

## 1. L'ARTICLE CONSTITUTIONNEL RELATIF A LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS

A propos de la votation fédérale du 14 juin 1981

### Introduction

A la session d'automne de 1980, les Chambres fédérales ont mis un terme aux longues discussions portant sur la création d'un article constitutionnel sur la protection des consommateurs. Au vote final, le Conseil national a approuvé par 147 voix contre 4 et le Conseil des Etats par 29 voix contre 3 l'arrêté fédéral sur l'initiative populaire "pour la protection des droits des consommateurs". L'Assemblée fédérale y recommande au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative populaire et d'accepter le contre-projet. Ce contre-projet voté par le Parlement prévoit, comme l'initiative de la "Tat", une clause générale, même si c'est sous une forme quelque peu atténuée: les mesures de protection des consommateurs doivent trouver leur limite dans l'intérêt général de l'économie suisse et dans la liberté du commerce et de l'industrie. A la fin de 1980, les auteurs de l'initiative de la "Tat" ont retiré l'initiative populaire qu'ils avaient présentée le 23 décembre 1977, appliquant ainsi la clause de retrait en faveur du contre-projet de l'Assemblée fédérale.

Nous allons tenter d'esquisser brièvement ci-dessous les âpres débats qui ont eu lieu pendant des années entre le Conseil fédéral, le Parlement et les organisations de protection des consommateurs autour de l'élaboration d'un article constitutionnel sur la protection des consommateurs. L'axe principal de la discussion a été la clause générale, c'est-à-dire la question de savoir quelle place il convenait d'accorder à la protection des consommateurs dans le cadre de notre régime économique. Voici un aperçu des trois principales variantes d'article constitutionnel avec mention de leurs auteurs respectifs :

Variante 1 : attribution à la Confédération de la compétence générale de sauvegarde des intérêts des consommateurs (clause générale illimitée):

- proposition de la Commission fédérale de la consommation formulée en été 1974 à l'intention du Département fédéral de l'économie publique;
- cette proposition a été reprise le 4 mai 1977 sous la forme d'une initiative parlementaire individuelle, l'initiative Waldner (sous sa forme initiale), puis comme initiative populaire du 23 décembre 1977 "pour la protection des droits des consommateurs" (initiative dite de la "Tat");

Variante 2 : habilitation de la Confédération à prendre un certain nombre de mesures concrètes en faveur des consommateurs (article constitutionnel de caractère énumératif sans clause générale):

- proposition de la commission d'experts Nef mise en place par le Conseil fédéral, du 10 août 1978;
- cette proposition est reprise par le Conseil fédéral dans son message du 11 juillet 1979; il y apporte des modifications minimales et en fait le contre-projet à l'initiative de la "Tat";

Variante 3: attribution à la Confédération de la compétence générale de tenir compte des intérêts des consommateurs, sous réserve de la sauvegarde de la liberté du commerce et de l'industrie ainsi que des intérêts généraux de l'économie suisse (clause générale limitée):

- proposition de la commission du Conseil national de traiter l'initiative parlementaire individuelle Waldner;
- dans le cadre de la procédure parlementaire d'élimination des divergences sur l'initiative de la "Tat" (clause générale illimitée), cette variante a été préférée au contre-projet du Conseil fédéral (sans clause générale).

Texte de la troisième variante, soumise à la votation du peuple et des cantons le 14 juin 1981

Le contre-projet de l'Assemblée fédérale à l'initiative populaire "pour la protection des droits des consommateurs", contenu à l'article 2 de l'arrêté fédéral du 10 octobre 1980 a la teneur suivante :

Article 31<sup>sexies</sup>

- <sup>1</sup> La Confédération prend des mesures pour protéger les consommateurs en sauvegardant les intérêts généraux de l'économie suisse 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.

