

Protection des consommateurs :



La médiation, un outil de règlement des litiges

Protection des consommateurs :

La médiation, un outil de règlement des litiges

Les Equipes Populaires - Décembre 2018

Monique Van Dieren

Introduction

Avec le développement de la consommation de masse, l'évolution des techniques publicitaires, l'internationalisation et la digitalisation du commerce, la protection des consommateurs nécessite une attention particulière des pouvoirs publics à tous niveaux, tant au niveau de la qualité des biens et services produits, de leur commercialisation que des recours possibles en cas d'infraction à la législation belge et européenne.

En matière de traitement des litiges entre les consommateurs et les fournisseurs de biens ou services, deux voies sont possibles : le règlement judiciaire ou extrajudiciaire.

Le règlement judiciaire des litiges passe essentiellement par la justice de paix, où ce sont généralement les entreprises qui déposent plainte contre les consommateurs (non-paiement de facture, non-respect de contrat...). Une autre forme de règlement judiciaire des litiges en vigueur depuis 2014 est celle de l'Action *en réparation collective*, appelée communément *Class action*. Celle-ci est encore en phase d'expérimentation, mais elle commence à produire ses effets et pourrait à terme décourager les entreprises de développer des pratiques commerciales abusives qui affectent un grand nombre de consommateurs (ex : Volkswagen, Ryanair, Facebook...).

La deuxième voie possible, celle du règlement extrajudiciaire des litiges, est celle que nous aborderons dans ce dossier. Elle est définie par le SPF Economie (livre XVI du Code de Droit économique) et consiste à faire appel à un service de médiation (ou ombudsman) pour résoudre à l'amiable un litige entre un consommateur et une entreprise. Dans ce cas, seuls les consommateurs peuvent s'adresser à ces services pour déposer une plainte. Cette médiation amiable est relativement peu connue du grand public et mériterait pourtant d'être développée, dans l'intérêt de toutes les parties (le consommateur, l'entreprise et les pouvoirs publics). Elle est en effet plus rapide, moins coûteuse et moins anxiogène qu'une procédure en justice.

Les premiers services de médiation sectoriels ont vu le jour il y a près de 50 ans, mais fonctionnaient de manière autonome et sans cadre légal commun. Une Directive européenne de 2011 a fixé un cadre commun, qui a été implémenté dans la loi belge (Code de droit économique) en 2015.

Après trois ans de fonctionnement dans ce nouveau cadre commun, il nous a semblé intéressant de dresser un premier bilan de fonctionnement de ces services et de pointer leurs lacunes en termes de procédures et d'accessibilité pour les consommateurs, en particulier les plus vulnérables. Nous proposerons également quelques pistes pour améliorer la protection des consommateurs en général, tant en amont (volet législatif) qu'en aval (aide juridique de première ligne).

Ce dossier a été réalisé avec l'aide de l'AB-REOC. Merci également à Philippe Devuyt (médiateur fédéral Energie), Anne Defossez (Centre d'appui médiation de dettes de la région Bruxelles-Capitale), Sophie Quintart (Energie Info Wallonie), Nicolas Poncin (Infor GazElec) et Jean-Philippe Ducart (Test-Achats) pour leurs avis pertinents en vue d'une meilleure prise en considération des consommateurs dans le processus de médiation.

1.

Les missions du SPF Economie

Le SPF Economie a des missions très diverses. Principalement, il surveille la bonne réglementation des marchés et veille à la protection des consommateurs. Ses compétences touchent à l’approvisionnement énergétique, les prix de l’électricité, la protection des droits d’auteur, la cybersécurité, les assurances, les prix des médicaments, la politique commerciale et l’embargo, l’observation des prix et le calcul de l’inflation et de l’index, les dimensions de nos appareils électroménagers, le contrôle des balances des magasins, la sécurité des plaines de jeux, le respect des pratiques commerciales, la contrefaçon...

Concernant les consommateurs, le SPF Economie a pour rôle d’informer le consommateur : sur ses droits, sur des aides dont il peut disposer (aide sociale énergie, service de médiation...) mais aussi sur les obligations qui lui incombent. Le SPF Economie doit également veiller à la bonne application, par les entreprises, des réglementations protectrices du consommateur.

1.1. Les missions « Consommation » du SPF

Plus spécifiquement, l’Inspection Economique joue un rôle fondamental dans la protection du consommateur. En effet, elle :

- veille au respect de la réglementation économique par l’information, la prévention, la guidance et la répression. L’Inspection économique est chargée du contrôle du Code de droit économique (CDE) et d’une trentaine de lois économiques ;
- coordonne la lutte contre la fraude économique, la fraude de masse et les arnaques à la consommation (celles-ci couvrent un large éventail de pratiques telles que les annuaires professionnels/démarcheurs publicitaires qui escroquent de nombreuses entreprises belges, le blanchiment d’argent, la vente pyramidale, la contrefaçon...).
- promeut le règlement alternatif des litiges dans les relations entre les entreprises et les consommateurs et entre les entreprises.

L’Inspection économique effectue les tâches qui lui sont attribuées en tant que maillon de la chaîne pénale. Son premier rôle est dès lors de rechercher et de constater les infractions au CDE et aux diverses réglementations économiques. Elle utilise pour cela les outils et procédures décrits dans le

livre XV du CDE. Les actions possibles sont très diverses : l'inspection fait la prévention, l'information et l'avertissement, elle peut proposer des transactions, dresser des PV et transmettre le dossier aux Parquet. Elle dispose ainsi d'un ensemble de moyens lui permettant d'encadrer correctement le marché.

La mission de l'Inspection économique en ce qui concerne la protection du consommateur, inclut entre autres :

- de contrôler le respect des obligations en matière d'information et de transparence par les entreprises afin d'éviter que les consommateurs ne soient trompés par des pratiques commerciales déloyales ;
- de veiller au bon fonctionnement du crédit à la consommation ;
- de garantir la sécurité des produits ;
- de surveiller le commerce électronique.

1.2. Les instances de négociation

Deux Commissions permettent d'instruire les réglementations ayant un impact sur la sécurité et la protection des consommateurs : la Commission consultative spéciale Consommation et la Commission consultative Clauses abusives.

1.2.1. La Commission consultative Consommation¹

La Commission consultative spéciale Consommation (CCS - anciennement Conseil de la Consommation) fait désormais partie du Conseil central de l'économie (CCE). Elle a pour **mission** essentielle de rendre des avis sur les problèmes liés à la consommation de produits et l'utilisation de services et sur les problèmes présentant de l'importance pour les consommateurs. Les avis sont émis à la demande d'un ou de plusieurs ministres, du Conseil des ministres, du Parlement, d'une autre instance publique fédérale ou du CCE lui-même. La CCS « Consommation » peut également émettre des avis de sa propre initiative. La CCS « Consommation » est donc la structure consultative fédérale pour les problèmes de consommation et de protection du consommateur.

C'est aussi un lieu de concertation, où les représentants des consommateurs et les représentants des professionnels sont amenés à échanger des informations, à confronter leurs positions et à trouver des compromis. Si les avis du Conseil ne sont pas contraignants pour les autorités publiques, ils sont cependant d'autant plus suivis lorsqu'ils sont unanimes.

La CCS « Consommation » est un **organe consultatif paritaire** : elle se compose, en plus de son président (actuellement Jean-Philippe Ducart, Test-Achats), de 13 membres représentant les organisations de consommateurs reconnues et de 13 membres représentant les organisations professionnelles représentatives de la production, de la distribution, des classes moyennes et de l'agriculture. En tant qu'organe de soutien et de représentation des organisations de consommateurs, l'AB-REOC joue un rôle important pour que les points de vue des organisations de consommateurs soient coordonnés et défendus au sein de cette Commission.

¹ <https://www.ccecrb.fgov.be/c/fr/25/presentation>

1.2.2. La Commission consultative Clauses abusives²

La Commission consultative Clauses abusives, quant à elle, a pour but principal d'émettre des avis et des recommandations sur les clauses et conditions figurant dans les contrats entre vendeurs et consommateurs (articles VI.85, VI.86 et VI.87 du Code de droit économique). Elle veille à ce que ces contrats ne comportent pas de clauses abusives, à savoir des clauses qui lui paraissent créer un déséquilibre manifeste entre les droits et obligations des parties. Elle peut également recommander une formulation lisible des conditions du contrat ainsi que l'insertion de mentions ou de clauses qui lui paraissent nécessaires à la compréhension du document.

La Commission consultative Clauses abusives peut également être saisie par un ou plusieurs ministres, le Conseil des ministres, le Parlement, une autre instance publique fédérale, le CCE lui-même, les organisations de consommateurs, les groupements (inter)professionnels intéressés.

Elle est également un **organe consultatif paritaire** : 6 représentants des organisations de consommateurs et 6 représentants de la production, de la distribution, de l'agriculture, des classes moyennes et des professions libérales, ainsi que 4 membres experts permanents.

1.2.3. D'autres Commissions consultatives

Par ailleurs, les consommateurs sont représentés dans d'autres commissions consultatives, notamment la **Commission des Assurances**, qui a pour mission de délibérer sur toutes questions qui lui sont soumises par le ministre qui a les assurances dans ses attributions ou la FSMA³. Les avis qu'elle rend (et qui sont disponibles sur le site de la FSMA) peuvent influencer le ministre, le législateur ou les autorités de contrôle. Cette Commission se compose de représentants des assurances, des représentants des intermédiaires ainsi que des représentants des consommateurs.

Les consommateurs sont par ailleurs représentés dans d'autres domaines tel que l'environnement via le **Conseil fédéral du Développement durable (CFDD)** ; il s'agit d'un organe qui donne des avis aux autorités publiques fédérales belges concernant la politique fédérale en matière du développement durable. Il se compose notamment des syndicats, de l'AB-REOC, de la FEB, Agoria, Inter-Environnement Wallonie, le Conseil de la jeunesse, la fédération belge pétrolière... Citons encore l'**AFSCA**, l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire au sein de laquelle les consommateurs sont également représentés (Test-Achats, AB-REOC, syndicats), ou encore l'**AFMPS**, l'Agence fédérale pour les médicaments et les produits de santé, qui se compose de représentants des patients et des consommateurs (mutualités, Test-Achats, AB-REOC), des représentants des pharmacies et des distributeurs de médicaments, l'INAMI, le SPF Economie.

² <https://www.ccecrb.fgov.be/c/fr/26/presentation>

³ La FSMA a été créée le 1^{er} avril 2011. Sa dénomination complète est « Autorité des services et marchés financiers » (en anglais, « Financial Services and Markets Authority »). La FSMA exerce, aux côtés de la Banque Nationale de Belgique (BNB), le contrôle du secteur financier belge.

2.

L'information et le signalement d'abus

Avant de passer en revue les différents types de recours dont dispose le consommateur pour porter plainte et faire valoir ses droits de façon amiable (services de médiation), voyons d'abord par quelles voies le consommateur peut être informé de ses droits et avertir les autorités d'une pratique trompeuse, d'une arnaque ou d'une fraude. Que doit-il faire et vers qui se tourner ? Le principal est le « Point de contact » de l'Inspection économique pour les dépôts des plaintes, ainsi que le site web du SPF Economie et son Contact Center pour toute demande d'information.

2.1. Le Contact Center du SPF Economie

Il s'agit du point d'accès central pour entrer en relation avec le SPF Economie. Les citoyens et entreprises peuvent poser leurs questions qui touchent les compétences du SPF Economie. Celui-ci est accessible tous les jours ouvrables de 9h00 à 17h00⁴.

En 2014, le Contact Center a reçu 43.727 questions de consommateurs. Le tarif social pour l'énergie arrive en tête avec la moitié des questions sur ce thème. Les autres questions portaient sur les plaintes, les règlements alternatifs de litiges, la garantie et les contrats de voyages.

2.2. Le site web du SPF Economie

Le site web du SPF Economie a été complété par une rubrique dédiée aux consommateurs. On y retrouve des conseils concrets par rapport à l'achat de produits, à l'achat ou à la transformation de maisons, à la garantie, aux achats à l'étranger ou à la vérification de la fiabilité d'un vendeur. L'objectif est de veiller à ce que le consommateur dispose d'informations suffisantes pour faire valoir lui-même ses droits. Le site web est conçu de manière à ce que le consommateur soit orienté vers les bonnes

⁴ Moyens de contact : Tél. : +32 800 120 33 - Fax : +32 800 120 57 - E-mail : info.eco@economie.fgov.be

informations non seulement via le site web du SPF, mais aussi via les requêtes saisies dans les moteurs de recherche⁵.

Afin de rendre son point de contact plus connu, le SPF a également créé un site web instructif sur les différents types d'arnaques. Le site est réalisé en collaboration avec Wikifin et explique notamment les fraudes à l'amitié, les arnaques à l'investissement et les arnaques cryptomonétaires : <https://tropbeaupouretrevrai.be>.

2.3. Point de contact : information et signalement d'abus

Il s'agit d'une plateforme en ligne créée par le SPF Economie en 2016, qui réceptionne des **signalements** venant des consommateurs ou des entreprises ainsi que des **demandes d'information**, en vue de lutter contre l'escroquerie, les arnaques, la fraude et les pratiques commerciales illégales.

Elle peut être utilisée lorsque les droits du consommateur n'ont pas été respectés, ou lorsque le consommateur est victime :

- **de pratiques commerciales illégales ou d'arnaques** : publicité mensongère, indication de prix trompeuse, problèmes de crédit, appels et e-mails non désirés, problèmes de livraison, étiquetage alimentaire erroné, problèmes de garantie, non-respect de l'interdiction de fumer ;
- **de fraudes** : phishing, spoofing (se faire passer en ligne pour une autre personne), faux bons de valeur par e-mail, travail clandestin/travail au noir/faux indépendant ;
- **d'escroqueries** : fausses factures, fausse loterie, fausses amendes par e-mail.

Sur la base d'un questionnaire, les consommateurs et les entreprises reçoivent immédiatement des conseils concrets (si le problème est connu) ou sont réorientés vers l'instance compétente. S'il s'agit d'une pratique commerciale nouvelle ou frauduleuse, les signalements sont analysés par l'Inspection économique qui initie une enquête si nécessaire.

En termes d'accès, aucune formalité préalable n'est exigée et l'utilisation de la plateforme est gratuite. Il faut cependant avoir les compétences requises pour pouvoir s'y retrouver sur le site et remplir un long questionnaire en ligne...

Concrètement, lorsque vous vous rendez sur le site internet www.pointdecontact.be, différents scénarios relatifs aux infractions les plus fréquentes sont proposés. Le consommateur doit choisir le scénario qui s'applique à sa situation et suivre les différentes étapes afin de signaler son problème aux services compétents. Exemples : s'il s'agit d'une fraude lors d'un achat en ligne, une absence de livraison, du démarchage téléphonique, une publicité trompeuse, un mauvais service après-vente...

