

Le  
Bulletin

## L'ILEC

M E N S U E L

■ 1905-2005 : UN SIÈCLE  
CONTRE LA FRAUDEMIEUX PRÉVENIR POUR  
MIEUX PROTÉGEREntretien avec Guillaume Cerutti  
page 1

## 1905, UNE ANNÉE FONDATRICE

Texte à la fois fondateur en matière de protection du consommateur et à l'origine de la création du Service de la répression des fraudes, la loi du 1<sup>er</sup> août 1905 est aujourd'hui partie intégrante du Code de la consommation.

page 4

DU CONSOMMATEUR PASSIF  
AU CONSOMMATEUR ACTIF

Durant la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle, l'Etat a fondé son action réglementaire sur la protection des concurrents. La dimension consumériste n'est apparue que dans la deuxième moitié du siècle ajoutant à la régulation du marché la protection du consommateur.

page 6

L'ACTION COLLECTIVE,  
MOYEN D'UN DROIT PLUS  
EFFICIENT ?Entretien avec Alain Bazot  
page 7

## 1905-2005 : UN SIÈCLE CONTRE LA FRAUDE

■ Mieux prévenir  
pour mieux protéger

**L**a charte du commerce adoptée en 1905, enrichie dans les années 70 et 80, a réussi son adaptation à la production de masse et à la montée du consumérisme. Codifiée, cette bible de la sécurité alimentaire et de la protection des consommateurs n'est pourtant pas intangible : les raisons et les occasions de l'améliorer ne manquent pas.

*Entretien avec Guillaume Cerutti, directeur général de la DGCCRF*

■ *Pourquoi l'année 1905 est-elle une année fondatrice dans le domaine de la répression des fraudes ?*

**Guillaume Cerutti :** C'est en 1905, le 1<sup>er</sup> août 1905 pour être précis, que fut promulguée une loi fondatrice sur la répression des fraudes et des falsifications. Avant cette date, il existait certes un cadre juridique, mais imparfait : plusieurs lois spéciales avaient été votées pour lutter contre les fraudes concernant des produits précis (engrais, vins, beurres, sérums thérapeutiques). L'innovation de la loi de 1905 tient à sa portée générale, et à l'introduction de moyens de contrôle s'appuyant sur des bases scientifiques.

■ *Comment la loi du 1<sup>er</sup> août 1905, destinée dans un premier temps à réguler le jeu du marché, est-elle devenue le symbole de la protection du consommateur ?*

**G. C. :** Il faut se rappeler que la loi a été votée sous la pression des associations et syndicats agricoles, à une époque où les principales fraudes portaient sur le lait et le vin. Son objectif principal était clairement d'améliorer la surveillance du marché. Mais la protection des consommateurs ne fut pas pour autant totalement absente des débats. À la Chambre des députés, le souci de la santé des consommateurs, en particulier la lutte contre les fraudes sur le lait, responsables d'une importante mortalité infantile, fut rappelé par plusieurs députés. Au fil des années,

(suite page 3)

## Protection

**I**l est des commémorations qui fleurissent la nostalgie et flattent l'orgueil d'une nation. D'autres en appellent aux tréfonds de la mémoire pour resserrer les liens sans lesquels une nation se délite. D'autres enfin font surgir du passé des événements fondateurs que l'historiographie a négligés, tournant le projecteur vers la sphère du politique et laissant dans l'ombre celle de l'économie. La célébration du centenaire de la loi du 1<sup>er</sup> août 1905 sur « *la répression des fraudes dans la vente des marchandises et falsifications des denrées alimentaires et des produits agricoles* », organisée par les universités de Pau et de Perpignan, en septembre et novembre derniers, sous l'égide de la DGCCRF, relève de la troisième catégorie. De l'année législative 1905, le public retient la loi sur la « *séparation des Eglises et de l'Etat* ». C'est oublier que les parlementaires ont voté la même année un texte novateur et pionnier à maints égards : une loi qui accrédite l'idée que les tromperies et falsifications doivent être réprimées en raison de leurs effets économiques, sanitaires et sociaux, qui organise un contrôle scientifique des produits alimentaires et prévoit la création d'un corps de contrôle.

La discrétion de la centenaire, dans la mémoire collective, tient pour une part à son succès. Initialement accusée, par les tenants du libre-échange, d'hérésie économique et d'entrave au commerce, elle a si bien répondu à la mission de faciliter l'exercice d'une concurrence plus loyale qu'elle s'est effacée derrière sa descendance. Étayée, après un demi-siècle, par la création d'organismes publics qui instituent le champ du consumérisme, complétée par des textes qui élargissent son champ d'application, intégrée au Code de la consommation, frottée aux impératifs de l'harmonisation communautaire, qui la « *purgent* » de ses « *aspects protectionnistes et corporatistes* », selon le mot de l'universitaire François Feral, la loi du 1<sup>er</sup> août est le texte sur lequel une association de consommateurs comme l'UFC « *s'appuie tous les jours* », constate son vice-président, Alain Bazot. Elle a fait aussi, souligne Guillaume Cerutti, école à l'étranger.

