

Recommandation du 5 novembre 2002 de la Commission fédérale de la consommation au Conseil fédéral concernant la protection des consommateurs par un renforcement des sanctions pénales

Conformément aux art. 9 ch. 2 de la LF sur l'information des consommateurs du 5 octobre 1990 (LIC) et à l'art. 1^{er} du Règlement de Commission fédérale de la consommation du 1^{er} février 1966, la Commission fédérale de la consommation soumet au Conseil fédéral la

RECOMMANDATION

suyante :

Le Conseil fédéral élabore un ensemble cohérent de normes pénales applicables aux infractions susceptibles de léser les consommateurs, par le regroupement et l'harmonisation des règles actuellement dispersées dans de nombreuses lois, tout en complétant la panoplie des sanctions, selon les principes détaillés ci-dessous.

DÉVELOPPEMENT

1. Pourquoi des sanctions pénales?

La commission estime indispensable la création d'un véritable instrument législatif permettant d'agir par voie de « sanctions pénales dans le domaine de la consommation » pour les raisons suivantes :

La protection des consommateurs est clairement une tâche importante de l'Etat.

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.

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.

L'adoption d'ensembles 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), voire - à l'extrême -de fermeture de l'entreprise (art.313-5 CPFr).

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.

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

2. Quels sont les biens qu'il est nécessaire de protéger par « des sanctions pénales dans le domaine de la consommation » ?

Il s'agit des biens importants ci-après :

- *Santé et sécurité* des consommateurs
- *Libre choix* des consommateurs, impliquant une *information* suffisante de ceux-ci
- Protection du *patrimoine* des consommateurs
- *Libre concurrence* et bon fonctionnement du *marché* en général

3. Quelles sont les normes pénales qui existent déjà ?

Il existe déjà des dispositions pénales applicables à ce domaine, que ce soit dans le Code pénal (escroquerie, falsification de marchandises, règles sur la protection des locataires), ou dans la Loi sur la concurrence déloyale (LCD), la Loi sur les cartels (LCart), la Loi sur les denrées alimentaires (LDAI) ou encore la Loi sur l'information des consommatrices et consommateurs (LIC). On peut mentionner aussi d'autres lois, par exemple sur le crédit à la consommation, sur le voyage à forfait, etc. Certaines règles s'appliquent aux seuls consommateurs, comme par exemple les infractions réprimées à l'art 148 CP (abus de cartes-chèques et de cartes de crédit). Comme déjà évoqué, l'éparpillement de ces normes les rend opaques pour les fournisseurs de biens ou de services (fabricants, importateurs, détaillants, etc.) comme pour les consommateurs. Or, il est important que chaque participant au marché sache ce qui est autorisé et ce qui ne l'est pas. Enfin, ces lois définissent les infractions en général, mais non le catalogue de sanctions les plus appropriées pour la sécurité et l'intérêt du consommateur.

4. Que faut-il entendre par "consommateur" ?

On retiendra la notion suivante, largement admise dans ce domaine, qu'un consommateur est « toute personne physique ou morale achetant des marchandises pour son propre usage. N'est pas réputé consommateur celui qui

achète des biens à titre professionnel pour les travailler, les transformer ou les revendre à des tiers ». Cette définition en droit suisse, est celle retenue par la loi fédérale sur la métrologie.

5. Qui peut être visé par la procédure pénale ?

Les acteurs économiques sont des personnes physiques et/ou des personnes morales.

Lorsque l'acteur économique, du côté des fournisseurs de biens ou de services, est une personne morale (par exemple une société de droit commercial), ses organes sont composés de personnes physiques. L'action pénale doit-elle être dirigée contre la personne morale ou également, voire à titre principal, contre la personne physique ? Cette question est naturellement liée à celle, évoquée plus loin, des *sanctions*: certaines sanctions sont spécifiques aux personnes physiques (par exemple : la privation de liberté) et d'autres sont applicables tant aux personnes physiques qu'aux personnes morales (amendes, fermeture de l'entreprise, etc.).

D'une manière générale, la tradition suisse consiste à s'en prendre avant tout à une personne physique, si elle a agi comme organe d'une personne morale. Toutefois, les personnes morales peuvent également être condamnées à des amendes en droit pénal administratif ou en droit fiscal.

La commission a pris note de la prochaine modification du Code pénal (art. 102 nouveau CP) dans le sens d'une responsabilité pénale primaire de la personne physique, avec une responsabilité subsidiaire de l'entreprise lorsque l'acte ne peut être imputé à aucune personne déterminée en raison du manque d'organisation de l'entreprise. Cela ne paraît pas, à ses yeux, constituer une solution satisfaisante en droit pénal de la consommation : certaines sanctions ne doivent en effet frapper que l'entreprise. D'autre part, ce système crée la tentation, pour une entreprise, de « mettre en avant » une personne physique en pensant que la sanction sera moins rigoureuse.

En pareil cas, s'agissant du droit de la consommation, la responsabilité pénale devrait être principalement celle de l'entreprise et subsidiairement celle de la personne physique.

6. Qui est partie à la procédure ?

Une procédure pénale peut être engagée d'office ou sur plainte du lésé.

S'agissant d'infractions pénales susceptibles de toucher un grand nombre de personnes, ce qui est le cas en droit de la consommation, la tendance devrait être de privilégier la poursuite d'office.