Après avoir répondu à un questionnaire, le consommateur reçoit immédiatement, par e-mail, des informations utiles sur ses droits et sur la manière dont il peut les faire respecter. Si aucun scénario ne s'applique à son problème, le consommateur devra sélectionner l'option « aucun de ceux-ci / autre problème ». Via cette option, le consommateur obtiendra des renseignements plus généraux sur les instances qui peuvent l'aider à trouver une solution.

⁵ * Consultez la rubrique « Faire valoir vos droits » : <https://economie.fgov.be/fr/themes/protection-des-consommateurs>

Lorsqu'il arrive en fin de questionnaire, le consommateur a la possibilité de déposer une plainte en ligne auprès du Service de Médiation pour le Consommateur (voir 4.3.2.). Il faut cependant signaler que la procédure est peu claire et il semble que de nombreuses personnes abandonnent avant d'arriver à cette étape...

Et si le consommateur n'a pas internet ? Il est renseigné que : « *il est toujours possible de communiquer une arnaque, une fraude ou une escroquerie en envoyant un courrier à l'Inspection économique. Il n'est pas possible de signaler des arnaques par téléphone. Les consommateurs et entreprises peuvent toutefois contacter le Contact Center (0800 120 33) pour obtenir davantage d'informations sur le Point de contact* ».

En 2017, 37.094 signalements de consommateurs et d'entreprises ont été introduits via le point de contact⁶. Ils concernent principalement des pratiques frauduleuses ou déloyales, une publicité non sollicitée ou trompeuse, le non-respect de la protection des données, des biens ou services non demandés, ou un affichage de prix erroné. Le point de contact a accordé une attention spéciale aux nouvelles techniques électroniques, sources de nouvelles et nombreuses pratiques frauduleuses. Les signalements sont automatiquement transmis à l'Inspection économique, dont dépend le point de contact. Il peut également transmettre des informations à d'autres instances telles que l'AFSCA, la police fédérale, l'Agence fédérale des médicaments, le SPF Finances.

Important : Le Point de contact fournit des conseils quant à la meilleure manière de procéder pour défendre les intérêts du consommateur. Il ne résout toutefois pas le problème personnel du consommateur. Il analyse le signalement et procède éventuellement à une enquête. Il n'intervient pas dans le cadre du problème individuel du consommateur et ne fournit aucune information sur l'enquête. Si le consommateur le souhaite, le Point de contact transmettra le signalement au Service de Médiation pour le Consommateur afin d'entamer une procédure de médiation.

⁶ Source : Rapport annuel 2017 de l'Inspection économique.

3.

Le suivi des plaintes par l'Inspection économique

L'Inspection économique veille au respect de la réglementation économique. Elle assure cette mission de différentes manières, allant de la simple fourniture d'informations aux entreprises et aux consommateurs au contrôle des entreprises et à la remise d'avertissements formels. Et, si nécessaire, à la verbalisation des contrevenants. Elle peut aussi demander aux autorités d'autres États membres de l'Union européenne (UE) d'intervenir.

Comme mentionné précédemment, l'Inspection économique ne peut pas traiter les dossiers individuels de plainte. Par contre, il est important d'utiliser le point de contact pour signaler un abus, car c'est un signal pour les inspecteurs. S'ils reçoivent par exemple plusieurs plaintes sur une société, ils vont faire une enquête. Cela leur permet également de découvrir des nouvelles formes de fraude... et cette connaissance, ils peuvent l'utiliser pour avertir les autres consommateurs.

3.1. Le contrôle

Le contrôle est évidemment l'élément central des activités de l'Inspection économique. En 2017, 33.009 contrôles ont été réalisés, ce qui a débouché sur 5.436 avertissements et 3.060 procès-verbaux. L'Inspection économique ne se limite toutefois pas à une simple action répressive. Via l'opération Guidance, les entreprises sont clairement informées de leurs obligations.

Les 33.009 contrôles concernaient les pratiques commerciales (11.520), l'E-commerce (4.246), la sécurité du consommateur (1.265), le crédit à la consommation (512), les agences de voyages (147), les agences matrimoniales (13) et les services bancaires (20).

L'Inspection économique ne travaille pas au hasard, ses informations proviennent de différentes sources. Outre les constats que les contrôleurs assurent sur le terrain, les signalements que l'Inspection économique reçoit des consommateurs, des entreprises et des parties prenantes (organisations de consommateurs et d'entreprises) sont très importants. Elle reçoit également des instructions et des demandes des autorités nationales et étrangères.

3.2. Les enquêtes générales

A l'instar des enquêtes diligentées à la suite de plaintes formelles des consommateurs et des entreprises ou prises d'initiatives, l'Inspection économique organise des enquêtes générales. Il s'agit de la surveillance, de la vérification et du contrôle de l'application des réglementations dans un ou plusieurs secteurs d'activité économique. Cela concerne souvent l'affichage des prix (Sur 2.057 établissements contrôlés, 646 (31,4%) étaient en infraction). L'Inspection économique a mené 9 enquêtes générales dans le domaine de l'indication des prix, du car-pass, de l'e-commerce, des centres de bronzage, des crédits hypothécaires, des architectes, de la garantie, de la vente de tickets d'événements et des fabricants d'explosifs.

Un exemple d'enquête

Le commerce en ligne en Belgique ne cesse de se développer. Entre avril et juin 2017, l'Inspection économique a soumis à un contrôle approfondi 329 magasins en ligne, actifs dans les secteurs de l'habillement et de l'alimentation.

En plus de vérifier si les commerçants en ligne étaient correctement inscrits à la Banque-Carrefour des Entreprises, l'Inspection économique a contrôlé si le consommateur était correctement informé sur le prix total des produits, les caractéristiques du produit, les modalités de paiement et de livraison, le droit de rétractation, l'existence de la garantie légale, l'identification complète de l'entreprise. Dans 89% des cas, une infraction a été constatée lors du premier contrôle.

Ces taux d'infraction fort élevés doivent toutefois être nuancés. En effet, seules 6 entreprises (soit 1,8%) n'ont pas régularisé leur situation lors du second contrôle. Il semble que les infractions constatées lors du premier contrôle sont plutôt dues à la méconnaissance du cadre légal qu'à une réelle intention frauduleuse de la part de ces entreprises. Cela démontre l'importance de la fonction « guidance des entreprises » de l'Inspection économique.

3.3. La guidance aux entreprises

L'objectif du projet « Guidance » lancé en 2016 est d'informer les entreprises et les commerçants quant à leurs obligations légales en ce qui concerne la réglementation économique. Des directives accompagnées de conseils et de bonnes pratiques sont mises à disposition à cet effet sur le site web du SPF Economie. Ces directives, ou « guidelines », apportent une réponse concrète aux problèmes que l'on rencontre dans la pratique, qui sont à la base des infractions souvent constatées lors des contrôles de l'Inspection économique. Le SPF Economie y décrit amplement ce qui est conforme ou non à la loi. Comme chaque type d'activité présente ses propres caractéristiques, les recommandations varient d'un secteur à l'autre.

Un exemple de « guidance » aux entreprises

En 2017, l'Inspection économique a déjà pu mesurer l'impact positif de sa « guidance » sur le respect de la réglementation économique par le secteur automobile.

Deux directives ont été rédigées en concertation avec la Fédération Belge de l'Industrie Automobile et du Cycle (FEBIAC). La première comprenait des recommandations concernant les avis de réduction des

prix dans le secteur automobile. Son objectif était de préciser certaines notions, comme le « prix catalogue », le « prix net », et la « prime de recyclage », et d'améliorer la lisibilité des conditions pour l'attribution de primes et d'avantages.

La seconde traitait de la publicité pour le crédit à la consommation dans le secteur automobile. Elle reprenait 28 questions et réponses concrètes, notamment : Qu'est-ce qui est interdit dans la publicité pour le crédit à la consommation ? Dois-je toujours mentionner le slogan « Attention, emprunter de l'argent coûte aussi de l'argent » ? Quelles sont les obligations concernant la publicité avec des chiffres ? Existe-t-il des exigences spécifiques pour un crédit ballon ou pour un crédit à un taux d'intérêt promotionnel, comme 0% TAEG ? Etc.

Grâce à ces deux directives, l'Inspection économique a observé une nette diminution du nombre d'infractions constatées lors du Salon de l'Auto 2017.

4.

Le règlement des litiges de consommation via la médiation

4.1. Introduction

4.1.1. Bref historique

Depuis son invention en Suède au 19^e siècle, la fonction d'ombudsman a fait des émules dans de nombreux pays et dans de multiples secteurs de la vie publique et privée. Le Conseil de l'Europe a adopté seulement en 1985 une recommandation relative à l'institution d'un ombudsman dans les Etats membres. A cette époque, il s'agissait d'un ombudsman chargé de « *faire des enquêtes et donner des avis lorsque des questions touchant aux droits de l'homme sont en jeu dans le fonctionnement des administrations publiques* »⁷.

La Belgique a cependant été, avec la Grèce, le pays qui a le plus tardé à mettre en place ce service.

Depuis lors, des services d'ombudsman ont été créés dans de nombreux services publics et parapublics ; un médiateur fédéral et des médiateurs pour les régions et communautés, mais aussi pour l'office des pensions, l'AFSCA, l'Agence des médicaments, l'audiovisuel, la police, les impôts, les CPAS, dans certaines communes, etc.

Entre 1972 et 2014, en matière de consommation, d'autres ombudsmans sectoriels, de nature privée cette fois (c'est-à-dire mis en place et financés par les secteurs dont ils relèvent) voient le jour (Services ombudsman des assurances et ombudsfin). En 2014, la Belgique transpose la directive européenne sur le règlement extrajudiciaire des litiges par l'insertion d'un Livre XVI dans le Code de droit économique et crée un nouveau service public autonome, le Service de Médiation pour le Consommateur. A partir de 2015, une série de nouveaux services de médiation sont créés (voir encadré page suivante).

Le Livre XVI du Code de droit économique établit un cadre légal permettant à un organisme extrajudiciaire de traiter un litige de consommation (c'est-à-dire tout différend entre un

⁷ *Un ombudsman en Belgique ?* Courrier hebdomadaire du CRISP n°1284, 1990.

consommateur et une entreprise belge) à condition de présenter des garanties suffisantes d'impartialité et d'indépendance.

Ce texte prévoit en effet des conditions auxquelles des organismes extrajudiciaires doivent se conformer pour pouvoir être considérés comme une entité qualifiée⁸. C'est le SPF Economie qui évalue l'existence et le respect de ces conditions et qui, au final, reconnaît ou non l'organe extrajudiciaire comme une entité qualifiée.

Ce texte prévoit par ailleurs des exigences procédurales minimales que toute entité qualifiée devra impérativement reprendre dans son règlement de procédure : la suspension des délais de prescription de droit commun lorsque l'entité qualifiée a reçu une plainte « complète » du consommateur⁹, la suspension de toute procédure de recouvrement par l'entreprise concernée lorsqu'elle a eu connaissance qu'une plainte était à l'examen par une entité qualifiée¹⁰.

Par ailleurs, si le Service de Médiation pour le Consommateur reçoit une plainte alors qu'il existe une autre entité qualifiée compétente pour la traiter, il devra lui transférer cette plainte sans délai¹¹.

Dates clés en Belgique¹² :

- 1972 : Le secteur des entreprises de nettoyage et Test-Achats fondent une Commission restreinte d'arbitrage devenue depuis lors la Commission d'arbitrage consommateur-entreprises de l'entretien du textile ;
- 1983 : Le secteur du voyage organisé crée une Commission des litiges de nature privée et paritairement composée (représentants du secteur et Test-Achats) ;
- 1991 : Le législateur belge impose l'organisation, au sein de chaque entreprise publique autonome, d'un service de médiation compétent pour les matières concernant les usagers.¹³ C'est la naissance des premiers ombudsmans publics (organismes de droit public partiellement financés par l'Etat et par les entreprises du secteur) : le Service de médiation pour les télécommunications¹⁴ et le Service de médiation pour le secteur postal¹⁵ ;
- 1999 : Création de l'ombudsman de l'énergie¹⁶ (public) ;
- 2001 : Le premier ombudsman privé/sectoriel est mis sur pied : la Confédération Construction, Test-Achats, Bouwunie et la Fédération Royale des Associations d'Architectes de Belgique créent l'asbl Commission de conciliation construction¹⁷ ;
- 2004 : Le Service de médiation banques-crédit-placements¹⁸, aujourd'hui connu sous le nom d' « Ombudsfin » (Ombudsman en conflits financiers), voit le jour ;

⁸ L'article XVI.25, §1^{er} du CDE énonce treize conditions, notamment : indépendance et impartialité, compétences du médiateur, transparence, accessibilité, coût ou gratuité des procédures, efficacité et équité, confidentialité...

⁹ Article XVI.27, §1^{er} du CDE.

¹⁰ Article XVI.27 §2 du CDE.

¹¹ Article XVI.15 §2 du CDE.

¹² N. JOUANT, « Le règlement extrajudiciaire des litiges de consommation en Belgique : évolutions », *D.C.C.R.*, 2017/2, n° 115, pp. 3-63.

¹³ Art. 43, §1^{er} de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, *M.B.*, 27 mars 1991, p. 6155.

¹⁴ Art. 43bis de la loi du 21 mars 1991.

¹⁵ Art. 43ter de la loi du 21 mars 1991.

¹⁶ Art. 27 de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité – Instituant un service de médiation pour l'énergie, *M.B.*, 11 mai 1999.

¹⁷ Statuts publiés le 7 février 2001.

¹⁸ Protocole d'accord tripartite entre la ministre en charge de la Protection des consommateurs, Febelfin et des organisations de défense des intérêts des consommateurs (Test-Achats et le CRIOC) : Protocole d'accord sur la création d'un Service et d'un Collège de médiation Banques-Crédit-Placements, chargés de toutes les plaintes et les litiges entre les entreprises financières membres des associations professionnelles du secteur financier (A.B.B., U.P.C., A.B.M.B., B.E.A.M.A.) et leurs clients particuliers pour leurs opérations privées.

- 2006 : Mise en place du Service ombudsman des assurances¹⁹ (privé/sectoriel) par ASSURALIA, UPCA, FVF et FEPRABEL ;
- 2010 : Création du Service de médiation pour les droits des passagers aériens²⁰ et du Service de médiation pour les voyageurs ferroviaires²¹ (publics) ;
- 2014 : Transposition en droit belge de la Directive 2013/11/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relative au règlement extrajudiciaire des litiges de consommation²² par la loi du 4 avril 2014²³ qui insère le Livre XVI du Code de droit économique. **Celui-ci met en place un service public autonome : le Service de Médiation pour le Consommateur ;**
- 2015 : La Chambre nationale des notaires et la Fédération Royale du Notariat belge établissent le Service d'ombudsman pour le notariat (association de fait sans personnalité juridique). La Confédération belge du commerce et de la réparation automobile et des secteurs connexes (« TRAXIO ») et la Fédération Belge de l'Automobile & du Cycle (« FEBIAC »), en collaboration avec VAB et TOURING, instituent la Commission Conciliation AUTOMOTO. Cette année-là est également introduit le Service de médiation pour les litiges de consommation des avocats (Ordre des Barreaux néerlandophones) ;
- 2016 : L'Ordre des Barreaux francophones et germanophone (AVOCATS.BE) crée le service ombudsman d'AVOCATS.BE ;
- 2016 : La Fédération belge du commerce et des services (« Coméos ») a fondé l'asbl Ombudsman du commerce²⁴ ;
- 2018 : Les huissiers de justice se dotent à leur tour de leur ombudsman.

