ponctuels qui ignorent la jurisprudence et les façons de faire. Enfin, les MARC, puisqu'elles privatisent la résolution des conflits, n'ont aucun effet dissuasif.

Les centres de justice de proximité pourront réduire plusieurs des difficultés qui pourraient se dresser dans le chemin d'un consommateur qui souhaiterait faire respecter ses droits par lui-même, particulièrement en faisant diminuer de nombreux coûts liés à l'acquisition des connaissances et de l'information nécessaires à cette fin. L'état actuel de l'initiative québécoise reste cependant très timide, puisqu'elle est confinée à l'offre de services d'information et d'orientation. On peut penser que l'effet de ces centres pour combler les nombreuses inégalités en matière d'accès à la justice pourrait être augmenté considérablement si une approche plus proactive était adoptée, qui offrirait aux consommateurs davantage d'assistance pour régler leur conflit, notamment par le biais de services de médiation ou de conciliation.

Ces mesures présentent, en matière d'accès à la justice, un certain intérêt et une certaine utilité ; aucune n'a toutefois été conçue spécifiquement pour les problèmes, enjeux et spécificités de l'accès à la justice en droit de la consommation. Par conséquent, aucune n'arrive sérieusement à offrir les moyens pour y faire face. En outre, s'il faut bien une approche pluraliste qui laisse place à une diversité de recours, le problème actuel se situe peut-être davantage dans la dispersion d'initiatives trop nombreuses et mal adaptées au domaine particulier de la consommation. Ce sont de tels constats qui nous ont amenés à nous interroger sur les tribunaux de la consommation comme solution globale et ambitieuse pour tenter de combler substantiellement le fossé qui sépare une majorité de consommateurs de l'accès à la justice.

Un tribunal de la consommation comme réponse aux problèmes d'accès à la justice ?

Notre examen des exemples étrangers de tribunaux de la consommation a montré qu'il existait une pluralité de modes d'organisation possibles pour un tel type d'institution. Un certain nombre de tendances et de modalités d'organisations laissent croire qu'une approche de ce type pourrait présenter une solution avantageuse, notamment en ce qu'elle permettrait d'agir

simultanément sur les trois chantiers de l'accès à la justice en droit de la consommation que nous avons identifiés comme essentiels.

Nous nous sommes penchés sur l'étude de ce type d'instance dédiée aux dossiers de consommation sur la base des institutions mises en place dans 8 pays, soit :

- *Consumer Affairs Court*, Gauteng, Afrique du Sud;
- *Consumer, Trader and Tenancy Tribunal*, New South Wales, Australie;
- *District Forums, State Consumer Disputes Redressal Commissions, National Consumer Disputes Redressal Commission*, Inde;
- *Tribunal for consumer claims*, Malaisie;
- *Centro de arbitragem de conflitos de consumo*, Lisbonne, Portugal;
- *District Consumer Court*, Punjab, Pakistan;
- *Consumer Claims Tribunal*, Malte.
- Comités d'arbitrage et tribunaux de la consommation, Turquie.

La mise en place de la plupart des tribunaux de la consommation étudiés visait un double objectif : favoriser l'accès à la justice en offrant une alternative, plus rapide et moins dispendieuse, aux cours de justice traditionnelles, et offrir spécifiquement aux consommateurs un moyen de mise en œuvre de leurs droits. La présence de ce dernier objectif ne peut manquer d'influencer la structure de l'institution, les services qu'elle offrira, ses procédures et ultimement, son efficacité relativement à la protection des droits des consommateurs²⁴⁷. Cet objectif représente d'ailleurs la première différence significative entre un tribunal de la consommation et une Cour des petites créances et c'est de cet objectif que découle toute une série d'autres différences. Parmi celles-ci, on trouve des plafonds de valeurs des requêtes recevables plus élevés, des frais administratifs plus faibles, ainsi qu'une offre de services apparemment plus développés du côté des tribunaux de la consommation que des cours des petites créances.

Mais les différences les plus importantes sont les suivantes. D'abord, les tribunaux de la consommation ne reçoivent que les recours des consommateurs, laissant aux tribunaux des petites créances les réclamations intentées par des commerçants ou des professionnels pour des dettes impayées par des consommateurs ; cela leur permet de se concentrer sur, et de s'adapter aux enjeux de l'accès à la justice en droit de la consommation. Ensuite, plusieurs des tribunaux de la consommation sont habilités à traiter des affaires pénales, soit à recevoir des recours intentés contre des entreprises qui ne respectent pas les lois de protection des consommateurs, et ce, même en l'absence de victimes directes et facilement identifiables. Ce pouvoir donne aux tribunaux de la consommation un pouvoir dissuasif et curatif qui n'a aucun équivalent du côté des procédures de traitement des petites créances. Enfin, la spécialisation permet aux tribunaux de la consommation de procéder plus efficacement et plus rapidement pour rendre de meilleures décisions.

²⁴⁷ Cela dit, entre l'intention et le résultat, il peut évidemment y avoir une marge considérable.

Prenant au sérieux le problème de la faible valeur des litiges en consommation, qui fait augmenter les coûts relatifs (directs et indirects) d'une action en justice, les tribunaux de la consommation ont été constitués de manière à ce que le traitement des affaires y soit aussi simple, rapide et peu coûteux que possible. On notera d'ailleurs que la presque totalité des éléments figurant dans le critère d'« effectivité » de la grille proposée par le professeur Bourgoignie à partir de recommandations de la Commission européenne (voir section précédente), soit des éléments qui contribuent à réduire les coûts et la durée du processus pour le consommateur, se retrouvent dans l'une ou l'autre des institutions étudiées :

- Accès délocalisé – formulaire de plaintes en ligne disponible sur plusieurs sites de consommateurs, mais aussi dans des lieux de commerce ;
- Gratuité ou forfaits modérés et proportionnés au montant de la demande ;
- Procédure écrite plutôt qu'orale. Assistance aux consommateurs pour remplir le formulaire de plainte ;
- Exclusion de la présence d'avocats pour les parties ;
- Grande liberté d'investigation laissée aux juges ;
- Établissement d'une liste d'experts potentiels ;
- Encouragement à la conciliation ;
- Délais de rigueur pour le traitement des plaintes ;
- Appel limité aux seules questions de droit ;
- Force contraignante de la décision rendue ;
- Garantie du financement de l'institution, incluant la rémunération des juges, par le ministère de la Justice.²⁴⁸

Dans les tribunaux de plusieurs juridictions (Gauteng, Lisbonne, Punjab, Turquie), il n'y a aucuns frais pour entamer une procédure, tandis qu'ailleurs, seuls des frais « nominaux », en fonction de la valeur de la réclamation, sont exigés.