Le directeur général de la concurrence s'accorde toutefois avec le militant associatif sur la nécessité de clarifier un droit devenu trop complexe et qui continue de s'écrire, à l'échelon de l'Union européenne comme en France, où le débat porte sur l'introduction d'une procédure d'action collective en justice, promise en janvier 2005 par le président de la République. Le groupe de travail créé dans la foulée a remis un avis qui ne fait que suggérer des pistes, mais la voie est tracée. D'autant plus nettement qu'à Bruxelles la Commission envisage de rendre une procédure du même type accessible aux consommateurs, en réparation des infractions « *aux règles communautaires sur les ententes et les abus de position dominante* » commises par des entreprises. Une consultation a été lancée le 19 décembre par un « *livre vert* » dû au commissaire européen Neelie Kroes, gardien sourcilieux des principes vertueux d'une « *concurrence forte* » dans un « *marché intérieur ouvert* ».

L'extension du consumérisme aux pratiques anticoncurrentielles, au-delà de la répression de fraudes menaçant la sécurité du consommateur, marquerait-elle une étape nouvelle dans la régulation des marchés ? La protection du consommateur est aujourd'hui le moyen revendiqué de favoriser le libre-échange, mais ne l'était-il pas en germe il y a cent ans ? La discrétion de la loi du 1<sup>er</sup> août tient aussi à cela que ne lui est guère attaché, dans la mémoire collective, le souvenir de son rapporteur. Qui parle de la loi Méline ? C'est pourtant Jules Méline, figure controversée du protectionnisme, artisan du tarif douanier des produits agricoles, qui posa les premières pierres de la protection du consommateur. Protection, protectionnisme, l'histoire se joue ironiquement des absolutismes doctrinaux. Songeons que 1905 vit aussi Albert Einstein établir les principes de la relativité restreinte.

François Ehrard

---

Directeur de la publication : Dominique de GRAMONT - Editeur : TRADEMARK RIDE - Rédacteur en chef : Jean WATIN-AUGOUARD  
 Secrétariat de rédaction : François EHRARD - Maquette et mise en pages : GRAPH'PAGE - Tél : 01 39 72 20 28 - E-mail : ividualie@wanadoo.fr  
 Abonnement France (1 an) : 45 € - Abonnement Etranger (1 an) : 45 € + 5 € de port - Prix au numéro : 5 €  
 Contact : francois.ehrard@ilec.asso.fr (01.45.00.93.88) - TRADEMARK RIDE - 93, rue de la Santé 75013 Paris - Tél : 01 45 89 67 36 Fax : 01 45 89 78 74

la loi se développa dans le sens de la protection du consommateur, grâce à la souplesse que lui avait conférée le législateur. Le gouvernement publia des textes réglementaires de définition des produits, jetant les premiers éléments d'une politique de qualité. Parmi les étapes importantes, citons la loi du 10 janvier 1978 (loi Scrivener), qui a élargi le champ de la loi de 1905, limité jusque-là aux marchandises, au secteur des services ; puis la loi du 21 juillet 1983 (loi Lalumière), qui pose la responsabilité du professionnel en édictant que « *dès leur première mise sur le marché, les produits doivent répondre aux prescriptions en vigueur relatives à la sécurité et à la santé des personnes, à la loyauté des transactions et à la protection des consommateurs* » ; enfin la loi Neiertz (23 juin 1989). Ainsi modifiée et enrichie, la loi de 1905 a conservé son caractère original : charte du commerce honnête, comme on la présentait à sa naissance, elle a réussi son adaptation à la production de masse et à la montée du phénomène consumériste, pour devenir la bible de la sécurité alimentaire et physique. Cette loi qui portait en germe la protection du consommateur, est devenue le texte clé dans ce domaine.

■ *Quelles sont les innovations juridiques apportées par cette loi ?*

**G. C. :** Je vois trois innovations essentielles. D'abord, la loi de 1905 fixe un cadre général et renvoie au pouvoir réglementaire le soin de prendre des règlements d'administration publique, l'équivalent de nos décrets ; on a pu décompter 350 décrets et 1052 arrêtés qui en découlent ; grâce à cette souplesse, la loi s'est adaptée en permanence aux évolutions du marché et de la consommation. Ensuite, elle intègre l'idée de contrôles s'appuyant sur des méthodes d'analyse scientifiques. Enfin, par rapport aux textes de lutte contre la fraude qui précédaient, elle cherche à être préventive puisqu'elle ne frappe pas seulement la tromperie, mais aussi la tentative de tromperie.

