

**Recommandation du 4 mai 2003 de la Commission fédérale de la  
consommation concernant la révision de la loi sur l'information des  
consommatrices et des consommateurs (LIC)**

Conformément à l'art. 9 de la Loi fédérale sur l'information des consommatrices et des consommateurs (LIC), la Commission fédérale de la consommation soumet au Conseil fédéral la recommandation suivante :

1. La Commission fédérale de la consommation demande au Conseil fédéral de procéder à une révision totale de la Loi fédérale sur l'information des consommatrices et des consommateurs.
2. La Commission fédérale de la consommation insiste sur la nécessité d'inscrire dans la loi précitée le principe d'une protection accrue du consommateur.
3. La Commission fédérale de la consommation insiste sur la nécessité d'inscrire dans la loi le principe du retrait des biens ou services dangereux.
4. La Commission fédérale de la consommation insiste sur la nécessité d'inscrire dans la loi des sanctions pénales renforcées.

## **Motif**

La Commission fédérale de la consommation a déposé plusieurs recommandations en 2001 et 2002 visant principalement l'information, la protection et la sécurité des consommateurs. A cet égard, elle a déposé le 27 septembre 2001 une première recommandation concernant la création d'un organe de coordination et de prévention contre les tromperies ayant notamment pour conséquence la mise en danger de la sécurité des consommateurs. Elle a d'autre part déposé le 5 novembre 2002 une recommandation tendant à inscrire dans la loi des sanctions pénales renforcées pour mieux assurer la protection des consommateurs.

## **Développement**

### 1. Révision de la Loi fédérale sur l'information des consommatrices et des consommateurs

La loi date du 5 octobre 1990. Elle est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 1992. Aujourd'hui déjà, il s'avère qu'elle n'est plus adaptée. Dans la pratique, elle n'est que peu utilisée.

Au cours des cinq dernières années, plus de trois cents interventions parlementaires et six recommandations de la Commission fédérale de la consommation ont été déposées. Elles ont révélé le besoin de donner de nouveaux instruments législatifs plus efficaces pour arriver à un haut niveau de protection des consommateurs. La Commission en veut pour preuve les interventions de Mmes Meier, Sommaruga, ainsi que de MM. Vollmer, Berbera et Erhler. Ces interventions démontrent que la LIC demeure une loi particulièrement faible qui se limite essentiellement à régler l'aide financière aux organisations de consommateurs. La loi devrait veiller aux intérêts essentiels des consommateurs en traitant les domaines suivants : information, tromperie, sécurité, litiges de consommation et sanctions pénales.

#### a) Droit à l'information

Le droit à l'information est l'un des objectifs fondamentaux de la politique à l'égard des consommateurs européens, renforcé, par exemple, au niveau de l'Union européenne, par l'art. 153 du Traité d'Amsterdam. En Suisse, l'information est partiellement déléguée aux organisations de consommateurs par la LIC.

L'état actuel de la loi sur l'information des consommatrices et des consommateurs n'est pas suffisant. Notamment parce que, de fait, le Conseil fédéral a renoncé à édicter des ordonnances sur les déclarations concernant certains biens et services. Dans ce contexte, la Commission fédérale considère qu'un devoir général d'indiquer des caractéristiques essentielles des biens mis en vente devrait être introduit.

#### b) Tromperie et fraude envers les consommateurs

A l'heure actuelle, la protection du consommateur en matière de tromperie sur les biens et les services demeure lacunaire.

On rappelle à cet égard la recommandation du 27 septembre 2001 de la Commission fédérale de la consommation qui fait état notamment des lacunes en matière de service. L'ordonnance sur l'indication des prix ne vise que certains services. La loi fédérale contre la concurrence déloyale, quant à elle, a démontré ses faiblesses et ses limites. C'est dans ce contexte que la Commission fédérale de la consommation, dans la recommandation précitée, a proposé au Conseil fédéral d'instituer un organe de coordination et de prévention contre les tromperies dans les relations d'affaires touchant les consommateurs.

