

PROTECTION DES CONSOMMATEURS :

UN ARTICLE

CONSTITUTIONNEL INUTILE

---

COMITE CONTRE UN ARTICLE CONSTITUTIONNEL INUTILE

case postale 101 — 1211 Genève 3

---

La protection des consommateurs est un thème à la mode. Comme beaucoup d'autres, cette mode nous vient des Etats-Unis.

Dès lors, avant d'envisager le problème tel qu'il se pose à nous, en Suisse, il n'est peut-être pas inutile de faire le point sur quelques expériences américaines....

En 1970, le recueil officiel des lois américaines comptait 20'000 pages. En 1979, près de 60'000 pages. Il a donc triplé en 9 ans. Inutile de dire que la protection des consommateurs compte pour une bonne part dans cette invraisemblable inflation législative.

On l'imagine aisément : le nombre de fonctionnaires chargés d'élaborer cette législation ou d'en contrôler l'application a connu la même évolution: en 9 ans, il a également été multiplié par trois (28'000 en 1970, 81'000 en 1979).

Quant aux dépenses administratives entraînées par ces activités, elles ont été multipliées par cinq (moins d'un milliard de dollars en 1970, plus de 5 milliards en 1979).

Pour quel résultat ? Avant tout, une indigestion de paperasses officielles et l'intervention permanente des administrations officielles à tous les niveaux de la vie économique.

Et lorsqu'on parle de paperasses officielles, il faut bien se rendre compte de quoi l'on parle. Après une année de recherches approfondies, deux universitaires américains viennent de recenser toutes les dispositions légales ou réglementaires concernant le boeuf haché servi dans ce plat national qu'est le hamburger. Il y en a 41'000....

Face à cette multiplication infinie de lois et règlements, on comprend mieux le puissant sentiment de découragement d'abord, puis de "ras-le-bol" et d'exaspération qui a conduit à l'élection de Ronald Reagan, lequel avait précisément basé toute sa campagne sur le thème "moins d'Etat".

Sa défense étant garantie par la législation, le consommateur américain est-il mieux protégé pour autant ? On peut en douter. Et quelques exemples retentissants doivent nous donner à réfléchir.

En effet, les décisions autoritaires d'une administration unique et centralisée peuvent se révéler beaucoup plus lourdes de conséquences que l'erreur commise par un producteur isolé. Car cette administration, elle, impose d'un coup son erreur à l'ensemble des producteurs ou importateurs du pays.

Ainsi, en 1973, afin de réduire le nombre d'accidents causés par la combustion accidentelle de produits textiles - objectif en soi fort louable - la Commission de Sécurité des Produits de Consommation renforça la législation existante.

Immédiatement, la quasi totalité des vêtements de nuit pour enfants furent donc imprégnés avec un agent chimique anti-flamme: le Tris.

Mais, quelques années plus tard, on devait découvrir que le Tris, imposé par l'administration, était un cancérigène puissant...

Cet exemple illustre bien notre débat. Car, si on avait laissé le marché fonctionner normalement, l'introduction du Tris se serait faite progressivement et son caractère cancérigène aurait été découvert avant que tous les producteurs ne l'aient adopté. Surtout, les concurrents de la firme produisant le Tris ne seraient pas restés inactifs et auraient mis sur le marché d'autres produits, peut-être meilleurs et plus sûrs, tels ceux utilisés aujourd'hui...

Si bien intentionnée soit-elle, une administration n'est donc pas plus à l'abri d'une erreur qu'une entreprise. D'autant que les administrations interviennent dans des domaines qu'elles connaissent assez superficiellement, alors que les chercheurs de l'industrie, eux, au contraire, bénéficient d'une longue expérience des produits ou processus industriels propres à leur spécialité.

Cela n'empêche malheureusement pas certaines erreurs. C'est vrai. Mais, au moins, ces accidents restent limités à une, voire quelques entreprises. Surtout, alors qu'il est pratiquement impossible à un consommateur de se retourner contre une administration, toute une jurisprudence démontre que la justice américaine n'hésite jamais à mettre les producteurs face à leurs responsabilités....

