



**Conférence des Nations Unies
sur le commerce
et le développement**

Distr. générale
29 avril 2019
Français
Original : anglais

Conseil du commerce et du développement
Commission du commerce et du développement
Groupe intergouvernemental d'experts du droit
et de la politique de la protection du consommateur
Quatrième session
Genève, 8 et 9 juillet 2019
Point 3 c) de l'ordre du jour provisoire
Examen collégial volontaire du droit et de la politique
de la protection du consommateur de l'Indonésie

Examen collégial volontaire du droit
et de la politique de la protection
du consommateur de l'Indonésie : Aperçu*

* Les observations, interprétations et conclusions exprimées dans le présent document sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement les vues de l'Organisation des Nations Unies, de ses fonctionnaires ou de ses États Membres. Le présent document est un aperçu du rapport complet sur l'examen collégial volontaire du droit et de la politique de la protection du consommateur de l'Indonésie.



I. Introduction

1. Le Groupe intergouvernemental d'experts du droit et de la politique de la protection du consommateur (Groupe intergouvernemental d'experts) est chargé, notamment, de réaliser des examens collégiaux volontaires du droit et de la politique de la protection du consommateur des États membres et de leur application par les autorités nationales compétentes. À sa troisième session, il a encouragé les États membres intéressés à se porter candidats à un tel examen (TD/B/C.I/CPLP/15).

2. Le présent rapport servira de document de référence à la séance qui sera consacrée à l'examen collégial volontaire du droit et de la politique de la protection du consommateur de l'Indonésie, à la quatrième session du Groupe intergouvernemental d'experts (Genève, 8 et 9 juillet 2019). Après le Maroc, l'Indonésie devient le deuxième État membre de la CNUCED à se porter volontaire pour entreprendre un examen collégial de ce type. L'Organisme national de protection des consommateurs s'est déclaré disposé à y participer par l'intermédiaire des représentants de la Mission permanente de l'Indonésie auprès de l'Office des Nations Unies à Genève. L'examen collégial s'inscrit dans le contexte des efforts déployés par l'Indonésie pour renforcer son système national de protection du consommateur ; le pays devrait pouvoir s'appuyer sur les recommandations issues de l'examen pour mener des réformes essentielles, notamment la révision de la législation existante en matière de protection du consommateur.

II. Contexte politique, économique et social

3. L'Indonésie est un État constitutionnel et démocratique qui compte plus de 263 millions d'habitants. Elle est devenue le soixantième État Membre de l'ONU le 28 septembre 1950. En 2017, elle s'est classée 116^e sur 189 pays pour ce qui est de son indice de développement humain, ce qui la place dans la catégorie des pays à développement humain moyen¹. Entre 1990 et 2017, l'espérance de vie à la naissance a augmenté de 6,1 ans et la durée moyenne de la scolarité de 4,7 ans, pendant que le revenu national brut par habitant a progressé de près de 150 %². Selon Bank Indonesia, la banque centrale du pays, le pays a enregistré un produit intérieur brut d'environ 1 015 milliards de dollars, une croissance annuelle de 5,07 % et une inflation de 3,61 % par an³. Les trois secteurs qui ont le plus contribué au produit intérieur brut sont le secteur manufacturier, l'agriculture et l'industrie automobile⁴. Classée par la Banque mondiale dans la tranche inférieure des pays à revenu intermédiaire, l'Indonésie occupe aujourd'hui le 10^e rang mondial pour le revenu à parité de pouvoir d'achat⁵. D'après les chiffres de 2018, depuis 1999, elle est parvenue à réduire de moitié son taux de pauvreté, qui s'est établi à 9,8 %⁶.

4. L'Indonésie a une longue expérience de la protection des consommateurs. Créée en 1973, l'Association indonésienne des consommateurs (Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia) est devenue membre de Consumers International en 1974 (voir <https://ylki.or.id/profil/tentang-kami/> ; date de consultation : 15 avril 2019). La création de l'Organisme de protection des consommateurs en vertu de la loi n° 8 de 1999 sur la protection des consommateurs (loi générale sur la protection des consommateurs) doit être

¹ Programme des Nations Unies pour le développement, 2018, Human Development Indices and Indicators : 2018 Statistical Update – Briefing note for countries on the 2018 Statistical Update, p. 2, disponible à l'adresse http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018_human_development_statistical_update.pdf.

² Ibid.

³ Bank Indonesia, sans date, *2017 Economic Report on Indonesia*, disponible à l'adresse www.bi.go.id/publikasi/laporan-tahunan/perekonomian/Pages/LPI_2017.aspx (date de consultation : 5 avril 2019).

⁴ Ibid.

⁵ Banque mondiale, 2019, Data, World Bank country and lending groups, disponible à l'adresse <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups> (date de consultation : 8 avril 2019).

⁶ Ibid.

envisagée dans le contexte de la décentralisation et de l'action menée pour déléguer de plus en plus de pouvoirs aux administrations locales. Il est possible de régler les litiges de consommation en saisissant un tribunal ordinaire ou en recourant à des mécanismes non contentieux, notamment les organes spécialisés dans le règlement des litiges de ce type, qui sont financés par les administrations provinciales⁷.

5. Le Gouvernement indonésien considère la révision de la législation de la protection du consommateur comme une priorité de la législature en cours. Toutefois, dans le Programme législatif national pour 2015-2019, le projet de loi sur la question n'occupe que le 92^e rang parmi les 189 projets devant être examinés et approuvés d'ici aux élections présidentielles qui auront lieu à la mi-2019⁸. Dans le cadre du présent examen collégial, le Groupe intergouvernemental d'experts formule quelques suggestions sur les moyens de traiter efficacement les nouvelles questions comme le développement exponentiel du commerce numérique et transfrontières, sans perdre de vue les intérêts, les préoccupations et les besoins des consommateurs, particulièrement ceux des plus vulnérables d'entre eux. Il examine les efforts de réforme déployés récemment par le Gouvernement indonésien, les discussions internationales et les initiatives régionales, ainsi que les difficultés particulières dues au contexte du pays, qui se caractérise par un vaste marché intérieur, une économie qui se développe rapidement et un système de gouvernance très décentralisé.

III. Cadre législatif

6. En vertu de l'article 28 f) de la Constitution indonésienne de 1945, chaque citoyen a le droit de communiquer et d'obtenir des informations aux fins de son propre développement et de l'amélioration de son environnement social, ainsi que le droit de rechercher, d'obtenir, de posséder, de stocker, de traiter et de transmettre des informations en utilisant tous les moyens à sa disposition. En dehors de cette disposition, aucune mention n'est faite des droits ou de la protection des consommateurs dans la Constitution.

7. La politique de la protection des consommateurs est transversale : elle est liée à toute une série de lois, tant verticales (sectorielles) qu'horizontales (transversales). Le présent rapport se concentre sur le principal texte législatif du pays dans le domaine de la consommation, à savoir la loi n° 8 de 1999 sur la protection des consommateurs, qui constitue jusqu'à présent la loi générale sur la protection des consommateurs.

8. La loi n° 8 sur la protection des consommateurs a été adoptée dans le cadre d'une série de réformes économiques visant à répondre à la crise financière asiatique, notamment, conformément aux engagements pris envers le Fonds monétaire international. Ses 65 articles portent sur les thèmes suivants : contexte général de son adoption ; principes et objectifs ; définition des consommateurs et des entrepreneurs ; droits et obligations des consommateurs et des entrepreneurs ; interdictions faites aux entrepreneurs ; dispositions relatives aux clauses types ; structure et fonctions de l'Organisme national de protection des consommateurs ; rôle des associations de consommateurs ; règlement des différends ; composition et fonctions des organes de règlement des litiges de consommation ; sanctions prévues en cas de violation de la loi.