4.1.2. L'objectif : Favoriser la résolution alternative des litiges

Il existe deux façons de résoudre un litige de consommation : la voie amiable (médiation) ou la voie judiciaire (justice de paix). Les consommateurs et les entreprises préfèrent résoudre leurs différends rapidement, de manière flexible et à moindres coûts. La résolution alternative des litiges (ADR, Alternative Dispute Resolution) répond à ce souhait. « Alternative » fait référence au fait que l'on cherche une solution sans recourir au tribunal, une approche qui présente de nombreux avantages, dont ceux du moindre coût et de la rapidité du traitement de la plainte.

On appelle communément ces différentes alternatives des *règlements extrajudiciaires de litiges de consommation*. Le principe ? Une personne indépendante au litige va tenter, par la médiation, de rapprocher les points de vue des parties et aboutir à un compromis. Le domaine de la protection du consommateur foisonne de différents types de règlements alternatifs de litiges. Un peu trop, diront certains... Nous y reviendrons.

¹⁹ Arrêté royal du 21 juin 2006 modifiant le traitement des plaintes dans le secteur des assurances, défini dans l'arrêté royal du 22 février 1991 portant règlement général relatif au contrôle des entreprises d'assurances et dans l'arrêté royal du 25 mars 1996 portant exécution de la loi du 27 mars 1995 relative à l'intermédiation en assurances et à la distribution d'assurances.

²⁰ Art. 3 de la loi du 28 avril 2010 portant des dispositions diverses - Service de médiation pour les passagers de transports aériens et riverains de l'aéroport de Bruxelles-National, *M.B.*, 10 mai 2010. Toutefois, ce Service ne sera jamais mis en œuvre par le Roi.

²¹ Art. 11 de la loi du 28 avril 2010 portant des dispositions diverses, *M.B.*, 10 mai 2010.

²² et modifiant le Règlement (CE) n° 2006/2004 et la Directive 2009/22/CE (directive relative au RELC), *O.J.L.*, 18 juin 2019, pp. 63-79.

²³ Loi du 4 avril 2014 portant insertion du Livre XVI, « Règlement extrajudiciaire des litiges de consommation » dans le Code de droit économique, *M.B.*, 12 mai 2014.

²⁴ Statuts déposés le 25 novembre 2016.

Ombudsmans, médiateurs, arbitres, conciliateurs... Chacun de ces acteurs a un champ de compétence et un fonctionnement qui lui est propre. Nous nous concentrerons toutefois sur ceux qui ont été reconnus comme « **entité qualifiée** ». Elles sont actuellement au nombre de 15.

En effet, il existe d'autres ombudsmans qui ne sont pas reconnus par le SPF Economie comme étant une entité qualifiée. Citons par exemple, l'Ombudsrail (le service de médiation pour les voyageurs ferroviaires), le médiateur fédéral (compétent pour tout problème entre le citoyen et une administration, par exemple en matière d'impôts), le service de médiation fédéral pour les droits du patient...

4.1.3. Qu'est-ce qu'une entité qualifiée ?

Il s'agit d'une entité qui offre des procédures de règlement amiable des litiges et qui respecte des prescrits légaux²⁵ de qualité, d'impartialité et d'indépendance. C'est le SPF Economie qui détermine, après vérification, si l'entité est bel et bien qualifiée pour traiter une demande de résolution des conflits à l'amiable.

En 2018, les entités qualifiées reconnues par le SPF Economie sont les suivantes :

- L'Ombudsman des assurances - www.ombudsman.as/fr
- L'Ombudsman en conflits financiers - *Ombudsfin* - www.ombudsfin.be
- L'Ombudsman pour le notariat - www.ombudsnotaire.be
- La Commission de Conciliation Construction - www.constructionconciliation.be
- La Commission de Conciliation Auto-moto - www.conciliationautomoto.be
- Le Service de médiation pour le secteur postal - <http://www.omps.be>
- Le Service de médiation de l'Energie - www.mediateurenergie.be
- La Commission de Litiges Voyages - www.clv-gr.be/index_fr.html
- Le Service de médiation pour les télécommunications - www.mediateurtelecom.be
- Le Service de médiation pour les litiges de consommation des avocats (Ordre des barreaux néerlandophones) - <http://oca.ligeca.be/nl>
- Le service Ombudsman des avocats de l'Ordre des barreaux francophones et germanophone - <http://obfg.ligeca.be/fr>
- L'Ombudsman du Commerce (nouveau depuis le 4 avril 2017) - <https://www.ombudsmanducommerce.be/fr>
- La Commission d'Arbitrage Consommateurs et Entreprises de l'entretien du Textile - <http://www.cacet.be/fbt/cacetfr.nsf>
- Le Service de médiation pour les huissiers de justice (nouveau fin 2018) - <https://www.ombudshuissier.be>
- Le Service de Médiation pour le Consommateur pour toutes les autres matières - www.mediationconsommateur.be

Leurs points communs

- Les entités qualifiées doivent être accessibles au public, tant en ligne qu'hors ligne. Mais les critères d'accessibilité sont différents d'un service à l'autre, nous y reviendrons ;
- Elles doivent mettre un site internet à disposition des consommateurs, reprenant un minimum d'informations mais également un formulaire de plainte et le règlement de procédure de l'entité qualifiée ;
- Elles doivent publier un rapport annuel, accessible au public ;

²⁵ Arrêté royal du 16 février 2005 précisant les conditions auxquelles doit répondre l'entité qualifiée visée au livre XVI du Code de droit économique.

- La procédure de médiation dure 90 jours maximum, prolongeable une seule fois d'une durée équivalente en fonction de la complexité du dossier ;
- Les délais de prescription de l'action civile et la procédure de recouvrement introduite par l'entreprise sont suspendus durant ces 90 jours ;
- Les procédures sont gratuites ou à coût réduit pour les consommateurs. Ici aussi, la notion de « coût réduit » est variable...

Avant de se demander si ces acteurs sont connus des consommateurs et si leurs services sont suffisamment accessibles, dressons un petit tour d'horizon des **différentes formes de résolution alternative des litiges**.

Leur financement

Les entités qualifiées doivent informer sur leurs sources de financement. Le SPF Economie n'impose pas que les budgets soient dévoilés dans leur montant mais exige une information sur l'origine des financements (contribution des parties, subventions publiques et contribution des entreprises ou de la fédération professionnelle) et leur part dans le budget total de l'entité. On peut retrouver cette information dans le rapport annuel de l'entité qualifiée.

Il s'agira selon les services de médiation, pour partie, des frais payés par les parties, des contributions annuelles des entreprises impliquées, des subventions publiques ou encore de la contribution des fédérations professionnelles. Les entreprises financent l'entité qualifiée de leur secteur. Certains systèmes de contribution tiennent compte du nombre de litiges introduits contre une entreprise (télécoms, énergie, poste). L'Ombudsman du commerce a quant à lui introduit un système d'abonnement annuel forfaitaire de minimum 75 euros.²⁶

4.2. Le règlement des litiges via la conciliation

Il s'agit d'un processus volontaire entre les parties qui font appel à un tiers neutre pour les aider à régler leur problème dans un cadre confidentiel. Les parties doivent se mettre d'accord de soumettre leur litige à une procédure de conciliation.

Une contribution financière est prévue mais celle-ci reste modique.

Le conciliateur va écouter chaque partie puis proposer une solution que les parties sont libres d'accepter ou non. Il ne tranche donc pas le litige comme le ferait un juge. En cas de réussite de la conciliation, la solution trouvée est mise par écrit, et est contraignante et définitive pour les parties.

En cas d'échec de la conciliation, les parties sont libres de tenter un arbitrage (voir ci-dessous) ou d'aller en justice.

Les entités qualifiées pour pratiquer la conciliation sont :

- La Commission de Litiges Voyages – Cellule Conciliation
- La Commission de Conciliation AUTOMOTO
- La Commission de Conciliation Construction

Notons que l'ombudsman du commerce pratique également la conciliation.

²⁶ N. JOUANT, « Le règlement extrajudiciaire des litiges de consommation en Belgique : évolutions », *D.C.C.R.*, 2017/2, n°115, p. 44- 46.

Quelques chiffres

En 2017, la **Commission de Litiges Voyages**, Cellule Conciliation, a reçu 546 lettres et/ou mails, dont 71 demandes de procédure de conciliation ; 15 dossiers se sont réglés par un accord. Son plus gros contentieux reste des litiges relatifs à la qualité du séjour offert et l'environnement.

En 2016, la **Commission de Conciliation Construction** a reçu 3.000 contacts téléphoniques et près de 800 demandes écrites pour fournir un avis, principalement via e-mails (650 en 2015). Elle a traité 129 dossiers (71 valablement introduits dont 64 introduits par le consommateur). Sur les 52 dossiers clôturés, une conciliation a pu aboutir dans 68% des cas. Son plus gros contentieux porte sur des problèmes relatifs à l'humidité, au gros œuvre, ainsi que sur des litiges « mixtes », c'est-à-dire qui portent sur plus de trois problèmes techniques différents.

Un exemple concret

Juliette revient de vacances pleine d'amertume. La chambre d'hôtel vantée par le catalogue de son opérateur ne correspondait pas du tout à sa chambre d'hôtel. Elle souhaite dénoncer cette pratique.

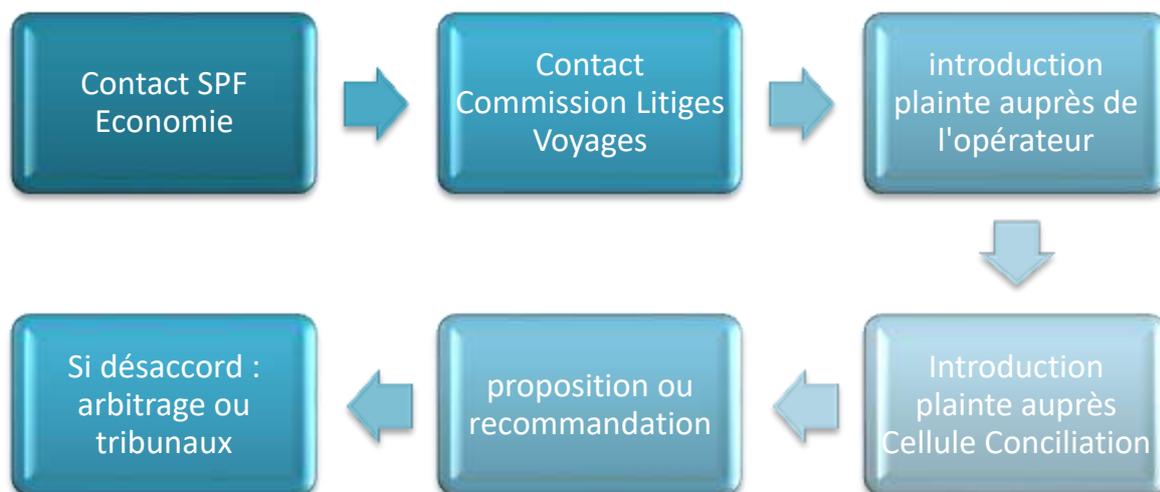
Pour ce faire, elle pourra :

- *Se renseigner auprès du **Contact Center du SPF Economie** afin de connaître ses droits et les différents recours qui s'offrent à elle (recours extrajudiciaire ou recours judiciaire) ;*
- *Préférant commencer par la voie extrajudiciaire, le Contact Center lui indique qu'il existe une **Commission de Litiges Voyages**, spécialement compétente pour les problèmes relatifs aux contrats de voyage ; le Contact Center indique toutefois que Juliette doit vérifier dans les conditions générales de son contrat de voyage la mention que cette Commission est effectivement bien compétente. Si l'entreprise n'as pas repris une mention de la compétence de la Commission de Litiges Voyages, l'Ombudsman du Consommateur est le médiateur compétent ;*
- *Prenant contact par téléphone auprès de cette Commission, le secrétariat l'informe des différentes démarches que Juliette doit entreprendre afin d'introduire sa plainte en bonne et due forme. Pour ce faire, elle devra au préalable **prendre contact avec son organisateur de voyages** pour tenter de résoudre son litige. En cas d'échec dans les négociations, elle pourra revenir devant la Commission et entamer une procédure de conciliation. Il est important que Juliette garde une trace écrite (p.e. mail), afin d'avoir la preuve de ses démarches ;*
- *Elle devra également s'acquitter des frais de participation (50 euros).*

L'accord préalable des parties est nécessaire pour pouvoir commencer une procédure à la Commission de conciliation. Cela signifie que les suites de la procédure dépendent du bon vouloir de l'opérateur de voyage ; celui-ci reste libre de refuser d'entamer la procédure devant la Commission.

*Le conciliateur va tenter d'aboutir à un accord amiable. Pour ce faire, il se met en contact avec les parties afin d'établir la manière dont la procédure va se dérouler : autant que possible par écrit, par téléphone, au besoin par le biais de réunions. Son rôle n'est pas d'imposer une solution, mais plutôt à faire des **propositions ou recommandations** de nature à amener les parties à un accord amiable.*

*Soit, la Commission aboutit à un accord à l'amiable - obligatoire - qui satisfait Juliette et la procédure se clôture. Soit, les négociations ne mènent nulle part : dans ce cas, Juliette peut soit faire appel à la Cellule **Arbitrage** de la Commission, soit aller directement devant un **juge**.*



Une exception : la Cellule « Arbitrage » de la Commission de Litiges Voyages

Parmi les trois Commissions Litiges de Conciliation (voyages, auto-moto et construction), une seule possède également une Cellule Arbitrage : la Commission de Litiges Voyages. Par exemple, si le litige n'a pas pu être résolu par la Commission Conciliation, le litige peut être tranché par un Collège arbitral composé paritairement de représentants des organisations de consommateurs et du secteur des entreprises. Les décisions sont contraignantes pour les parties.

Cette procédure stricte impose que les parties acceptent par écrit cette procédure. Normalement, une action en justice ne peut avoir lieu si un arbitrage est lancé sauf si la convention a pris fin ou est irrégulière. Elles viennent faire valoir leur point de vue, par elles-mêmes ou via un tiers qu'elles choisissent (avocat...).

La décision est prise par un collège arbitral et non pas par les parties. La sentence arbitrale est définitive et ne peut plus faire l'objet de recours devant les tribunaux.

