

Arnaques de la consommation (avis et rapport du 18 juillet 1997)

Avis concernant les arnaques de la consommation

Véritable phénomène de société tant à cause du nombre de victimes que du poids économique qu'elles représentent, les arnaques sont redoutées aussi bien par les consommateurs que par les professionnels sérieux. La multiplication des moyens d'information et de communication ainsi que l'internationalisation des échanges peuvent inciter à l'organisation de stratégies conduisant à tromper les consommateurs. Le colloque du 16 octobre 1996, organisé par le Ministre délégué aux finances et au commerce extérieur, a mis en évidence l'extrême diversité des pratiques servant de support aux arnaques dans un contexte en pleine évolution.

Un groupe de travail du Conseil national de la consommation a été chargé :

- de proposer des solutions permettant de prévenir les arnaques
- de présenter des mécanismes permettant de faire cesser rapidement les arnaques
- d'évaluer les simplifications nécessaires à l'exercice de l'action en représentation conjointe.

Les rapporteurs désignés ont été M Gainon (CNPFP) pour le collège professionnel et M. Peinoit (Familles rurales) pour le collège des consommateurs et usagers.

Les arnaques sont hétérogènes et affectent des domaines variés. C'est pourquoi le présent avis ne porte que sur les aspects communs aux diverses arnaques, les questions particulières étant naturellement traitées par les groupes sectoriels du CNC en cours ou prévus dont elles relèvent (observatoire des loteries, société de l'information, dépannage à domicile...).

En conséquence, le Conseil national de la consommation émet l'avis suivant.

PRÉVENIR ET FAIRE CESSER LES ARNAQUES :

Trois points principaux permettent d'aborder ce dossier :

- la prévention
- la dissuasion et la cessation
- la réparation

1. Prévenir les arnaques et mieux appliquer le droit existant

Plusieurs aspects ont été abordés par le groupe.

1.1. Renforcer l'information des consommateurs

Dans un but préventif, il s'agit de cerner les indices permettant d'identifier une pratique pouvant servir de support à une arnaque. Dans cet esprit, il est possible de constituer un faisceau d'indices qui peut aider le consommateur et les associations à détecter la pratique (le cumul de plusieurs indices sera souvent nécessaire : publipostage, offre mirifique, pseudo-contrôle par un organisme visant à faire croire au consommateur qu'il ne prend aucun risque, envois massifs,

garanties suspectes, recours à une boîte postale, impossibilité d'entrer en contact avec le professionnel... En diffusant largement des informations par tous moyens à destination des consommateurs, ils seront mieux armés pour détecter les arnaques dans les offres publicitaires ou contractuelles.

Il est également proposé de valoriser certains indices " positifs " permettant de mieux connaître les entreprises qui offrent des garanties de sérieux : existence d'une instance de règlement des litiges, d'un médiateur, d'une procédure de certification, d'un contrat APPROUVE... Les organisations professionnelles, les pouvoirs publics et les associations de consommateurs peuvent jouer un rôle très positif dans cette politique d'information.

1.2. L'identification des annonceurs

L'article L 121-18 du Code de la consommation impose l'identification de l'entreprise dans le cadre de la vente à distance. Ce texte devrait être amélioré : mention sans abréviation et en caractères apparents, indication du numéro d'inscription au registre du commerce. Ces indications devraient figurer en tête de l'offre et sur tout document conservé par le consommateur.

Ces propositions ne règlent pas tous les problèmes puisqu'elles ne concernent que la forme de distribution visée à l'article L 121-18 du code précité. La question du secteur du dépannage à domicile est posée (recours aux boîtes postales par exemple), question qui devrait être tranchée par le groupe de travail relatif du CNC relatif au dépannage à domicile.

1.3. Création d'un système rapide d'information sur les arnaques

L'idée est de constituer un " réseau d'alerte " permettant de réagir rapidement lorsqu'une tentative d'arnaque est signalée. Il faut ici rappeler que le principe de la présomption d'innocence s'impose et qu'il n'est pas possible de diffuser des informations nominatives sur les pratiques suspectes de tel ou tel professionnel dans le cadre du réseau envisagé. L'objection liée au caractère nominatif de l'information tombe dès lors qu'une autorité publique est saisie (dépôt d'une plainte par exemple). Il est par contre possible, dans le cadre du réseau, de diffuser une information très précise sur la pratique identifiée mais sans citer de nom. Chaque membre du réseau peut ensuite utiliser les informations diffusées sous sa propre responsabilité, y compris en les rendant nominatives.