■ *En quoi la loi de 1905 a-t-elle inspiré ensuite notre droit, et le droit international, particulièrement communautaire ? Cette loi est-elle encore appliquée ?*

**G. C. :** Avec des nuances et des orientations spécifiques, le législateur de 1905 a doté la France d'un outil de détection des fraudes parmi les plus performants, en lui accordant un cadre juridique étendu, comme l'avaient fait les Belges auparavant (1890) et comme l'ont fait les Américains par la suite (*Pure Food and Drug Act*, 1906). Par la pertinence et l'audace de ses solutions, la loi du 1<sup>er</sup> août 1905 a été un modèle pour de nombreux pays européens et africains, lorsqu'il s'est agi pour eux d'élaborer un droit de la consommation. La loi a aussi inspiré certains pans du droit communautaire de la consommation. Son effet d'entraînement s'est fait sentir dans le cadre du *Codex alimentarius* ou d'autres instances, comme l'Office international du vin. Le problème des règles d'harmonisation minimale, toujours présent en droit communautaire, s'est bien sûr posé en matière de fraudes et de falsifications. Face à l'hétérogénéité des législations nationales, la Communauté européenne, fidèle à l'esprit du traité de Rome, s'est efforcée de réaliser un cadre

économique reposant sur des concepts juridiques clairs et précis, permettant d'assurer le bon fonctionnement du marché intérieur tout en assurant un niveau de protection élevé, au sens de l'article 129 A du traité de Maastricht. Mais le principe de subsidiarité permet aux États d'appliquer des mesures de protection plus fortes, dès qu'elles n'ont pas d'objet ou d'effets anticoncurrentiels à l'égard de leurs partenaires.

C'est pourquoi la loi codifiée demeure une référence pour la DGCCRF. Transformée en article L.214-1 du Code de la consommation depuis 1993, elle a continué d'inspirer le travail législatif et réglementaire : de nombreux textes ont été élaborés, dans des domaines aussi divers que la présentation, la pesée, la classification et le marquage des carcasses des espèces bovines, ovines et caprines, les préparations à base de foie gras, les OGM, les plantes ornementales, ou la consommation en énergie des réfrigérateurs et congélateurs électriques à usage domestique...

■ *Comment souhaitez-vous renforcer les missions de la DGCCRF – créée en 1985 mais dont les origines remontent à 1907 – et étendre son champ d'intervention, particulièrement dans le domaine des risques sanitaires et environnementaux ?*

**G. C. :** La Loi organique relative aux lois de finances confie à la DGCCRF une mission de protection de la santé et de la sécurité des consommateurs. Pratiquement, nous exerçons cette mission en vérifiant que les produits alimentaires répondent aux exigences de la réglementation nationale et européenne. Cette dernière se densifie dans le domaine des contaminants, qu'ils soient biologiques (« paquet hygiène » et réglementation sur les mycotoxines) ou chimiques. Dans cette catégorie, les polluants chimiques d'origine environnementale occupent une part croissante. Ainsi, des textes ont été adoptés ou sont en discussion sur les nitrates, les dioxines, les polychlorobiphényles, les métaux lourds, les benzopyrènes. Nous sommes donc amenés à nous intéresser à l'influence de l'environnement sur les aliments. En revanche, nous n'avons pas vocation à étendre cette activité aux autres milieux que sont l'eau, l'air et le sol.

■ *Faut-il ou non une procédure d'action collective à la française ? Doit-elle se limiter aux litiges dans le domaine de la consommation, ou inclure le champ du droit de la concurrence ?*

**G. C. :** En début d'année 2005, le président de la République a souhaité que soient créées de nouvelles procédures qui renforceraient les dispositifs existants et permettraient à des groupes de consommateurs, et à leurs associations, d'intenter des actions collectives contre les pratiques abusives observées sur certains marchés. Un groupe de travail composé de dix-sept membres, représentant les consommateurs, les entreprises et les professionnels du droit, a été installé le 12 avril dernier. Il a procédé à un examen de différents dispositifs en vigueur à l'étranger (États-Unis, Québec, Angleterre, Suède, Portugal), dressé un bilan de la mise en œuvre et des limites des actions en justice actuellement ouvertes aux associations de consommateurs, puis exploré les possi-

bilités d'introduction d'une action de groupe en droit français. Le groupe de travail a remis récemment son rapport aux ministres. La question du champ est l'une des questions centrales. Le rapport recense les options possibles. Il examine également la prise en compte, dans la détermination du champ de l'action de groupe, de la réparation des préjudices issus des pratiques anticoncurrentielles. Le gouvernement déterminera, à partir des propositions contenues dans le rapport, et sur la base d'une consultation publique, les suites opérationnelles susceptibles de répondre à la « commande » passée par le président de la République.

**Q**uid de la remise à plat du droit de la consommation, idée que vous avez esquissée lors d'un récent colloque de l'UFC-Que choisir ?