9. D'autres textes ont trait à la consommation, à savoir notamment le Code civil (en particulier les dispositions de l'article 1365 du chapitre III) ou encore les lois relatives à l'alimentation, à la santé, aux services financiers, aux technologies de l'information et de la communication et aux transports, qui relèvent de divers secteurs et de la compétence de différents ministères et organismes. À l'article 31 de la loi n° 8 sur la protection des consommateurs, il est prévu de créer des organes de règlement des litiges de consommation chargés de développer la protection des consommateurs, mais le paragraphe 1 de l'article 29 dispose que c'est au Gouvernement qu'il incombe d'appliquer effectivement les règles de protection des consommateurs. C'est pourquoi la loi n° 7 de 2014 sur le

⁷ Journal officiel de la République d'Indonésie, 1999, loi n° 8 de 1999 sur la protection des consommateurs, art. 49, 20 avril.

⁸ Secrétariat général de la Chambre des représentants d'Indonésie, 2016, lois et projets de loi, disponible à l'adresse www.dpr.go.id/uu/prolegnas-long-list (date de consultation : 8 avril 2019).

commerce comporte des dispositions relatives à l'organisme chargé de l'application des lois sur la protection des consommateurs (le Ministère du commerce), tandis qu'au titre d'autres dispositions plus spécifiques, les activités commerciales doivent viser à mieux protéger les consommateurs (chap. II, art. 3 j)), et les politiques du commerce intérieur doivent viser à améliorer le climat des affaires et à renforcer la protection des consommateurs (art. 5)⁹.

10. Le présent examen collégial a permis d'évaluer les éléments suivants de la loi n° 8 sur la protection des consommateurs :

a) Objectifs : La loi a pour objectif principal de créer un système de protection des consommateurs qui garantit la sécurité juridique, la transparence et l'accès à l'information à tous les citoyens indonésiens. Elle vise également à sensibiliser les commerçants et les prestataires de services à l'importance de la protection des consommateurs et au fait que les entreprises doivent avoir des comportements honnêtes, équitables et responsables ;

b) Droits des consommateurs garantis par la loi : L'article 4 de la loi garantit aux consommateurs les droits suivants : pouvoir utiliser ou consommer en toute sécurité les biens et les services qu'ils obtiennent ; choisir les biens et les services qu'ils obtiennent ; accéder à des informations sur l'état des biens et la garantie se rapportant aux biens ou aux services ; être entendu lorsqu'il s'agit d'exprimer des opinions et de déposer des plaintes concernant les biens ou les services utilisés ou consommés ; obtenir une représentation, une protection et un règlement adéquats dans les affaires concernant des litiges de consommation ; bénéficier d'activités de formation et de sensibilisation ; bénéficier d'un traitement ou de services non discriminatoires ; obtenir une indemnisation, une réparation et/ou un échange si les biens ou les services ne sont pas conformes aux conditions convenues ou ne sont pas reçus comme demandé. La loi a donc permis d'énoncer un ensemble important de droits fondamentaux des consommateurs conformes aux droits fondamentaux des consommateurs définis dans la version révisée des Principes directeurs des Nations Unies pour la protection du consommateur ;

c) Obligations des entreprises en matière de sensibilisation : Les entreprises doivent être sensibilisées et prêtes à agir dans le domaine de la protection des consommateurs pour que les droits de ces derniers puissent être respectés et qu'une politique efficace puisse être menée ; c'est pourquoi une analyse des obligations des entreprises dans ce domaine est présentée dans la version complète du présent rapport. Ainsi, si l'on compare les droits des consommateurs avec les obligations des entreprises énumérées aux articles 7 à 19 de la loi, on observe que trois types de droits n'ont peut-être pas de corrélation directe avec ces obligations : ceux qui concernent le dépôt de plaintes (art. 4 d)), l'accès à une représentation, une protection et un règlement appropriés dans les affaires concernant des litiges de consommation (art. 4 e)) et l'accès à la formation et à la sensibilisation (art. 4 f)) ;

d) Droits des entreprises à rétablir leur bonne réputation : Une comparaison entre les obligations des consommateurs et les droits des entreprises au titre des articles 5 et 6 de la loi montre qu'aucune obligation du consommateur ne correspond à l'article 6 d), qui dispose que l'entreprise a le droit de rétablir sa bonne réputation s'il a été établi, à l'issue d'une procédure judiciaire, que le préjudice subi par le consommateur n'a pas été causé par les biens ou les services achetés. Conformément à l'esprit de la loi et à l'objectif général consistant à maintenir un bon climat des affaires, les entreprises devraient également avoir le droit de rétablir leur bonne réputation si celle-ci a été dégradée de façon illégitime ;

e) Devoir de précaution du consommateur : La loi comporte un certain nombre de dispositions relatives au devoir de précaution, qui oblige les consommateurs à lire les instructions et d'autres informations concernant les produits ou services obtenus (art. 5 a)). Il s'agit là d'une responsabilité considérable qui incombe aux consommateurs, envers lesquels les commerçants sont tenus d'agir de manière responsable. La question de la protection externe au titre de la législation est indirectement évoquée, mais la réparation du

⁹ Journal officiel de la République d'Indonésie, 2014, loi n° 7 sur le commerce, chap. IV sur le commerce intérieur, 11 mars.

préjudice subi par les consommateurs n'est mentionnée que dans des dispositions ultérieures et ne fait pas partie des objectifs principaux. En cas de litige, le principe du devoir de précaution risque d'être problématique pour les consommateurs, car les tribunaux peuvent chercher à déterminer si l'intéressé a fait preuve d'une précaution suffisante, par exemple avant de conclure un contrat ou d'acheter un produit. La question du fardeau de la preuve n'est mentionnée que dans le contexte de la sécurité des produits, aux articles 19 à 22, où il est indiqué que c'est au commerçant qu'il incombe de prouver qu'il n'a pas commis de faute ou de négligence lorsqu'un consommateur fait état de dommages ou pertes ;

f) Spécialisation et subsidiarité : Au vu du champ d'application de la loi et des dispositions sectorielles, il est tenu compte des principes de spécialisation et de subsidiarité, selon lesquels il existe à la fois une législation générale et des lois sectorielles plus spécifiques. Les systèmes conformes à ces principes peuvent être avantageux, en particulier, dans les grandes juridictions, parce qu'ils donnent aux consommateurs des possibilités plus nombreuses – et éventuellement meilleures – pour se protéger contre les pratiques commerciales nuisibles ou frauduleuses. Ils permettent également aux autorités d'agir sur la base de leurs compétences ou procédures spécialisées lorsque cela est nécessaire. Toutefois, l'application décentralisée de la législation de la protection des consommateurs pose certaines problèmes. À terme, il peut devenir difficile de pleinement comprendre les règles de protection du consommateur et de les appliquer de façon cohérente, tant pour les consommateurs que pour les entreprises ou les organismes publics. Le bon fonctionnement d'un système décentralisé suppose des efforts de coordination concertés à tous les stades du processus, à savoir l'élaboration, la mise en œuvre et enfin l'examen et la révision des règles de fond et de procédure. Il est indispensable que les autorités compétentes communiquent régulièrement pour procéder à un rythme similaire et qu'elles parviennent à interpréter et à appliquer les lois et les règlements pertinents de la même façon ou dans un même esprit. L'application effective du principe de subsidiarité aux affaires concernant des litiges de consommation est également mise en évidence par certaines dispositions du Code civil, notamment l'article 1365.