Modalités pratiques de fonctionnement : quatre personnes seraient les " animateurs " du réseau. Quand une pratique douteuse leur est signalée, ils vérifient si elle correspond au faisceau d'indices et voient la nature de l'information (nominative ou non selon les cas vus ci-dessus). Ces quatre personnes seraient : un représentant désigné par la chancellerie, un par la DGCCRF, un par les professionnels et un par les associations de consommateurs.

La création de ce système informel d'information sur les arnaques répond à la préoccupation des deux collèges de trouver un moyen rapide et souple de relayer l'information auprès de tous les partenaires (administration, associations de consommateurs, professionnels...). Les deux collèges considèrent, en effet, qu'une lutte efficace contre les arnaques passe principalement par une meilleure information réciproque et une plus grande sensibilisation des consommateurs.

Outre une diffusion des informations par chaque organisme membre du réseau, INC-HEBDO pourrait permettre de répondre au souci de rapidité de circulation de ces informations en les relayant dans les limites autorisées par la législation.

1.4. La responsabilité des supports

L'évolution de la jurisprudence doit conduire la presse à renforcer sa surveillance lors de l'acceptation des ordres d'insertion émanant des secteurs où les arnaques se multiplient. Une sensibilisation de la presse au rôle et aux responsabilités qu'elle peut avoir dans la diffusion de certaines annonces apparaît nécessaire et devra être menée.

Les moyens de prévenir les arnaques utilisant les outils télématiques au sens large devront être examinés dans le groupe de travail " société de l'information ". Les contrôles des services télématiques et les conditions de saisine de l'autorité de régulation (le Comité supérieur de la télématique) devraient y être approfondis.

Enfin, les deux collèges demandent un renforcement des engagements déontologiques encadrant les contrats liant l'opérateur de télécommunications et les fournisseurs de services ainsi que l'examen par le groupe de travail du CNC " loteries commerciales " des contrats de publipostage afin d'améliorer les possibilités d'intervention des opérateurs, interventions qui devraient permettre de stopper une arnaque en cours de développement, arnaque liée à une loterie commerciale.

1.5. La circulaire de la Chancellerie

La circulaire de la chancellerie a été saluée par les deux collèges comme étant un instrument de sensibilisation des juridictions indispensable dans la lutte contre les arnaques. Cette circulaire souligne, en effet, les possibilités déjà existantes pour les magistrats et met ainsi en valeur la présence de moyens de lutte contre de telles pratiques, à droit constant. Une meilleure utilisation des textes en vigueur apparaît comme une des solutions pour contrer ce phénomène.

2. Dissuasion et cessation

2.1. Les actions en cessation

L'objectif est d'améliorer le dispositif existant qui vise à faire cesser une arnaque. Les associations sont habilitées pour demander au juge la cessation d'agissements illicites (article L 421-2 du Code de la consommation). La DGCCRF qui reçoit les réclamations et qui enquête ne peut engager une procédure d'action en cessation. Il serait opportun de prévoir que le ministre chargé de la consommation puisse initier une telle action afin de faire rapidement cesser le procédé, qui permet la multiplication des victimes, tout en tenant compte du principe de présomption d'innocence.

Le tribunal saisi pourrait ordonner la cessation de la pratique commerciale avec, en cas d'urgence, pouvoir donné au procureur de la république d'ordonner cette cessation à la demande du ministre chargé de la consommation.

Cette extension des pouvoirs de la DGCCRF viendrait compléter les possibilités d'action en cessation des associations déjà prévues par les textes en vigueur et la possibilité d'agir en

cessation ouverte aux organismes professionnels telle que prévue à l'article 809 du code de procédure civile.

2.2. L'ajournement du prononcé de la peine

Après avoir déclaré le prévenu coupable, le tribunal peut prononcer l'ajournement de la peine. Le tribunal ordonne la cessation des agissements illicites et renvoie l'affaire à une audience ultérieure (un an maximum). Cette procédure introduit de la souplesse et permet de personnaliser les peines. Cet ajournement est laissé à l'appréciation du tribunal et ne peut intervenir qu'une fois. Cette décision peut également être assortie d'une astreinte et donner lieu à une peine plus sévère si l'agissement illicite ne cesse pas.

Actuellement, l'ajournement du prononcé de la peine est prévu par le Nouveau Code Pénal ainsi que par l'article L 421-3 du Code de la consommation et ne peut donc être invoqué que dans le cadre d'une action initiée par une association de consommateurs. La proposition examinée consiste à étendre le dispositif d'ajournement du prononcé de la peine à toutes les infractions prévues par le Code de la consommation.