Les résultats variables qu'ils obtiennent en termes de délais de traitement des dossiers permettent déjà d'identifier ce que pourraient être les meilleures pratiques. Parmi les éléments qui distinguent les institutions qui obtiennent les délais de traitement les plus courts, on a pu constater la distance prise avec les formes judiciaires traditionnelles : en simplifiant au maximum leur règle de procédure; en limitant considérablement – voire en interdisant – le recours à la représentation légale; en se dotant d'objectifs de performance ou de contraintes légales pour le traitement de dossiers; en offrant aux consommateurs des services d'information

²⁴⁸ Suite à une demande de complément d'information, le professeur Bourgoignie a précisé ainsi l'élément de « Procédure écrite plutôt qu'orale » : « Par procédure écrite j'entends que les procédures de demande et de défense soient principalement écrites à l'aide de formulaires préédigés. Ces formulaires permettraient, dans bien des cas, de faire l'économie de plaidoiries et de trancher sur dossier. Ceci désengorgerait de manière considérable le tribunal. »

Seul le CTTT de New South Wales pourrait apparemment trancher sur dossier si le membre du tribunal juge cela approprié et que les parties y consentent (Voir « Règlement des différends et audience » dans la section sur le CTTT) mais aucune assistance n'est fournie pour la préparation du dossier. D'autres tribunaux comme le Centre d'arbitrage ou le CAC de Gauteng fournissent de l'assistance aux consommateurs mais il n'était pas mentionné explicitement la possibilité de trancher seulement sur dossier. Il est évidemment souhaitable de chercher à désengorger le tribunal, mais l'idée de trancher sur dossier et de faire l'économie des plaidoiries apparaît comporter certains risques, dont le principal serait de voir se mettre en place des conditions où se reproduit l'éternelle asymétrie de compétences entre commerçants et consommateurs. Que les consommateurs bénéficient de l'assistance des associations de consommateurs pour préparer et rédiger leur dossier apparaît alors comme une condition *sine qua non* d'une telle approche.

et d'assistance ou des mécanismes alternatifs de règlement des différends au sein de l'institution. Notons que toutes ces mesures en sont de réduction des coûts. Par opposition, les tribunaux pakistanais et indiens, dont le fonctionnement s'apparente le plus aux formes judiciaires habituelles en ce qui a trait au caractère plus laborieux des procédures et de la liberté des commerçants de recourir aux services d'un avocat, obtiennent de moins bons résultats.

Évidemment, la nature des données sur les délais de traitement – pas toujours directement comparables ou absolument fiables – doit nous amener à rester prudents dans les conclusions que nous en tirons. Néanmoins, on peut en retenir qu'avec de mesures appropriées pour simplifier et accélérer effectivement les processus, il est possible d'obtenir des résultats véritablement probants en matière de traitement rapide et efficace des dossiers. Des mesures appropriées de réduction des coûts – en prenant l'expression dans son sens large, qui prend en compte les nombreuses difficultés (temps, argent, effort, stress) que doit affronter le justiciable – sont une façon d'adapter la procédure judiciaire aux besoins des consommateurs, premier plan du chantier de l'accès à la justice pour les consommateurs.

Un élément non négligeable de l'effectivité d'un tribunal de la consommation est sa spécialisation. Dédiés à l'administration du droit de la consommation, les membres d'un tel tribunal – pour autant que le mode de sélection et de rémunération favorise la rétention de candidats compétents et impartiaux – en deviendront des spécialistes, ce qui ne peut manquer d'accélérer le traitement des affaires et de réduire la durée des audiences, tout en améliorant la qualité des décisions.

Les institutions étudiées présentent également des caractéristiques intéressantes en termes d'amélioration de l'accès à la justice, par l'ajout de nouvelles fonctions et procédures qui ne sont pas nécessairement judiciaires – deuxième volet du chantier de l'accès à la justice. Les recours auprès de plusieurs des institutions étudiées sont configurés de telle manière que le consommateur, avant d'entamer une procédure formelle, pourra bénéficier de plusieurs types de services pour l'aider à régler par lui-même son conflit ou à obtenir un règlement négocié. L'offre de services d'information, d'assistance et d'orientation pour accueillir les consommateurs lors de leur premier contact avec le système de justice apparaît à même de faire diminuer de nombreux coûts auxquels les consommateurs en quête de justice doivent faire face. Le coût et le temps d'acquisition de l'information (sur les lois, les droits, les recours, les mécanismes, etc.) s'en trouveront considérablement réduits, tout autant que les coûts émotifs (le stress) ainsi que les coûts d'opportunité. En fait, de tels services peuvent améliorer la position des consommateurs dans le rapport de force qui les oppose aux commerçants et ainsi, en améliorant leur pouvoir de négociation, permettre davantage de règlements hors cour.

Un tel service d'information, orientation et assistance présente aussi l'intérêt de proposer une structure plus souple et plus à même de fournir des services adaptés aux différentes difficultés et inégalités qui rendent difficile l'accès à la justice. Par exemple, un tel service spécialisé pourrait offrir de l'information juridique dans un langage clair et simple, plus à même d'être compris par des consommateurs ne possédant pas nécessairement les niveaux élevés de littératie nécessaires pour comprendre la documentation juridique. De même, il serait plus facile de rendre de tels services géographiquement et matériellement accessibles à toutes les catégories de justiciables (handicapés, en région, pour les travailleurs ne pouvant être disponibles qu'en dehors des horaires standards).

En Gauteng, à Lisbonne et à Malte, non seulement le consommateur pourra-t-il recevoir information et assistance, mais il pourra également bénéficier de services de médiation ou de

conciliation au sein de la même institution. L'entente hors cour peut alors être directement homologuée par le tribunal, lui donnant une force exécutoire. Une telle façon de faire renforce d'autant l'aspect « guichet unique » d'un tel mécanisme, réduit le nombre de démarches pour le consommateur (réduisant les coûts de l'aventure) et, puisque le consommateur est suivi, limite le besoin de constamment réexpliquer la situation. Elle permet en plus d'offrir en même temps les garanties d'impartialité et le « poids moral » nécessaires pour que les parties acceptent de participer de bonne foi à un mode alternatif de règlement de conflit – un refus de participer portera automatiquement le dossier devant l'instance décisionnelle.

Nous avons vu que le fait que les consommateurs se représentent par eux-mêmes peut aussi constituer une difficulté supplémentaire à l'accessibilité, puisque les consommateurs doivent alors préparer et présenter eux-mêmes leur dossier, se retrouvant pour ainsi dire jetés seuls dans la « jungle juridique ». Selon M. J. Trebilcock, l'interdiction de représentation peut conduire à des dossiers moins bien préparés, entraînant des pertes de temps et des usages inefficaces des ressources de la cour, voire de mauvaises décisions²⁴⁹. L'ajout de service d'assistance aux consommateurs pour la préparation de l'audience, comme à Lisbonne, est certainement une façon de palier ces problèmes, en ne laissant pas le consommateur à lui-même (limitant le stress et rendant le travail de préparation plus efficace) et contribuant à ce que les dossiers soient mieux préparés, tout en écartant la judiciarisation excessive. Le temps de traitement de l'affaire et de l'audience ne peut ainsi que s'en trouver diminué, le juge pouvant se concentrer sur un rôle décisionnel plutôt qu'inquisitoire.