IV. Cadre institutionnel

11. En Indonésie, la mise en œuvre du système de protection des consommateurs repose sur un système d'autorités complexe, qui se compose d'une série de ministères, d'institutions spécialisées et d'organismes de régulation sectorielle, ainsi que d'institutions relevant des administrations locales. Cette situation résulte en partie de la politique générale de décentralisation que l'État mène depuis dernières décennies.

12. L'Organisme national de protection des consommateurs est une autorité indépendante qui est responsable au premier chef de l'élaboration de mesures et de la formulation de conseils sur les politiques à suivre, en vertu des articles 33 et 34 de la loi n° 8 sur la protection des consommateurs. Placée sous l'autorité du Ministère du commerce, la Direction générale de la protection des consommateurs et de l'application des normes relatives au commerce est chargée de mettre en œuvre les politiques générales de protection du consommateur, en coordination avec les autres ministères techniques et les organismes s'occupant de questions sectorielles qui intéressent la protection des consommateurs¹⁰. Il s'agit notamment du Ministère de la santé¹¹, de l'Agence de contrôle des produits alimentaires et pharmaceutiques¹², de l'Autorité des services financiers¹³, de la Banque centrale et du Ministère des finances.

¹⁰ D'après un entretien avec le Directeur de la normalisation et du contrôle de la qualité à la Direction générale de la protection du consommateur et de l'application des normes relatives au commerce, et un représentant de la Direction du renforcement du pouvoir des consommateurs de la Direction générale, mission d'enquête de la CNUCED, novembre 2018.

¹¹ Journal officiel de la République d'Indonésie, 2009, loi n° 36 sur la santé (2009), 13 octobre.

¹² Journal officiel de la République d'Indonésie, 2017, décret présidentiel n° 80 sur l'Agence de contrôle des produits alimentaires et pharmaceutiques (2017), 9 août.

13. Le Ministère de la planification du développement national, le Ministère du commerce et les ministères et organismes techniques compétents ont pour mandat de coordonner et d'examiner tous les six mois la mise en œuvre des mesures nationales de protection des consommateurs pour 2018-2019¹⁴, qui relèvent de la Stratégie nationale pour la protection des consommateurs, conformément au décret présidentiel n° 50 de 2017. Les résultats de l'évaluation sont communiqués au Ministère et soumis au Président chaque année¹⁵.

14. Au niveau provincial, les organes de règlement des litiges de consommation sont chargés de faciliter le règlement extrajudiciaire de ces litiges¹⁶.

15. Le système indonésien de protection des consommateurs comporte divers acteurs institutionnels et niveaux d'intervention (administratif, quasi judiciaire et, dans certains cas, judiciaire) qui le rendent très complexe. Les critères suivants ont donc été utilisés pour évaluer l'efficacité du cadre juridique et institutionnel :

a) Utilité dans la perspective du programme national de développement à moyen terme : Sont définies dans ce programme les grandes orientations stratégiques et les priorités politiques des administrations concernées pour la période de cinq ans allant de 2015 à 2019. La protection des consommateurs y est brièvement évoquée, dans le chapitre sur le développement économique¹⁷. Dans le programme de développement à moyen terme de la prochaine législature, qui est en cours d'élaboration sous les auspices du Ministère de la planification du développement national, il est envisagé de faire figurer la protection des consommateurs parmi les thèmes transversaux, qui comprennent notamment l'égalité des sexes et la gouvernance¹⁸. Bien que les thèmes transversaux ne figurent que dans la dernière partie du programme, ce changement montre que la nature multisectorielle des mesures de protection des consommateurs est de mieux en mieux comprise ;

b) Autonomie des institutions chargées de la protection des consommateurs : Pour évaluer l'autonomie des différents organismes chargés de la protection des consommateurs, il faut examiner l'organisation de ces institutions en fonction des mandats qui leur sont attribués dans la législation. L'allocation de ressources à l'exécution de leurs mandats est d'une importance primordiale. L'Organisme national de protection des consommateurs, qui est chargé de formuler des recommandations, semble suffisamment autonome pour s'acquitter de ses fonctions, en particulier depuis l'adoption de la nouvelle réglementation qui établit que son financement relève du budget de l'État plutôt que du Ministère du commerce. En ce qui concerne la capacité de la Direction générale de la protection du consommateur et de l'application des normes relatives au commerce à traiter de manière autonome les questions de protection des consommateurs, étant donné que cette institution relève du Ministère du commerce et qu'elle a été chargée de plusieurs autres fonctions prioritaires, il convient de noter qu'elle risque d'avoir tendance à poursuivre d'autres objectifs comme la protection des entreprises ou des entrepreneurs, conformément à la loi n° 7 de 2014 sur le commerce. Cela est également vrai des organismes de régulation sectorielle ;

c) Degré de coordination interinstitutions : Des efforts sont déployés pour améliorer la coordination horizontale, entre les institutions responsables au niveau national (en particulier l'Organisme national de protection des consommateurs) et la coordination verticale, avec les entités provinciales. Il s'agit notamment de rationaliser les procédures des tribunaux s'occupant des petites réclamations¹⁹, de permettre la présentation

¹³ Journal officiel de la République d'Indonésie, 2011, loi n° 21 sur l'Autorité des services financiers (2011), 22 novembre.

¹⁴ Journal officiel de la République d'Indonésie, 2019, Instruction présidentielle n° 2 sur les mesures nationales de protection des consommateurs (*Aksi Nasional-PK*) pour 2018-2019, 25 janvier.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Journal officiel de la République d'Indonésie, 1999.

¹⁷ D'après un entretien avec un représentant du Ministère de la planification du développement national, mission d'enquête de la CNUCED, novembre 2018.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Rapports nationaux de la République d'Indonésie, 2015, arrêt n° 2 de la Cour suprême sur les procédures relatives aux petites réclamations, 7 août.

d'observations sur les jugements rendus par les organes de règlement des litiges de consommation²⁰ et de créer un portail unique de dépôt de plaintes, qui est en cours d'élaboration par la Direction générale de la protection des consommateurs, en coopération avec les ministères concernés. Cela étant, il faudrait préciser les rôles des différents acteurs, par exemple en définissant mieux les mandats et les fonctions de l'Organisme national de protection des consommateurs, du Ministère de la planification du développement national et du Ministère du commerce, s'agissant de généraliser la prise en compte de la protection des consommateurs ;

d) Renforcement du pouvoir des consommateurs : Compte tenu du faible degré d'autonomisation des consommateurs en Indonésie, la Stratégie nationale de protection des consommateurs vise à mieux les sensibiliser et les mobiliser en intégrant des questions intéressant leur protection dans les programmes scolaires et en mettant en place un système intégré d'information en ligne à leur intention²¹. Il faut redoubler d'efforts pour faire participer la société civile, notamment les associations de consommateurs, à l'élaboration des politiques et à la représentation des consommateurs qui demandent réparation ;