2.3. L'escroquerie à la consommation

Le délit d'escroquerie existe dans le Code pénal mais n'est pas prévu dans le Code de la consommation. Ceci conduit à des pertes de temps dans un certain nombre de cas alors qu'il y a urgence à faire cesser l'agissement fautif. Ainsi, la DGCCRF peut engager une action sur la base de la publicité mensongère alors que le tribunal pourra considérer qu'il s'agit, en réalité, d'une escroquerie. L'affaire sera confiée à la police judiciaire qui devra réinstruire le dossier. Pendant ce temps, l'arnaque continue... Afin d'éviter les conséquences de telles requalifications, d'accélérer la poursuite et la cessation des pratiques nuisant massivement aux consommateurs, le Conseil national de la consommation préconise l'introduction du délit spécifique d'escroquerie à la consommation dans le Code de la consommation comme l'envisage le Garde des sceaux dans sa circulaire du 10 janvier 1997.

Dans ce cas, il convient de proposer une définition du délit d'escroquerie à la consommation permettant de lutter contre les pratiques visant à tromper ou tenter de tromper, par l'utilisation d'un plan exploité massivement ou répétitivement, toute personne physique ou morale en l'amenant à acquérir un bien ou un service ou à souscrire des engagements ne correspondant pas à leur présentation. Toute définition de ce délit d'escroquerie à la consommation devra veiller à ce que sa rédaction ne recouvre pas d'autres textes déjà existants et ne soit pas ambiguë. Les agents de la DGCCRF devraient être habilités à constater les faits correspondant à ce délit, ce qui permettrait de réduire le temps nécessaire à l'instruction du dossier.

Le Conseil national de la consommation propose d'assortir le délit d'escroquerie à la consommation de peines dissuasives telles que l'introduction de certaines incapacités à l'égard des personnes condamnées.

3. Réparation

Les travaux du Conseil national de la consommation se sont concentrés sur l'action en représentation conjointe sous cinq aspects principaux.

3.1. L'appel aux victimes

Actuellement, l'article L 422-1 du Code de la consommation limite les appels aux victimes à la seule presse écrite puisqu'il interdit de solliciter les consommateurs par voie d'appel public télévisé ou radiophonique, ni par voie d'affichage, de tract ou de lettre personnalisée.

Le CNC a estimé que le recours aux lettres personnalisées devait être autorisé, en particulier lorsque l'association a connaissance des adresses des consommateurs lésés. Cet élargissement est de nature à éviter la multiplication de procédures pour les mêmes faits contre le même professionnel. Le CNC a également souligné l'importance du contenu de l'appel public, rappelant que l'organisation de consommateurs doit être mandatée par au moins deux consommateurs pour agir en réparation et qu'il conviendrait d'informer les victimes concernées qu'un risque de condamnation est possible en cas de procédure abusive.

3.2. L'action en représentation conjointe et les associations locales

Seules les associations agréées et reconnues représentatives au plan national peuvent exercer cette action, et ceci devant toute juridiction. Ce nouveau mécanisme n'est quasiment pas utilisé en raison des difficultés pratiques pour la gérer et des responsabilités qu'elle engage, en particulier lorsqu'elle concerne un nombre important de dossiers. L'habilitation des associations locales agréées n'a pas été retenue car elle va à l'encontre de l'objectif recherché initialement. Outre le fait qu'elle entraînerait une dispersion des moyens des associations et une augmentation du nombre des saisines judiciaires, elle pourrait également provoquer des décisions divergentes obligeant les associations à exercer les voies de recours à leur disposition afin d'obtenir une décision unique ayant valeur de référence. Il a été estimé préférable d'alléger la charge pesant sur les associations reconnues compétentes par les textes en vigueur pour agir en représentation conjointe.

3.3. Allègement du travail de l'association nationale de consommateurs

Les articles R 422-6 et suivants du Code de la consommation imposent à l'association de consommateurs diverses formalités d'information découlant du mandat donné par les consommateurs. Engageant sa responsabilité si elle n'y procède pas, l'association doit faire connaître à ses mandants la juridiction compétente, la date de l'audience et celle à laquelle le jugement doit être rendu. Aux frais et à la demande de chaque mandant, elle lui fournit copie de l'acte introductif et les conclusions. Enfin, elle informe ses mandants de la notification de la décision en respectant les délais des voies de recours.

Ces obligations sont extrêmement contraignantes et ont dissuadé les organisations de consommateurs de recourir à l'action en représentation conjointe, en particulier lorsque le nombre de victimes est élevé. C'est dans cette situation que le travail administratif est le plus lourd, donc dissuasif au regard des moyens dont disposent les associations, en particulier lorsqu'elles assurent la signification et la notification de la décision.