Le modèle du *Consumer Affairs Court* (CAC) de Gauteng offre aussi matière à réflexion : rappelons que non seulement le consommateur se voit accompagné par un représentant du Bureau d'investigation des pratiques commerciales déloyales pour tenter d'obtenir un règlement négocié, mais son dossier sera introduit en cour et défendu par le Défenseur des consommateurs. Ce faisant, le « repeat-player effect » se trouve, juste retour des choses, à jouer en faveur des consommateurs : le Défenseur des consommateurs apparaissant constamment devant le CAC, personne n'est mieux placé que lui pour connaître la jurisprudence, la spécialisation contribuant à améliorer constamment sa capacité à défendre les consommateurs. Cette grande spécialisation du représentant des consommateurs est en outre susceptible d'améliorer sa capacité à obtenir des règlements hors cour et d'accélérer les audiences (notamment, car il sera plus sensible au poids du temps qui passe pour les consommateurs), réduisant d'autant les délais de traitement de la CAC.

Certains pourront arguer qu'un tel biais institutionnel en faveur des consommateurs est excessif. Pourtant, l'état actuel du système de justice est tel qu'il est en fait affecté d'une inclinaison défavorable aux consommateurs. La représentation des consommateurs par des spécialistes de la défense des consommateurs, rodés à apparaître devant le tribunal, pourrait réduire de nombreux coûts inhérents au fait d'entamer une action en justice, de même qu'une partie considérable de l'incertitude. Renverser le « repeat-player effect », pour une fois en faveur des plus vulnérables, permettrait en outre certainement d'améliorer les dimensions préventive et dissuasive de la justice : les commerçants craignant bien davantage de devoir se retrouver devant la cour, ils ne manqueraient pas de resserrer leurs pratiques. Et on retiendra que le but visé par les différentes mesures de protection du consommateur est justement, en utilisant un biais favorable au consommateur, de rétablir un équilibre des forces entre lui et le commerçant.

²⁴⁹ Michael J. Trebilcock, « Rethinking Consumer Protection Policy », p. 88. dans C. E. F. Rickett et T. G. W. Telfer, *International Perspectives on Consumers' Access to Justice*, *op. cit.*

Une solution de ce genre, adaptée au contexte canadien, pourrait s'inspirer de ce qui se fait au Conseil arbitral de l'assurance-emploi où l'on a permis aux groupes de défense des chômeurs de représenter les chômeurs. Ainsi, de manière à éviter une structure qui pourrait devenir lourde par excès de centralisation, on pourrait envisager qu'un éventuel tribunal de la consommation puisse admettre que les consommateurs se fassent représenter par des associations de consommateurs ou autre genre d'intervenants – de qui on pourrait exiger qu'ils soient dûment accrédités, afin d'éviter abus ou dérapages.

Le troisième plan que nous avons proposé pour le chantier de l'accès à la justice pour les consommateurs consistait à développer les dimensions préventives, curatives et dissuasives de la justice. Les dispositifs qui permettent d'atténuer, voire de renverser le « repeat-player effect » en faveur des consommateurs, sont une dimension importante de l'effet dissuasif que peuvent exercer les tribunaux de la consommation. Nous venons de voir des façons de donner davantage de pouvoir au consommateur afin qu'il puisse régler par lui-même ses problèmes ; en lui rendant plus accessible une information facilement compréhensible, en lui fournissant des méthodes alternatives de règlements des conflits qui soient justes et efficaces, ainsi qu'en l'assistant tout au long du processus de défense de ses droits et intérêts. Dans le même ordre d'idée, la visibilité et la transparence des tribunaux, ainsi que la publication de leurs décisions, de manière à faire connaître la nature des droits des consommateurs, favorisent l'adoption par les entreprises de pratiques et comportements *a priori* plus conformes aux lois et respectueuses des droits des consommateurs. Craignant et anticipant la décision du tribunal, les entreprises se trouvent ainsi fortement encouragées à se conformer d'emblée à ses décisions. Par ailleurs, ce caractère public des décisions neutralise l'asymétrie informationnelle qui favorise les usagers récurrents.

La nature et l'ampleur des pouvoirs des tribunaux de la consommation ont évidemment un effet majeur sur leurs caractères dissuasifs ou curatifs. Les tribunaux de la Turquie, de Gauteng, du Pakistan et de l'Inde exercent non seulement des fonctions de justice civile, mais également certaines fonctions pénales. Elles peuvent recevoir des recours de la part des autorités (de même que de la part des associations de consommateurs, en Turquie et en Inde) pour des contraventions à la loi, y compris en l'absence de victimes identifiées. Fonction importante du point de vue de la justice curative, leurs décisions peuvent aussi s'appliquer à de tierces parties.

On note aussi que ces fonctions pénales sont adaptées aux litiges en consommation : en Inde, au Pakistan et en Turquie, par exemple, on trouve des dispositions qui donnent des pouvoirs accrus aux juges, qui leur permettent d'interdire ou d'ordonner le rappel de produits défectueux ou dangereux pour la santé ou la sécurité. Cette dimension se rapproche du critère de « pertinence de sanctions » développée par Thierry Bourgoignie (voir section précédente). De tels pouvoirs donneraient à l'action d'un tribunal de la consommation des dimensions curatives et dissuasives qui manquent aux cours de petites créances actuelles.

Notre étude des tribunaux de la consommation mis en place à l'étranger ne visait pas à trouver un modèle qu'il suffirait ensuite d'importer ici tel quel. Il s'agit plutôt, en vue de favoriser un meilleur accès à la justice et une plus grande efficacité du droit de la consommation, de s'inspirer des solutions avancées ailleurs pour les adapter à notre contexte et implanter ici des solutions innovatrices.

Notre étude nous amène à conclure que la création d'un tribunal de la consommation, une institution entièrement dédiée aux enjeux de la consommation et adaptée aux problèmes d'accès à la justice qui caractérisent le domaine serait un moyen d'atteindre ces objectifs. Une telle approche permettrait en effet d'intégrer dans une seule institution plusieurs des avantages

des approches adoptées à ce jour en vue de favoriser l'accès à la justice, avantages qui sont présentement dispersés entre ces différentes mesures que nous avons étudiées plus tôt (chapitre 2) : des services d'information, d'orientation, d'assistance, de médiation offerts sous un même toit, dans un guichet unique facilement identifiable et accessible pour le consommateur; un mécanisme de résolution de litige peu coûteux et efficace, fiable et impartial; dont la spécialisation dans le droit de la consommation lui permet de rendre des décisions qui sont meilleures, et plus rapidement; et dont l'action pourrait avoir de véritables effets préventifs, curatifs et dissuasifs.

Une telle spécialisation dans un domaine où les enjeux sont très particuliers, ne serait-ce qu'en ce qui a trait au déséquilibre constant entre les consommateurs et les commerçants, fournira à cette instance l'occasion d'acquérir une vision d'ensemble du domaine de la consommation, de mettre en perspective aussi bien les pratiques de commerçants que les barrières qui affectent les consommateurs, aussi bien dans les rapports avec la justice que dans leurs rapports de consommation, et de développer un droit de la consommation cohérent et efficient.