e) Accès à la justice : Les organes de règlement des litiges de consommation sont actuellement les seuls organismes non judiciaires chargés de donner aux consommateurs des moyens d'obtenir réparation. Toutefois, les consommateurs doivent s'adresser à un tribunal de district pour faire exécuter les décisions de ces organes. Les affaires concernant des litiges de consommation sont cependant rares. En outre, elles sont problématiques parce qu'elles nécessitent beaucoup de temps et qu'elles sont coûteuses, et seul un petit nombre d'avocats acceptent de s'en occuper, généralement à titre gracieux. Qui plus est, les décisions des organes de règlement des litiges de consommation risquent de faire l'objet de recours devant un tribunal de district ou une juridiction de second degré, voire d'être annulées par la Cour suprême. Les difficultés rencontrées réduisent l'efficacité de l'action de ces organes devant les tribunaux, et il serait utile de clarifier les choses ;

f) Renforcement de la place du droit de la protection des consommateurs : La loi n° 8 sur la protection des consommateurs établit un certain nombre de règles visant à protéger les consommateurs. Pourtant, les praticiens du droit²² préfèrent recourir au régime juridique qui est le plus souvent appliqué aux affaires de consommation, à savoir la responsabilité délictuelle, régie par l'article 1365 du Code civil indonésien de 1847²³. Dans la pratique, les ministères et les organismes compétents se fondent sur les principales lois qui concernent leur domaine de compétence pour prendre des mesures de protection des consommateurs conformément aux principes de spécialisation et de subsidiarité. Il faut mieux coordonner et faire connaître les dispositions générales et spécifiques en matière de protection des consommateurs, afin d'établir un cadre d'action solide ;

g) Autorégulation et bonnes pratiques commerciales : Conformément au chapitre IV des Principes directeurs des Nations Unies pour la protection du consommateur, il est essentiel que le secteur privé promeuve les bonnes pratiques commerciales pour favoriser un climat des affaires sain, comme indiqué dans la loi n° 8 de 1999 sur la protection des consommateurs, en particulier dans le cadre du commerce électronique, où les consommateurs peuvent être plus vulnérables que sur les marchés traditionnels. Cette question exige une plus grande attention, étant donné que les entreprises respectent peu les règles de sécurité concernant les produits²⁴ et qu'elles font souvent fi des citations à

²⁰ Cour suprême de la République d'Indonésie, 2006, arrêt n° 1 sur la procédure permettant de faire appel des décisions de l'Organe de règlement des litiges de consommation (Organisme national de protection des consommateurs), 13 mars.

²¹ Journal officiel de la République d'Indonésie, 2017, décret présidentiel n° 50 sur la Stratégie nationale de protection des consommateurs (2017), 3 mai.

²² D'après un entretien avec le Président de Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya, organisation non gouvernementale de défense des consommateurs, mission d'enquête de la CNUCED, novembre 2018.

²³ Rapports nationaux de la République d'Indonésie, 1847, Code civil indonésien [*Burgerlijk Wetboek*], 30 avril.

²⁴ D'après un entretien avec le Président de Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya, organisation non gouvernementale de défense des consommateurs, mission d'enquête de la CNUCED, novembre 2018.

comparaître devant les organes de règlement des litiges de consommation²⁵, dont les décisions ne sont pas finales²⁶.

16. Parmi les initiatives prises récemment pour réformer les institutions, on peut citer la révision de la loi n° 8 sur la protection des consommateurs et l'adoption de la Stratégie nationale de protection des consommateurs, qui indique que le Gouvernement indonésien a compris l'importance de cette question, dont il a fait une question soumise à un contrôle public et qu'il a intégrée dans le cadre normatif national. Des progrès sont accomplis dans l'exécution du programme de protection des consommateurs grâce à l'adoption de nouvelles réglementations concernant le rôle et le financement de l'Organisme national de protection des consommateurs²⁷ et du Plan d'action national de protection des consommateurs pour 2018-2019²⁸. Quant au commerce électronique, il est urgent d'établir un cadre juridique plus large que les réglementations de la banque centrale pour protéger les droits des consommateurs et des entreprises²⁹.

17. Dans les milieux d'affaires, c'est le secteur des services financiers qui déploie actuellement les efforts les plus importants. Pas moins de 43 entreprises membres de l'Association indonésienne FinTech ont adopté le Code des pratiques responsables en matière de prêt en août 2018³⁰. Ce code a été rédigé par le groupe de travail de l'Association sur l'inclusion financière et approuvé à titre volontaire par ses membres, qui offrent des prêts en ligne aux consommateurs en Indonésie³¹. Des initiatives semblables pourraient être promues dans d'autres secteurs.

18. Les organisations de la société civile, notamment l'Association des consommateurs d'Indonésie, ont beaucoup œuvré en faveur de la défense des droits des consommateurs, de la sensibilisation et des mesures permettant d'indemniser les consommateurs, par exemple ceux qui avaient été victimes de pèlerinages frauduleux (*umrah*)³². Ainsi, l'Association a joué un rôle actif dans une affaire concernant la perte d'un véhicule dans un parc de stationnement. Trois actions en justice ont été intentées³³ et, à l'issue de procédures

²⁵ D'après un entretien avec un représentant de l'Organe de règlement des litiges de consommation de la province Jakarta, mission d'enquête de la CNUCED, novembre 2018.

²⁶ D'après un entretien avec le Président de Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya, organisation non gouvernementale de défense des consommateurs, mission d'enquête de la CNUCED, novembre 2018.

²⁷ Journal officiel de la République d'Indonésie, 2019, Règlement national n° 4 sur l'Organisme national de protection des consommateurs, 28 janvier.

²⁸ Journal officiel de la République d'Indonésie, 2017, décret présidentiel n° 50 sur la Stratégie nationale de protection des consommateurs (2017), 3 mai.

²⁹ *Bisnis.com*, 2019, Chambre des représentants, *RPD : DPR : Regulasi e-money perlu undang-undang agar masyarakat tak dirugikan* [loi sur la monnaie électronique visant à protéger les consommateurs contre les préjudices], 8 janvier, disponible à l'adresse <https://finansial.bisnis.com/read/20190108/90/876421/dpr-regulasi-e-money-perlu-undang-undang-agar-masyarakat-tak-dirugikan-> (date de consultation : 11 janvier 2019).

³⁰ *Wartakotalive.com*, 2018, *Pelaku usaha wajib memastikan perlindungan konsumen dan menerapkan praktikan bisnis bertanggung jawab* [Les entreprises doivent garantir la protection des consommateurs et appliquer des pratiques commerciales responsables], 23 août, disponible à l'adresse <http://wartakota.tribunnews.com/2018/08/23/pelaku-usaha-wajib-memastikan-perlindungan-konsumen-dan-menerapkan-praktik-bisnis-bertanggung-jawab> (date de consultation : 11 janvier 2019).

³¹ Ibid.

³² *The Jakarta Post*, 2018, First travel assets to be sold to compensate victims of 'umrah' scam, 26 février, disponible à l'adresse www.thejakartapost.com/news/2018/02/26/first-travel-assets-to-be-sold-to-compensate-victims-of-umrah-scam.html (date de consultation : 11 janvier 2019).