**G. C.** : Le droit de la consommation a donné lieu, il y a un peu plus de douze ans, à une codification à droit constant. Le Code de la consommation regroupe de nombreux textes concernant la protection des consommateurs qui ont été adoptés au fil du temps, le plus ancien étant la loi du 1<sup>er</sup> août 1905. Le Code est en permanence modifié et complété par de nouvelles dispositions, d'origine nationale ou communautaire. Selon le groupe de travail juridique mis en place par l'Institut national de la consommation, qui a rendu ses conclusions à l'occasion d'un colloque, le 4 novembre dernier, le Code de la consommation n'est pas facilement accessible aux consommateurs, en raison tant de la complexité des textes que des difficultés provoquées par la méthode de codification retenue. Sans bouleverser ni affaiblir le droit de la consommation, il paraît nécessaire de toiletter le Code, pour le rendre plus clair et plus facilement utilisable par les consommateurs. Diverses opportunités nous permettront d'avancer dans ce sens dans les prochains mois, notamment la nécessaire transposition de la directive du 11 mai 2005 relative aux pratiques commerciales déloyales des professionnels à l'égard des consomma-

teurs. Il conviendra, en effet, d'édicter un principe général d'interdiction des pratiques commerciales déloyales, d'adapter les dispositions des articles L.121-1 et suivants, relatives à la publicité trompeuse et mensongère, en y intégrant les dispositions relatives aux omissions trompeuses, d'interdire expressément les pratiques agressives, et de reprendre, en lui conférant une valeur normative, la liste des pratiques commerciales déloyales interdites annexée à la directive.

**Est-il envisagé de réformer la Commission des clauses abusives, et si oui, dans quel sens ?**

**G. C.** : La Commission des clauses abusives, organisme indépendant placé auprès du ministre chargé de la Consommation, examine les modèles de conventions habituellement proposés par les professionnels à leurs co-contractants non professionnels ou consommateurs. Elle recherche si ces documents contiennent des clauses qui pourraient présenter un caractère abusif. La Commission a accompli un magnifique travail depuis treize ans. Ses recommandations contribuent à assurer un meilleur équilibre dans les relations contractuelles entre les professionnels et les consommateurs, en évitant la présence de clauses abusives dans les contrats, ou en favorisant leur élimination.

Une orientation possible pour faire évoluer le rôle de la Commission serait de renforcer son rôle consultatif. Une réflexion a été ouverte sur les conditions de mise en œuvre d'une saisine à titre préventif. Il s'agirait d'une saisine volontaire et facultative, par un professionnel qui souhaiterait obtenir l'avis de la Commission sur un projet de contrat destiné aux consommateurs. Un examen a priori des contrats permettrait de prévenir la présence de clauses abusives. Cette idée est donc séduisante, mais comme toutes les idées séduisantes, il faut être sûr qu'elle ne pose pas de problèmes de droit, ou de compatibilité avec la charge de travail de la Commission.

*Propos recueillis par Jean Watin-Augouard*



## Une année fondatrice

**T**exte à la fois fondateur en matière de protection du consommateur et à l'origine de la création du Service de la répression des fraudes, la loi du 1<sup>er</sup> août 1905 est aujourd'hui partie intégrante du Code de la consommation. Retour sur des débats souvent houleux et la postérité du texte.

« Quand un homme a pris le matin à son premier déjeuner du lait conservé par de l'aldéhyde formique, quand il a mangé à son déjeuner une tranche de jambon conservé par du borax, des épinards verdissants par des sulfures, quand il a arrosé cela d'une demi-bouteille de vin fusciné ou plâtré à l'excès, et cela pendant vingt ans, comment voulez-vous que cet homme ait encore un estomac », s'interroge le Dr Brouardel, cité par M. Trannoy, rapporteur. Nous sommes en 1904. Les parlementaires débattent de

la loi sur la répression des fraudes dans la vente des marchandises et falsifications des denrées alimentaires et des produits agricoles. Si les manuels d'histoire retiennent la loi de séparation des Églises et de l'État votée le 9 décembre 1905, ils font trop l'impasse sur un autre texte, voté le 1<sup>er</sup> août de la même année et considéré comme la première constitution du droit de la consommation.

Au début du XX<sup>e</sup> siècle, l'état sanitaire des Français est déplorable : quarante mille enfants succombent chaque année en raison de la falsification du lait. A Paris, dix-huit mille enfants n'atteignent pas l'âge d'un an. Albert Sarraut se montre véhément : « Ai-je besoin d'ajouter que la lutte contre la fraude est le premier devoir d'un état démocratique, où cette répression doit s'exercer surtout dans l'intérêt de la classe ouvrière ? Tout le monde sait que les ouvriers, les petits, les humbles,

*n'ont pas les moyens d'acheter, en la payant plus cher, la sécurité de leur alimentation.* » Lors de la séance du 17 novembre 1904, le descriptif des fraudes ne laisse pas d'inquiéter : outre le lait (mouillage, écrémage, ajout d'antiseptiques toxiques comme le borax), le pain à base de sciure de bois et d'ivoire végétal, la charcuterie chargée d'amidon et d'antiseptiques, les colorants dans les sirops et les confitures ! Souhaitant que la loi fixe des règles directrices destinées à établir la fraude, Edouard Vaillant en appelle à la création d'un système d'inspections et d'un organe technique d'essai et d'analyses car, selon lui, « la loi a pour objet la protection de la santé publique en assurant la prévention et la répression de la fraude des aliments ». Après un marathon législatif de huit ans, la loi, dont le projet avait été présenté au Parlement en 1898 par Jules Méline, président du Conseil et ministre de l'Agriculture, est promulguée en 1905 par Emile Loubet, président de la République. Désormais, les tromperies et falsifications seront sévèrement réprimées. La loi facilite l'exercice d'une concurrence plus loyale entre professionnels. Elle prévoit la création d'un corps de contrôle scientifique des produits alimentaires.