En 2017, la Cellule Arbitrage de la Commission de Litiges Voyages a reçu 450 demandes d'information (augmentation de 21,30% par rapport à 2016). Cette Commission a traité 89 dossiers. Dans 59 dossiers, la demande a été totalement ou partiellement accordée, avec un dédommagement moyen de 969 euros par cas attribué. Les plus gros contentieux sont des litiges relatifs à la qualité du séjour proposé.

Exemple concret

Juliette n'a pas obtenu un accord amiable devant la Cellule Conciliation de la Commission de Litiges Voyages. Le conciliateur lui rappelle qu'elle peut encore soit aller devant les cours et tribunaux, soit aller devant la Cellule Arbitrage de la Commission. Elle choisit cette deuxième option. Pour ce faire, elle devra :

- **Tenter préalablement de résoudre le litige** avec son organisateur de voyages ;
- En cas d'échec des négociations, introduire une **requête d'arbitrage** via un formulaire spécialement conçu par la Commission, entièrement complété et signé ;
- **Payer les frais d'arbitrage** (50 euros si la demande est égale ou inférieure à 1.000 euros ou 75 euros si la demande est supérieure à 1.000 euros).

Cependant, si le montant revendiqué dans la requête d'arbitrage est égal ou supérieur à 1.250 euros, l'organisateur de voyages a le droit de refuser la procédure d'arbitrage. Dans ce cas, Juliette n'aura plus d'autres recours que les tribunaux.

Si l'organisateur de voyages accepte la procédure d'arbitrage, une audience est organisée devant un collège arbitral. Durant celle-ci, les parties expliquent leurs points de vue. A la suite de cela, le collège rend une décision qui prend la forme d'une sentence. Celle-ci a la même valeur qu'un jugement rendu par une Cour ou un tribunal ! Cette décision n'est plus attaquable et donc, clôture définitivement la procédure. Juliette ne pourra donc plus se rendre devant un tribunal.

4.3. Le règlement des litiges via les ombudsmans

4.3.1. Accès et fonctionnement général

Le processus de médiation ne peut être mis en place qu'à l'initiative du consommateur. Les entreprises ont l'obligation de communiquer aux consommateurs les coordonnées du service de médiation dont elles relèvent, sur leur site internet ainsi que sur les conditions générales de vente.

L'ombudsman va tenter de régler le problème **à l'amiable** pour autant qu'il y ait déjà eu une **première tentative de résolution**²⁷ entre les parties (un client et un fournisseur par exemple) qui n'a pas abouti, et pour autant que le litige soit **survenu dans l'année**. Le prescrit légal permet cependant de traiter une plainte antérieure. C'est une faculté laissée au médiateur.

Après avoir pris connaissance des points de vue des parties prenantes au litige, l'ombudsman rend un avis, qui n'est toutefois **pas contraignant** pour les parties. Cela signifie que l'entreprise mise en cause n'est pas obligée de suivre cet avis mais si elle ne le suit pas, elle doit expliquer pourquoi. Le déroulement du litige est « gelé » (la prescription et la procédure de recouvrement sont suspendues) tant que l'ombudsman est saisi du problème. Le délai maximal laissé à l'ombudsman pour traiter le litige est de 90 jours. Ce délai peut être prolongé de 90 jours à condition que la prolongation soit motivée.

L'échec d'un accord amiable devant l'ombudsman n'empêche pas les parties de tenter ensuite un **arbitrage ou d'aller en justice**.

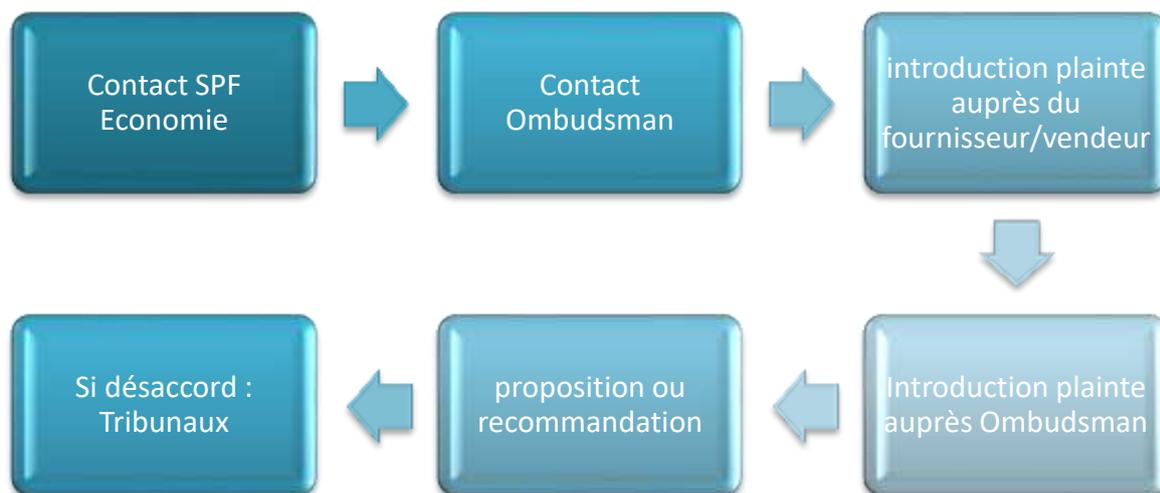
Signalons cependant que chaque ombudsman a ses règles de fonctionnement spécifiques, notamment en termes d'accès (par téléphone, mail ou sur place), de procédure (formulaires et exigences administratives différentes), de coût de procédure (certaines sont totalement gratuites, d'autres sont payantes). Il serait trop long et fastidieux de les détailler ici, mais il est possible de s'en rendre compte en se rendant sur leurs sites internet...

Ces disparités ne facilitent pas la transparence et l'accessibilité de ces services, en particulier pour les consommateurs les plus fragiles et/ou les plus susceptibles d'être victimes d'arnaques à la consommation.

A titre exemplatif, nous allons faire dans les pages qui suivent un focus sur deux services de médiation : le Service de Médiation pour le Consommateur (voir 4.3.2), ainsi que le Service de Médiation pour

²⁷ Cette obligation n'est pas imposée chez l'Ombudsman des Assurances (Voir point 5.4).

l'Energie (voir 4.3.3). Nous évoquerons également l'existence d'un centre spécifique pour les litiges de consommation transfrontaliers : le Centre européen des consommateurs (CEC).



4.3.2. Le Service de Médiation pour le Consommateur

Le Service de Médiation pour le Consommateur (SMC) est particulier à plus d'un titre. Il s'agit d'un service qui, d'une part, donne des **informations** sur les droits et devoirs des consommateurs et des entreprises et, d'autre part, **réceptionne les litiges** communiqués par le consommateur et les transmet au service de médiation existants. S'il n'y a pas de service de médiation agréé dans les branches concernées par les litiges (ex. litige avec un marchand de meubles), le Service de Médiation pour le Consommateur **traite lui-même ces plaintes**. On les appelle les dossiers résiduaire.

Il est donc beaucoup plus « généraliste » que les autres services de médiation, et ses missions sont plus larges : information au consommateur, dispatching des plaintes introduites via le site www.pointdecontact.be dans les différents services de médiation et traitement des dossiers résiduaire (tous ceux pour lesquels il n'existe pas de service de médiation).

Comme pour la plupart des autres services de conciliation ou de médiation, le consommateur doit déjà avoir pris contact avec l'entreprise afin de tenter de résoudre le problème, et celui-ci ne peut pas remonter à plus d'un an. Si les parties ne parviennent pas à une solution ensemble, le consommateur peut alors faire appel au Service de Médiation pour le Consommateur. Ce service est gratuit.

Le consommateur doit introduire une demande complète et une description du litige. Elle peut être introduite grâce au formulaire en ligne (<https://www.mediationconsommateur.be/fr>) ou via le formulaire du point de contact (www.pointdecontact.be).

Le médiateur va tenter d'aboutir à un accord à l'amiable, après avoir entendu toutes les parties et pris connaissance de tous les documents. En cas de réussite, un accord amiable est trouvé. En cas d'échec des négociations, le médiateur peut formuler une recommandation individuelle à l'entreprise.

Notons que la moitié des plaintes introduites ont été déclarées **non recevables**, soit parce que le consommateur n'a pas contacté préalablement l'entreprise concernée, soit parce que l'entreprise n'est pas correctement identifiée, soit parce qu'elles sont incomplètes, soit parce que la plainte a

entre-temps été résolue, soit parce que le consommateur considère la charge administrative demandée comme trop lourde. Ces plaintes sont donc clôturées sans qu'une procédure de médiation ait effectivement pu être démarrée.

L'accessibilité

Le SMC est accessible par le biais de très nombreux canaux. Il est possible de le joindre directement grâce au formulaire de plainte sur le site web, par e-mail, par fax et par courrier. Les visiteurs peuvent également se rendre sur place à Bruxelles pour y introduire un dossier (tous les jours ouvrables entre 9h00 et 17h00).

L'introduction de plaintes par voie numérique reste l'option la plus utilisée. En 2017, sur un total de 9.574 plaintes, 2.403 plaintes ont été introduites via le formulaire disponible en ligne et 3.661 via le site web www.pointdecontact.be.

Notons qu'il y a eu seulement... 29 visites dans les bureaux du Service de Médiation pour le Consommateur. Nous reviendrons sur l'accessibilité de ces services dans le prochain chapitre.

Quelques chiffres²⁸

En 2017, 9.574 dossiers (contre 7.105 en 2016) ont été introduits au Service de Médiation pour le Consommateur, dont 5.053 relevant de sa compétence (dossiers résiduels). 2.308 dossiers résiduels ont été traités et clôturés, dont 47% ont pu être clôturés par un règlement à l'amiable entre les parties, 22% ont fait l'objet d'une recommandation et 30% ont été interrompus par le consommateur.

Sur les 3.319 plaintes qui ont été transférées à une autre entité qualifiée compétente, plus de la moitié l'ont été au Centre européen des consommateurs, qui traite les dossiers dont le fournisseur se situe hors Europe (voir 4.3.4).

Les **contentieux** concernent principalement : des produits défectueux (673 plaintes), la non-livraison ou non-prestation de biens et services (516 plaintes), la garantie légale (466 plaintes), une insatisfaction par rapport à la commande (362 plaintes), une facture injustifiée (263 plaintes), une publicité mensongère (172 plaintes), un service clientèle (170 plaintes).

Les **secteurs** qui récoltent le plus de plaintes sont l'entretien et la réparation du logement (934 dossiers), les meubles et la décoration (357 dossiers). Viennent ensuite l'électronique, l'habillement, l'électroménager.

Le secteur de l'entretien et de la réparation du logement est donc celui pour lequel le SMC a reçu le plus de plaintes en 2017. Il s'agit effectivement de la catégorie couvrant un énorme champ d'application, des litiges sur les chaudières de chauffage et les débouchages à ceux concernant des rénovations et problèmes de construction. Les dossiers traitent souvent de factures injustifiées, de réalisation partielle ou de non-réalisation de travaux, d'une réalisation de travaux de mauvaise qualité... La proportion de dossiers ne pouvant pas faire l'objet d'une médiation dans cette catégorie est considérable. Premièrement, les entreprises refusent souvent de collaborer. Le service de médiation dispose alors uniquement de la version des faits telle que la lui fournit le consommateur.

²⁸ Source : Rapport 2017 du Service de Médiation pour le Consommateur
https://www.mediationconsommateur.be/sites/default/files/content/download/files/cod-jaarverslag_2017-fr-def-lr.pdf

Cela rend l'examen approfondi du dossier et la clôture de ce dernier par un règlement à l'amiable difficile, voire impossible. Les entreprises renvoient en effet souvent au fait que le client a accepté le devis et/ou le bon de commande, ou la médiation se solde par un désaccord irrémédiable entre les parties sur des questions techniques.

Les **entreprises** qui ont fait l'objet des plaintes les plus nombreuses sont Vanden Borre (84), Tui Airlines (51), Brussels Airlines (48), Basic-Fit (41), Krëfel (41), Coolblue (37) et MediaMarkt (33).

De manière générale, les entreprises connues et de grande taille augmentent les risques de litiges de consommation. Certaines entreprises faisant l'objet de nombreux dossiers de règlement de litige collaborent de manière excellente, alors que d'autres continuent à faire la sourde oreille et refusent toute collaboration. Vanden Borre par exemple collabore de manière constructive à la recherche d'une solution pour tout litige de consommation. Par contre, l'attitude des compagnies aériennes belges est quant à elle affligeante et aucune forme de collaboration n'est généralement observée.

Bien qu'elles ne soient pas souvent en règle avec la législation en vigueur, les PME font souvent preuve de bonne foi et sont même disposées à rechercher un règlement à l'amiable pour un litige de consommation. Les plus grandes entreprises considèrent les litiges de consommation comme des « dommages collatéraux » et ne sont généralement pas prêtes à investir dans le règlement extrajudiciaire des litiges.

Le suivi des recommandations

Lorsqu'une solution à l'amiable n'a pas pu être trouvée, le Service de médiation formule des recommandations à l'entreprise concernée par le litige. Celle-ci est en principe obligée de les suivre ou de justifier son refus. Elles ne sont donc pas contraignantes.

Parmi les 501 **recommandations émises** par le service de médiation, seulement 58 (11%) ont été suivies par l'entreprise, 13 ont été partiellement suivies, 67 n'ont pas été suivies et 273 n'ont même pas reçu de réponses (54% des cas). Cependant, une loi du 18 avril 2017²⁹ prévoit de sanctionner pénalement l'entreprise qui ne justifierait pas son refus de suivre la recommandation émise par le service de médiation. Le Service de Médiation pour le Consommateur va très prochainement saisir l'Inspection économique afin que cette dernière sanctionne effectivement les entreprises en défaut de réponse.

En conclusion, le Service médiation pour le consommateur n'est vraiment utile que si les parties impliquées veulent collaborer de manière constructive au cours de la procédure. Dans son rapport 2017, le service constate cependant que « *certaines entreprises refusent de collaborer. Nous sommes régulièrement confrontés à cette attitude de la part des entreprises, qu'il s'agisse de grandes multinationales ou de petits indépendants. Les entreprises doivent souvent être activement convaincues de la plus-value apportée par la médiation et l'impartialité du Service de Médiation pour le Consommateur.*

La perception par le consommateur par rapport au service est aussi parfois erronée. Nous ne sommes pas l'avocat du consommateur. Nous examinons chaque dossier en toute impartialité et essayons d'obtenir une solution pour un litige de consommation, plutôt que de faire le maximum pour obtenir une solution favorable au consommateur. L'objectif est d'obtenir à chaque fois un règlement à l'amiable. Si cela n'est pas possible et que l'entreprise semble avoir correctement traité le dossier, nous l'indiquerons aussi dans une recommandation ».