La constitution d'un tel tribunal enverrait certainement un signal fort en faveur de la défense des droits des consommateurs en même temps qu'un moyen efficace pour les consommateurs de mettre en œuvre ces droits qui leur sont consentis et qui devraient permettre de rétablir un équilibre entre eux et les commerçants, équilibre qui reste à atteindre.

Recommandations

- Attendu l'importance que présente l'accès à la justice, pris dans son acception la plus large ;
- Attendu que les citoyens, en théorie égaux devant la justice et disposant de droits égaux, font face à des inégalités de fait lorsque vient le temps d'exercer et de faire valoir ces droits ;
- Attendu que la situation de l'accès à la justice est toujours hautement problématique et qu'une telle situation nourrit la crise de confiance de la population envers le système de justice ;
- Attendu que les spécificités du droit de la consommation et des litiges qui peuvent en émerger ont généralement pour effet d'accentuer les problèmes d'accès à la justice ;
- Attendu que la procédure judiciaire est inadaptée aux litiges typiques du droit de la consommation et aux besoins des consommateurs – particulièrement des plus vulnérables;
- Attendu l'importance pour les justiciables qui ont des réclamations – et particulièrement dans le domaine de la consommation – d'obtenir des résultats rapidement, efficacement et à peu de frais, et ce, à l'issue d'un processus équitable ;
- Attendu que les coûts et les difficultés que considérera un consommateur avant de porter sa cause devant un tribunal ne sont pas que pécuniaires et que les coûts autres peuvent être significativement élevés ;
- Attendu la dispersion des droits, des protections et des recours qui sont offerts au consommateur ;
- Attendu que le déséquilibre des forces entre le consommateur et le commerçant et leurs moyens respectifs pour accéder à la justice accentuent dramatiquement, en cas de litige, l'avantage du commerçant;
- Attendu que les inégalités d'accès à la justice s'agglomèrent aux autres formes d'inégalités et d'exclusions sociales et que leurs effets respectifs tendent ainsi à se multiplier ;
- Attendu la nécessité pour la justice de jouer un rôle préventif, dissuasif et curatif ;
- Attendu que des institutions facilement accessibles et dont le pouvoir de sanction sera suffisant constitueront la meilleure façon de favoriser le respect *a priori* des lois ainsi que des droits des consommateurs ;
- Attendu que les mécanismes de résolution des litiges individuels sont moins susceptibles de bénéficier aux consommateurs plus vulnérables ;
- Attendu que le respect *a priori* de la loi et des droits des consommateurs par les commerçants est l'une des meilleures façons d'offrir davantage de justice aux consommateurs les plus vulnérables ;
- Attendu que, à l'exception notoire des recours collectifs, les mesures typiquement avancées pour s'attaquer aux problèmes d'accès à la justice n'apparaissent pas à même de faire face à l'ampleur des défis particuliers qu'il pose en matière de consommation ;
- Attendu les avantages réels que pourrait offrir, en matière d'accès à la justice en matière de consommation, une institution fondée spécifiquement en vue mettre en œuvre des lois de protection des consommateurs ;
- Attendu qu'une instance dédiée, à la mission claire et spécifique, permet une meilleure adaptation aux besoins des consommateurs et aux enjeux de l'accès à la justice en droit de la consommation et envoie un message clair sur l'importance accordée à la protection du consommateur et que la spécialisation inhérente à une telle instance lui permet de développer une expertise dans le domaine et de se concentrer sur les réclamations des consommateurs et sur les enjeux du droit de la consommation;

- Attendu que cette spécialisation peut permettre un processus plus rapide, plus efficace et conduisant à de meilleures décisions ;
- Attendu que l'existence d'une instance dédiée, facilement accessible aux consommateurs, qui rend rapidement des décisions contraignantes, et qui dispose de plus des pouvoirs nécessaires pour entendre des affaires pénales dans son champ d'expertise est susceptible de contribuer à l'effet dissuasif, curatif et préventif que doit présenter le droit de la consommation ;
- Attendu que l'application des critères inspirés de recommandations de l'Union européenne, mais adaptés à la réalité du droit de la consommation d'ici a déjà été suggérée pour assurer l'efficacité d'une telle institution;
- Attendu la nécessité d'adapter la procédure judiciaire aux besoins des consommateurs et du droit de la consommation :

1. L'Union des consommateurs recommande aux gouvernements des provinces canadiennes d'étudier dès à présent les moyens de mettre en place une institution judiciaire ou quasi judiciaire destinée à agir à titre de guichet unique pour les recours en consommation dans le but de favoriser l'accès à la justice pour les consommateurs ainsi que le respect des droits des consommateurs ;
2. L'Union des consommateurs recommande que soient mis sur pied dès que possible par les gouvernements provinciaux des groupes d'étude dont le mandat serait, sur la base des meilleures pratiques relevées dans le présent rapport, de suggérer aux législateurs compétents un modèle de tribunal de la consommation ;
3. L'Union des consommateurs recommande que des organismes de défense des droits des consommateurs soient invités à se joindre à ces groupes de travail afin d'assurer que les besoins et les préoccupations réels et spécifiques que soulève le droit de la consommation, dont la prise en compte fait partie de la mission de ces organismes, soient adéquatement représentés au sein de ces groupes de travail ;
4. L'Union des consommateurs recommande que des ressources suffisantes soient accordées à ces organismes afin d'assurer une participation adéquate à ces groupes de travail.

- Attendu que les procédures judiciaires et les tribunaux ne sont pas la justice elle-même, mais des instruments au service de la justice ;
- Attendu que de nombreux obstacles à l'accès à la justice se trouvent en amont du système judiciaire, dans les inégalités socio-économiques et la distribution bien inégale des capacités à connaître ses droits en tant que consommateur, à comprendre le langage du droit et à mobiliser les ressources nécessaires pour défendre ses droits ;
- Attendu la nécessité de donner davantage de pouvoir aux citoyens-consommateurs, notamment pour leur permettre de régler davantage de conflits par eux-mêmes, sans devoir recourir aux tribunaux ;
- Attendu la nécessité de déjudiciariser bon nombre de conflits ;
- Attendu que des services d'information, d'orientation et d'assistance sont des façons de réduire les coûts (directs et indirects) et les difficultés liés à l'exercice de leurs droits de consommateur et une façon de leur donner plus de pouvoir et de moyens de faire valoir eux-mêmes leurs droits et de régler par eux-mêmes leur conflit;
- Attendu que l'offre de ce type de services, de même que de mécanismes alternatifs de règlement des conflits au sein d'un tribunal de la consommation constitué en guichet unique au bénéfice du consommateur peut permettre une résolution plus rapide et moins coûteuse des litiges;
- Attendu que l'intégration de ces différents services au sein d'une instance qui dispose de pouvoirs décisionnels et contraignants force une participation de bonne foi aux procédures

alternatives tout en garantissant aux parties que la procédure respecte les principes du droit naturel;