#### c) Sécurité générale des biens ou services

Après le refus par le peuple et les cantons, en décembre 1992, de l'adhésion de la Suisse à l'EEE, la Confédération n'a repris du pack Eurolex que la directive communautaire de 1985 relative à la responsabilité du fait des produits. Elle n'a cependant pas intégré dans son ordre juridique la directive de l'Union européenne de 1992 relative à la sécurité générale des produits (directive 92/59/CE) ainsi que,

plus récemment, celle du 3 décembre 2001, entrée en vigueur le 15 janvier 2002, relative à la sécurité générale des produits (directive 01/95/CE). La directive de 1992, comme celle de 2001, fixe l'obligation générale de sécurité, en ce sens que les producteurs sont tenus de ne mettre sur le marché que des produits sûrs. Par rapport à la directive de 1992, la directive de 2001 couvre de nouveaux domaines qui restent lacunaires en Suisse, tels que les produits conçus pour un usage professionnel et qui ont par la suite migré vers le grand public, l'obligation supplémentaire d'informer sur les risques des produits dangereux, les produits qui sont fournis ou mis à la disposition du consommateur dans le cadre d'une prestation de service.

Faute d'avoir une norme qui oblige le fournisseur à retirer du marché le produit dangereux, la Suisse présente ainsi un système juridique lacunaire s'agissant de la protection du consommateur.

La loi sur les denrées alimentaires et les objets usuels (art. 30) donne la compétence aux cantons de séquestrer les marchandises litigieuses. Toutefois, faute d'un organe central de coordination, la pratique peut varier d'un canton à l'autre.

La loi sur la sécurité d'installations et d'appareils techniques (art. 11) permet de retirer du marché certains appareils techniques prêts à l'emploi (à l'image de machines, d'engins, de dispositifs, d'outils et d'équipements de protection). L'exécution en revanche incombe aux cantons. Là également, la pratique n'est pas uniforme.

La loi fédérale sur l'agriculture traite des tromperies et des fraudes (art. 182). Les domaines d'intervention demeurent aujourd'hui encore limités (désignation protégée, importation, transit et exportation de produits agricoles).

Les lois mentionnées ci-dessus, parce que limitées aux denrées alimentaires ou objets usuels, aux installations ou appareils techniques et aux produits agricoles, ne couvrent pas à elles seules tous les produits de consommation. Il en découle que de nombreux produits de consommation échappent totalement à tout contrôle par la Confédération. On peut citer comme exemple : les bijoux contenant du

nickel, des trottinettes dont la qualité des soudures n'est pas suffisante, des solariums dangereux, des voitures dont certaines expertises ont démontré la dangerosité.

Les services, tout comme les biens, méritent une attention particulière. Ils ont connu un développement considérable ces dernières années. Ils représentent aujourd'hui le 70% de la consommation (et un excédant commercial de 20 milliard de francs pour l'année 2000). En considération de l'importance qu'ils ont pris ils font aujourd'hui l'objet d'une attention particulière au niveau européen. En 2002 la Commission européenne a en effet lancé une consultation afin d'établir les besoins et les priorités en matière de législation sur la sécurité des services.

## 2. Un principe de protection accrue du consommateur

Ce principe découle de ce qui a été exposé ci-dessus sous chiffre 1. Une protection accrue du consommateur présuppose une information préalable sur le bien (comment l'utiliser, comment l'expliciter à travers un mode d'emploi) ou le service, sur la conformité des indications avec l'usage du bien ou du service, sur l'interdiction des fraudes et, enfin, sur le retrait obligatoire des biens ou services dangereux. Il faut rappeler à cet égard que les directives précitées de l'Union européenne de 1992 et 2001 insistent sur l'obligation, pour le fournisseur, de rappeler les produits défectueux. La directive 2001 va encore plus loin puisqu'elle donne mandat aux Etats membres de prendre dorénavant des sanctions « *efficaces, proportionnées et dissuasives* » pour mettre en application le principe du rappel des produits.

De tels remèdes n'existent tout simplement pas en droit suisse.