Dans une perspective plus large, il est intéressant de relever que l'homme qui incarne véritablement le mouvement consommateur américain, Ralph Nader, en dépit de certains succès, ne cache pas une certaine désillusion devant les interventions de l'Etat.

Et Nader souligne lui-même qu'il reste un partisan inconditionnel de l'économie libérale, à condition, bien sûr, que les consommateurs soient suffisamment organisés - mais sur une base privée - pour faire respecter le jeu d'une véritable économie de marché.

Or, à son avis, c'est la concurrence qui est la plus sûre garantie d'une véritable économie de marché. Il oppose ainsi "free market" à "free enterprise", "libre marché" à "libre entreprise"...

En effet, bien des exemples prouvent que la concurrence est un stimulant beaucoup plus puissant que toute réglementation officielle. Le plus actuel est celui de l'automobile : subissant les assauts de la concurrence japonaise, qui sait offrir des produits répondant beaucoup mieux aux besoins des consommateurs, la voiture américaine connaît actuellement une révolution sans précédent, révolution qu'aucune législation n'aurait jamais pu lui imposer.

C'est donc précisément une stimulation de la concurrence - et non une nouvelle multiplication des règlements - que visent désormais Ralph Nader et le mouvement consommateur américain.

D'une part, ils entendent créer de nouveaux instituts de recherche - privés - capables d'assurer une comparaison de produits encore plus précise et objective.

D'autre part - et surtout - ils cherchent à développer des mouvements de type coopératif, lesquels sont encore presque inconnus aux Etats-Unis.

En la matière, Ralph Nader ne cache pas avoir été très impressionné par ce qu'il a vu en Europe. En Suisse, en particulier, l'importance prise par la Migros et la Coop, qui sont les deux plus gros employeurs privés du pays et qui étendent leurs activités à la banque, aux assurances et à la construction, l'a amplement confirmé dans ses intentions...

Mais, si, après bientôt 15 ans de lutte et une avalanche de textes légaux, l'idéal de Ralph Nader en matière de protection des consommateurs est la création d'une Coop ou d'une Migros américaine, on peut légitimement se demander si - pour en arriver finalement à une situation qui est déjà aujourd'hui la nôtre - il est vraiment nécessaire et raisonnable d'accumuler d'abord toutes les interventions étatiques dont les Américains eux-mêmes se déclarent saturés...

Nous voilà ainsi ramenés à la Suisse et à la votation du 14 juin...

Nous sommes tous consommateurs. Il n'est donc pas indifférent de savoir si - et surtout comment - nos intérêts de consommateurs sont pris en considération dans le système d'économie de marché qui est le nôtre.

Or, si l'on veut assurer un juste équilibre entre les intérêts et les influences des consommateurs et des producteurs ou distributeurs, quatre conditions fondamentales doivent être respectées :

- une saine concurrence,
- la qualité des produits,
- l'information du public,
- et un certain discernement de la part du consommateur.

Première de ces conditions : la concurrence

En ce domaine, la Constitution fédérale offre déjà toutes les bases nécessaires à une législation précise et efficace. En particulier, la loi sur les cartels et la loi sur la concurrence déloyale - toutes deux en instance de révision - ainsi que divers autres textes légaux ou réglementaires garantissent une efficace protection des consommateurs.

Il suffit, du reste, de regarder autour de nous: l'âpre concurrence que se livrent le commerce traditionnel, les deux grandes coopératives de consommation (Migros et Coop) et les discounts de type Denner n'offre-t-elle pas des garanties plus sérieuses, pour le consommateur, qu'un illusoire article constitutionnel ?

D'autant que l'ouverture de nos frontières au libre-échange, politique constamment suivie par la Suisse, assure la présence sur le marché de nombreuses marchandises ou services concurrents.

Seconde condition nécessaire à une véritable économie de marché: la qualité des produits ou services.

Là encore, la concurrence est l'un des plus sûrs gages de la qualité des produits. Car un client déçu ou trompé est un client perdu.

Or, surtout dans la conjoncture actuelle, aucun commerçant, aucune chaîne de magasins, aucun producteur ou distributeur ne peut se permettre de remettre en cause une réputation ou une image de marque qu'il a fallu des années pour établir...