- Attendu que l'intégration de ces services, en proposant dans une même instance une gradation utile de recours, est susceptible de permettre des économies et d'accélérer et de bonifier l'ensemble du processus, les dossiers faisant ainsi l'objet d'un meilleur suivi et d'une meilleure préparation ;
- Attendu que les coûts de mise en place et de fonctionnement d'un tel guichet unique offrant des services d'information, d'assistance, de médiation et d'adjudication judiciaires sont susceptibles d'être largement récupérés, vu la diminution prévisible de la pression sur les instances judiciaires ordinaires, du nombre de conflits devant se rendre jusqu'à l'adjudication, voire du nombre de conflits, vu le véritable pouvoir dissuasif que pourrait avoir une telle institution ;
- Attendu la nécessité d'intégrer de nouvelles procédures non judiciaires plus adaptées aux besoins des consommateurs

5. L'Union des consommateurs recommande aux gouvernements des provinces canadiennes de s'assurer que le mandat confié au groupe de travail chargé d'étudier la mise en place d'un tribunal de la consommation comprenne l'examen de tous les services, d'information, d'orientation, d'assistance et de modes alternatifs de règlements des litiges qui devraient être intégrés à une telle institution en vue de favoriser l'accès à la justice par le biais d'un processus intégré.

Médiagraphie

Adam, Nathan, « New body ready to tackle consumer complaints » *Eyewitness News*, 25 janvier 2011, Johannesburg, Afrique du Sud.
www.eyewitnessnews.co.za/articleprog.aspx?id=57907

Agence canadienne de développement international (ACDI), « Pakistan », 10 janvier 2010, disponible sur le site de l'ACDI, Gatineau, Québec.
<http://www.acdi-cida.gc.ca/acdi-cida/ACDI-CIDA.nsf/fra/JUD-12916929-STL>

Aide juridique Ontario, « Admissibilité à l'aide juridique ». 2011, disponible sur le site de Aide juridique Ontario, Toronto, Ontario. <http://www.legalaid.on.ca/fr/getting/eligibility.asp>

Anoussamy, David, « Le consommateur et le procès dans l'Inde », septembre 2007, 8 pages, Journées internationales colombiennes de l'Association Henri Capitant des Amis de la Culture Juridique française, Bogota/Carthagène, 24-28 septembre 2007, disponible sur le site de l'Association Henri Capitant des Amis de la Culture Juridique française, Paris, France.
<http://www.henricapitant.org/sites/default/files/Inde.pdf>

Arie, Benjamin, « How Small Claims Court works in India - Justice is blind but can also be pricey and taking a long time », 2010, disponible sur le site e-COURT, Canada,
http://e-court.in/how_it_works/smallclaims.php

Australian Capital Territory Administrative and Civil Tribunal, Welcome to the ACT Civil and administrative Tribunal – the ACAT, sur le site de ACT Civil and Administrative Tribunal, sans date, Canberra, Australie. <http://www.acat.act.gov.au/>

Barreau du Québec, *L'assurance « protection juridique » : pour un meilleur accès à la justice*, Montréal, Barreau du Québec, 1999.

Bellavance, Marie et Alexandre Morin, « *Le faible revenu au Québec : un état de situation* », Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion, 31 pages, 2008, Québec.
http://www.cepe.gouv.qc.ca/publications/pdf/CEPE_faible_revenu_au_Quebec_final2.pdf

Boularbah, Hakim, « Réponses pour la Belgique au questionnaire relatif au thème n°4 : le consommateur et le procès », septembre 2007, 21 pages, Journées internationales colombiennes de l'Association Henri Capitant des Amis de la Culture Juridique française, Bogota/Carthagène, 24-28 septembre 2007, disponible sur le site de l'Association Henri Capitant des Amis de la Culture Juridique française, Paris, France.
<http://www.henricapitant.org/sites/default/files/Belgique-3.pdf>

Brenner, Claude, « Le consommateur et le procès (Rapport français) », septembre 2007, 23 pages, Journées internationales colombiennes de l'Association Henri Capitant des Amis de la Culture Juridique française, Bogota/Carthagène, 24-28 septembre 2007, disponible sur le site de l'Association Henri Capitant des Amis de la Culture Juridique française, Paris, France.
<http://www.henricapitant.org/sites/default/files/France-4.pdf>

Centres de justice de proximité, Québec

Page « À propos », sans date. <http://justicedeproximite.qc.ca/a-propos/>

Page « Bonne Nouvelle : Le premier centre de justice de proximité devrait ouvrir ses portes très prochainement », 24 août 2010.

<http://justicedeproximite.qc.ca/2010/08/bonne-nouvelle-le-premier-centre-de-justice-de-proximite-devrait-ouvrir-ses-portes-tres-prochainement/>

Commission des services juridiques, Suis-je admissible financièrement? Sur le site de la Commission des services juridiques, sans date, Montréal.

http://www.csj.qc.ca/SiteComm/W2007Francais/Main_Fr_v3.asp

Conseil Canadien de la magistrature, « *Access to Justice : Report on Selected Reform Initiatives in Canada* », Sub-committee on Access to Justice (Trial Courts) of the Administration of Justice Committee, 24 pages, juin 2008, Ottawa, Ontario.

http://www.cjc-ccm.gc.ca/cmslib/general/2008_SelectedReformInitiatives_Report_final_EN.pdf.

Consumer Affairs (Unfair Business Practices) Act, de 1996, Provincial Legislature of Gauteng, 20 pages, Gauteng, Afrique du Sud.

<http://www.ledet.gov.za/docs/new%20acts/consumer%20affairs%20unfair%20business%20practice%20act.pdf>

Consumer Affairs Council, Government of Malta.

Page « Consumer Claims Tribunal », sans date, St-Venera, Malta

http://finance.gov.mt/page.aspx?site=CAC&page=consumer_claims.

Page « Submitting a Complaint », sans date, St-Venera, Malta

http://finance.gov.mt/page.aspx?site=CAC&page=submit_compliant.

Consumer and Competition Department, « Consumer Claims Tribunal », Government of Malta, sans date, St-Venera, Malta. <https://secure2.gov.mt/consumer/consumer-claims-tribunal?l=1>

Consumer, Trader & Tenancy Tribunal, New South Wales, Australie.

Page « Decisions and order » novembre 2009

http://www.cttt.nsw.gov.au/Orders/Decisions_and_orders.html

Page « Fact sheet : conciliation », 1 page, sans date

http://www.cttt.nsw.gov.au/pdfs/Resources/Publications/Fact_sheets/Conciliation.pdf

Page « Fact sheet: Rehearing and appeals » 2 pages, septembre 2010

http://www.cttt.nsw.gov.au/pdfs/Resources/Publications/Fact_sheets/Rehearing_and_appeals.pdf

Page « Fact sheet: What happens at the Tribunal? », 4 pages, CTTT-INFO-10/2008

http://www.cttt.nsw.gov.au/pdfs/Resources/Publications/Fact_sheets/What_happens_at_the_Tribunal.pdf

Page « Facts and statistics », 21 février 2011

http://www.cttt.nsw.gov.au/About_us/Facts_and_statistics.html.