## 3. Le retrait des biens ou services dangereux

a) Certains biens échappent à tout rappel. Certes, producteurs, vendeurs ou importateurs peuvent publiquement rappeler les produits. Encore faut-il décider de le faire. La loi n'indique rien. Certes la loi pénale contient des dispositions pénales

permettant la condamnation pour mise en danger de la vie d'autrui (art. 127 et 129 CP) respectivement homicide par négligence (art. 117 CP), lésions corporelles par négligence (art. 127 CP). Encore faut-il que l'autorité chargée de poursuites puisse identifier l'auteur et déterminer qui, parmi les personnes concernées par la livraison du produit était tenu au devoir juridique de le retirer.

D'autre part, les solutions offertes par le droit pénal actuel sont limitées. En effet, si l'on parle de mise en danger de la vie d'autrui (au sens de l'art. 129 CP), encore faut-il que l'auteur ait « *sans scrupules* » mis en danger autrui. Seules les situations caractérisées tombent sous le coup de la loi pénale.

b) En droit français, le Code de la consommation de 1993 a fait ses preuves. Le texte contient de nombreuses dispositions qui permettent au juge pénal, chargé d'instruire une enquête, d'ordonner préventivement la suspension du produit puis, en cas de condamnation, le rappel de celui-ci, sa confiscation, ou d'assurer une publication du jugement par le biais d'annonces au moyen des médias. Cette solution est totalement inconnue du droit suisse. Certes le droit pénal connaît le principe de la publication du jugement. Cette disposition ne touche que l'auteur (personne physique) condamné pénalement. Le système français permet la publication du jugement alors même qu'aucune personne n'est identifiée ou identifiable. Enfin, il n'existe aucune disposition de droit pénal suisse permettant le rappel, par un juge d'instruction, des produits sur le territoire suisse. Là également, la lacune est de taille.

Certes, les organisations de consommateurs pourraient, en théorie, sur la base des art. 9 et 10 LCD, intenter une action civile en cessation de troubles. Toutefois, ce moyen est limité. Il faut rappeler que les finances des associations de consommateurs ne leur permettent pas d'agir de la sorte. De plus, il n'y a aucune obligation pour une association d'intenter une action civile. En revanche, s'agissant de dispositions pénales qui se poursuivent d'office, l'intervention du magistrat est obligatoire. On peut d'ailleurs raisonner par analogie avec le droit des télécommunications. Il suffit qu'un magistrat ait fait injonction à un prestataire de services (ou de produits dans le cas particulier) de cesser de distribuer le bien sous peine de s'exposer à une condamnation pour complicité. Telle a été la situation et la solution dans le cadre des PTT qui, sur le territoire suisse, permettaient la

diffusion d'annonces téléphoniques « roses » (ATF 121 IV 109). La pratique judiciaire pénale va dans le même sens s'agissant de la complicité du provider à raison des messages diffusés par internet. Il suffit qu'un juge, même un simple juge d'instruction d'un canton déterminé, adresse l'injonction à n'importe quel producteur ou provider en Suisse pour que les effets soient immédiats dans tout le territoire de la Confédération. On voit à quel point les moyens d'investigation et de contrainte du juge pénal sont particulièrement étendus. Encore faut-il que la loi lui donne les compétences nécessaires.

Sur ce point, la modification dans ce sens de la loi fédérale sur l'information des consommatrices et des consommateurs aurait le mérite d'assurer une parfaite harmonisation du système existant ainsi qu'une cohésion avec le droit de l'Union européenne.

#### 4. Les sanctions pénales renforcées

Les sanctions pénales ont un effet largement préventif (couramment appelé "la peur du gendarme").