En outre, dans ce domaine de la qualité des produits, notre législation est déjà extrêmement développée. Et, pour cela, il n'a pas été nécessaire d'introduire un nouvel article constitutionnel.

En effet, l'article 31 bis de la Constitution permet en tout temps à la Confédération d'édicter des prescriptions de police en

faveur des consommateurs, alors que l'article 64 autorise la Confédération à légiférer dans toutes les matières du droit du commerce et des transactions mobilières.

Le Bureau fédéral de la consommation a ainsi pu recenser plus d'une quarantaine de lois ou ordonnances concernant directement les consommateurs, par exemple :

- loi fédérale sur les ventes par acomptes
- loi sur le commerce des toxiques
- tous les textes concernant les denrées alimentaires et produits usuels (y compris les ordonnances sur l'addition de vitamines, le contrôle des viandes, les produits cosmétiques, les bombes aérosols, etc.)
- le règlement sur les installations et appareils électriques
- etc.

Dans de nombreux domaines où le consommateur aurait quelque peine à juger par lui-même de la qualité des produits, la Confédération dispose donc déjà de tout un arsenal de règlements et contrôles visant à assurer la protection des consommateurs ou utilisateurs.

En outre, les cantons eux-mêmes ont la possibilité d'agir dans l'intérêt des consommateurs (prescriptions de police). Et ils ont tous une législation sur la police du commerce, afin précisément de protéger le consommateur contre les éventuelles tromperies dont il aurait à se plaindre.

Enfin, reste la possibilité de concordats intercantonaux, tel celui qui a conduit à la création de l'Office intercantonal de contrôle des médicaments (OICM).

Conclusion évidente: en ce domaine non plus, la nécessité d'un nouvel article constitutionnel n'est pas démontrée.

Troisième condition à une saine économie de marché:  
l'information du consommateur.

En ce domaine, la base constitutionnelle est moins assurée, c'est vrai. Cependant, des prescriptions existent (affichage des prix ou emballage avec déclaration sur les composants des produits, par exemple), prescriptions qu'il a parfaitement été possible d'édicter sur la base de la Constitution actuelle.

Dès lors, ces dispositions peuvent facilement être complétées sans qu'un nouvel article constitutionnel soit nécessaire.

Par ailleurs, on peut relever que les milieux professionnels eux-mêmes, à leur propre initiative, ont souvent su s'imposer une forme d'autodiscipline dont on ne peut que se féliciter (médiateur des assurances ou Code des pratiques loyales en matière de publicité, par exemple).

De même, on peut signaler que l'Institut suisse de recherche ménagère (IRM), auquel les différents mouvements de consommateurs participent et donnent eux-mêmes des mandats de tests et comparaisons de produits, est entièrement financé par l'industrie des biens de consommation...

Plus fondamentalement, il faut rappeler que l'information est avant tout le rôle des médias. Et que la presse, la radio et la télévision - outre leurs propres enquêtes, souvent fort critiques - donnent toujours un écho assez considérable aux interventions ou tests comparatifs émanants des mouvements consommateurs.

Cette action d'information est, en outre, renforcée par une importante presse coopérative qui s'adresse essentiellement aux consommateurs (Coopération et Construire, en particulier). Et que d'autres milieux de consommateurs, tels les syndicats ou les associations d'automobilistes, disposent eux aussi d'une presse influente, qui sait défendre leurs intérêts....

Il est donc curieux que la Fédération romande des consommatrices, qui a son propre mensuel, "J'achète mieux", puisse déclarer que le nouvel article constitutionnel "permettrait de promouvoir une information objective et indépendante de toute intention de vente, en particulier à l'égard des groupes socio-culturels les moins favorisés".

En effet, on voit mal en quoi le nouvel article constitutionnel pourrait assurer une meilleure information que celle, abondante, dont nous disposons déjà.

Alors, s'agirait-il simplement d'aider, financièrement, des organisations comme la Fondation pour la protection des consommateurs ou la Fédération suisse des consommateurs à développer leurs tests et comparaisons de produits ?

Mais c'est déjà le cas, ces deux mouvements touchant déjà quelque 170'000 francs de subventions annuelles. Ces subventions ayant été versées en l'absence de tout article constitutionnel spécifique, leur augmentation éventuelle - si les Chambres le jugent bon - ne nécessite pas non plus une nouvelle disposition constitutionnelle....