Page « Fees and charges », juillet 2010

http://www.cttt.nsw.gov.au/Applications/Fees_and_charges.html.

Page « Tribunal members », février 2011

http://www.cttt.nsw.gov.au/About_us/Tribunal_members.html

Cuming, David, « *L'accès à la justice : Comment y parvenir?* », 88 pages, 2004, disponible sur le site de l'Union des consommateurs, Montréal, Canada.

http://www.consommateur.gc.ca/union-des-consommateurs/docu/protec_conso/acces_justice.pdf

Danish Competition and Consumer Authority, « The Consumer Complaints Board », Danish Competition Authority, København V, Danemark, sans date.

<http://www.consumeragency.dk/Regulatory-framework/The-Consumer-Complaints-Board>

De Geschillencommissie, page d'accueil, site De Geschillencommissie, XR Den Haag, Allemagne, sans date. <http://www.degeschillencommissie.nl/>

Department of Justice and Constitutional Development, « Small Claims Courts », 2006, Pretoria, Republic of South Africa. <http://www.justice.gov.za/scc/scc.htm>

Disputes Tribunal, About the Disputes Tribunal, sur le site de Disputes Tribunal, sans date, Ministry of Justice, New Zealand. <http://www.justice.govt.nz/tribunals/disputes-tribunal>

District Consumer Court Gujrat, groupes Facebook, Complaint about faulty service and defective product, Bahawâlpur, Pakistan, sans date.

<http://www.facebook.com/group.php?gid=116129648424260#!/group.php?gid=116129648424260&v>

Duggan, Anthony J., « Consumer access to justice in common law countries : a survey of the issues from a law and economics perspective », pp 46-67, in Charles E. F. Rickett et Thomas G. W. Telfer, *International Perspectives on Consumers' Access to Justice*, Cambridge, 2003.

Europa, Bruxelles, Belgique,

Page « Consumer access to justice (Green Paper) », sans date, Summaries of EU législation.

http://europa.eu/legislation_summaries/other/l32023_en.htm

Page « CONSUMER REDRESS – Portugal », 1 page, sans date, European Commission, Directorate General of Health and Consumers,

http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/docs/MS_fiches_Portugal.pdf

Page Produits défectueux : responsabilité, 27 avril 2011

http://europa.eu/legislation_summaries/consumers/consumer_safety/l32012_fr.htm

Forbrukertvistutvalget, « The Consumer Disputes Commission », sans date, Nydalen, Oslo <http://www.forbrukertvistutvalget.no/xp/pub/hoved/english/489330>

Galanter, Marc, « Why the “haves” come out ahead : Speculations on the limits of Legal Change », *Law & Society Review*, Vol. 9, No. 1, pages 95 à 160, automne 1974, États-Unis.

Gallins, Glenn, « Seizing Assets », The Law Centre (University of Victoria, Faculty of Law), avril 2008, Victoria, British Columbia pages 95 à 160.
http://thelawcentre.ca/self_help/small_claims_factsheets/fact_18.

Gordon, Sheldon, « Meet the legal service delivery vehicle of the 21st century: Judicare », sans date, The Canadian Bar Association, Ottawa, Ontario.
http://www.cba.org/CBA/practicelink/National_articles/PrintHtml.aspx?DocId=1924

Iles, Kevin, « The Consumer Protection Bill – Changing the Face of Litigation and Dispute Resolution », sur le site de Bowman Gilfillan, 17 avril 2009, Johannesburg.
<http://www.bowman.co.za/LawArticles/Law-Article~id~2132417394.asp>

Institut de la Statistique du Québec, « Revenu moyen des hommes et des femmes bénéficiaires d'un revenu selon certaines caractéristiques (sexe, âge, type de famille et scolarité) », Québec, 2008, 4 mars 2011, Québec.
http://www.stat.gouv.qc.ca/donstat/societe/famls_mengs_niv_vie/revenus_depense/revenus/rev_part08_tab1.htm.

Irfan Ahmed, Shahzada, « Act now », The News on Sunday, septembre 2007, No. 2, Special Report, Pakistan. <http://www.jang.com.pk/thenews/sep2007-weekly/nos-02-09-2007/spr.htm#2>

Johns, Rowena. « The Consumer, Trader and Tenancy Tribunal », Briefing Paper No. 11/2003, 28 mai 2009, Parliament of New South Wales, Sydney, Australie.
<http://www.parliament.nsw.gov.au/prod/parliament/publications.nsf/0/B135D7C99E9FF0F5CA256ECF00084FE5>.

Journal officiel des Communautés européennes

Page « Recommandation de la Commission du 30 mars 1998 concernant les principes applicables aux organes responsables pour la résolution extrajudiciaire des litiges de consommation », pp. 0031-0034, 30 mars 1998, Journal officiel numéro L 115 du 17 avril 1998, Bruxelles. <http://www.sos-net.eu.org/conso/tigeuro/litiges.htm>

Page « Recommandation de la Commission du 4 avril 2001 relative aux principes applicables aux organes extrajudiciaires chargés de la résolution consensuelle des litiges de consommation », Journal officiel des Communautés européennes, pages 56 à 61, numéro L 109, 19 avril 2001, Bruxelles.

Labelle, Yanick, « *L'arbitrage de consommation : un processus équitable et efficace?* », Union des consommateurs, présenté au Bureau de la consommation d'Industrie Canada, juin 2009, http://www.consommateur.qc.ca/union-des-consommateurs/docu/protec_conso/arbitrageF.pdf .

Lacoursière, Marc, « Le consommateur et l'accès à la justice », *Les Cahiers de Droit*, vol. 49, no 1, mars 2008, pp 97-130, Faculté de droit de l'Université Laval, Québec.

Lafond, Pierre-Claude

« L'accès des consommateurs à la justice », Les Éditions Yvon Blais, 2010, 180 pages, Cowansville, Canada.

« L'émergence des solutions de rechange à la résolution judiciaire des différends en droit québécois de la consommation : fondement et inventaire », in Pierre-Claude Lafond (dir.), *Mélanges Claude Masse – En quête de justice et d'équité*, Les Éditions Yvon Blais, Cowansville, Canada, 2003, 613 pages.

« L'exemple québécois de la Cour des petites créances : "Cour du peuple" ou tribunal de recouvrement ? », *Les Cahiers de droit*, vol. 37, n° 1, 1996, pages 63-92, Faculté de droit de l'Université Laval, Québec.

« Le consommateur et le procès – Rapport général », *Les Cahiers de Droit*, vol. 49, no 1, mars 2008, pages 131-157, Faculté de droit de l'Université Laval, Québec.

« *Le recours collectif comme voie d'accès à la justice pour les consommateurs* », Les Éditions Thémis, Faculté de droit – Université de Montréal, Montréal, 1996, 831 pages.