²⁹ Loi du 27 février 2017 portant dispositions diverses en matière d'Economie, M.B. 18 avril 2017.

4.3.3. Le Service de Médiation Energie

La matière étant largement régionalisée, il existe quatre services de régulation spécialisés en énergie : un fédéral et trois régionaux (la CWaPE, la VREG et BRUGEL). Mais il y a une forme de « guichet unique », c'est-à-dire une collaboration entre eux pour diriger le consommateur vers le service le plus approprié pour traiter la plainte.

Le Service fédéral de Médiation de l'Energie (SME) gère les litiges entre l'entreprise fournisseur d'électricité et de gaz naturel et le consommateur final concernant la fourniture d'électricité et de gaz naturel. Il s'agit donc des matières fédérales (protection des consommateurs, calcul du tarif social, démarchage, qualité du service clientèle, paiement des factures, changements de fournisseur, conditions générales, délais de prescription, etc.). Il est aussi compétent pour les contrats accessoires proposés par un fournisseur d'énergie auquel le consommateur est lié (entretien de chaudière, etc.).

Les Services Régionaux de Médiation pour l'Energie (SRME) gèrent les litiges entre le gestionnaire de réseau de distribution et le consommateur final ainsi que les contestations liées aux obligations régionales imposées aux fournisseurs. Il s'agit donc des compétences régionales (distribution et transport de l'énergie, obligations de service public, retard dans l'envoi d'une facture de décompte, contestation de facture, déménagement problématique, placement d'un compteur à budget, dysfonctionnement d'un compteur au gaz/électricité, problème de raccordement, absence de réponse d'un fournisseur dans les 10 jours ouvrables pour une demande de contrat d'énergie, etc.).

En cas d'urgence (notamment en cas de coupure déjà produite ou programmée), les deux médiateurs (fédéral et régional) sont compétents pour traiter le problème.

Quelques chiffres

En 2017³⁰, le Service fédéral de Médiation de l'Energie a reçu au total 5.797 plaintes (5% de plus qu'en 2016 et 37% de plus qu'en 2015). Parmi elles, 2.172 (45%) ont été jugées recevables.

Il a reçu 4.890 plaintes contre les **fournisseurs d'énergie** : Luminus (1.370 plaintes, soit 28%), Essent (869 plaintes, soit 17,8%), et Engie-Electrabel (912 plaintes, soit 18,7%). Il a reçu 1.024 plaintes contre les **gestionnaires de réseau de distribution**, principalement flamands : Eandis (591 plaintes, soit 57,7%) et Infrax (253 plaintes, soit 24,7%).

Le nombre de plaintes introduites contre les gestionnaires de réseau de distribution est plus élevé en Flandre qu'en Wallonie et s'explique en grande partie par l'existence d'un Service régional de médiation pour l'énergie en Wallonie (SRME) qui opère au sein du régulateur wallon de l'énergie (CWaPE). Ce Service de Médiation est par ailleurs spécifiquement responsable des activités et des obligations des gestionnaires de réseau de distribution en Wallonie. Au total, 844 plaintes ont été déposées contre des gestionnaires de réseau de distribution en Flandre, 117 en Wallonie et 63 à Bruxelles.

1.811 plaintes (85%) ont été clôturées avec un résultat favorable grâce à un règlement à l'amiable. Le plaignant a, dans ces cas, obtenu entière satisfaction. Un accord partiel a été trouvé pour 28 plaintes (1,3%). Pour la plupart des plaintes, le fournisseur d'énergie a procédé aux rectifications et régularisations appropriées, mais sans attribuer aucune compensation ou indemnisation (financière) ni remboursement au plaignant pour le préjudice moral subi.

³⁰ <https://www.mediateurenergie.be/sites/default/files/content/download/files/ra2017-fr.pdf>

Selon le Service de Médiation, l'augmentation continue du nombre de plaintes n'est pas seulement due aux factures d'énergie élevées, mais aussi à un certain nombre de pratiques commerciales et de vente douteuses qui émergent de plus en plus, notamment les offres conjointes et le démarchage à domicile.

Il a également traité 79 procédures dites d'urgence. Ces procédures ont pour objectif de clarifier rapidement la situation du client pour, dans les trois jours ouvrables, éviter une coupure injustifiée ou intervenir si un raccordement demandé n'est pas effectué.

L'accessibilité du service

La plupart des plaintes ont été introduites par voie électronique : via le formulaire de plainte disponible sur le site Internet (2.225 plaintes) ; via un e-mail envoyé à plainte@mediateurenergie.be (2.710 plaintes) ; via le système de plaintes électronique BELMED (4 plaintes).

Des plaintes ont également été introduites par lettre (497 plaintes) et par fax (322 plaintes). Un nombre limité de dossiers ont été introduits sur place aux bureaux du Service de Médiation (39 plaintes).

Les types de plaintes

Les plaintes reçues en 2017 avaient principalement trait à des litiges concernant :

- *Des problèmes de comptage, tels que le traitement et la correction des données de comptage, notamment lors des relevés annuels, en cas de compteur défectueux, en cas de déménagement ou d'inoccupation d'un immeuble, etc. (19,1%) ;*
- *Des problèmes de facturation, tels que l'élaboration (tardive) et la lisibilité des factures d'énergie (15,8%) ;*
- *Des pratiques de vente et commerciales des fournisseurs d'énergie (13,9%) ;*
- *Des problèmes de paiement des factures d'énergie, tels que les plans de remboursement, les (absences de) remboursements, les frais administratifs, les paiements par domiciliation, les systèmes de garantie, la (menace de) résiliation de contrats d'énergie ou de fermetures en cas de défaut de paiement (12,4%) ;*
- *La transparence des prix ou la clarté des prix et des tarifs appliqués (12,3%).*

Les autres plaintes reçues avaient trait à des problèmes de changement de fournisseur (6,4%), de qualité du service (4,7%) et à des problèmes relevant de compétences régionales (14,2%), telles que les raccordements au réseau de distribution dont les retards de raccordement, les pannes d'électricité, l'électricité verte, les obligations de Service Public et les tarifs du réseau de distribution.

Deux points d'attention

Un certain nombre de fournisseurs d'énergie offrent également des biens et services complémentaires, tels que des produits pétroliers, du bois de chauffage, des pellets, des services de conseil énergétique, de financement et d'assurance pour l'installation, l'entretien et la réparation d'appareils de chauffage, des régulateurs (thermostats), des panneaux solaires, des batteries, des outils d'économie d'énergie numériques. Étant donné que le Service de Médiation connaît de plus en plus de litiges de ce type, une catégorie distincte de plaintes a été conçue pour ces litiges depuis 2017. En 2017, le Service de Médiation a reçu 97 plaintes concernant des biens ou services complémentaires, mais il s'attend à une augmentation de ce type de plaintes.

Les pratiques de vente de certains fournisseurs représentent également un problème persistant qui ne cesse de croître. En raison de la concurrence accrue sur le marché de l'énergie, certains fournisseurs tentent de trouver des clients de manière plus active, voire plus agressive. Le Service de Médiation continue d'insister sur le respect strict des règles du code de conduite pour la « vente hors établissement » et la « vente à distance ». Il plaide en faveur de l'interdiction de certaines pratiques de vente, certainement en ce qui concerne la vente à domicile auprès de consommateurs vulnérables, tels que les personnes âgées, les personnes handicapées et les personnes défavorisées. Toutefois, une interdiction générale de la vente à domicile n'est pas conforme à la Directive européenne relative aux pratiques commerciales déloyales, mais il serait nécessaire d'obtenir un engagement de tous les fournisseurs d'énergie de ne plus pratiquer le porte-à-porte et la vente sur la voie publique ou privée.

Le suivi des recommandations

Face aux litiges, le Service de Médiation tâche de parvenir aussi souvent que possible à des solutions ou à des arrangements à l'amiable. Dans certains cas, ce n'est toutefois pas possible et des **recommandations** sont alors rédigées lorsqu'un différend est fondé, et qu'il ressort des éléments juridiques et factuels du dossier qu'il est possible de trouver une solution équitable et légitime au différend.

En 2017, le Service de Médiation a émis au total 85 recommandations. Seulement 5 recommandations ont été suivies par les entreprises d'énergie, tandis que 80 recommandations n'ont pas été suivies. Dans ces cas, le Service de Médiation ne peut que clôturer le dossier, mais le plaignant dispose de la possibilité de faire usage de cette recommandation s'il souhaite entamer une procédure judiciaire (en justice de paix) à l'égard de l'entreprise d'énergie concernée.

Depuis 2012, il apparaît clairement que ce Service de Médiation Energie constitue un point de contact direct pour les clients qui ont un litige avec une entreprise d'énergie. Même si les plaintes irrecevables ne sont pas en principe de la compétence du Service de Médiation, elles sont quand même suivies par celui-ci. Ces plaintes sont en effet transmises à l'entreprise d'énergie avec la demande d'aider davantage les clients et de fournir une réponse au Service de Médiation. S'il ressort de cette réponse que le litige ne reçoit pas de suite satisfaisante, **le Service de Médiation donne au client la possibilité d'introduire une nouvelle plainte recevable auprès du Service de Médiation. Cette procédure s'avère particulièrement utile pour les consommateurs vulnérables** qui n'ont pas toujours les compétences nécessaires pour respecter les procédures de plaintes (respect des délais, preuves à fournir...).

Les demandes d'information

Le Service de Médiation Energie est compétent pour le règlement alternatif des litiges et ne traite donc pas, en principe, des demandes d'informations. Il en reçoit néanmoins de nombreuses, tant par écrit que par téléphone, et il y répond.

En 2017, il y a eu plus de 4.000 demandes écrites et orales. Cela représente une moyenne de près de 20 demandes ou appels par jour ouvrable. Le Service de Médiation essaie d'y répondre dans la mesure du possible ou à tout le moins d'orienter, au minimum, la personne vers les services fédéraux ou régionaux compétents. Les demandes d'information téléphoniques concernaient principalement la procédure de traitement des plaintes, les appels de ménages qui sont menacés de coupure ou les demandes de raccordement d'urgence, l'évolution des prix de l'énergie et des tarifs de distribution, la comparaison des prix entre les fournisseurs, les pratiques commerciales des fournisseurs, les tarifs sociaux et toutes sortes de taxes/prélèvements.

Il est à noter que près de la moitié des demandes téléphoniques concernaient des questions qui étaient en premier lieu destinées au fournisseur d'énergie ou au gestionnaire de réseau de distribution. Ces

appels montrent que les entreprises d'énergie ne sont pas encore suffisamment accessibles pour leurs clients et qu'elles se déchargent de cette mission d'information sur le Service de médiation, dont les coordonnées figurent de manière visible sur la facture d'énergie.

Cas concret

Juliette vient de recevoir sa facture d'électricité. Elle constate que celle-ci a triplé par rapport aux précédentes. Juliette tente de comprendre mais l'illisibilité de la facture rend l'exercice impossible. Elle tente donc de joindre le service clientèle de son fournisseur et, au bout d'une longue attente, elle tombe sur quelqu'un. Malheureusement, la personne au bout de la ligne lui tient un discours incompréhensible et la menace même de poursuites si elle ne paye pas. Scandalisée par ces pratiques, Juliette souhaite porter plainte.

Pour ce faire, elle devra :

- *Se renseigner au **SPF Economie**, qui a l'énergie dans ses compétences, via le Contact Center ;*
- *On l'informe qu'il existe un **service de médiation pour l'énergie** et on lui fournit les coordonnées ;*
- *Juliette prend contact avec ce service qui lui explique les différentes démarches qu'elle devra faire avant d'introduire sa plainte, et notamment **prendre contact avec le fournisseur afin de régler le différend en interne**. Bien que Juliette ait déjà contacté le fournisseur par téléphone, on lui demande d'avoir une preuve de ses démarches. Juliette pense alors à envoyer un courrier recommandé avec accusé de réception ;*
- *Une fois sa plainte introduite dans les formes, le médiateur va tenter de trouver une solution raisonnable pour les deux parties. Il a 90 jours pour faire son enquête, entendre les points de vue des deux parties et trouver un **compromis ou formuler une recommandation** ;*
- *Cette recommandation n'est **pas contraignante**. L'entreprise peut ne pas suivre cette recommandation. Dans ce cas, elle doit dire pourquoi.*

Malheureusement pour Juliette, le fournisseur décide non seulement de ne pas suivre la recommandation, mais en plus il n'en fournit pas la raison.

Entre-temps, Juliette ayant décidé de ne pas payer la facture contestée, des frais de rappel se sont accumulés. Le fournisseur n'a pas respecté la loi : en effet, une fois que la procédure devant le médiateur est engagée, la procédure de recouvrement du fournisseur est suspendue.

*Ces raisons encouragent Juliette à introduire une procédure devant le **juge de paix**.*

4.3.4. Le règlement des litiges transfrontaliers

Le règlement des litiges transfrontaliers est assuré par le Centre Européen des Consommateurs (CEC). Celui-ci conseille les citoyens sur leurs achats dans l'UE et leur propose, si nécessaire, une assistance juridique en cas de litige. La spécificité du CEC est d'intervenir en tant que médiateur dans des **litiges transfrontaliers**, c'est-à-dire des litiges entre un consommateur belge et un commerçant d'un autre Etat membre de l'Union européenne (Norvège et Islande inclus).

En 2017, le CEC a reçu 2.486 demandes d'informations (+29% par rapport à 2016), 6.753 plaintes de consommateurs belges contre un commerçant étranger et 916 plaintes de consommateurs étrangers contre un commerçant belge. Les plaintes portaient principalement sur les techniques de vente (31%), la livraison (26%), le produit ou le service lui-même (21%) et les conditions du contrat (11%). Le CEC a pu aboutir à une solution amiable dans 53% des cas.

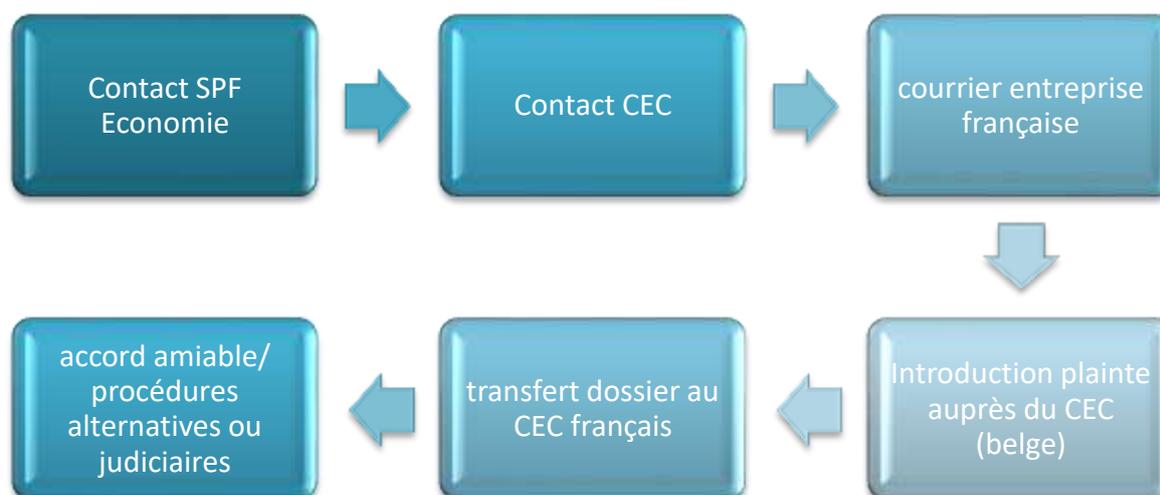
Les problèmes les plus fréquents rencontrés par les consommateurs concernaient des pratiques de vente en ligne lors d'achat de produits de santé (commande en ligne d'échantillons gratuits via les réseaux sociaux, masquant en réalité un abonnement payant caché), ainsi que des pratiques de vente trompeuses par téléphone (réductions de prix sur des voyages, cachant un abonnement payant).