### Libéraux contre protectionnistes

Selon François Feral, président de l'université de Perpignan, « cette loi vient combler le vide des corporations interdites par la Révolution ». A l'origine, la loi sur les fraudes n'a pas pour principal objet la défense des consommateurs mais celle du monde agricole, frappé par la crise du phylloxera, inquiet de l'ouverture des marchés et de la naissance de l'agro-industrie. Par ses innovations, parfois de nature chimique, celle-ci est accusée de donner aux fraudeurs les moyens de modifier impunément la composition des produits. Les falsifications chimiques sont si fréquentes que, à l'imitation de la loi de Gresham (« la mauvaise monnaie chasse la bonne »), les produits d'imitation évincent les produits naturels. Aux yeux des agrariens, l'agriculture doit échapper aux règles de la concurrence. « Comment, s'interroge François Feral, légitimer l'intervention de l'Etat dans la sphère marchande et de la production ? » En faisant du fraudeur « le bouc émissaire des déconvenues de la viticulture et de la paysannerie », et du consommateur « le chaland ». La loi ne fera pas l'unanimité. Dans le monde politique et industriel, certains fustigent ce texte « dangereux pour le commerce et qui menace d'entraver les transactions honnêtes ». Pour les libéraux, la loi va empêcher l'innovation et jeter le discrédit sur le commerce : « Les commerçants honnêtes vont être livrés aux préfets et aux commissaires de police », entend-on au cours des débats parlementaires. Aujourd'hui, le principe de précaution suscite le même type de polémique.

Reste que la fraude devient une affaire d'Etat. Nommé en 1907 à la tête du Service des fraudes, créé au ministère de l'Agriculture, Eugène Roux est optimiste : « Déjà, dans presque tous les cas la science permet de réprimer l'abus de la liberté, par l'analyse, la chimie et le microscope. » La science du prélèvement d'échantillons voit le jour au moment où Bertillon fonde l'anthropométrie criminelle, et où la police judiciaire met en place des laboratoires de méde-

ciné légale et de police scientifique. Toute loi a ses effets pervers, et celle du 1<sup>er</sup> août 1905 n'échappe pas à la règle : c'est en vertu de son application qu'est adoptée la loi du 29 juin 1934, relative à « la protection des produits laitiers », qui interdit, par son article 1, la commercialisation de « tout produit ayant l'aspect de la crème et ne provenant pas exclusivement du lait », comme la margarine. Ce protectionnisme « pointilleux », selon le terme de François Feral, ne sera battu en brèche que soixante ans plus tard, quand la Cour de justice de la Communauté européenne déclarera les dispositions de cet article contraires à l'article 30 du traité de Rome. « L'Europe, souligne François Feral, a purgé les aspects protectionnistes et corporatistes de la loi. »

### Contrôle à la source

En matière de contrôle des fraudes, la circulaire du ministre de l'Agriculture du 28 mars 1963 institue « un contrôle des produits à la production ». Selon François Feral, elle « jette ainsi les bases d'une véritable action de police administrative fondée sur le contrôle à la source ». Auparavant, les contrôleurs ne pouvaient déceler qu'accidentellement les infractions, au hasard de leurs visites dans les entreprises, et les laboratoires avouaient leur impuissance à détecter des fraudes de plus en plus sophistiquées. La circulaire définit toutefois le contrôle à la production comme non répressif : « Le contrôle à la production suppose de la part de l'inspecteur une autorité "aimable" permettant de faire comprendre à l'industriel visité que les investigations qu'il va mener dans son usine sont simplement préventives et ne sont pas motivées par des soupçons de non-conformité des produits de sa fabrication. Le consentement est donc nécessaire pour mener ce contrôle. » Il faudra attendre la loi du 21 juillet 1983, « relative à la sécurité des consommateurs », et dont le champ d'application concerne la prévention de mise sur le marché des produits dangereux, pour que, selon François Feral, « le contrôleur des fraudes soit comme le policier au carrefour : coiffé de la double casquette administrative et judiciaire, la loi de 1983 pour prévenir, la loi de 1905 pour sévir et punir ».

Loin d'être caduque, c'est cette même loi de 1905 qui est appliquée lors de l'affaire du sang contaminé par le virus du sida : « C'est la première fois dans son histoire que la loi de 1905 fut appliquée au maximum. Démonstration de la vitalité, de l'adaptabilité à des situations nouvelles et du caractère universel de cette loi », souligne François Féal. Avec l'affaire de la vache folle et le débat autour des OGM, la loi de 1905 « redevient la loi de protection de la personne trompée et victime du produit malsain ou falsifié ». Un regret : l'élargissement de la fraude aux prestations de services, en 1978, n'a pas eu, pour l'heure, les résultats escomptés en matière répressive, « tant les origines scientifiques et alimentaires de la loi de 1905 restent prégnantes dans la culture administrative ».