La Chancellerie a précisé la charge de travail qui incombe à l'association nationale de consommateurs, en application des textes en vigueur. Pour tous les actes de procédure en matière pénale, ce qui est le cas de la majorité des actions faisant suite à des arnaques, c'est le mandat écrit donné par le consommateur à l'association qui définit la charge de travail et la responsabilité qu'elle assume. L'association peut prévoir, dans le mandat, qu'elle n'assume pas certains actes de procédure tels que la signification ou la notification de la décision. Pour les actes de procédure en matière civile, l'article L 422-1 et le décret du 11 décembre 1992 s'appliquent.

3.4. Cumul entre l'action en représentation conjointe et l'action action dans l'intérêt collectif des consommateurs

L'action en représentation conjointe ne vise qu'à la réparation du préjudice subi par les consommateurs qui ont donné mandat. Il convient donc de préciser que l'association peut simultanément exercer l'action dans l'intérêt collectif des consommateurs, qui permet de réparer le préjudice direct ou indirect subi par l'ensemble des consommateurs, action prévue par l'article L 421-1 et suivants du Code de la consommation.

3.5. Information du public sur le jugement rendu

Cette information par tous moyens ordonnée par la juridiction est prévue pour toutes les actions exercées dans l'intérêt collectif des consommateurs. Or, l'action en représentation conjointe relève d'un autre chapitre du code de la consommation. Dans un but de clarification, il est proposé de transférer les articles L 421-8 et L 421-9 dans un chapitre III " dispositions communes aux actions en justice des associations ".

Les membres du CNC, consultés par voie écrite le 18 juillet 1997, ont adopté l'avis à la majorité des deux collèges.

Rapport relatif aux arnaques de la consommation

Véritable phénomène de société tant à cause du nombre de victimes que du poids économique qu'elles représentent, les arnaques sont redoutées aussi bien par les consommateurs que par les professionnels sérieux. La multiplication des moyens d'information et de communication ainsi que l'internationalisation des échanges peuvent inciter à l'organisation de stratégies conduisant à tromper les consommateurs. Le colloque du 16 octobre 1996, organisé par le Ministre délégué aux finances et au commerce extérieur, a mis en évidence l'extrême diversité des pratiques servant de support aux arnaques dans un contexte en pleine évolution.

Un groupe de travail du Conseil national de la consommation a été chargé :

- de proposer des solutions permettant de prévenir les arnaques
- de présenter des mécanismes permettant de faire cesser rapidement les arnaques
- d'évaluer les simplifications nécessaires à l'exercice de l'action en représentation conjointe.

Les rapporteurs désignés ont été M Gainon (CNPF) pour le collège professionnel et M Peinoit (Familles rurales) pour le collège des consommateurs et usagers.

Un phénomène collectivement coûteux et en expansion

Qu'elle soit déloyale ou trompeuse, l'arnaque se caractérise par la fourniture d'un produit ou d'un service non conforme à l'attente du consommateur, en exécution d'un engagement obtenu par ruse, artifice ou mensonge, selon un plan organisé, exploité massivement ou répétitivement.

L'arnaque n'est généralement que la traduction familière de notions telles que fraude, tromperie, abus, falsification, voire escroquerie lorsqu'il n'y a aucune contrepartie au paiement effectué par la victime de la pratique.

L'ARNAQUE N'EST PAS ACCEPTABLE, QUELLES QU'EN SOIENT LES VICTIMES ET QUEL QUE SOIT LE MONTANT DU DOMMAGE.

Le profil des victimes

Nul n'est à l'abri, qu'il soit une personne physique ou morale, même extrêmement avisée. La sophistication des procédés employés, l'époque à laquelle l'arnaque se développe ou la localisation des victimes démontrent que rien n'est laissé au hasard par les professionnels de l'arnaque.

Les personnes les plus vulnérables sont une cible privilégiée : personnes crédules, en situation de faiblesse durable ou passagère, personnes âgées, en difficultés ou en recherche d'emploi... IL suffit d'y ajouter une méthode de vente laissant le consommateur sans moyen de défense pour que le piège se referme, y compris sur des consommateurs avertis ou des professionnels.

Les conséquences pour les consommateurs et les entreprises

La diversité des pratiques, la médiatisation du phénomène, son internationalisation et le sentiment d'impuissance résultant de l'impunité trop souvent mise en avant conduisent à des réflexes de méfiance qui peuvent aller jusqu'au refus de consommer. Le risque est même grand

d'une remise en cause de certaines méthodes de vente, la vente à distance par exemple, la vente en provenance d'un pays tiers ou encore les services à domicile et le dépannage en particulier.