Cas concret

Juliette veut acheter une cafetière sur Amazon pour 25 euros. Elle clique sur le bouton « livraison en jour ouvré gratuite » et reçoit sa cafetière 24 heures plus tard. Un mois plus tard, elle découvre sur sa carte Visa un autre prélèvement de 49 euros. Juliette s'interroge sur son montant prélevé et contacte Amazon. Celui-ci lui répond qu'elle a en réalité souscrit à un abonnement « Amazon premium » en choisissant le mode de livraison de 24 heures. Furieuse, Juliette décide de porter plainte.

Pour ce faire, Juliette pourra :

1. Se renseigner auprès du SPF Economie, via le Contact Center, afin de connaître ses droits et les différents recours qui s'offrent à elle (recours extrajudiciaire ou recours judiciaire), en précisant qu'il s'agit d'un problème avec une entreprise française ;
2. Le Contact Center lui renseigne le **Centre Européen des Consommateurs**, et lui transmet ses coordonnées ;
3. Juliette se met donc en contact avec le CEC pour savoir comment introduire sa plainte en bonne et due forme ;
4. On l'informe qu'elle doit avoir déjà adressé un **courrier à l'entreprise** mais n'a trouvé aucune solution ;
5. On l'informe que sa demande doit également contenir des **documents utiles** au traitement de la plainte (confirmation d'achat, preuve de paiement, correspondance avec l'entreprise...);
6. Le CEC belge confirme **l'enregistrement de la plainte** par un accusé de réception et celle-ci est analysée par un juriste ;
7. Le CEC belge transmet la plainte au CEC français qui se met en contact avec l'entreprise en vue de trouver ensemble une **solution amiable** au litige ;
8. En cas de **réussite**, le CEC français informe le CEC belge de la solution trouvée. Le CEC belge en informe Juliette ;
9. En cas d'**échec**, le CEC informe Juliette sur les procédures judiciaires et extrajudiciaires qu'elle peut encore tenter (procédure européenne pour la résolution des petits litiges).



5.

Evaluation des services de médiation

5.1. Une visibilité médiocre des recours existants

De manière générale, les consommateurs connaissent très peu l'existence des services de médiation ni les recours possibles en cas de litige avec une entreprise. Le consommateur isolé se sent en situation de faiblesse par rapport aux entreprises et le rapport de force n'est pas en sa faveur. Il a généralement connaissance du recours en justice, mais celui-ci est rarement approprié pour ce type de litige, dont l'enjeu financier est trop faible pour tenter une procédure coûteuse. Le règlement extra-judiciaire est donc tout à fait pertinent et même indispensable pour aider les consommateurs à introduire une plainte contre une entreprise. Il l'est aussi pour dissuader les entreprises de développer des pratiques commerciales douteuses en toute impunité.

Pourtant, force est de constater que les pouvoirs publics font très peu la promotion de l'existence de ces services. En 2016, une enquête a démontré que moins d'une personne sur deux connaît ne fût-ce que l'existence des services de médiation, qu'ils soient compétents pour les litiges avec une instance publique (administration, poste, SNCB...), ou avec une entreprise privée (banques, assurances, télécoms...).

Si nous ne dévoilons pas davantage les résultats de cette enquête ni les commanditaires, c'est parce que cette enquête est confidentielle... Cette confidentialité est révélatrice d'un manque de volonté politique d'en faire la promotion ni d'améliorer l'efficacité des services de médiation, qu'ils soient publics ou privés.

Si le consommateur est en capacité de chercher (avoir le temps, utiliser un ordinateur, comprendre la dénomination et l'objectif des différents services proposés), il trouvera une multitude d'informations et de canaux différents pour avoir un renseignement, porter plainte ou signaler un problème. En réalité, il n'y a pas de mauvaises manières de faire, mais il y a trop de choix et il est très difficile de s'y retrouver pour le consommateur lambda. L'ombudsman du consommateur aurait dû être un guichet unique qui dispatche ensuite vers le service compétent. En pratique, l'ombudsman du consommateur ne s'affiche pas comme tel. Et même pour l'ombudsman du consommateur, la répartition des compétences est un vrai casse-tête...

Pour certains consommateurs, l'internet n'est pas facile... et certains pourraient être tentés de se rendre sur place. Nous avons fait l'exercice de nous rendre au SPF Economie, au sein duquel plusieurs ombudsmans sont situés, pour tester la visibilité et l'accessibilité. En arrivant au 8, boulevard Albert II à Bruxelles, la confusion est totale car vous vous retrouvez devant une série de sonnettes dont l'appellation est confuse si vous ne savez pas précisément à quel ombudsman vous devez vous adresser. La porte d'entrée est couverte par un film opaque qui empêche la visibilité sur le hall d'entrée (voir photo de couverture). De là à croire qu'on décourage le consommateur de se rendre sur place, il n'y a qu'un pas...



Est-ce le manque de moyens financiers pour le développement de ces services qui guide ce choix d'une communication opaque ? Ou le choix de privilégier le développement du marché commercial plutôt que la protection du consommateur ? Ou encore, plus pragmatiquement, le souhait des différents services de conserver leurs prérogatives ... Ces hypothèses sont à prendre en considération dans le manque de visibilité de certains services.

Une réalité qui montre que, même en matière de protection des consommateurs, les intérêts « corporatistes » passent parfois avant l'objectif qui a prévalu à la création de ces services.

Le numéro de téléphone des services de médiation doit obligatoirement être indiqué sur les factures et les sites internet des entreprises, mais outre ces mentions obligatoires, les services de médiation font généralement peu de choses pour se faire connaître.

La visibilité des résultats de leur action est très faible également. Chaque service a l'obligation de publier un rapport d'activités annuel (celui de la Commission Conciliation Construction n'est pas accessible sur leur site internet). Ces rapports sont très instructifs sur l'évolution du marché et des pratiques commerciales, mais ils ne sont pas rendus suffisamment publics (à part sur leur site internet) et ne sont généralement pas présentés aux mandataires politiques.

5.2. Des compétences floues... Et le flou pour le consommateur !

Outre le traitement des dossiers résiduels, le Service de Médiation pour le Consommateur a pour mission de transférer les dossiers correctement aux services compétents pour la matière concernée. Pour certaines entités qualifiées, c'est clair. Vous avez un problème avec votre opérateur téléphonique, votre fournisseur d'énergie, votre banque, votre assureur ou la SNCB ? Ces secteurs sont couverts par un service de médiation, leur champ d'action est clair et le Service de Médiation pour le Consommateur sait exactement à qui il faut transmettre les plaintes.

Mais les choses sont nettement moins claires pour d'autres entités qualifiées. Elles ne couvrent pas un secteur complet mais sont seulement compétentes dans certains cas particuliers. Ainsi, la **Commission de Conciliation Construction** est compétente pour des litiges techniques, mais pas pour des litiges juridiques. Un litige avec un entrepreneur ne vous permet pas non plus de vous adresser d'office à la **Commission de Conciliation Construction**. Pour la **Commission de Conciliation Auto-moto**, les litiges relatifs à l'entretien et la réparation ne relèvent pas de sa compétence. Lorsque vous avez un litige avec un garage, par exemple, vous ne pouvez donc pas automatiquement faire appel à la Commission de Conciliation Auto-moto. Et finalement, si vous rencontrez un problème en tant que voyageur, vous ne pouvez pas toujours vous tourner vers la **Commission de Litiges Voyages**.

C'est donc loin d'être une situation optimale pour le consommateur qui est encore trop souvent, contrairement aux intentions du législateur, trimbalé de droite à gauche. Il recommande aux secteurs concernés de créer des entités qui couvrent le secteur entier. Ce serait bénéfique pour le résultat de la médiation et pour la confiance du consommateur dans le secteur.

5.3. Une accessibilité insuffisante

La législation européenne (transposée dans le livre XVI du Code de droit économique belge) prévoit que ces services doivent être accessibles, mais n'oblige pas à une accessibilité physique (contact personnel). La notion d'accessibilité est donc très relative. Elle dépend du médiateur lui-même et de sa conception du service au public. En réalité, la différence se marque notamment entre les médiateurs dits « publics » (Poste, télécoms, énergie, SNCB) et les privés (banques, assurances). Par exemple, en consultant les sites web des ombudsmans précités, on peut remarquer que ceux des banques et des assurances ne mentionnent pas une éventuelle accessibilité physique de leurs bureaux, alors que c'est le cas pour les premiers.

La plupart des procédures se déroulent essentiellement par mails, fax, et parfois par téléphone. L'accès aux services est clairement insuffisant, surtout si on pense aux personnes vulnérables, ayant des difficultés à rédiger un courrier, utiliser internet, classer ses factures (reçues de plus en plus souvent par internet), avoir les preuves de ses démarches, télécharger des documents...

Une enquête en interne réalisée par un service de médiation a montré que les plaintes proviennent principalement des personnes les plus favorisées. « Les plus riches se plaignent, pas les plus pauvres ! », nous faisait remarquer un médiateur.

On pourrait aller jusqu'à penser que l'inaccessibilité est parfois organisée pour dissuader de porter plainte.

Dès lors, la question est clairement posée de l'accès de ce type de service pour les consommateurs précarisés. Le minimum serait que toute entité qualifiée permette le dépôt de plainte sur place dans les locaux du médiateur. Mais ce n'est pas suffisant. C'est en amont que la question doit être traitée, en développant des services de première ligne dans lesquels les consommateurs peuvent se rendre pour connaître leurs droits, les aider à constituer leur dossier, leur conseiller les démarches à entreprendre... Cela constitue un réel problème qui n'est pas résolu, vraisemblablement faute de moyens budgétaires. Il y a de grosses lacunes, principalement dans l'assistance aux personnes par contact personnel.

Une décentralisation des points de contact dans les principales villes pourrait être une réponse partielle à ce besoin de contact direct. Des personnes sont prêtes à prendre le bus pour aller avec leur dossier dans une ville proche, pas pour venir dans un ministère à Bruxelles...

Par ailleurs, nous sommes entrés dans l'ère du Tout au numérique, et les pouvoirs publics pensent que tout peut se résoudre par internet. C'est loin d'être le cas pour tout le monde et cette vision est de plus en plus discriminante. Il suffit d'interroger les personnes qui sont en charge de l'insertion socio-professionnelle pour le confirmer.

5.4. Des procédures différentes et peu claires

Le mode de fonctionnement de chaque service de médiation influence très fort la manière dont les consommateurs sont pris en considération. Nous ne citerons que quelques exemples de disparités qui ne contribuent pas à une bonne approche de la défense des consommateurs.

Les procédures varient selon les services, que ce soit ceux qui sont reconnus pour la conciliation, l'arbitrage ou la médiation.

Pour les procédures de conciliation, par exemple, dans la Commission Conciliation Construction, les parties ne peuvent plus sortir de la procédure une fois celle-ci entamée, alors que dans la Commission de Litiges Voyages, Cellule Conciliation, les parties peuvent sortir de la procédure à tout moment. Pourquoi ne pas uniformiser tout cela ? Idem pour les Commissions d'arbitrage.

Pour les services de médiation (ombudsman), les différences sont encore plus flagrantes. Par exemple, les conditions de recevabilité ne sont pas les mêmes dans tous les services de médiation. Certains ombudsmans acceptent le dépôt d'une plainte sur place, dans les locaux du médiateur, alors que d'autres le refusent. Chez l'Ombudsman des assurances, on peut téléphoner pour avoir un premier avis, alors que l'Ombudsman des banques (ombudsfin) ne le permet pas.

Le système des ombudsmans fonctionne à géométrie variable. Ça dépend d'un ombudsman à l'autre et de leur bon vouloir. Certains sont très actifs, d'autres ont tendance à se déclarer un peu trop rapidement incompetents. Leurs rapports annuels sont également très inégaux ; certains sont très circonstanciés, d'autres sont beaucoup plus lacunaires, ne citent pas le nom des entreprises, ne font pas de recommandations au pouvoir politique...

Certains services de médiation ont du retard dans le traitement des plaintes. Pour le consommateur, c'est sans conséquence grave car le montant du litige est bloqué, mais ce n'est pas le cas pour tous les médiateurs car le retard s'accumule...

Les différences se marquent même au niveau du **coût de la médiation**. Gratuite chez l'ombudsman Energie, la Commission de Litiges Voyages demande 50 euros pour l'ouverture d'un dossier. Mais il faut savoir que celle-ci ne traite que les dossiers des entreprises qui l'ont reconnue compétente dans leurs conditions générales de vente (ex : Tui...). Les dossiers provenant des autres services sont traités par le Service de Médiation pour le Consommateur. Cela signifie que la manière dont un litige de voyage est traité (et son coût) dépend de la volonté des entreprises. Encore un exemple de disparité en matière de procédure qui devrait être réglée par le législateur.

La Commission Conciliation Construction demande quant à elle 275€ HTVA pour l'introduction d'une plainte. Cela signifie de facto que la majorité des consommateurs n'introduisent pas de plainte lorsque les montants ne sont pas élevés, a fortiori s'ils ne sont pas certains du résultat de la médiation. Le règlement de la Commission Conciliation Construction a pourtant été approuvé par le SPF Economie.

Autre exemple, celui de l'Ombudsman du commerce. Celui-ci traite uniquement les plaintes entre un consommateur et un commerçant « enregistré ». Qu'est-ce que cela signifie ? Cela veut dire que, selon le commerçant visé par le consommateur, la plainte sera traitée différemment. Si le commerçant est enregistré, la plainte va chez l'Ombudsman du Commerce. Si le commerçant n'est pas enregistré, la plainte ira alors chez le Service de Médiation pour le Consommateur. Ce qui pose un gros problème pour le consommateur dans la mesure où les conditions d'accès ne sont pas les mêmes ! En effet, pour que l'Ombudsman du Commerce soit compétent, il faut que le commerçant soit enregistré, comme nous l'avons expliqué plus haut, mais il faut aussi que la plainte ait une valeur supérieure à 25 euros ! Ce qui n'est pas le cas du Service de Médiation pour le Consommateur !