Pour autant, la centenaire a une descendance nombreuse. On ne compte pas moins de 275 lois, 17 ordonnances, 500 règlements et directives communautaires, 1 150 décrets et 2 202 arrêtés ! François Feral observe cependant que « la surabondance même de ces textes pose un problème au regard des principes de la légalité de l'infraction : leur foisonnement vide les dispositions de la loi de leur valeur. »

Jean Watin-Augouard



# Du consommateur passif au consommateur acteur

**D**urant la première moitié du **xx<sup>e</sup>** siècle, l'Etat a fondé son action réglementaire sur la protection des concurrents. La dimension consumériste n'est apparue que dans la deuxième moitié du siècle ajoutant à la régulation du marché la protection de l'utilisateur final contre les fraudes.

Dénommée « *charte du commerce honnête* », la loi du 1<sup>er</sup> août 1905 répond à trois enjeux complémentaires. Celui de la moralité publique, car la tromperie sur la qualité d'un produit doit être considérée comme un acte coupable, au même titre que le vol ; celui de la défense des intérêts économiques, puisque la fraude commerciale, faussant le jeu de la concurrence, induit des déséquilibres économiques et des troubles sociaux ; celui de l'hygiène, enfin, justifié par les crises alimentaires du début du **xx<sup>e</sup>** siècle et porté par le courant « hygiéniste », qui va faire interdire l'absinthe et promouvoir le sport.

« *Si cette loi porte sur la loyauté des transactions, il n'est nulle part fait mention de l'acheteur mais du "contractant" qui peut être également le vendeur* », souligne Jean-Claude Roche, chargé de mission qualité à la DGCCRF. L'exemple cité à l'époque portait sur la tromperie commise au préjudice du vendeur, lorsque les sucriers payaient à des producteurs de betteraves, après pesage à l'usine, un prix correspondant à un poids inférieur à celui réellement livré. Aujourd'hui, un garagiste peut acheter à un particulier une voiture à un prix inférieur à l'Argus, en lui faisant croire que le modèle est plus ancien qu'il ne l'est effectivement. Parallèlement à l'action de l'administration, des acteurs interviennent pour favoriser l'exercice d'une concurrence loyale : les syndicats professionnels. « *Ils obtiennent de participer officiellement à la recherche des fraudes et des falsifications soit par le versement de fonds de concours à l'Etat "pour faciliter l'œuvre de la répression des fraude", soit par la mise à disposition d'agents agréés et commissionnés pour la recherche d'infractions en matière de répression des fraudes* », rappelle Jean-Claude Roche.

Au cours des années 1950, un nouvel acteur apparaît en la personne du consommateur que l'Etat considère, pour des raisons économiques, comme un partenaire. A l'Assemblée nationale, la commission de la Productivité souligne, en 1951 que « *selon que le consommateur se montre plus ou moins informé, avisé, actif, prévoyant, l'économie stagne ou progresse* ». Signe que les temps changent, des organismes sont créés pour suivre l'évolution de la consommation et accompagner la naissance d'un mouvement consumériste : le Credoc en 1956, le Comité national de la consommation en 1960, l'Institut national de la consommation

en 1966. « *C'est au cours de cette décennie que les organisations de consommateurs peuvent participer à la politique de la consommation et contribuer à la définition de la qualité des produits* », rappelle Jean-Claude Roche. Un nouveau cap est franchi avec la création, en 1976, du secrétariat d'Etat à la Consommation, confié à Laurence Scrivener. Il revient alors à l'Etat de mieux informer le consommateur pour assurer une concurrence plus active et le libre choix, par l'élimination des pressions commerciales, des pratiques abusives et des clauses contractuelles déséquilibrées.

## D'une défense passive à une défense positive

« *Sur fond d'affaires comme le talc Morhange, les organisations de consommateurs prennent conscience de la nécessité d'une défense positive, en revendiquant la légitimité à intervenir sur "quoi" et "comment" produire, à être consultées sur le contenu des réglementations et à informer sur les risques liés aux produits* », résume Jean-Claude Roche. Des mesures juridiques témoignent de cette évolution : contrat avec mentions obligatoires et délais de réflexion (loi de 1972) ; publicité trompeuse (loi de 1973) ; crédit à la consommation (loi Scrivener, 1978) ; information et protection du consommateur, qui pose le principe général du droit du consommateur à la sécurité (loi de 1978) ; principe de la responsabilité du fabricant ou premier metteur en marché et conditions de l'obligation des retraits et rappels de produits (loi de 1983) ; information du consommateur (loi Neiertz, 1989).

Parallèlement ont été mises en place des institutions. En 1977, le Groupe interministériel de la consommation, chargé de la coordination entre les ministères, suivi en 1983 du Comité interministériel de la Consommation. Le Conseil national de la consommation fait suite en 1983 à l'ancien Comité créée en 1960. Il accueille, pour la première fois, les professionnels. Naissent aussi la Commission des clauses abusives (1978), la Commission de la sécurité des consommateurs (1983) et les Comités départementaux de la consommation (1987). « *A ce jour, la loi du 1<sup>er</sup> août 1905 conserve son double rôle : assurer la loyauté des transactions et protéger le consommateur en matière de santé, de sécurité et d'intérêts économiques* », conclut Jean-Claude Roche.