Outre les conséquences pécuniaires pour les consommateurs, c'est parfois l'ensemble d'un secteur professionnel qui est remis en cause lorsque les consommateurs ne sont plus en mesure de distinguer les entreprises sérieuses parmi l'offre commerciale existante. La confusion engendrée dans l'esprit des consommateurs impose alors à ces entreprises des coûts supplémentaires importants pour se démarquer.

Les nouvelles technologies de communication, de Télétel et Audiotel à Internet en passant par les nouvelles voies du multimédia comme la télévision interactive, peuvent permettre la prolifération d'arnaques en multipliant les supports de marketing direct au-delà des moyens traditionnels comme le postage. Ces abus peuvent entacher l'image de ces nouvelles technologies de même que celle des opérateurs eux-mêmes car le partage de responsabilité n'est pas clair pour le consommateur. Le Conseil national de la consommation propose que ces éléments de réflexion soient pris en compte par le groupe de travail " société de l'information ".

Les consommateurs se rebiffent

La large médiatisation donnée aux multiples formes d'arnaques a permis aux consommateurs de mieux se mobiliser contre ce phénomène. Il est également frappant de constater combien les consommateurs sont devenus attentifs en la matière. La moindre arnaque, même de faible montant, ne sera plus laissée de côté comme avant, chacun ayant pris conscience du grave préjudice subi lorsque le nombre de victimes est élevé. Les difficultés financières rencontrées par un nombre croissant de consommateurs ont également contribué à rendre toute forme d'arnaque insupportable, quelle que soit la somme en jeu. Cette meilleure mobilisation des consommateurs a malheureusement des effets limités lorsque certains " professionnels de l'arnaque " sont capables de disparaître rapidement ou lorsqu'ils sont basés dans des pays tiers.

En conséquence, le Conseil de la consommation émet les propositions suivantes : prévenir et faire cesser les arnaques.

Trois points principaux permettent d'aborder ce dossier :

- la prévention ;
- la dissuasion et la cessation ;
- la réparation.

1. Prévenir les arnaques et mieux appliquer le droit existant

Plusieurs aspects ont été abordés par le groupe.

1.1. Renforcer l'information des consommateurs

Dans un but préventif, il s'agit de cerner les indices permettant d'identifier une pratique pouvant servir de support à une arnaque. Dans cet esprit, il est possible de constituer un faisceau d'indices qui peut aider le consommateur et les associations à détecter la pratique (le cumul de plusieurs indices sera souvent nécessaire : publipostage, offre mirifique, pseudo- contrôle par un organisme visant à faire croire au consommateur qu'il ne prend aucun risque, envois massifs, garanties suspectes, recours à une boîte postale, impossibilité d'entrer en contact avec le

professionnel... En diffusant largement des informations par tous moyens à destination des consommateurs, ils seront mieux armés pour détecter les arnaques dans les offres publicitaires ou contractuelles. La diffusion rapide d'un dépliant spécifique a d'ores et déjà été préconisée.

Il est également proposé de valoriser certains indices " positifs " permettant de mieux connaître les entreprises qui offrent des garanties de sérieux : existence d'une instance de règlement des litiges, d'un médiateur, d'une procédure de certification, d'un contrat APPROUVE... Les organisations professionnelles, les pouvoirs publics et les associations de consommateurs peuvent jouer un rôle très positif dans cette politique d'information.

1.2. L'identification des annonceurs

L'article L 121-18 du Code de la consommation impose l'identification de l'entreprise dans le cadre de la vente à distance. Ce texte devrait être amélioré : mention sans abréviation et en caractères apparents, indication du numéro d'inscription au registre du commerce. Ces indications devraient figurer en tête de l'offre et sur tout document conservé par le consommateur. Le collège des consommateurs et usagers du CNC demande également l'indication du siège social de l'entreprise responsable de l'offre afin de connaître son lieu réel d'implantation, en particulier lorsqu'elle a recours à une domiciliation.

Ces propositions ne règlent pas tous les problèmes puisqu'elles ne concernent que la forme de distribution visée à l'article L 121-18 du code précité. La question du secteur du dépannage à domicile est posée (recours aux boîtes postales par exemple), question qui devrait être tranchée par le groupe de travail du CNC relatif au dépannage à domicile.