Quatrième condition à une véritable économie de marché:

la capacité de discernement des consommateurs

A cet égard, on peut se demander quelle influence réelle pourrait avoir un article constitutionnel ou une loi fédérale de plus.

D'autant que les consommateurs ont du bon sens et qu'ils sont certainement beaucoup moins naïfs que ne le pensent les milieux qui prétendent les représenter et les défendre.

Si l'on veut vraiment défendre les consommateurs, ne vaut-il pas mieux les considérer comme des adultes responsables et les inciter à faire preuve de maturité, plutôt que de les traiter comme des enfants privés de discernement, qu'il faudrait dès lors confier à la garde des technocrates officiels de la consommation ?

Il est vrai que de nombreux produits deviennent à ce point complexes que le consommateur individuel n'est plus en mesure de juger de leurs qualité et performances par lui-même. De même le nombre et la diversité des produits offerts sur le marché peuvent dérouter (mais n'est-ce pas aussi la conséquence positive d'une véritable concurrence?).

Cependant, les consommateurs disposent malgré tout de nombreux moyens d'appréciation. A cet égard, l'importance et l'efficacité du bouche à oreille - qui véhicule les expériences faites par les proches - n'est pas négligeable, notamment pour tout ce qui concerne l'électroménager.

De même, une importante presse spécialisée (photo, Hi-Fi, automobile, etc.) publie de nombreux "banques d'essais" des matériels les plus divers.

Enfin, existent justement les associations de consommateurs, dont les tests (machine à laver, draps, fers à repasser, cassettes pour enregistreurs) offrent d'excellents éléments de comparaison.

Ces associations, privées, disposent de certaines ressources financières, de connaissances de plus en plus étendues, de moyens d'information réguliers, d'un bon réseau de relations internationales et d'une audience incontestable.

La Confédération est sensible à leur influence, qu'elle a reconnue. En effet, des représentants des groupements de consommateurs participent déjà à de nombreuses commissions fédérales d'experts ou autres commissions consultatives.

En ce qui concerne la représentation des associations de consommateurs, la nécessité d'un nouvel article constitutionnel n'est pas non plus démontrée.

Ayant ainsi dressé un rapide inventaire de toutes les mesures déjà prises pour la protection des consommateurs, voyons de plus près le texte qui sera soumis à votation le 14 juin.

Après plusieurs années de débats et la discussion de six versions différentes - ce qui n'a guère facilité l'information des citoyens - il n'est peut-être pas inutile de rappeler la teneur du texte définitif.

*Art. 31<sup>sexies</sup>*

<sup>1</sup> La Confédération prend des mesures pour protéger les consommateurs tout en sauvegardant les intérêts généraux de l'économie nationale et en respectant le principe de la liberté du commerce et de l'industrie.

<sup>2</sup> Les organisations de consommateurs bénéficient, dans les limites de la législation sur la concurrence déloyale, des mêmes droits que les associations professionnelles et économiques.

<sup>3</sup> Les cantons établissent une procédure de conciliation ou une procédure judiciaire simple et rapide s'appliquant, jusqu'à concurrence d'une valeur litigieuse à fixer par le Conseil fédéral, aux différends qui découlent de contrats conclus entre consommateurs finals et fournisseurs.

Dans une large mesure, on l'a vu, ce texte enfonce des portes ouvertes et se révèle profondément inutile.

Il est du reste très significatif que toutes les lacunes de législation dénoncées par la Fédération romande des consommatrices - précisément pour justifier le nouvel article constitutionnel - pourraient en réalité être très facilement comblées dans le cadre constitutionnel et légal actuel.

Il s'agit en effet de:

- la généralisation des contrats-type et l'élimination des clauses abusives,
- la réglementation des ventes hors magasins

- la déclaration des composants également sur les emballages des produits non alimentaires,
- la réglementation des produits parapharmaceutiques et paracosmétiques qui échappent encore à tout contrôle.
- etc.