En l'absence de véritables « sanctions pénales dans le domaine de la consommation » certaines situations actuelles inacceptables risquent de perdurer. Quelques exemples :

- a) s'agissant de produits qui ne sont ni des denrées alimentaires ni des jouets, il n'existe guère de procédure administrative de retrait de produits dangereux. C'est ainsi que certains véhicules affectés de défauts ont été rappelés ou retirés en Allemagne, sans que rien ne se passe en Suisse, l'entreprise n'étant pas obligée de procéder à des rappels et les associations d'automobilistes (TCS etc.), même en possession d'informations à ce sujet, ne pouvant rien révéler pour des raisons de protection de données;
- b) des offres mensongères ou trompeuses, genre "médailles miraculeuses, horoscopes personnalisés, concours bidons etc.", continuent d'occuper une

bonne partie de la presse, notamment dominicale, malgré des interventions d'organisations de consommateurs ;

- c) des "conseillers" non qualifiés, se prévalant de titres plus ou moins fantaisistes, offrent leurs services à des personnes en détresse, particulièrement vulnérables, à des conditions exagérément onéreuses ;
- d) des personnes âgées sont exploitées lors de voyages en cars, où la pression psychologique exercée sur elles permet de leur vendre des biens à des prix surfaits.

Les sanctions pénales permettent en outre de réprimer la *complicité* (celle, p.ex., des journaux qui publient de telles annonces trompeuses), cela dans le prolongement de l'art. 27 actuel CP (responsabilité de la presse), d'où une efficacité accrue.

Les sanctions *civiles* se révèlent bien souvent insuffisantes, largement inadaptées au domaine en cause, impliquant des procès longs et complexes, et finalement inefficaces, dans la mesure où elles ne concernent que les parties au procès. La responsabilité du fait des produits, p.ex., offre une solution civile à un cas d'espèce, mais ne permet aucune action préventive, ni le retrait du produit par voie de mesures provisionnelles. A cet égard il faut préciser que, curieusement, la loi ne contient aucune disposition pénale.

Quant aux interventions *administratives*, elles sont certes possibles à côté des sanctions civiles ou pénales, mais seul un nombre limité de domaines est soumis à des contrôles administratifs, impliquant toujours un appareil d'Etat assez lourd. De plus, les amendes administratives sont dérisoires, comparées à celles du droit des cartels p.ex. Enfin il faut rappeler qu'il n'existe en principe pas de publicité conférée à la décision rendue par l'autorité administrative. Dès lors bien souvent le consommateur reste dans l'ignorance que des mesures ont été prises.

L'adoption de normes pénales en droit de la consommation représente actuellement la tendance en Europe et dans presque tous les pays comparables à la Suisse. En droit français, p.ex., le Tribunal pénal est habilité à prononcer des



peines de confiscation des produits dangereux ou nuisibles (art.131-21 CPFr), de retrait de tels produits ou services (art.223-1 CPFr.), de suspension de commercialisation (art. 216-7 CPFr.), de communication au public (art. 216-8 CPFr.), ou voire, à l'extrême, de fermeture de l'entreprise (art.313-5 CPFr). Cela a pour conséquence que le distributeur qui met sur le marché des produits non conformes ou défectueux pourrait échapper à toute sanction.

Ces sanctions sont appliquées dans la pratique des tribunaux. Elles caractérisent des mesures ultimes ; le juge devrait dans tous les cas respecter le principe de la proportionnalité. Leur présence renforce le caractère préventif assigné au droit pénal. A cela s'ajoute qu'à la différence du droit civil et du droit administratif le principe de la publicité est garanti (art. 6 CEDH).

La création de « sanctions pénales dans le domaine de la consommation » offrirait l'avantage de regrouper des normes pénales actuellement disparates et de faciliter ainsi la pratique judiciaire.

### **Proposition relative à l'aide financière**

Afin de pouvoir remplir les tâches déléguées aux organisations de consommateurs d'importance nationale, les membres de la Commission proposent de saisir l'opportunité de cette révision de la LIC pour augmenter l'aide financière de la Confédération.

Selon la loi sur les subventions, il ne s'agit pas d'accorder une aide forfaitaire, mais de soutenir une information neutre des consommatrices et des consommateurs par la publication de tests reconnus, de brochures thématiques, de revues, de documentation ou autres moyens de communication appropriés.

Ainsi décidé le 4 mai 2003 par la Commission fédérale de la consommation

Laurent Moreillon, Président