Le collège des consommateurs et usagers du CNC demande également au Gouvernement d'examiner une proposition au plan européen visant à obliger toute entreprise qui commerce dans un Etat membre à y avoir une implantation et un compte bancaire par lequel devraient transiter les paiements effectués par les consommateurs du pays en question.

1.3. Création d'un système rapide d'information sur les arnaques

L'idée est de constituer un " réseau d'alerte " permettant de réagir rapidement lorsqu'une tentative d'arnaque est signalée. Il faut ici rappeler que le principe de la présomption d'innocence s'impose et qu'il n'est pas possible de diffuser des informations nominatives sur les pratiques suspectes de tel ou tel professionnel dans le cadre du réseau envisagé. L'objection liée au caractère nominatif de l'information tombe dès lors qu'une autorité publique est saisie (dépôt d'une plainte par exemple). Il est par contre possible, dans le cadre du réseau, de diffuser une information très précise sur la pratique identifiée mais sans citer de nom. Chaque membre du réseau peut ensuite utiliser les informations diffusées sous sa propre responsabilité, y compris en les rendant nominatives. Le collège des consommateurs et usagers du CNC dans un souci d'efficacité, de rapidité et de transparence, a regretté que ces informations ne soient pas rendues nominatives immédiatement.

Modalités pratiques de fonctionnement : quatre personnes seraient les " animateurs " du réseau. Quand une pratique douteuse leur est signalée, ils vérifient si elle correspond au faisceau d'indices et apprécient la nature de l'information (nominative ou non selon les cas vus ci-dessus). Ces quatre personnes seraient : un représentant désigné par la chancellerie, un par la DGCCRF, un par les professionnels et un par les associations de consommateurs.

La création de ce système informel d'information sur les arnaques répond à la préoccupation des deux collèges de trouver un moyen rapide et souple de relayer l'information apurés de tous les partenaires (administration, associations de consommateurs, professionnels...). Les deux collèges considèrent, en effet, qu'une lutte efficace contre les arnaques passe principalement par une meilleure information réciproque et une plus grande sensibilisation des consommateurs.

Outre une diffusion des informations par chaque organisme membre du réseau, INC-HEBDO pourrait permettre de répondre au souci de rapidité de circulation de ces informations en les relayant dans les limites autorisées par la législation.

1.4. La responsabilité des supports

L'évolution de la jurisprudence doit conduire la presse à renforcer sa surveillance lors de l'acceptation des ordres d'insertion émanant des secteurs où les arnaques se multiplient. Une sensibilisation de la presse au rôle et aux responsabilités qu'elle peut avoir dans la diffusion de certaines annonces apparaît nécessaire et devra être menée.

Les moyens de prévenir les arnaques utilisant les outils télématiques au sens large devront être examinés dans le groupe de travail " société de l'information ". Les contrôles des services télématiques et les conditions de saisine de l'autorité de régulation (le Comité supérieur de la télématique) devraient y être approfondis.

Le collège des consommateurs et usagers du CNC demande un meilleur contrôle du respect des règles émises par le BVP et de celles existantes en matière de tarification et d'information du consommateur. Ainsi, il estime que le consommateur devrait être informé du coût du service dans toute publicité, lors de la connexion et pendant l'utilisation du service. Les professionnels devraient également offrir au consommateur un choix clair sur le contenu de la prestation de service distinguant, par exemple, téléphone, Minitel, Audiotel...

Enfin, les deux collèges demandent un renforcement des engagements déontologiques encadrant les contrats liant l'opérateur de télécommunications et les fournisseurs de services ainsi que l'examen par le groupe de travail du CNC " loteries commerciales " des contrats de publipostage afin d'améliorer les possibilités d'intervention des opérateurs, interventions qui devraient permettre de stopper une arnaque en cours de développement.

1.5. La circulaire de la Chancellerie

La circulaire de la chancellerie a été saluée par les deux collèges comme étant un instrument de sensibilisation des juridictions indispensable dans la lutte contre les arnaques. Cette circulaire souligne, en effet, les possibilités déjà existantes pour les magistrats et met ainsi en valeur la présence de moyens de lutte contre de telles pratiques, à droit constant. Une meilleure utilisation des textes en vigueur apparaît comme une des solutions pour contrer ce phénomène.

2. Dissuasion et cessation

2.1. Les actions en cessation

L'objectif est d'améliorer le dispositif existant qui vise à faire cesser une arnaque. Les associations sont habilitées pour demander au juge la cessation d'agissements illicites (article L 421-2 du Code de la consommation). La DGCCRF qui reçoit les réclamations et qui enquête

ne peut engager une procédure d'action en cessation. Il serait opportun de prévoir que le ministre chargé de la consommation puisse initier une telle action afin de faire rapidement cesser le procédé qui permet la multiplication des victimes, tout en tenant compte du principe de présomption d'innocence.