#### La genèse de l'article constitutionnel

Au début des années soixante, par suite de l'évolution technique et économique, on a vu se manifester de plus en plus un certain intérêt pour la politique des consommateurs. Celui-ci s'est articulé surtout autour de la création et de l'activité d'un mouvement organisé de consommateurs. La préoccupation fondamentale en matière de consommation reposait sur l'idée que dans la société industrielle moderne, la situation du consommateur présente certaines insuffisances structurelles par rapport à l'idéal de l'économie de marché. Il fallait donc que le consommateur puisse atteindre le niveau d'information et d'organisation des fournisseurs. Et pour cela, son rôle de partenaire conscient sur le marché devait être renforcé.

Le Département fédéral de l'économie publique a créé à fin 1963 la Commission d'étude de la consommation pour étudier à fond la question de la protection des consommateurs. Les travaux de cette commission ont été publiés en 1965 dans un rapport intitulé "La consommation en Suisse". Ce rapport a notamment eu pour conséquence la création d'une commission consultative permanente chargée de conseiller le Conseil fédéral et les Départements, la Commission fédérale de la consommation. Le Bureau de la consommation constitue le secrétariat de cette commission et l'organe de liaison entre les milieux de consommateurs et les autorités; il s'agit d'un bureau de l'administration rattaché au Département fédéral de l'économie publique. Ainsi, une base constitutionnelle était créée pour la politique de la consommation et pour la prise en considération de certains aspects de la protection des consommateurs. Il s'est ensuivi une concentration accrue des forces réunies au sein des organisations de consommateurs. Cette collaboration des organisations faïtières était la condition préalable à un modeste subventionnement (depuis 1970) des tests et des travaux d'information effectués par ces associations.

#### La discussion d'un article constitutionnel entre experts

A diverses reprises, des interventions parlementaires ont invité le Conseil fédéral à prendre des mesures pour défendre les intérêts des consommateurs. Ce fut notamment le cas de la motion Primborgne relative à un article constitutionnel visant à protéger les consommateurs, qui fut transformée en postulat et acceptée sous cette forme le 12 mars 1968. Cependant, les opinions divergeaient quant à l'existence d'une base constitutionnelle suffisante pour permettre d'atteindre les objectifs essentiels en matière de politique de la consommation. D'aucuns étaient d'avis que les dispositions constitutionnelles et légales dont nous disposons ne permettaient pas d'élaborer une politique systématique de la consommation. C'est pourquoi le Département fédéral de l'économie publique a chargé au début des années septante la Commission fédérale de la consommation d'étudier la question de savoir si notre Constitution présentait une base suffisante permettant d'élaborer une politique efficace en matière de consommation. On sollicita l'avis de deux experts en droit public qui répondirent à cette question par la négative. Un projet d'article constitutionnel fut alors élaboré (avec clause générale), il fut approuvé contre l'avis des représentants de l'économie et soumis au Conseil fédéral en 1974.

L'opposition massive que suscita dès le début le texte de l'article, notamment dans les milieux économiques, et la perspective d'un échec du projet, perceptible déjà lors de la procédure de consultation, incitèrent le Conseil fédéral à mettre sur pied au début de 1977 une commission d'experts Nef chargée d'élaborer une solution politiquement acceptable. En août 1978, la commission d'experts présenta un nouveau projet d'article constitutionnel (sans clause générale). Elle fournit des informations détaillées sur le type de mesures qu'il y avait lieu de prendre en matière de protection des consommateurs.

## Initiatives relatives à l'insertion dans la Constitution d'un article sur la protection des consommateurs

Le 4 avril 1977 a vu le lancement de l'initiative populaire "pour la protection des droits des consommateurs" (initiative dite de la "Tat"). Elle a recueilli 55'531 signatures valables et a été déposée le 23 décembre de la même année. Le 4 mai 1977, une initiative parlementaire individuelle Waldner sur la politique de la consommation était déposée.

Le texte de ces initiatives coïncidait avec la version de la Commission fédérale de la consommation de 1974 (clause générale).