La question de la **recevabilité des dossiers** doit également être soulevée car elle diffère d'un ombudsman à l'autre et est sujette à interprétation. Comme signalé précédemment, la condition principale de recevabilité d'un dossier par un service de médiation est que le consommateur ait préalablement contacté l'entreprise pour tenter de régler directement le litige.

Tous les services de médiation exigent cette « tentative de conciliation préalable » sauf l'Ombudsman des assurances. Pourquoi ? Parce que celui-ci estime que cette notion n'est pas claire. Un mail à l'adresse générale de l'entreprise est-il suffisant ? Faut-il avoir contacté plus précisément le service clientèle ou le service après-vente ? Un courrier non recommandé est-il valable ? Les consommateurs ont souvent des difficultés à s'y retrouver dans la manière d'entrer en contact et de signaler une plainte à une entreprise, et il faut reconnaître que cette information ne se trouve généralement pas indiquée sur la page d'accueil de leur site internet...

L'exception faite par l'Ombudsman des assurances est donc pertinente et met en avant la nécessité d'uniformiser les critères de recevabilité. Faut-il maintenir l'obligation de contact préalable avec l'entreprise ? Et si oui, comment cette obligation doit-elle être réalisée ?

Il y a également des disparités quant au **suivi des recommandations** par les entreprises. La Directive européenne pour le traitement alternatif des litiges prévoit qu'il puisse y avoir de véritables décisions à l'issue d'une médiation. Certains pays européens appliquent davantage la logique de l'arbitrage (qui aboutit à une décision contraignante). Ce n'est pas le cas en Belgique, où les services de médiation se contentent de rédiger des recommandations non contraignantes pour les entreprises. De plus, les entreprises n'ont pour l'instant pas l'obligation de motiver leur refus d'appliquer les recommandations du médiateur, à l'exception des secteurs des télécommunications et de la poste.

Par exemple, pour ce qui concerne l'ombudsman Télécoms, l'opérateur concerné dispose d'un délai de 20 jours ouvrables pour motiver sa décision au cas où il ne suivrait pas la recommandation. Après expiration de ce délai, le service de médiation envoie un rappel à l'opérateur concerné. Celui-ci dispose d'un délai supplémentaire de vingt jours ouvrables pour tout de même motiver sa décision au cas où il ne suivrait pas la recommandation. En cas de non-respect de ces dispositions, l'opérateur de

télécommunications s'engage à exécuter la recommandation en ce qui concerne les aspects spécifiques au plaignant.

Comme signalé précédemment, le Service de Médiation pour le Consommateur a également l'intention de faire appliquer cette obligation de réponse.

La généralisation de cette obligation à tous les ombudsmans pourrait être de nature à améliorer la confiance du consommateur dans ces systèmes alternatifs de résolution des litiges. Nous sommes effectivement dans la sphère de la médiation, et c'est le compromis qui sera d'abord recherché. Mais quid d'une entreprise qui non seulement ne respecte pas la loi et qui ne se donne pas plus la peine de répondre à la recommandation du médiateur ? Dans ce cas, le médiateur n'a pas les armes nécessaires pour défendre le consommateur, et celui-ci devra se tourner vers le juge de paix.

L'**indépendance** de certains ombudsmans et leur impartialité sont également à prendre en compte. C'est en effet une condition sine qua non pour être reconnu comme entité qualifiée par le SPF Economie. Le SPF Economie a agréé ces ombudsmans et les a déclarés indépendants mais ces dossiers d'agrément ne sont pas publics. Il est donc difficile d'estimer le sérieux et l'impartialité avec lesquels cette exercice a été fait.

Exemples : Avant 2015, l'**Ombudsfm** était composé d'un représentant des banques et d'un représentant des consommateurs. Lorsqu'une plainte leur arrivait, ils devaient se mettre d'accord pour proposer une solution au client et à la banque. Et s'ils n'étaient pas d'accord entre eux, ils devaient passer devant un comité d'experts (3 représentants de banques, 3 des consommateurs) qui prenait les décisions et publiait les avis sur le site, ce qui pouvait servir de jurisprudence. Le SPF économie a malheureusement mis fin à ce mode de fonctionnement paritaire, notamment pour des raisons budgétaires.

La même question de l'impartialité peut également être posée pour le nouvel ombudsman des **huissiers de justice** qui a été nommé par ses pairs, à savoir la Chambre nationale des huissiers de justice.

L'**Ombudsman du Commerce** est une asbl fondée par Coméos (représentant le secteur de la grande distribution) et est situé dans ses locaux. De plus, l'Ombudsman du Commerce est financé par des commerçants membres de l'Ombudsman. On peut légitimement se poser la question de savoir si les conditions d'impartialité et d'indépendance sont effectivement bien remplies.

L'on peut également se questionner sur l'indépendance et l'impartialité de certains services de médiation lorsque ceux-ci sont financés en partie par une fédération professionnelle. (Voir 4.1.3)

L'indépendance par rapport au pouvoir politique doit également être une préoccupation. Puisque le ministre de l'Economie est également ministre des Consommateurs, où met-il le curseur entre la défense des intérêts des entreprises et ceux des consommateurs ? Cette clé de lecture ne doit pas échapper aux organisations de consommateurs...

5.5. Un manque de services de première ligne

Certains médiateurs relèvent le fait que les plaintes déposées par internet sont très mauvaises car elles sont très peu instruites. De nombreuses personnes ont des difficultés à comprendre les questions, à rédiger un texte sur internet, à lire convenablement les conditions générales d'un contrat de vente... De manière générale, les médiateurs ne traitent pas les plaintes qui sont incomplètes, ou lorsque

l'entreprise n'est pas ou est mal identifiée. Par ailleurs, comment savoir si votre plainte est fondée et a des chances d'aboutir si vous n'avez pas eu l'occasion de poser la question à un service juridique ou à quelqu'un qui connaît bien la matière ? Ou si vous n'êtes pas abonné à Test-Achats qui fournit ce type de service ?

Deux exemples dans le domaine de l'énergie

- Le médiateur fédéral est en contact régulier avec la VSZ, une association de protection des consommateurs et de médiation de dettes active en région germanophone. Les plaintes qui ont transité par la VSZ avant d'arriver chez le médiateur ont été préparées grâce à un contact personnel qui permet de poser les bonnes questions, de mieux cerner le problème et recueillir les pièces nécessaires à étayer le dossier. Ce passage par un service de première ligne permet de faire le tri entre les plaintes non recevables et recevables. Les premières sont traitées par l'association, les secondes sont transmises au service de médiation. Cela augmente fortement le taux de réussite des dossiers en faveur des consommateurs.
- L'association bruxelloise Infor GazElec aide également les personnes à préparer leur dossier de plainte. Ensuite, Infor GazElec aide la personne à déposer plainte auprès de l'entreprise concernée par le litige puisque c'est une condition préalable pour pouvoir déposer un dossier au service de médiation. Puis, en fonction de la réponse obtenue de l'entreprise ou du fournisseur, l'association oriente la personne vers le service de médiation ou vers la justice de paix.

Comme le précise Nicolas Poncin, responsable d'Infor GazElec, *« on a la chance d'avoir un médiateur qui prend son rôle très à cœur et qui accorde beaucoup d'importance à l'accès à son service. Il va un peu partout pour expliquer ce qu'il fait et pour trouver des acteurs-relais. Car le gros problème en termes d'accès à ces services, c'est leur **non-accès physique**. C'est une grosse dérive de beaucoup de services à l'heure actuelle. Or, Internet, la poste ou même le téléphone restent des moyens d'accès compliqués pour beaucoup de gens, et même pour des gens qui ne sont pas spécialement précarisés. Il faut pouvoir expliquer la complexité d'un dossier »*.

L'importance de services de première ligne pour aider les personnes à constituer leur dossier est soulignée par l'ensemble des acteurs de la protection des consommateurs, y compris les médiateurs. Et ceux-ci sont également fondamentaux pour aider les personnes qui veulent se rendre ou sont convoquées par la justice de paix.

6.

Conclusions et propositions

En guise de conclusion à ce panorama des différentes voies de recours possibles en matière de protection des consommateurs, nous épingleons quelques constats transversaux et suggérerons quelques pistes.

6.1. Les principaux constats

6.1.1. Vulnérabilité des consommateurs

De manière générale, les consommateurs - toutes catégories socio-économiques confondues - sont placés dans une relation inégalitaire face à des entreprises dont les techniques commerciales parfois sournoises sont bien rôdées, et qui disposent de moyens juridiques leur permettant de frôler la frontière de la légalité en matière de pratiques de vente.

Selon un principe bien ancré dans la culture du business anglo-saxon, un consommateur informé est un consommateur protégé. Or, la complexité des réglementations en matière commerciale et de protection des consommateurs et les nombreuses modifications qu'elles subissent pour s'adapter à l'évolution des pratiques du marché empêchent un consommateur même bien informé de déceler les pratiques commerciales illégales, les clauses abusives dans les contrats de vente, les publicités mensongères, pour ne citer que quelques exemples.

Parmi les évolutions significatives altérant les possibilités de recours des consommateurs, la vente en ligne et la mondialisation du commerce affectent en particulier les consommateurs les plus vulnérables, ceux qui n'ont pas accès à internet (les personnes âgées notamment) ou ceux qui le maîtrisent mal.

Les travailleurs sociaux témoignent de la difficulté rencontrée par de nombreuses personnes pour comprendre, consulter et classer les factures reçues par internet. Or, comment vérifier si la facture

que l'on reçoit par internet est correcte, par exemple lorsque l'on rencontre même des difficultés à accéder à son espace client ?

La « virtualité » des factures et le manque d'accessibilité des services après-vente poussent même certains consommateurs à accorder moins d'importance au non-paiement d'une facture. Un travailleur social témoigne : « *A force de rendre les choses virtuelles, on pousse les gens à ne pas payer. Qu'est-ce que tu t'en fous de ne pas payer à une entreprise que tu ne connais que via ton écran !? Par contre, ne pas payer quelqu'un (ou un magasin) que tu vois régulièrement, c'est plus compliqué. Je n'ai pas les preuves mais j'en suis persuadé. Les gens ont l'impression qu'ils n'ont pas d'interlocuteur, mais ils ne se rendent pas compte des conséquences dramatiques que ça peut avoir de ne pas payer une facture, même petite* ». Il suffit de constater la longueur des files devant le ministère des Finances pour se rendre compte que le « Tax-on-web » ne remplace pas la nécessité de maintenir un contact physique.

Malgré le fait que la fracture numérique diminue sur le plan de l'équipement, la « fracture numérique d'usage » ne fait que s'aggraver. Et cela ne semble pas émouvoir les pouvoirs publics qui lèvent progressivement toutes les barrières qui freinent le commerce et la facturation en ligne. La Flandre - et le ministre du numérique Alexander De Croo - est le fer de lance de cette tendance, poussée dans le dos par les directives européennes au nom de la libre concurrence.

Certaines techniques de vente ciblent en particulier les plus vulnérables. Nous pensons à celles qui incitent le consommateur à contracter des crédits alors que le vendeur sait pertinemment bien que la personne connaît déjà des difficultés financières (le regroupement de crédits, par exemple). La plateforme Journée sans crédit interpelle depuis plus de dix ans le législateur pour qu'il mette fin aux pratiques commerciales qui contribuent clairement au surendettement.

Citons également le démarchage à domicile (par des fournisseurs d'énergie notamment) qui sévit particulièrement dans les quartiers de logements modestes, souvent habités par des personnes âgées et/ou à faibles revenus. Ces démarcheurs tablent notamment sur le fait que ces quartiers ont un taux d'occupation important en journée et que la majorité des personnes n'ont pas conscience de signer un contrat qui les engage, ou ne connaissent pas ou n'exercent pas leur droit de rétractation (14 jours calendrier après la signature d'un contrat conclu en dehors des locaux de l'entreprise).

6.1.2. Pratiques illégales de masse

La méconnaissance quasi totale de la part des consommateurs de ce que peuvent faire ou ne pas faire les entreprises en matière de pratiques commerciales est interpellante. Méconnaissance parce que la législation est très compliquée, mais également parce que dans le processus de signature d'un contrat, dans la manière dont les sites de vente en ligne sont présentés ou encore dans la rédaction des contrats de vente et des conditions générales, rien n'est conçu pour faciliter la compréhension et l'accessibilité des informations. On pourrait aller jusqu'à affirmer que, bien souvent, tout est conçu pour inciter le consommateur à signer un contrat ou commander en ligne le plus vite possible, en flirtant avec les limites des réglementations en matière de protection des consommateurs et de déontologie.

Pire encore, on peut légitimement se demander si le manque de contrôle et la faiblesse des sanctions à l'égard de pratiques commerciales illégales n'encouragent pas certaines grosses entreprises à faire un calcul cynique coût-bénéfice et à développer des comportements illégaux en toute connaissance de cause.

Un exemple fictif simple. Si un fournisseur de télécommunication ou d'énergie effectue mensuellement une surfacturation de 2 euros sur tous ses clients, il peut tabler sur le fait que 98% d'entre eux ne s'en rendront pas compte. Le fournisseur gagnera donc 2 euros sur une multitude de

factures mensuelles, se basant sur le principe que les petits ruisseaux font les grandes rivières. Les 2% de clients qui auront épiluché leur facture prendront peut-être contact avec le fournisseur. Celui-ci va les choyer en se confondant en excuses et en faisant « un geste commercial » pour éviter des plaintes en justice.

Et puisque les consommateurs font rarement appel aux services de médiation et saisissent encore plus rarement la justice, « *il arrive que des fournisseurs attendent d'être cités en justice [ou d'être trop souvent épinglés par le service de médiation] pour enfin accepter de respecter la législation, par exemple en diminuant des frais de rappel exorbitants ou en abandonnant une clause abusive dans un contrat de vente. Conscients qu'ils violent la loi, seule la menace d'une sanction les pousse à s'y conformer* »³¹.

Mais au vu de la légèreté des sanctions, il est parfois rentable pour une entreprise de violer sciemment la législation...

Tant au niveau du SPF Economie que de la justice de paix, l'encombrement des tribunaux, le manque de contrôle et la faiblesse des sanctions contribuent au développement des pratiques commerciales « borderline » ou illégales. Selon Jean-Philippe Ducart, « *les plus grosses failles dans la législation sur la protection des consommateurs se situent dans la faiblesse des moyens d'exécution (contrôles) et de coercition (sanctions). Les entreprises en arrivent à avoir davantage peur des réseaux sociaux qui risquent de salir leur image de marque) que de la justice...* ». A moins que la multiplication des procédures de réparation collective (class actions) ne commence enfin par remplir une de ses missions, à savoir dissuader les entreprises d'organiser ou de « laisser courir » des pratiques commerciales illégales à grande échelle ? L'avenir le dira, puisque la loi sur les class actions adoptée en 2014 commence seulement à produire ses effets.