Le tribunal saisi pourrait ordonner la cessation de la pratique commerciale avec, en cas d'urgence, pouvoir donné au procureur de la république d'ordonner cette cessation soit d'office, soit à la demande du ministre chargé de la consommation.

Cette extension des pouvoirs de la DGCCRF viendrait compléter les possibilités d'action en cessation des associations déjà prévues par les textes en vigueur et la possibilité d'agir en cessation ouverte aux organismes professionnels telle que prévue à l'article 809 du code de procédure civile.

2.2. L'ajournement du prononcé de la peine

Après avoir déclaré le prévenu coupable, le tribunal peut prononcer l'ajournement de la peine. Le tribunal ordonne la cessation des agissements illicites et renvoie l'affaire à une audience ultérieure (un an maximum). Cette procédure introduit de la souplesse et permet de personnaliser les peines. Cet ajournement est laissé à l'appréciation du tribunal et ne peut intervenir qu'une fois. Cette décision peut également être assortie d'une astreinte et donner lieu à une peine plus sévère si l'agissement illicite ne cesse pas.

Actuellement, l'ajournement du prononcé de la peine est prévu par le Nouveau Code Pénal ainsi que par l'article L 421-3 du Code de la consommation et ne peut donc être invoqué que dans le cadre d'une action initiée par une association de consommateurs. La proposition examinée consiste à étendre le dispositif d'ajournement du prononcé de la peine à toutes les infractions prévues par le Code de la consommation.

2.3. L'escroquerie à la consommation

Le délit d'escroquerie existe dans le Code pénal mais n'est pas prévu dans le Code de la consommation. Ceci conduit à des pertes de temps dans un certain nombre de cas alors qu'il y a urgence à faire cesser l'agissement fautif. Ainsi, la DGCCRF peut engager une action sur la base de la publicité mensongère alors que le tribunal pourra considérer qu'il s'agit, en réalité, d'une escroquerie. L'affaire sera confiée à la police judiciaire qui devra réinstruire le dossier. Pendant ce temps, l'arnaque continue... Afin d'éviter les conséquences de telles requalifications, d'accélérer la poursuite et la cessation des pratiques nuisant massivement aux consommateurs, le Conseil national de la consommation préconise l'introduction du délit spécifique d'escroquerie à la consommation dans le Code de la consommation, comme l'envisage le Garde des sceaux dans sa circulaire du 10 janvier 1997.

Dans ce cas, il convient de proposer une définition du délit d'escroquerie à la consommation permettant de lutter contre les pratiques visant à tromper ou tenter de tromper, par l'utilisation d'un plan exploité massivement ou répétitivement, toute personne physique ou morale en l'amenant à acquérir un bien ou un service ou à souscrire des engagements ne correspondant pas à leur présentation. Toute définition du délit d'escroquerie devra veiller à ce que sa rédaction ne recouvre pas d'autres textes existant et ne soit pas ambiguë. Les agents de la DGCCRF devraient être habilités à constater les faits correspondant à ce délit, ce qui permettrait de réduire le temps nécessaire à l'instruction du dossier.

3. Réparation

Le mandat du groupe de travail du CNC prévoyait une évaluation des simplifications nécessaires à l'utilisation de l'action en représentation conjointe des consommateurs, et ceci dans le but d'une meilleure indemnisation des victimes et d'une plus grande efficacité dans le traitement judiciaire des contentieux de masse.

Le collège des consommateurs et usagers du CNC a rappelé sa demande concernant la mise en oeuvre d'une action de groupe qui permettrait de réellement répondre aux attentes des consommateurs victimes d'arnaques. Cette question ayant été exclue spécifiquement du mandat donné au groupe de travail, elle n'a pas été abordée.

Les travaux du Conseil national de la consommation se sont concentrés sur l'action en représentation conjointe sous cinq aspects principaux.

3.1. L'appel aux victimes

Actuellement, l'article L 422-1 du Code de la consommation limite les appels aux victimes à la seule presse écrite puisqu'il interdit de solliciter les consommateurs par voie d'appel public télévisé ou radiophonique, ou par voie d'affichage, de tract ou de lettre personnalisée.