³³ *Hukumonline.com*, 2007, *Secure Parking kembali digugat pemilik kendaraan* (Secure Parking de nouveau poursuivi par un propriétaire de véhicule), 12 novembre, disponible à l'adresse www.hukumonline.com/berita/baca/hol17968/secure-parking-kembali-digugat-pemilik-kendaraan. *Hukumonline.com*, 2009, *Mobil hilang, Secure Parking kembali digugat* [Perte d'une voiture : Secure Parking encore poursuivi], 13 juillet, disponible à l'adresse www.hukumonline.com/berita/baca/hol22563/mobil-hilang-secure-parking-kembali-digugat ; *KOMPAS.com*, 2010, *Belajar dari mobil dari mobil hilang di parkir* [Tirer les enseignements de la perte d'une voiture dans un parking], 29 juillet ; disponible à l'adresse

judiciaires qui ont duré plus de dix ans, les réglementations ont été modifiées pour être alignées sur la loi n° 8 sur la protection des consommateurs. Cela montre que les conditions préalables sont déjà remplies pour être en mesure de renforcer le pouvoir des consommateurs et d'indemniser les consommateurs lésés d'une manière systématique.

V. Coopération régionale et internationale

19. L'Indonésie est membre du Comité de la protection des consommateurs de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN), qui a été créé en 2007 pour coordonner la mise en œuvre et le suivi des dispositifs et mécanismes régionaux visant à promouvoir la protection des consommateurs dans la Communauté économique de l'ASEAN³⁴. Elle y est représentée par la Direction du renforcement du pouvoir des consommateurs du Ministère du commerce³⁵. Les travaux du Comité visent à recentrer l'ASEAN sur les intérêts des populations, comme indiqué dans le Plan d'action stratégique en faveur de la protection des consommateurs de l'ASEAN pour 2016-2025³⁶. Ils ont notamment permis de publier, en juillet 2018³⁷, un *manuel sur les lois et règlements en matière de protection des consommateurs dans la région de l'ASEAN*, d'améliorer la gestion des connaissances et le traitement des plaintes sur le site Web du Comité (www.asean-consumer.org) et d'approuver les principes de haut niveau de l'ASEAN en matière de protection des consommateurs³⁸, qui constituent une référence dans ce domaine à l'échelle de la région. Lorsqu'elle présidait le Comité en 2016, l'Indonésie a contribué à promouvoir le site Web de l'ASEAN consacré au rappel de produits et son intégration au Portail mondial sur le rappel de produits de l'Organisation de coopération et de développement économiques³⁹.

20. En tant qu'État membre de l'ASEAN, l'Indonésie est partie à l'Accord de libre-échange entre cette organisation, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, et au Partenariat économique global régional. Outre l'élimination des obstacles au commerce et la facilitation de la circulation des biens et des personnes, l'Accord de libre-échange a pour objectif d'établir un mécanisme de règlement des différends entre investisseurs et États⁴⁰. Les négociations menées dans le cadre du Partenariat économique global régional porteront sur le règlement des litiges, le commerce électronique, le commerce et les questions d'investissement⁴¹. À partir de 2019, un nouveau projet créé dans le cadre de l'Accord de

<https://nasional.kompas.com/read/2010/07/29/09183872/Belajar.dari.Mobil.Hilang.di.Parkiran> ; (date de consultation : 11 mars 2019).

- ³⁴ Comité de la protection des consommateurs de l'ASEAN, 2019a, « The ASEAN Committee on Consumer Protection », disponible à l'adresse <https://aseanconsumer.org/cterm-asean-cooperation-in-asean/the-asean-committee-on-consumer-protection-accp> (date de consultation : 11 avril 2019).
- ³⁵ Comité de la protection des consommateurs de l'ASEAN, 2019b, Indonésie, disponible à l'adresse <https://aseanconsumer.org/selectcountry=Indonesia> (date de consultation : 11 avril 2019).
- ³⁶ Comité de la protection des consommateurs de l'ASEAN, 2019c, Regional cooperation in ASEAN : The ASEAN Strategic Action Plan on Consumer Protection (ASAPCP) 2016-2025, disponible à l'adresse <https://aseanconsumer.org/cterm-asean-cooperation-in-asean/the-asean-strategic-action-plan-on-consumer-protection-asapcp-2016-2025>, (date de consultation : 11 avril 2019).
- ³⁷ ASEAN, 2018, *Handbook on ASEAN Consumer Protection Laws and Regulations*, disponible à l'adresse [https://aseanconsumer.org/file/post_image/Handbook%20on%20ASEAN%20Consumer%20Protection%20Laws%20and%20Regulations%20\(1\)-ilovepdf-compressed.pdf](https://aseanconsumer.org/file/post_image/Handbook%20on%20ASEAN%20Consumer%20Protection%20Laws%20and%20Regulations%20(1)-ilovepdf-compressed.pdf).
- ³⁸ ASEAN, sans date, ASEAN High-level Principles on Consumer Protection, Comité de la protection des consommateurs de l'ASEAN, disponible à l'adresse https://aseanconsumer.org/file/pdf_file/ASEAN%20High%20Level%20Principles%20on%20Consumer%20Protection.pdf.
- ³⁹ Organisation de coopération et de développement économiques, Portail mondial sur les rappels de produits, disponible à l'adresse <https://globalrecalls.oecd.org/#/about-portal?lang=fr> (date de consultation : 11 avril 2019).
- ⁴⁰ Accord de libre-échange entre l'ASEAN, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, 2019, Aperçu de l'Accord disponible à l'adresse <https://aanzfta.asean.org/aanzfta-overview/> (date de consultation : 11 avril 2019).
- ⁴¹ ASEAN, 2019, Regional Comprehensive Economic Partnership Community (RCEP), disponible à l'adresse https://asean.org/?static_post=rcep-regional-comprehensive-economic-partnership (date de consultation : 11 avril 2019).

libre-échange visera à examiner les liens entre la politique de concurrence et la protection des consommateurs, afin de renforcer les dispositions relatives à la protection des consommateurs dans le chapitre sur la concurrence.

21. L'Indonésie est l'un des 12 pays qui ont créé l'Association de coopération économique Asie-Pacifique en 1989, dont elle a accueilli la réunion des dirigeants économiques en 1994 et en 2013⁴². Dans le cadre du Sous-Comité des normes et de la conformité de l'Association de coopération économique, qui est active dans des domaines comme les bonnes pratiques de réglementation et la sécurité des produits et des aliments, l'Indonésie participe aux activités menées au titre de l'accord de reconnaissance mutuelle des produits électriques et électroniques, qui permet aux pays membres d'échanger des informations sur les prescriptions applicables à ces produits, dont la dernière mise à jour remonte à 2014⁴³.

22. L'Indonésie n'est pas encore membre du Réseau international de contrôle et de protection des consommateurs, qui a été créé en 1992. Organisation virtuelle composée d'organismes chargés de faire respecter la législation de la protection des consommateurs dans 61 pays, ce réseau vise à promouvoir la coopération en matière de protection des consommateurs et la bonne application de la législation⁴⁴.

23. L'Indonésie collabore principalement avec l'Australie, dans le cadre d'un programme commun de gouvernance économique et du Programme de coopération au développement ASEAN-Australie (phase II). Le premier de ces deux programmes apporte une assistance à l'Autorité des services financiers dans les domaines de la protection des consommateurs et du règlement des différends concernant des services financiers⁴⁵ ; Dans le cadre du second, l'Indonésie a participé, en sa qualité de membre du Comité de la protection des consommateurs de l'ASEAN, à de nombreuses activités et initiatives régionales, notamment à l'élaboration de six modules complets consacrés à des questions clés liées à la protection des consommateurs, ainsi que d'autres documents d'orientation et de référence⁴⁶. Les modules ont été élaborés avec l'aide de la CNUCED.