LawAssist, « Claims and debts of \$10 000 or less », sans date, Law Access, Justice and Attorney General, New South Wales government, Australie.

http://www.lawlink.nsw.gov.au/lawlink/lawaccess/ll_lawassist.nsf/pages/lawassist_debt_small_claims_home

LawLink, Local Courts, Attorney General and Justice, New South Wales, Australie.

Page « About Courts », 18 janvier 2011

http://www.onlineregistry.lawlink.nsw.gov.au/lawlink/local_courts/ll_localcourts.nsf/pages/lc_aboutus

Page « Local Courts Civil Claims Fees », 1 September 2010

http://www.onlineregistry.lawlink.nsw.gov.au/lawlink/local_courts/ll_localcourts.nsf/pages/lc_newwebsitefees05.

Page « Welcome to the NSW Local Courts website », 17 janvier 2011

http://www.onlineregistry.lawlink.nsw.gov.au/lawlink/local_courts/ll_localcourts.nsf/pages/lc_index

Law Help Ontario, « A Guide to Fees in Small Claims Court », 2008, Pro Bono Law Ontario, Ontario. http://www.lawhelpontario.org/small_claims/item.2264-PlainLanguage_Guides.

Legal Services Society, « Do I qualify for legal representation? » 2011, British Columbia's Legal Services Society, British Columbia, Canada.

http://www.lss.bc.ca/legal_aid/dolQualifyRepresentation.asp

Lemire, Louise, « Inégalités socioéconomiques et pauvreté Quelques facteurs déterminants », Déjeuner-causerie, Service de surveillance, recherche et évaluation, Direction de santé publique et d'évaluation, Agence de la santé et des services sociaux de Lanaudière, Terrebonne et Joliette, mars 2007,

http://www.agencelanaudiere.qc.ca/ASSS/SantePublique/DejeunerCauserie/D%C3%A9jeuner%20BBner-causerie%2021et%2022%20mars%20finale_MJC_Animation2.pdf

Local Court Act 2007, New South Wales Consolidated Acts, 7 janvier 2011, Australian Legal Information Institute, Sydney, Australie.

http://www.austlii.edu.au/au/legis/nsw/consol_act/lca2007131/ .

López, Manuel Jesús Marín, « Questionnaire relatif au thème n° 4, Le consommateur et le procès : Rapport Espagnol », 23 pages, Journées internationales colombiennes de l'Association Henri Capitant des Amis de la Culture Juridique française, Bogota/Carthagène, 24-28 septembre 2007, disponible sur le site de l'Association Henri Capitant des Amis de la Culture Juridique française, Paris, France.

http://www.henricapitant.org/sites/default/files/Espagne_traduit.pdf

Lord (Harry Kenneth) Woolf, *Access to Justice Report : Final Report to the Lord Chancellor on the civil justice system in England and Wales*, juillet 1996, The National Archives, UK Government Web Archive, United Kingdom.

<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.dca.gov.uk/civil/final/overview.htm>

Malaysian Bar, « Malaysian Court System », 29 septembre 2008, The Malaysian Bar, Kuala Lumpur, Malaysia. http://www.malaysianbar.org.my/malaysian_court_system.html.

Malta Communications Authority, « Legal Framework: Obligations towards Consumers », site de Malta Communications Authority, riana, Malta, sans date.

<http://www.mca.org.mt/infocentre/openarticle.asp?id=1327&pref=50&pagepos=1#Link6>.

Manamela, Fati, « Institutionnal Arrangements : the Consumer Protection Court Perspective », Consumer Protection Law Conference, 4-5 mars 2010, 23 pages, Johannesburg.

<http://www.economic.gov.za/ccrd/Consumer/Manamela.pdf>

MacDonald Roderick, « Acces To Justice And Law Reform #2 », *Windsor Yearbook of Access to Justice* (Vol. 19), 2001, Windsor Law, University of Windsor, Windsor, Ontario.

Mendes Cabçadas, Isabel, « Centre d'arbitrage de Litiges de Consommation de Lisbonne », 7 pages, Audition publique sur les services financiers de la Commission européenne, 19 septembre 2007, Commission Européenne, Bruxelles.

http://ec.europa.eu/internal_market/fin services-retail/docs/policy/hearing-cabecadas_fr.pdf

Messick, Richard E., « *What Governments Can Do To Facilitate the Enforcement of Contracts* », 18 pages, Prepared for Reforming the Business Environment: From Assessing Problems to Measuring Results, Cairo, Egypt, November 28 – December 1, 2005.

<http://www.businessenvironment.org/dyn/be/docs/77/Session3.1MessickDoc.pdf>

Ministère de la Justice du Québec, Québec,

Page « Les petites créances », 24 septembre 2010,

<http://www.justice.gouv.qc.ca/francais/publications/generale/creance.htm>

Page « Centres de justice de proximité », Complément d'information au communiqué émis le 21 avril 2009 par la ministre de la Justice, madame Kathleen Weil, 2 février 2011,

<http://www.justice.gouv.qc.ca/francais/commun/centres.htm>

Ministry of Attorney General, « What is Small Claims Court? », Gouvernement de la Colombie-Britannique, version révisée du 3 mars 2011, Colombie-Britannique.

http://www.ag.gov.bc.ca/courts/small_claims/info/what_is.htm

Ministry of the Attorney General of Ontario, Gouvernement de l'Ontario, Ontario.

« Brochures d'information sur la Cour des petites créances »,

http://www.attorneygeneral.jus.gov.on.ca/french/courts/scc/small_claims_court_brochures_FR_Jan_11.pdf

Page « Small Claims Court Pamphlets », janvier 2011,

<http://www.attorneygeneral.jus.gov.on.ca/english/courts/scc/default.asp>.

Moodley-Isaacs, Neesa, « How the consumer law will be enforced », *Personal Finance Magazine*, no 4, 2010, Afrique du Sud.

<http://www.iol.co.za/business/personal-finance/how-the-consumer-law-will-be-enforced-1.1016167>.

Moog, Robert, « Democratization of justice : the Indian Experiment with Consumer Forums », 27 pages, Center for research on economic development and policy reform. Working paper No. 141, juillet 2002, Stanford University, Stanford, Californie.

<http://www.stanford.edu/group/siepr/cgi-bin/siepr/?q=system/files/shared/pubs/papers/pdf/credpr141.pdf>

National Consumer Disputes Redressal Commission, The Consumer Protection Act, 1986, Consumer Protection and National Consumer Disputes Redressal Commission, sans date, Janpath, New Delhi. <http://ncdr.nic.in/>

National Reconstruction Bureau, « District Government: Powers and Functions of District Coordination Officer », National Reconstruction Bureau, Gouvernement of Pakistan, sans date, Islamabad, Pakistan. http://www.nrb.gov.pk/local_government/district_government_05.htm

New South Wales government, Consumer, Trader and Tenancy Tribunal, Trader and Tenancy Tribunal Act 2001 No. 82, sur le site de New South Wales government, CTTT legislation, 31 janvier 2011, New South Wales.