Le CNC a estimé que le recours aux lettres personnalisées devait être autorisé, en particulier lorsque l'association a connaissance des adresses des consommateurs lésés. Cet élargissement est de nature à éviter la multiplication de procédures pour les mêmes faits contre le même professionnel. Le recours à des appels télévisés ou radiophoniques n'a pas été retenu en raison des risques liés à ces supports, tant pour les professionnels que pour les associations en terme de responsabilité. Ces médias s'accommodent mal d'un appel public qui doit respecter des formes juridiques précises pour d'une part éviter de s'exposer à des poursuites et d'autre part informer les consommateurs du contenu du mandat qui leur est proposé.

Le CNC a souligné l'importance du contenu de l'appel public, rappelant que l'organisation de consommateurs doit être mandatée par au moins deux consommateurs pour agir en réparation et qu'il conviendrait d'informer les victimes concernées qu'un risque de condamnation est possible en cas de procédure abusive. Dans ces conditions, il n'a pas été estimé opportun de mettre en place une présentation-type d'appel aux victimes, de même qu'a été écartée l'idée d'utiliser à cette fin les émissions prévues dans le cahier des charges des chaînes publiques destinées à informer les consommateurs.

3.2. L'action en représentation conjointe et les associations locales

Seules les associations agréées et reconnues représentatives au plan national peuvent exercer cette action, et ceci devant toute juridiction. Ce mécanisme n'est quasiment pas utilisé en raison des difficultés pratiques pour la gérer et des responsabilités qu'elle engage, en particulier lorsqu'elle concerne un nombre important de dossiers. L'habilitation des associations locales agréées n'a pas été retenue car elle va à l'encontre de l'objectif recherché initialement. Outre le fait qu'elle entraînerait une dispersion des moyens des associations et une augmentation du nombre des saisines judiciaires, elle pourrait également provoquer des décisions divergentes obligeant les associations à exercer les voies de recours à leur disposition afin d'obtenir une décision unique ayant valeur de référence. Il a été estimé préférable d'alléger la charge pesant

sur les associations reconnues compétentes par les textes en vigueur pour agir en représentation conjointe.

3.3. Allégement du travail de l'association nationale de consommateurs

Les articles R 422-6 et suivants du Code de la consommation imposent à l'association de consommateurs diverses formalités d'information découlant du mandat donné par les consommateurs. Engageant sa responsabilité si elle n'y procède pas, l'association doit faire connaître à ses mandants la juridiction compétente, la date de l'audience et celle à laquelle le jugement doit être rendu. Aux frais et à la demande de chaque mandant, elle lui fournit copie de l'acte introductif et les conclusions. Enfin, elle informe ses mandants de la notification de la décision en respectant les délais des voies de recours.

Ces obligations sont extrêmement contraignantes et ont dissuadé les organisations de consommateurs de recourir à l'action en représentation conjointe, en particulier lorsque le nombre de victimes est élevé. C'est dans cette situation que le travail administratif est le plus lourd, donc dissuasif au regard des moyens dont disposent les associations, en particulier lorsqu'elles assurent la signification et la notification de la décision.

La Chancellerie a précisé la charge de travail qui incombe à l'association nationale de consommateurs, en application des textes en vigueur. Pour tous les actes de procédure en matière pénale, ce qui est le cas de la majorité des actions faisant suite à des arnaques, c'est le mandat écrit donné par le consommateur à l'association qui définit la charge de travail et la responsabilité qu'elle assume. L'association peut prévoir, dans le mandat, qu'elle n'assume pas certains actes de procédure tels que la signification ou la notification de la décision. Pour les actes de procédure en matière civile, l'article L 422-1 et le décret du 11 décembre 1992 s'appliquent. Le collège des consommateurs et usagers du CNC propose de les modifier afin que, comme en procédure pénale, ce soit le mandat qui détermine les actes de procédure auxquels s'engage l'association.

3.4. Cumul entre l'action en représentation conjointe et l'action dans l'intérêt collectif des consommateurs

L'action en représentation conjointe ne vise qu'à la réparation du préjudice subi par les consommateurs qui ont donné mandat. Il convient donc de préciser que l'association peut également exercer l'action dans l'intérêt collectif des consommateurs qui permet de réparer le préjudice direct ou indirect subi par l'ensemble des consommateurs, action prévue par l'article L 421-1 et suivants du Code de la consommation.

3.5. Information du public sur le jugement rendu

Cette information par tous moyens ordonnée par la juridiction est prévue pour toutes les actions exercées dans l'intérêt collectif des consommateurs. Or, l'action en représentation conjointe relève d'un autre chapitre du code de la consommation. Dans un but de clarification, il est proposé de transférer les articles L 421-8 et L 421-9 dans un chapitre III " dispositions communes aux actions en justice des associations ".