24. Depuis 2015, l'Allemagne aide le Comité de la protection des consommateurs et certains États membres de l'ASEAN à renforcer les systèmes nationaux de protection des consommateurs. Les projets de coopération que l'Allemagne mène avec l'ASEAN par l'intermédiaire de l'Agence allemande pour la coopération internationale se sont jusqu'à présent concentrés sur l'élaboration d'un mécanisme d'examen collégial, d'une boîte à outils d'autoévaluation et d'un indicateur du pouvoir des consommateurs dans l'ASEAN. Outre qu'ils promeuvent le dialogue et la coopération au niveau régional, les projets soutenus par l'Agence sont également mis en œuvre au niveau des pays. Il est envisagé de nouer une coopération étroite avec des organisations internationales, notamment l'Organisation de coopération et de développement économiques et la CNUCED, afin de participer aux débats internationaux sur les nouvelles tendances et questions.

25. En outre, l'Indonésie participe depuis 1954 aux travaux du Comité de la politique à l'égard des consommateurs de l'Organisation internationale de normalisation, où elle est

⁴² Association de coopération économique Asie-Pacifique, 2019a, disponible à l'adresse

www.apec.org/About-Us/About-APEC/Member-Economies (date de consultation : 11 avril 2019).

⁴³ Association de coopération économique Asie-Pacifique, 2019b, Sous-Comité des normes et de la conformité, disponible à l'adresse www.apec.org/Achievements/Group/Committee-on-Trade-and-Investment-2/Sub-Committee-on-Standards-and-Conformance (date de consultation : 11 avril 2019).

⁴⁴ Réseau international de contrôle et de protection des consommateurs, 2017, Who we are, disponible à l'adresse www.icpen.org/who-we-are (date de consultation : 11 avril 2019).

⁴⁵ Partenariat Australie-Indonésie pour la gouvernance économique, 2017, AIPEG [Australia Indonesia Programme for Economic Governance] Progress Report : 1 January to 30 June 2017, disponible à l'adresse <https://dfat.gov.au/about-us/business-opportunities/Documents/aipeg-progress-report.pdf>, p. 47 et 49.

⁴⁶ Programme de coopération au développement ASEAN-Australie (phase II) et Australian Aid, 2018, *Study on AADCP II Influence on Consumer Protection Policy in Select ASEAN Member States*, disponible à l'adresse <http://aadcp2.org/wp-content/uploads/FA-AADCP-Study-Report-May2018.pdf>, p. 8 à 10.

représentée par l'Organisme national de la normalisation (Badan Standardisasi Nasional)⁴⁷. En mai 2018, cet organisme et le Comité ont organisé un atelier en réponse à l'essor des transactions économiques numériques⁴⁸.

VI. Conclusions

26. La protection des consommateurs a une longue histoire en Indonésie. Les initiatives récentes du Gouvernement témoignent d'un engagement de haut niveau en faveur de réformes qui continuent d'améliorer le système existant, en tenant compte systématiquement de la protection des consommateurs et en rationalisant la coordination interinstitutions. L'adoption de la Stratégie nationale de protection des consommateurs, qui est globale et intersectorielle, et du plan d'action biennal correspondant, est le résultat de discussions intensives avec les parties prenantes et d'une évaluation judicieuse des principaux problèmes et montre que le Gouvernement est résolu à promouvoir et à renforcer la protection des consommateurs.

27. À l'issue d'une étude exhaustive des documents pertinents, ainsi que de la consultation de parties prenantes en Indonésie et d'experts internationaux, le Groupe intergouvernemental d'experts a recensé les éléments ci-après, qui résument les principales difficultés à surmonter et fondent ses recommandations en faveur de réformes à court, à moyen et à long terme.

28. Certaines difficultés liées au cadre juridique. L'application des règles de protection des consommateurs en Indonésie repose sur un modèle décentralisé. Cela présente des avantages évidents pour ce qui est de la facilitation de l'accès à la justice, tout particulièrement dans un pays de cette taille, mais a également des incidences sur la sécurité juridique. Les consommateurs, les entreprises et les responsables de l'application de la législation risquent d'avoir de la difficulté à se retrouver dans la multitude de dispositions sectorielles qui viennent s'ajouter à la loi n° 8 sur la protection des consommateurs. En outre, les divers organismes chargés de la protection des consommateurs élaborent souvent politiques, lois et règlements à différents rythmes et selon leur propre conception de la législation, par exemple en ce qui concerne le champ d'application et l'interprétation des dispositions. Des difficultés découlent également de l'accent qui est mis, dans la législation, sur le rôle des consommateurs bien informés et la responsabilité qui leur incombe de faire preuve de précaution en obtenant des biens ou des services.

29. En outre, les dispositions de fond et de procédure et les pratiques institutionnelles semblent être nettement plus axées sur la discipline des entreprises que sur la facilitation du règlement des litiges de consommation et de la réparation des préjudices. Les difficultés qui font obstacle au règlement des litiges et à la réparation des préjudices sont une source de préoccupation majeure ; il reste rare que des consommateurs lésés intentent des actions collectives ou d'autres procédures, notamment parce que la législation n'est pas suffisamment élaborée à cette fin.

30. D'autres difficultés sont liées au cadre institutionnel. La complexité du cadre juridique est mise en évidence par le nombre d'entités chargées de l'application de la politique et de la législation de protection des consommateurs. Malgré les avantages d'un système décentralisé, le rôle de l'Organisme national de protection des consommateurs en tant qu'autorité nationale chargée de la protection des consommateurs doit être défini plus clairement par rapport à ceux du Ministère du commerce et des autres ministères et organismes de régulation sectorielle compétents, en ce qui concerne la distinction entre la formulation de conseils sur les politiques à mener et l'élaboration et la mise en œuvre des

⁴⁷ Organisation internationale de normalisation, sans date, Organisme national de la normalisation de l'Indonésie, disponible à l'adresse www.iso.org/cms/render/live/en/sites/isoorg/contents/data/member/00/17/1798.html (date de consultation : 11 avril 2019).

⁴⁸ Badan Standardisasi Nasional, *Indonesia Pastikan Sistem Keamanan dan Perlindungan Konsumen di Era Ekonomi Digital* [L'Organisme national de la normalisation s'occupe des systèmes de sécurité et de la protection des consommateurs à l'ère de l'économie numérique], disponible à l'adresse www.bsn.go.id/main/berita/detail/9301/indonesia-pastikan-sistem-keamanan-dan-perlindungan-konsumen-di-era-ekonomi-digital#.XB0BVVUzbiU, 11 mai (date de consultation : 11 avril 2019).

politiques, le chevauchement des tâches réduisant l'efficacité du cadre. L'information recueillie dans le cadre des plaintes des consommateurs devrait être centralisée, évaluée et utilisée plus systématiquement pour permettre l'élaboration et l'application de politiques fondées sur des données factuelles.

31. La définition d'orientations claires, par exemple dans le cadre de la stratégie nationale, sur la manière de financer les politiques de protection des consommateurs, représente un défi majeur. Dans un pays où le dépôt de plaintes par les consommateurs n'est pas une pratique bien établie, les consommateurs sont découragés dans leurs démarches par l'insuffisance des ressources, des capacités et de l'accessibilité des organes de règlement des litiges de consommation. Comme chaque administration provinciale a la prérogative d'établir les priorités de son programme de protection des consommateurs, y compris en ce qui concerne le financement des organismes concernés, la marge d'action du gouvernement central est restreinte à cet égard.