6.1.3. Manque de visibilité des services

Or, outre la voie judiciaire pour le règlement d'un litige, les consommateurs disposent de multiples possibilités pour signaler des abus ou porter plainte lorsqu'ils sont face à un litige avec une entreprise ou un fournisseur.

Il est cependant regrettable que l'information sur l'existence et les conditions d'accès des différents services fasse cruellement défaut pour la grande majorité des consommateurs. Ce n'est pas tant la multiplicité de ces services qui pose question mais leur manque de visibilité et l'absence de règles communes notamment en termes d'accessibilité.

Pointons également le manque de clarté quant à leur objectif et leurs compétences. Un exemple : on incite les consommateurs à signaler des abus ou à déposer une plainte à l'Inspection économique, mais on ne dit pas assez que son rôle principal est de contrôler les pratiques de commerce, et qu'elle ne s'occupe donc pas de suivre les dossiers individuels.

Un autre exemple est celui du point de contact du SPF Economie : accessible uniquement par internet, ce n'est que tout en fin de parcours sur le site que le consommateur a la possibilité d'entrer en contact avec le service de médiation. Or, ce site est censé être la principale voie de signalement d'abus et de dépôt d'une plainte auprès d'un médiateur.

³¹ *Accès à l'énergie : Que nous disent les juges ?* Analyse de la jurisprudence en Wallonie, Energie Info Wallonie, 2016, page 65.

6.1.4. Manque de moyens... et de volonté

Le manque de contrôle du respect de la législation est constamment dénoncé par les associations de protection des consommateurs. Tant le SPF Economie que le SPF Justice sont affaiblis par les restrictions budgétaires successives. Ces restrictions iraient-elles jusqu'à ne pas faire la promotion des services de médiation afin de ne pas devoir augmenter leurs moyens de fonctionnement ? La question mérite d'être posée. Même constat au niveau de la justice de paix, qui doit faire face simultanément à l'augmentation du nombre de dossiers et à la diminution du personnel de justice.

Par ailleurs, la plupart des associations de protection des consommateurs sont également affaiblies par les restrictions budgétaires et doivent de plus en plus se battre contre la politique du « tout au marché » qui s'impose à tous les niveaux de pouvoir (belge, européen, mondial).

En résumé, la protection des consommateurs est affaiblie par :

- La complexité de la réglementation, le manque d'information des consommateurs ;
- La confidentialité des voies de recours ;
- Les montants relativement faibles des préjudices qui ne les incitent pas à porter plainte en cas d'abus, et la relation inégalitaire entre un consommateur isolé et une grande entreprise ;
- La numérisation galopante qui fragilise encore davantage les consommateurs peu informés/peu outillés ;
- L'imagination sans limite des entreprises commerciales pour inciter à la consommation ;
- Le manque de contrôle du respect de la législation de la part du SPF Economie, par manque de moyens et de volonté politique ;
- La faiblesse des sanctions au regard des bénéfices engendrés par des pratiques commerciales agressives ;
- Le délabrement de la Justice et l'encombrement des justices de paix ;
- Le manque cruel de services d'aide de première ligne pour aider les consommateurs à déposer une plainte auprès d'un médiateur ou se défendre en justice.

6.2. Quelques propositions pour améliorer la protection des consommateurs

6.2.1. Assurer un haut niveau de protection de TOUS les consommateurs

Il est communément admis que la législation en matière de protection des consommateurs a atteint un haut niveau de protection en Belgique, notamment grâce à l'impulsion de l'Union européenne qui est attentive à une « harmonisation vers le haut » dans l'ensemble des pays européens. Deux bémols cependant par rapport à ce constat.

Tout d'abord, le législateur part généralement du postulat que tous les consommateurs sont informés quant à la réglementation commerciale et aux possibilités de faire respecter leurs droits. Or, c'est très loin d'être le cas.

Il est donc indispensable que, lors de toute élaboration d'une loi ou d'une réglementation, le législateur prenne comme référence « le consommateur le plus faible » et non « la grande masse

des consommateurs moyens ». Car si on améliore les droits des marges, on améliore automatiquement les droits de tous. Cette clé de lecture est particulièrement pertinente au vu de la numérisation galopante.

Le deuxième bémol par rapport au rôle positif de l'Union européenne en matière de protection des consommateurs, c'est sa priorité donnée à l'économie de marché, parfois aux dépens de la protection des consommateurs. Un exemple : suite à une pression exercée par des associations de consommateurs, la Belgique a voulu légiférer pour interdire le démarchage à domicile par les fournisseurs d'énergie, qui cible en particulier les consommateurs fragilisés. Au nom de la concurrence entre les opérateurs, l'Union européenne ne permet pas aux pays d'interdire le démarchage à domicile.

Il est donc indispensable que nos représentants à l'Union européenne soient attentifs à maintenir un équilibre favorable à la protection des consommateurs face aux intérêts des entreprises qui font du lobbying pour limiter les entraves au développement du commerce.

6.2.2. Des améliorations législatives « en amont »

Le législateur belge a cependant des leviers pour améliorer « en amont » la protection des consommateurs. Il serait fastidieux de les développer ici, mais nous en citons quelques-uns.

- Uniformiser les contrats de vente et les conditions générales pour améliorer leur lisibilité et permettre la comparaison entre les fournisseurs ;
- Réaliser une détection systématique des clauses abusives dans les contrats de vente ;
- Instaurer des sanctions dissuasives aux entreprises qui enfreignent impunément la législation ;
- Empêcher l'extension de la procédure sommaire d'injonction de payer aux relations entre les consommateurs et les entreprises ;
- Permettre le développement des class actions pour faire en sorte qu'elles remplissent une fonction dissuasive pour les entreprises qui développent des pratiques commerciales illégales à grande échelle.

En aval, deux champs d'action doivent être renforcés pour favoriser le recours des consommateurs lors d'un litige avec une entreprise.

6.2.3. Des services de médiation visibles et performants

La visibilité des services de médiation devrait clairement être améliorée. Après trois ans de réorganisation des services de médiation, nous ne pouvons qu'inciter le SPF Economie à évaluer la connaissance des différents services de médiation ainsi que leur fonctionnement, leurs conditions d'accès, l'évolution du nombre de dossiers traités, les résultats obtenus. Les résultats doivent être rendus publics et pris en considération en vue d'une harmonisation de l'accessibilité et des pratiques des différents services. Cette harmonisation ne peut qu'être bénéfique pour un meilleur service au consommateur.

Une amélioration des services nécessite bien entendu des moyens financiers et humains supplémentaires, ce qui ne semble pas être la tendance actuelle. Nous n'irons pas jusqu'à affirmer que leur confidentialité est délibérée, mais il est clair qu'il n'y a pas de campagne d'information d'envergure pour les faire connaître.

Concrètement, nous proposons de :

- Supprimer l'obligation du consommateur de tenter une négociation préalable avec l'entreprise avec laquelle il est en litige avant de pouvoir introduire une plainte auprès d'un service de médiation. Ou à tout le moins, préciser la forme que doit prendre cette obligation ;
- Vérifier de manière plus pointue l'impartialité /l'indépendance des ombudsmans par rapport au secteur pour lequel il pratique la médiation. Une manière de contribuer à garantir l'indépendance des services pourrait se traduire par une modification du mode de financement (globalisé et non plus sectoriel)
- En termes de visibilité, le législateur devrait instaurer un guichet unique de réception des plaintes, visible et accessible pour éviter les réflexes corporatistes préjudiciables aux intérêts des consommateurs. Et envisager une décentralisation de ce guichet unique au sein des antennes régionales du SPF Economie. (Il en existe quatre en Wallonie : Charleroi, Namur, Liège et Mons.)
- Rendre obligatoire l'accessibilité physique et téléphonique de tous les services ;
- Créer des entités qualifiées (commissions d'arbitrage, de conciliation et services de médiation) qui couvrent l'ensemble d'un secteur et ne pas laisser aux entreprises le libre arbitre de décider de quelle entité elles veulent dépendre. Cela crée la confusion chez le consommateur qui ne sait pas où il doit s'adresser, et complique le travail du Service de Médiation pour le Consommateur qui a des difficultés pour dispatcher les plaintes. Ceci vise en particulier les Commissions de conciliation ;
- Obliger les entreprises à justifier le non-suivi d'une recommandation d'un ombudsman (application effective de la loi du 18 avril 2017 pour l'ensemble des services de médiation) ;
- De manière générale, uniformiser les procédures en termes de visibilité et d'accessibilité, de recevabilité des dossiers, de coût, de suivi des recommandations, de nomination des ombudsmans ;
- Médiatiser davantage les rapports annuels des ombudsmans, qui sont révélateurs de l'évolution des secteurs concernés et des pratiques commerciales qui y sont développées, et les présenter aux mandataires politiques concernés ;
- Faire une enquête de notoriété des services de médiation auprès du public, ainsi qu'une évaluation du fonctionnement des différents services. Et rendre publiques ces deux enquêtes.

6.2.4. Développer et financer l'aide juridique de première ligne

L'aide juridique de première ligne est la clé de voûte de la protection des consommateurs, en particulier les plus vulnérables. Cette aide leur est indispensable tant pour les recours judiciaires (justice de paix) qu'extrajudiciaires des litiges (services de médiation).

Une aide basique (rédiger un courrier de contestation à une entreprise, informer sur les recours possibles) pourrait être réalisée par exemple au sein d'un réseau d'écrivains publics, ou d'experts du vécu moyennant une formation de base pour éviter un mauvais aiguillage.

Mais au vu de la complexité des matières - tant pour le consommateur que pour les juristes -, le développement d'une aide juridique spécialisée est indispensable lorsqu'il s'agit de constituer un dossier de plainte, que ce soit auprès d'un service de médiation ou en justice de paix.

Différentes pistes sont à explorer :

- Etendre le devoir d'information et de conseil à tous les services de médiation, et les rendre accessibles par contact personnel ;
- Soutenir des structures associatives locales, en étant présents là où les gens se rendent facilement (mutuelle, syndicat...) ;
- Encourager les communes (ou des regroupements de petites communes) ainsi que les CPAS à proposer ce service ;
- Faire connaître les services d'aide juridique du SPF Justice et les maisons de justice.

Toutes ces pistes peuvent (doivent) être envisagées simultanément mais nécessitent des moyens financiers. Cela implique également des choix politiques : faut-il assurer la protection des consommateurs via des services accessibles et gratuits (associatifs ou publics), ou au contraire les obliger à choisir la voie privée et payante pour leur défense par le biais de services ou d'assurances tels que Test-Achats, services de type « Claim it », assurances protection juridique ? En d'autres mots, faut-il contraindre les consommateurs victimes de pratiques commerciales abusives à payer pour être correctement défendus ?

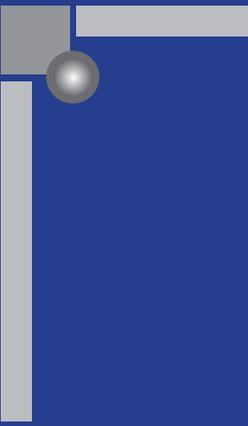
A l'instar de l'affaiblissement de la sécurité sociale au profit du développement des assurances privées, il faut éviter que la protection des consommateurs subisse la même lame de fond néolibérale qui pratique la stratégie de la terre brûlée : faire table rase des services collectifs pour jeter les consommateurs (les plus favorisés) dans les bras des assurances et services privés.

SOMMAIRE

Introduction	3
1. Les missions du SPF Economie	5
1.1. Les missions « Consommation » du SPF	
1.2. Les instances de négociation	
1.2.1. La Commission consultative Consommation	
1.2.2. La Commission consultative Clauses abusives	
1.2.3. D'autres Commissions consultatives	
2. L'information et le signalement d'abus	9
2.1. Le Contact Center du SPF Economie	
2.2. Le site web du SPF Economie	
2.3. Point de contact : information et signalement d'abus	
3. Le suivi des plaintes par l'Inspection économique	13
3.1. Le contrôle	
3.2. Les enquêtes générales	
3.3. La guidance aux entreprises	
4. Le règlement des litiges de consommation via la médiation	17
4.1. Introduction	
4.1.1. Bref historique	
4.1.2. L'objectif : Favoriser la résolution alternative des litiges	
4.1.3. Qu'est-ce qu'une entité qualifiée ?	
4.2. Le règlement des litiges via la conciliation	
4.3. Le règlement des litiges via les ombudsmans	
4.3.1. Accès et fonctionnement général	
4.3.2. Le Service de Médiation pour le Consommateur	
4.3.3. Le Service de Médiation Energie	
4.3.4. Le règlement des litiges transfrontaliers	
5. Evaluation des services de médiation	33
5.1. Une visibilité médiocre des recours existants	
5.2. Des compétences floues... Et le flou pour le consommateur !	
5.3. Une accessibilité insuffisante	
5.4. Des procédures différentes et peu claires	
5.5. Un manque de services de première ligne	
6. Conclusions et propositions	41
6.1. Les principaux constats	
6.1.1. Vulnérabilité des consommateurs	
6.1.2. Pratiques illégales de masse	
6.1.3. Manque de visibilité des services	
6.1.4. Manque de moyens... et de volonté	
6.2. Quelques propositions pour améliorer la protection des consommateurs	
6.2.1. Assurer un haut niveau de protection de TOUS les consommateurs	
6.2.2. Des améliorations législatives « en amont »	
6.2.3. Des services de médiation visibles et performants	
6.2.4. Développer et financer l'aide juridique de première ligne	

Editeur responsable : Paul Blanjean, rue du Lombard, 8/2 - 5000 Namur
Achévé d'imprimer en décembre 2018 - Dépôt légal D/2018/5622/1





Facture erronée, non-respect de la garantie légale, non-livraison d'une commande, litige avec un fournisseur, un assureur, un entrepreneur ou une agence de voyages... Ces situations sont très fréquentes, peuvent empoisonner le quotidien des consommateurs et parfois leur coûter cher. Comment connaître ses droits et quels sont les recours possibles face aux pratiques commerciales abusives ? Comment se défendre lorsqu'un vendeur ou un prestataire de services réclame des sommes jugées indues ?

Parmi les deux voies de recours possibles (le règlement judiciaire et extra-judiciaire d'un litige), le présent dossier a choisi de mettre le focus sur la seconde, à savoir les services de médiation agréés par le SPF Economie. Quatre ans après l'adoption d'un nouveau cadre législatif, le dossier dresse un premier bilan de fonctionnement de ces services et pointe les lacunes en termes d'accessibilité et d'efficacité. De manière plus générale, le dossier propose également d'autres pistes pour mieux protéger les consommateurs, en particulier les plus vulnérables.

Equipes Populaires
Rue du Lombard, 8
5000 Namur - 081/73.40.86
secretariat@equipespopulaires.be
www.equipespopulaires.be