<http://www.legislation.nsw.gov.au/fullhtml/inforce/act+82+2001+FIRST+0+N#pt.4-sec.28>

Ogilvy Renault LLP, « Class Actions, Arbitration and Alternative Dispute Resolution », site de Norton Rose Group, Londres, Grande-Bretagne, 27 août 2007.

http://www.ogilvyrenault.com/files/OR_IB_LaCourSupreme_fr.pdf

Pekcanitez, Hakan et Nur Bolayır, « Le Consommateur et le Procès (Rapport Turquie) », 15 pages, Journées internationales colombiennes de l'Association Henri Capitant des Amis de la Culture Juridique française, Bogota/Carthagène, 24-28 septembre 2007, disponible sur le site de l'Association Henri Capitant des Amis de la Culture Juridique française, Paris, France.

<http://www.henricapitant.org/sites/default/files/Turquie.pdf>

Public Citizen, *Forced Arbitration : Unfair and Everywhere*, September 14 2009, 24 pages, Public Citizen, Washington, DC. <http://www.citizen.org/documents/UnfairAndEverywhere.pdf>

Punjab Consumer Protection Act 2005 (PCPA), Pb. Act II of 2005, site de Punjab Laws online, Punjab, sans date. <http://punjablaws.gov.pk/laws/477.html>.

Queensland Administrative and Civil Tribunal, page d'accueil du site, Queensland Administrative and Civil Tribunal, Brisbane, QLD, Australie, sans date. <http://www.qcat.qld.gov.au/>.

Raymond-Bougie, Stéphanie, *L'arbitrage des différends en droit de la consommation. Une nouvelle approche*, - Collection Minerve, Éditions Yvon Blais, Cowansville, Québec, 2005, 160 pages.

Research and Knowledge Directory of the Canadian Council on Learning, *The Social Consequences of Economic Inequality for Canadian Children: A Review of the Canadian Literature*, Executive Summary, Canadian Council on Learning, mars 2006, 7 pages, Ottawa http://www.edu.gov.on.ca/eng/research/social_consequences2.pdf

Régie du logement, *Rapport annuel de gestion 2009-2010*, 90 pages, Gouvernement du Québec, Québec, 2010. http://www.rdl.gouv.qc.ca/fr/pdf/Rapport_annuel_2009-2010.pdf

Roach, Kent et L. Sossin, *Access to Justice and Beyond*, 23 pages, Faculté de droit, Université de Toronto, Toronto, 2009. http://www.law.utoronto.ca/documents/conferences2/Trebilcock09_Roach-Sossin.pdf

Rickett, Charles E. F., et Thomas G. W. Telfer. « Consumers' access to justice : an introduction », pages 1 à 14, in Rickett et Telfer, *International perspectives on consumers' access to justice*, 2003, Cambridge University Press, New-York

Sarwari, Bilal, Small Claims And Minor Offences Courts Ordinance, 2002, PakistanLaw, 13 mars 2009, Pakistan. <http://www.pakistanlaw.net/pakistan-law/civil-law/small-claims-and-minor-offences-courts-ordinance-2002/>

Schmitz, Bob, « Un exemple original : Les Centres d'Arbitrage au Portugal », 6 pages, dans le cadre de la Conférence *Les Règlements Alternatifs de Litiges de consommation*, Université de Luxembourg, 28 avril 2006, Luxembourg. http://www.eco.public.lu/salle_de_presse/evenements/2006/04/10_consommateur/Expose_Bob_Schmitz.pdf

Seana C. McGuire et Roderick MacDonald, « Small Claims Courts Cant », *Osgoode Hall Law Journal*, Vol. 34, pages 509 à 551, 1996, Toronto. http://www.ohlj.ca/archive/articles/34_3_mcguire_MacDonald.pdf

Singh, Anurag et Brajesh Kumar, « Consumer Empowerment : an Indian Experience (analysis of consumer forums initiatives)», *Journal of Marketing and Communication*, septembre-octobre 2008, Vol. 4. No. 2. New-Delhi.

Small Claims BC, « An introduction to Smallclaimsbc.ca », Justice Education Society of BC, 2011, Colombie-Britannique. <http://www.smallclaimsbc.ca/>.

South African Government Information, « **Constitution of the Republic of South Africa** », 1996, sur le site de South African Government Information, 19 août 2009, Pretoria, South Africa. <http://www.info.gov.za/documents/constitution/1996/index.htm>

Statistiques Canada, *Les lignes de faible revenu, 2008-2009*, Série de documents de recherche – Revenu, Division de la statistique du revenu, Statistique Canada, No. 75F0002, 2010, Ottawa. <http://www.statcan.gc.ca/pub/75f0002m/75f0002m2010005-fra.htm>

Statistiques Canada et Organisation de Coopération et de Développement Économique, *Apprentissage et réussite : premiers résultats de l'enquête sur la littératie et les compétences des adultes*, 339 pages, Statistique Canada et Organisation de coopération et de développement économique, 2005, Ottawa et Paris. <http://www.oecd.org/dataoecd/44/6/34867466.pdf>.

The Consumer Protection Act, 1986 (CPA), art. 10, 16 et 20, 18 décembre 2002, Inde. http://ncdrc.nic.in/1_1.html

Trebilock, Michael J. K., « Rethinking Consumer Protection Policy », pp. 68-98, in *International Perspectives on Consumers' Access to Justice*, édité par Rickett et T. G. W. Telfer, 427 pages, 2003, Cambridge, United Kingdom.

Tribunal Tuntutan Pengguna Malaysia, « Tribunal for Consumer Claims Malaysia », sur le site de Tribunal Tuntutan Pengguna Malaysia, 24 juin 2009, Malaisie. <http://ttpm.kpdnkk.gov.my>.

Tribunal Tuntutan Pengguna Malaysia, « Type of Claims That May Be Brought Before The Tribunal », sur le site de Tribunal Tuntutan Pengguna Malaysia, 25 juillet 2008, Malaisie. http://ttpm.kpdnkk.gov.my/portal/index.php?option=com_content&task=view&id=50&Itemid=36&lang=en

Union des consommateurs, *L'accès à l'assurance auto et habitation : un enjeu ?*, Rapport final du projet de recherche présenté au Bureau de la consommation d'Industrie Canada, 96 pages, juin 2009, Montréal. <http://www.consommateur.qc.ca/union-des-consommateurs/>

Victorian Civil and Administrative Tribunal, « Civil Disputes-Small claims », sur le site de Victorian Civil and Administrative Tribunal, 2011, Melbourne, Australie. <http://www.vcat.vic.gov.au>.

Wikipedia, the free encyclopedia,

Page « Consumer, tenancy and trader Tribunal of New South Wales », 12 septembre 2010, Categories: New South Wales courts and tribunals http://en.wikipedia.org/wiki/Consumer_Tenancy_and_Trader_Tribunal_of_New_South_Wales

Page « Office for Fair Trading (Malta) », 7 janvier 2010, Categories: Government of Malta [http://en.wikipedia.org/wiki/Office_for_Fair_Trading_\(Malta\)](http://en.wikipedia.org/wiki/Office_for_Fair_Trading_(Malta)).