32. Peu d'initiatives ont été prises dans le secteur privé en faveur de l'autorégulation et des pratiques commerciales responsables. En outre, les associations de consommateurs doivent faire face à des contraintes pour obtenir un financement continu et limitent généralement leur action à des interventions ponctuelles. Pour améliorer le système existant, il pourrait être utile d'examiner les avantages qu'il y aurait à intensifier l'action des parties prenantes du secteur privé et de la société civile, afin de traiter les questions de protection des consommateurs selon une approche plus globale.

VII. Recommandations

33. Le Gouvernement indonésien souhaitera peut-être examiner les recommandations ci-après, qui visent à renforcer le cadre juridique et institutionnel existant. Il s'agit avant tout de placer le consommateur au centre du système, en réduisant l'accent qui est mis sur les entreprises dans la législation.

Renforcer le cadre juridique

34. Afin de trouver un équilibre entre une culture juridique favorable aux consommateurs et l'approche aujourd'hui dominante, qui est axée sur le devoir de précaution des consommateurs, les recommandations ci-après pourraient être envisagées dans le cadre du processus de modification ou de remplacement de la loi sur la protection du consommateur :

a) Accorder la priorité, dans le programme législatif, à la modification de la loi n° 8 de 1999 sur la protection des consommateurs : Afin de renforcer la sécurité juridique, ce qui est dans l'intérêt des entreprises comme des consommateurs, il serait opportun de clarifier et de redéfinir le champ d'application de la loi compte tenu des dispositions sectorielles, en accordant toute l'attention voulue aux principes de spécialisation et de subsidiarité. Toutes les parties prenantes devraient participer au processus visant à réviser la loi et à en élargir le champ d'application, pour que cette révision soit le fruit d'une communauté de vues et qu'elle soit acceptée plus largement ;

b) Mettre au point les règlements d'application dans tous les secteurs : Parallèlement à la modification de la loi, il serait souhaitable, à court terme, de réexaminer l'ensemble des règlements d'application et des directives publiés par les ministères et les organismes de régulation sectorielle. Il s'agit de parvenir à une plus grande cohérence, notamment en ce qui concerne les aspects procéduraux de la protection du consommateur, par exemple en matière de règlement des litiges et de mécanismes de financement. Ces efforts doivent être guidés par la stratégie nationale et complétés par des plans d'action annuels pour chaque secteur ;

c) Veiller à ce que les règles soient adéquates et applicables, lorsqu'il s'agit de questions émergentes (commerce électronique, protection des données, vie privée, etc.) : À moyen terme, il est recommandé de concevoir des règlements d'application pour tenir compte des nouvelles questions qui se font jour, comme les transactions en ligne et transfrontières dans divers secteurs, conformément au paragraphe 63 des Principes

directeurs des Nations Unies pour la protection du consommateur. Malgré l'adoption de la loi n° 19 de 2016 sur l'information et les transactions électroniques, il faut encore élaborer des lois sur d'autres questions intéressant la protection des consommateurs et le commerce électronique, comme la protection des données et la souveraineté sur les données, et appliquer certaines dispositions à l'ensemble des secteurs.

Renforcer le cadre institutionnel

35. Les recommandations ci-après visent principalement à renforcer les capacités institutionnelles de l'Organisme national de protection des consommateurs et des organes de règlement des litiges de consommation, qui sont essentiels à l'efficacité de la protection des consommateurs en Indonésie, sans abandonner le système d'application décentralisé.

- a) Mandat de l'Organisme national de protection des consommateurs ;
- i) Fonction consultative :
 - a. Pour permettre aux pouvoirs publics de jouer un rôle plus efficace et de mieux surveiller les principales préoccupations et les grandes tendances en matière de consommation, il est recommandé d'envisager de mettre en œuvre deux mesures sans attendre : premièrement, imposer l'obligation aux organismes publics de donner suite aux recommandations formulées par l'Organisme national de protection des consommateurs et d'y répondre officiellement en justifiant l'acceptation ou le refus des recommandations ; deuxièmement, garantir un accès centralisé aux données sur les plaintes recueillies auprès de tous les ministères et organismes de régulation sectorielle compétents, ainsi qu'auprès des organes de règlement des litiges de consommation au niveau local, en mettant en place un système intégré. À plus long terme, on pourrait envisager de placer l'Organisme national de protection des consommateurs, qui est l'institution nationale chargée de la protection des consommateurs, directement sous l'autorité du Président ou du Vice-Président, afin de renforcer sa position et de faciliter l'acceptation de ses recommandations par les ministères compétents et les organismes de régulation sectorielle. Cela rendrait le programme de protection des consommateurs plus visible aussi bien pour les autorités publiques que pour le grand public et permettrait à l'Organisme de contribuer davantage à intégrer systématiquement la protection du consommateur dans les activités de tous les organismes publics compétents dans ce domaine, comme envisagé au titre du prochain programme national de développement à moyen terme ;
 - b. Il est également recommandé de renforcer l'action menée par l'Organisme national de protection des consommateurs pour faire participer les associations de consommateurs à des activités de sensibilisation communes et accroître leurs capacités à cette fin. Par exemple, il serait possible de réserver des fonds au titre de son budget général pour soutenir des campagnes et des projets mis en œuvre par les associations. L'Organisme pourrait organiser régulièrement des appels d'offres pour faire réaliser des projets de protection des consommateurs par les associations concernées, en encourageant la présentation de propositions innovantes. Cela ferait mieux connaître les associations de consommateurs et leur fournirait une source de financement supplémentaire ;
- ii) Mesures de formation et d'éducation : L'Organisme national de protection des consommateurs pourrait collaborer davantage avec les organes locaux de règlement des litiges de consommation pour les aider à renforcer les compétences professionnelles de leur personnel. Il conviendrait également de promouvoir des activités de formation destinées aux ministères compétents et aux organismes de régulation sectorielle, à l'appui des mesures visant à généraliser la prise en compte de la protection du consommateur. De plus, l'Organisme pourrait organiser des activités de formation à l'intention d'associations professionnelles afin d'encourager les pratiques commerciales responsables. Enfin, il pourrait collaborer avec des associations de consommateurs pour promouvoir et faire mieux connaître les intérêts

des consommateurs dans les écoles et les universités qui souhaitent intégrer la protection du consommateur dans les programmes de tous niveaux et pour créer des réseaux d'universitaires et de militants. Les modules de formation pourraient se fonder sur le *manuel de la CNUCED sur la protection des consommateurs*⁴⁹, les nombreux travaux de recherche dans ce domaine et les documents que le Comité de la protection des consommateurs de l'ASEAN a élaborés pour renforcer les compétences techniques en matière de protection du consommateur dans six domaines clefs⁵⁰ ;

iii) Résolution des litiges de consommation à forte incidence : Compte tenu des difficultés que rencontrent les organes de règlement des litiges de consommation dans l'exercice de leur mandat, il est recommandé, à moyen ou à long terme, de charger l'Organisme national de protection des consommateurs de s'occuper des litiges de consommation qui dépassent un certain seuil financier ou qui sont prioritaires parce qu'elles touchent un grand nombre de consommateurs. L'Organisme pourrait donc devenir une instance arbitrale et jouer un rôle comparable à celui de l'Autorité indonésienne de la concurrence. Pour ce faire, il serait nécessaire de dialoguer plus longuement avec le Gouvernement et la Cour suprême, qui est l'autorité suprême de l'appareil judiciaire, et obtenir leur appui ; la Cour suprême devrait alors être saisie directement des recours formés contre les décisions de l'Organisme (contrôle judiciaire) sans saisine préalable d'un tribunal de district ou d'une juridiction de second degré. Cela risque d'être difficile à réaliser dans le cadre de la révision de la loi n° 8 sur la protection des consommateurs, mais il pourrait être tenu compte de la question dans les discussions qui sont en cours ;