Jean Watin-Angouard



# L'action collective, moyen d'un droit plus efficient ?

**L**a loi du 1<sup>er</sup> août 1905 conserve sa pertinence, même si le décalage entre le droit et son application tend à s'accroître, et si les sanctions demeurent insuffisantes. De nouvelles voies de droit se dessinent, comme l'action de groupe. Encadrée et maîtrisée, elle devrait s'inspirer davantage du modèle québécois que du modèle américain.

*Entretien avec Alain Bazot, vice-président de l'UFC-Que choisir*

## ■ *Quel bilan faites-vous de la loi du 1<sup>er</sup> août 1905 ?*

Alain Bazot : Réclamée à l'origine par les agriculteurs et les commerçants pour lutter contre les fraudeurs qui leur faisaient une concurrence déloyale, la loi du 1<sup>er</sup> août 1905 est devenue au fil des modifications et des évolutions un texte répressif général, applicable à l'ensemble des biens et des services, destiné à protéger les consommateurs contre les fraudes et les falsifications. Cette loi constitue un texte de base du droit de la consommation. Il remplit cinq chapitres du Code de la consommation. Notre association s'appuie tous les jours sur ce texte pour lutter contre les pratiques visant à tromper le consommateur. Un exemple parmi des dizaines : une enquête que nous avons réalisée à Dijon sur le tarage des balances dans les boucheries, pour vérifier s'il n'y avait pas tromperie sur la quantité, une règle encore trop souvent ignorée, qu'il s'agisse des petits commerces ou des grandes surfaces. Nous ne pouvons que regretter le nombre insuffisant, faute de moyens, des contrôles effectués par la DGC-CRF pour lutter contre l'ensemble des pratiques frauduleuses. Or les associations n'ont logiquement pas la possibilité de mener des investigations (contrôle de factures, visite des frigos...). Elles ne peuvent donc compenser un désengagement de l'Etat.

## ■ *Quelles sont les insuffisances du Code de la consommation et les possibles voies d'évolution ?*

**A. B.** : Il y a une absence d'efficacité du droit de la consommation. Le décalage entre le droit et son application tend à s'accroître. En outre, le droit de la consommation est devenu extrêmement complexe, en raison de l'inflation législative en la matière. De nombreuses exceptions au droit commun des contrats ont été instaurées dans des lois spécifiques qui se retournent contre le consommateur. Ainsi, la loi Murcef, applicable dans le domaine de la tarification bancaire,

et la loi relative aux communications électroniques et audiovisuelles du 9 juillet 2004 admettent la modification unilatérale du contrat dès lors que le consommateur garde le silence. Il est nécessaire de revenir aux principes essentiels du droit des contrats (consentement effectif et éclairé, loyauté, exécution des contrats de bonne foi...) et à une relation plus individualisée entre le consommateur et le professionnel. Le problème est celui des sanctions. En droit de la consommation, les sanctions, parcelaires, tardives ou inadaptées, ne sont que bien peu dissuasives. Une publicité mensongère, bien qu'illicite, reste économiquement rentable. Il faudrait instaurer de nouvelles voies de droit, comme l'action de groupe, pour permettre à tous les consommateurs d'obtenir une réparation de leur préjudice individuel.

## ■ *Quelle est la finalité du droit de la consommation ? Doit-il seulement être un droit de protection ou s'orienter vers un droit de la régulation ?*

**A. B.** : Le droit de la consommation a été conçu à l'origine comme un droit d'exception visant à protéger le consommateur se trouvant en situation de vulnérabilité vis-à-vis du professionnel. Mais il doit aussi, à l'évidence, être un droit de régulation économique, visant à assurer la transparence, la loyauté et de la sécurité des transactions, permettant ainsi une concurrence effective. Les dernières actions menées par l'UFC-Que choisir, par exemple sur la téléphonie mobile, ont clairement montré cette dualité d'objectif du droit de la consommation, en même temps que l'importance trop longtemps ignorée du droit de la concurrence pour les consommateurs.

## ■ *Faut-il importer l'action collective en France, et comment ? Le consumérisme est-il voué à décalquer le modèle d'outre-Atlantique ?*

**A. B.** : Il faut absolument instaurer une action collective en France, afin d'offrir un moyen démocratique et équitable d'agir en justice. Dans l'état actuel du droit, lorsqu'une pratique professionnelle porte préjudice à plusieurs consommateurs dans des termes similaires, tous ne peuvent espérer réparation, à moins que chacun ne saisisse la justice pour son propre compte, indépendamment des autres. Le problème porte, en général, sur une microexécution, et sur un montant faible : les professionnels ne sont donc pas sanctionnés. L'action de groupe permettra une réparation effective

des préjudices individuels, et aura un effet de prévention et de dissuasion : la convergence d'un grand nombre de demandes au sein d'un groupe de consommateurs oblige le professionnel à mettre un terme à une pratique abusive ou illicite, et à en assumer les conséquences.