Or, on discute actuellement la nouvelle loi sur le crédit à la consommation, sans base constitutionnelle spéciale. C'est bien souligner que la plupart des exigences de la Fédération romande des consommatrices, qui pourraient être satisfaites par de simples ordonnances, ne justifient en aucune manière un nouvel article constitutionnel

Cependant, l'absence d'une nécessité particulière de modifier la Constitution n'est pas - sauf pour les juristes pointilleux et soucieux de la pureté esthétique de cette Constitution - une raison suffisante pour rejeter le texte qui nous est proposé.

En revanche, il y a trois bonnes raisons pour lesquelles ce projet n'est pas seulement inutile, mais réellement nocif.

Première raison: l'introduction de la clause générale, qui invite la Confédération à "prendre des mesures pour protéger les consommateurs tout en sauvegardant les intérêts généraux de l'économie nationale et en respectant le principe de la liberté du commerce et de l'industrie".

Il faut être clair: les restrictions dont cette clause générale est assortie n'ont aucune portée réelle. Dès lors, toute intervention fédérale devient possible.

Sommes-nous vraiment prêts à prendre le risque de nous retrouver un jour confrontés à une situation semblable à celle que connaissent les Etats-Unis, avec tout ce que cela comporte:

- de paperasses officielles,
- de carcan administratif,
- de multiplication des fonctionnaires,
- d'accroissement des dépenses publiques,
- d'interventions étatiques dans la vie des entreprises,
- de freins à l'innovation,
- de découragement pour ceux qui ont encore le goût d'entreprendre
- d'accroissement des coûts de production
- d'allongements des délais dans la réalisation des investissements
- de ralentissement de l'activité économique et, finalement,
- de répercussion sur l'emploi ?

Sans aller jusqu'à prévoir de tels excès pour demain dans notre pays, il n'en reste pas moins que la clause générale du texte qui nous est proposé n'exclut malheureusement aucune de ces conséquences...

La deuxième raison d'opposition à ce texte tient à l'argumentation que les organisations de consommateurs avancent pour le justifier.

En particulier, elles voient dans cet article la consécration du rôle "d'arbitres de l'économie" qu'elles entendent jouer. Et, au-delà de l'activité - nécessaire et utile - qu'elles exercent aujourd'hui, elles se réjouissent de la possibilité de renforcer leur influence "dans les grandes options qui vont conditionner notre vie future et qui se prennent chaque jour, au niveau des spécialistes et technocrates de l'économie privée et des administrations publiques"...

Il faut le dire: dans une démocratie comme la nôtre, le choix des "grandes options" relève des organes politiques élus par les citoyens.

Certes, les associations de consommateurs ont le droit le plus strict de s'exprimer sur ces "options", comme beaucoup d'autres groupements organisés. Mais, il n'y a aucune raison de leur réserver un traitement privilégié...

A cet égard, on peut relever que les partis politiques, eux aussi, n'ont toujours pas trouvé place dans la Constitution fédérale. On peut donc avoir quelque raison de douter de la nécessité d'y faire entrer les organisations de consommateurs...

La troisième et dernière raison d'opposition à ce texte est la tendance toujours plus fâcheuse qu'ont certains milieux de considérer les habitants de ce pays comme des individus dénués de tout jugement, de tout bon sens.

N'est-il pas choquant - et bien méprisant - de la part de ces milieux que de prétendre vouloir protéger leurs concitoyens de leur propre ignorance et de leur propre naïveté?

A cet égard, la volonté de protéger les consommateurs rappelle étrangement la volonté de leur imposer la ceinture de sécurité...

En outre, laisser le consommateur se bercer d'illusions et croire que l'Etat a désormais pris en main sa protection, n'est-ce pas finalement l'inciter à moins exercer son esprit critique ?

Paradoxalement, on nous considère parfaitement capables de prendre des décisions démocratiques sur des sujets aussi complexes et importants que la fiscalité, la politique conjoncturelle ou... la protection

des consommateurs mais, dans le même temps, on nous considère comme incapables de voter, jour après jour, en faveur des produits qui ont notre préférence....

Cette tendance à vouloir nous encadrer et nous diriger dans vos choix, à elle seule, devrait suffire au rejet du texte proposé.

Compte tenu des autres raisons évoquées - et de l'inutilité profonde de ce texte - on ne peut donc que recommander de voter "non" au nouvel article constitutionnel.