b) Mandat des organes de règlement des litiges de consommation :

i) Affectation des ressources et renforcement des compétences professionnelles : Le gouvernement central ne peut pas empiéter sur l'autorité des administrations locales, dont relèvent les organes de règlement des litiges de consommation, mais il serait opportun d'établir et d'appliquer une norme minimale garantissant que suffisamment de fonds soient alloués aux activités de ces organes dans toutes les provinces. À plus long terme, il serait envisageable de créer des subventions pour améliorer la qualité de ces organismes grâce à des fonds spécialement affectés à cette fin. Diverses solutions peuvent être étudiées pour renforcer les compétences professionnelles du personnel des organes de règlement des litiges de consommation. Par exemple, il serait possible de créer un mécanisme d'évaluation normalisé pour présélectionner des candidats dans chacun des trois groupes de parties prenantes (pouvoirs publics, entreprises et consommateurs), afin d'améliorer les qualifications et les compétences du personnel. En outre, des activités de formation des formateurs pourraient être menées dans certains domaines, avec l'aide de l'Organisme national de protection des consommateurs et, si nécessaire, des ministères compétents et d'autres organismes de régulation sectorielle ;

ii) Règlement des litiges portant sur des montants peu élevés : Afin de mieux définir leur tâches par rapport à celles des tribunaux ordinaires, il est recommandé de recentrer l'action des organes de règlement des litiges de consommation sur les petites réclamations. Selon l'arrêt n° 2 de 2015 de la Cour suprême, il s'agit de réclamations dont le montant ne dépasse pas 200 millions de rupiah (l'équivalent d'environ 20 000 dollars É.-U.). Toutefois, ce plafond est supérieur au montant moyen des petites réclamations dans les pays en développement. Compte tenu de l'accès aux organes de règlement des litiges de consommation dans les provinces, les recours devraient être formés devant les tribunaux supérieurs en première instance (au niveau provincial), puis devant la Cour suprême. Ainsi, les organes de règlement des litiges de consommation et les tribunaux de district traiteraient des

⁴⁹ CNUCED, 2018, *Manual on Consumer Protection* (Publication des Nations Unies, Genève).

⁵⁰ ASEAN et CNUCED, 2015, *Product Safety and Labelling* (module de formation sur la sécurité des produits et l'étiquetage), disponible à l'adresse <http://aadcp2.org/wp-content/uploads/Product-Safety-Labelling-Module-Final-21Dec15.pdf>.

affaires d'une importance similaire. Il conviendrait de clarifier les règles de procédure pour veiller à ce que l'application des décisions de ces organes ne comporte pas d'étape ni de frais supplémentaires et que les décisions puissent être considérées comme finales et contraignantes. Cela permettrait d'améliorer concrètement l'accès des consommateurs à la justice ;

iii) Rationalisation de la coordination interinstitutions : Afin de mieux coordonner les politiques et les mesures de protection des consommateurs, il serait possible de créer, à moyen ou à long terme, un conseil national de la protection des consommateurs dans le cadre de la stratégie nationale. Ce conseil pourrait être présidé par l'Organisme national de protection des consommateurs (et le Ministère de la planification du développement national) et comprendrait des représentants de tous les ministères et organismes de régulation sectorielle compétents et de tous les acteurs concernés des milieux économiques et de la société civile. Sans que sa création ne remette en question le système décentralisé, il permettrait de mener régulièrement des consultations et des discussions pour rendre les politiques plus cohérentes et plus efficaces. Grâce à ce mécanisme, la participation des associations de consommateurs aux débats sur les politiques à mener cesserait d'être ponctuelle pour devenir systématique et plus efficace. Le conseil national de la protection des consommateurs permettrait également d'examiner les principaux indicateurs de résultats et les plans d'action relevant soit de la stratégie nationale, soit du programme national de développement à moyen terme. Pour garantir un équilibre entre les différentes parties prenantes, les associations de consommateurs comme l'Association des consommateurs d'Indonésie pourraient présenter leurs propres données de suivi aux autres membres du conseil ;

iv) Autorégulation et bonnes pratiques commerciales : L'Indonésie pourrait envisager de promouvoir des mécanismes locaux d'autorégulation dans différents marchés et secteurs, conformément au chapitre IV des Principes directeurs des Nations Unies pour la protection du consommateur et aux bonnes pratiques internationales. D'autres orientations pourraient être tirées du code de bonnes pratiques commerciales en ligne, qui sera élaboré par le Comité de la protection des consommateurs de l'ASEAN et servira de référence au niveau régional. Comme indiqué plus haut, l'Organisme nationale de protection des consommateurs pourrait diriger des initiatives visant à sensibiliser les organisations commerciales membres telles que l'Association indonésienne des détaillants. À plus long terme, il serait possible d'élaborer, au niveau national, une norme ou un code de conduite auquel toutes les entreprises pourraient se conformer ;

v) Bâtir une culture et un réseau de praticiens favorables aux intérêts des consommateurs : Si un conseil national de la protection des consommateurs est créé, la participation active des associations de consommateurs sera essentielle. De plus, il conviendrait de favoriser davantage la création de réseaux entre les associations de consommateurs et les défenseurs des droits des consommateurs (chercheurs, avocats, etc.) pour que ces acteurs puissent apprendre les uns des autres, démultiplier leur pouvoir d'action et mieux communiquer avec les consommateurs. L'une des mesures possibles consisterait à créer une plateforme ou un forum en ligne pour mettre en commun des informations et des données d'expérience sur les questions de consommation ; cet outil pourrait être géré en partenariat par l'Organisme national de protection des consommateurs et le Ministère du commerce. Pour compléter ce dispositif, l'Organisme pourrait organiser régulièrement des conférences, des séminaires ou des ateliers, par exemple des séances d'examen annuelles tenues dans les universités, pour permettre aux participants de dialoguer. À plus long terme, cela permettrait le développement progressif d'un réseau de praticiens, qui favoriserait également l'intégration de la sensibilisation des consommateurs dans les cursus scolaires et universitaires ;

vi) Coopération régionale et internationale : L'Indonésie est un membre actif du Comité de la protection des consommateurs de l'ASEAN. Toutefois, jusqu'à présent, elle y a été représentée uniquement par le Ministère du commerce. Sachant que deux représentants par pays assistent généralement aux réunions du Comité, il

est recommandé d'y inviter également des représentants de l'Organisme national de protection des consommateurs. Cela améliorerait la gestion des connaissances et faciliterait l'établissement de liens avec les dialogues régionaux et internationaux, en particulier en ce qui concerne les questions de consommation qui ont une dimension transfrontières. En outre, l'Indonésie pourrait étudier la possibilité de devenir membre du Réseau international de contrôle et de protection des consommateurs, afin de permettre la transmission de connaissances entre pairs et d'en tirer le meilleur parti. Cela pourrait également faciliter la conclusion d'accords bilatéraux avec d'autres autorités compétentes à l'intérieur et à l'extérieur de la région de l'ASEAN, comme recommandé au paragraphe 82 des Principes directeurs des Nations Unies pour la protection du consommateur.