Lorsqu'il y a poursuite d'office, chacun peut être un dénonciateur, même s'il n'est pas directement lésé par l'infraction. Peuvent être par exemple des

dénonciateurs les associations de consommateurs, la presse, etc. Le dénonciateur n'a cependant pas le droit de consulter le dossier et il n'a aucun rôle actif dans la procédure.

Actuellement, selon le Code pénal, « lorsqu'une infraction n'est punie que sur plainte, toute personne lésée pourra porter plainte ». Cela ne signifie toutefois pas que pour les infractions punies d'office, une personne lésée ne puisse pas porter plainte. Divers droits de procédure, par exemple le droit vaudois (art. 83 CPC) prévoient que « toute personne lésée par une infraction peut porter plainte ». Un Code fédéral de procédure pénale est en préparation.

Qu'en est-il des organisations de consommateurs ou, d'une manière générale, des associations susceptibles de représenter les consommateurs ? La commission estime que les associations qui ont depuis un certain temps (à définir) comme but de protéger les consommateurs devraient pouvoir porter plainte, même si elles n'ont pas le statut de lésé.

Le droit de porter plainte ne doit pas être confondu avec celui de se porter partie civile, même si plusieurs droits de procédure pénale cantonaux assimilent l'un à l'autre. Le rôle de partie civile doit être réservé à la personne ou à l'organisation qui subit un préjudice ou qui entend prendre des conclusions civiles propres à cette organisation (par exemple : publication du jugement).

7. Sanctions pénales

a) *Peine privative de liberté pour une personne physique*

La Commission constate que les sanctions, qui existent déjà notamment en matière de tromperie ou de falsification de marchandises ont fait la preuve de leur utilité et n'ont pas à être modifiées. Mention spéciale est faite du sursis selon l'art. 41 CP, qui peut être assorti à des règles de conduite en relation avec l'infraction et qui, de ce fait, peut s'avérer efficace.

b) *Amende pour les personnes physiques et morales*

L'amende est également une peine traditionnelle. En cas de condamnation d'une personne physique à une peine privative de liberté, une amende est souvent infligée simultanément à titre de sanction immédiate. Le montant de l'amende est toujours proportionné au cas et aux ressources de la personne qui doit la payer. La commission estime que, dans certains cas très importants, le maximum de l'amende fixée selon le projet de révision de l'art. 102 CP à Sfr. 5'000'000.- est beaucoup trop faible si l'on compare avec les montants qui peuvent être infligés par la Commission européenne de la concurrence. La commission est également consciente du fait que lorsqu'une amende est infligée à une personne physique, c'est en réalité la personne morale dont dépend cette personne physique qui, économiquement, supportera le poids de cette amende.

c) Confiscation du profit illicite

La Commission estime que l'art. 59 du Code pénal actuel demeure adéquat et n'a pas de suggestion à apporter.

d) Suspension de la commercialisation d'un produit ou d'un service, y compris retrait et rappel de produits

De telles sanctions, nouvelles, sont efficaces et contribuent à une meilleure protection des consommateurs. Elles s'inscrivent au demeurant dans la ligne et dans l'esprit des directives communautaires de 1992 et 2001 sur la sécurité des produits, que la Suisse n'a pas encore intégrées en droit interne. Bien entendu, la commission est consciente qu'une telle sanction n'intervient en principe qu'au terme d'une procédure pénale qui peut durer plusieurs années. C'est pourquoi elle préconise que les autorités chargées de l'instruction pourraient éventuellement, dans les cas graves, prendre des mesures provisionnelles : on ne laisse pas non plus une arme à feu dans les mains d'une personne qui pourrait être amenée à s'en servir. Il s'agit bien sûr d'une "Kannvorschrift" et d'une "ultima ratio" réservée aux cas graves et évidents. C'est donc dans l'unique hypothèse où il y a mise en danger de la sécurité générale qu'une suspension préventive devrait intervenir.

e) Fermeture de l'entreprise et interdiction professionnelle

Il s'agit-là de sanctions extrêmement graves, ultimes, réservées à des cas qui le justifient, par l'ampleur de l'atteinte ou de la menace pour les consommateurs. La disposition serait partiellement nouvelle par rapport à l'art. 54 du Code pénal actuel, n'autorisant de telles mesures que pour les activités ou professions « subordonnées à une autorisation officielle » (par exemple : médecins, avocats, notaires, cafés-restaurants, etc.).

f) Information du public et publication du jugement

Pour ce qui est de la publication du jugement, la commission est en terrain connu (art. 61 CP). Pour ce qui est en revanche de la publicité donnée à l'enquête pénale ou aux injonctions adressées aux entreprises, la commission estime qu'une telle possibilité devrait être introduite, car la publication du jugement intervient à un moment où le besoin de protection du public est déjà dépassé. Actuellement, les entreprises, pour autant qu'elles souhaitent le faire, publient spontanément leurs rappels de produits, sans y être d'ailleurs contraintes. Dans cet esprit, une publicité immédiate destinée à protéger le public serait bienvenue, à condition qu'elle se révèle indispensable pour protéger immédiatement le

public (santé, sécurité) et pour autant qu'elle se fasse dans le strict respect de la présomption d'innocence.

En conclusion, la Commission propose simplement de renforcer le catalogue des sanctions pénales, pour mieux frapper l'entreprise ou les personnes physiques en cas de violation particulièrement graves ou répétées d'infractions mettant en danger l'entreprise ou la sécurité du consommateur.

Ces sanctions spécifiques pourraient par exemple être intégrées dans les lois spéciales, à l'image de la loi sur la concurrence déloyale et de la loi sur l'information des consommatrices et des consommateurs.