Il est tout à fait possible d'instaurer en France une procédure encadrée et maîtrisée. L'UFC-*Que choisir* propose la mise en place d'une procédure s'inspirant davantage du modèle québécois que du modèle américain. Les conditions qui la rendent compatible avec la législation française induisent le rejet de toutes les requêtes qui n'obtiendraient pas l'agrément d'un juge professionnel, celui-ci étant souverain pour en apprécier la recevabilité et prévenir les dérives liées à un usage systématique et intempestif de la procédure. La présence du juge professionnel (à la différence des jurys populaires américains) et l'absence de dommages et intérêts punitifs offrent à l'entreprise la garantie que le montant de la répartition exigible en contrepartie du préjudice restera dans des proportions réalistes.

■ *Les moyens des organisations de consommateurs sont-ils à la hauteur de l'enjeu ?*

**A. B.** : L'UFC-*Que choisir* est financée quasi exclusivement par son activité propre, ses publications essentiellement, et ses adhésions. On ne peut compter que sur nos propres moyens, cette indépendance donne de la force. Il est vrai que beaucoup d'associations ont besoin pour fonctionner de l'aide financière de l'Etat, qui reste modeste, ce qui constitue un frein à la prise en charge d'actions consuméristes d'envergure. Malgré tout, il sera à l'évidence plus facile pour les associations de gérer une action de groupe qui sera une véritable action commune plutôt que l'actuelle procédure en représentation conjointe. Celle-ci constitue en fait une juxtaposition d'actions individuelles jointes dans une même instance, avec toutes les lourdeurs que cela implique. Les pouvoirs publics devront aussi anticiper la question des moyens pour la justice, afin que l'action de groupe ne reste pas lettre morte.

■ *Comment évaluez-vous l'influence de la presse consumériste ?*

**A. B.** : Il ne fait aucun doute que la presse consumériste occupe une place majeure dans l'information du consommateur. Aujourd'hui, *Que Choisir* se vend tous les mois à plus de 520 000 exemplaires, ce qui est considérable, car cela représente plusieurs millions de lecteurs. Les consommateurs souhaitent à l'évidence connaître leurs droits, face à des professionnels qui gèrent les contrats avec eux de manière générale, normative et indifférenciée, dans un contexte de complication des relations juridiques. Les tests de produits, réalisés avec rigueur et en toute indépendance, sont très appréciés, et déterminants au moment de choisir.

Sans parler de la demande croissante d'information sur les conditions de production, au plan de l'éthique comme à celui de l'environnement, et sur l'impact des choix de consommation.

■ *Qu'attendez-vous du groupe de travail créé en avril dernier par le gouvernement autour de l'action collective ?*

**A. B.** : L'UFC-*Que choisir* ne peut que regretter le contenu de son rapport, qui se limite à un simple inventaire des systèmes envisageables, sans véritable réflexion sur leur viabilité et leur effectivité en termes d'accès au juge et de réparation. Le rapport se contente de reprendre les systèmes proposés par certains membres du groupe, sans commentaires détaillés. Il présente la procédure proposée par notre association, qui prévoit un mécanisme d'option d'exclusion (les membres du groupe en font partie de fait, sans avoir à en formuler la demande, mais conservent l'entière liberté de s'en exclure et d'engager pour leur propre compte une autre action en justice) comme « *une solution extrême* », sans autre appréciation, ce qui est plutôt tendancieux. Lors du colloque sur l'action de groupe que nous avons organisé le 10 novembre dernier à la Maison de la chimie, Guy Canivet, premier président de la Cour de cassation, s'exprimant pour la première fois sur le sujet, a admis que « *l'introduction de l'option d'exclusion dans notre droit, bien que délicate, n'était pas impensable* », avant d'ajouter « *qu'il s'agirait d'une procédure audacieuse et innovante* ». Devant le manque de pertinence de ce rapport, l'UFC demande au gouvernement de respecter les engagements présidentiels, et de faire preuve d'une audace réfléchie et mesurée, en intégrant dans notre droit l'option d'exclusion, seule voie permettant d'aboutir à une meilleure effectivité du droit pour l'ensemble des consommateurs.

■ *Doit-on étendre le rôle de la Commission des clauses abusives ? Si oui, comment ?*

**A. B.** : Il serait en effet souhaitable de renforcer le rôle de cette commission. Elle pourrait intervenir à titre préventif, en donnant son avis sur des modèles de contrats, avant que ceux-ci ne soient proposés par les professionnels aux consommateurs. Il pourrait aussi être envisagé de donner plus de force aux avis rendus. Il nous semble également souhaitable de modifier la législation, afin que l'action en suppression des clauses abusives intentée par les associations de consommateurs, au nom de son caractère préventif et de son objectif dissuasif, puisse porter sur les contrats futurs et sur les contrats en cours. En l'état actuel de la jurisprudence de la Cour de cassation, les associations de consommateurs ne peuvent pas poursuivre, au moyen de cette action, l'annulation de clauses de contrats déjà conclu, qui continuent de régir les relations entre les consommateurs et un professionnel.