### La discussion des initiatives au Parlement

La commission ad hoc du Conseil national avait fait procéder à une procédure de consultation sur l'initiative individuelle déposée en été 1977; il s'avéra que ce projet (muni d'une clause générale) serait rejeté à une forte majorité. Au début de 1979, la commission décida de soumettre sa propre proposition d'article constitutionnel munie d'une clause générale limitée. L'auteur de l'initiative renonça alors à son projet initial.

En été 1979, le Conseil fédéral avait, dans son message, recommandé aux Chambres de rejeter l'initiative de la "Tat" et la version de la commission du Conseil national relative à l'initiative parlementaire individuelle du fait de la clause générale controversée qu'elles comportaient. En lieu et place, le gouvernement proposait une variante qui correspondait dans son principe au projet de la commission d'experts Nef et à la proposition de la minorité de la commission du Conseil national. Le contre-projet du Conseil fédéral se contentait d'énoncer un certain nombre de mesures concrètes en faveur des consommateurs. Le Conseil fédéral estime justifié le désir des consommateurs "d'exiger de l'Etat qu'il se montre plus actif et qu'il encourage l'effort individuel". Mais il souligne aussitôt que "les efforts individuels des consommateurs, les accords collectifs passés avec les milieux économiques et les mesures d'auto-régulation de l'économie doivent continuer d'avoir la priorité".

Lors de la session d'automne 1979, le Conseil national avait décidé de traiter en priorité l'initiative parlementaire. Lors du vote d'ensemble, la version de la majorité de la commission, qui comportait une clause générale limitée, l'emporta par 83 voix contre 60 sur celle de la minorité (définition précise des tâches de la Confédération). En outre, un amendement par lequel ses auteurs faisaient valoir que l'introduction d'une disposition constitutionnelle n'était pas indispensable fut rejeté par 87 voix contre 54, c'est-à-dire à une majorité relativement modeste.

Lors de la session de printemps de 1980, le Conseil des Etats décida par 26 voix contre 16, se fondant en cela sur des considérations de principe relatives au droit d'initiative, de traiter en priorité l'initiative populaire prête pour la votation (qui contenait une clause générale de portée illimitée) et le contre-projet du Conseil fédéral (sans clause générale) afin de soumettre ces deux textes à la votation populaire. Au cours de la session d'été 1980, le Conseil national se range lui aussi à la décision du Conseil des Etats. La

Chambre basse suivit la recommandation faite par sa commission de repousser l'initiative de la "Tat" et de faire un contre-projet de l'initiative parlementaire (avec clause générale limitée) visant à introduire un article sur la protection des consommateurs, initiative qui avait déjà été approuvée lors de la session d'automne 1979.

Ainsi la proposition des promoteurs de l'initiative de la "Tat" de retirer leur initiative en faveur de l'initiative parlementaire n'est pas restée sans effet. En tout cas, le Conseil national a renoncé à faire passer le contre-projet modéré du Conseil fédéral qui lui était soumis. Une motion qui demandait qu'on soumette l'initiative populaire sans contre-projet au peuple et aux cantons fut rejetée par 124 voix contre 10.

Au début de la session d'automne 1980, la commission des Etats a suivi le Conseil national et approuvé par 32 voix contre 2 le contre-projet élaboré par une commission du Conseil national. Une motion demandant que l'on renonce au contre-projet et que l'on rejette l'initiative a été repoussée par 31 voix contre 1. La proposition des auteurs de l'initiative populaire de retirer celle-ci au profit de la proposition du Conseil national a également facilité la décision prise par le Conseil des Etats.

#### Appréciation

*L'alinéa 1 du contre-projet contient une clause générale qui stipule que "la Confédération prend des mesures pour protéger les consommateurs en sauvegardant les intérêts généraux de l'économie suisse et en respectant le principe de la liberté du commerce et de l'industrie". Même en tenant compte de cette clause générale limitée, les compétences législatives de la Confédération restent donc très vastes; le Conseil fédéral, dans son message concernant l'initiative populaire, a d'ailleurs précisé que les réserves au principe de la liberté du commerce et de l'industrie de même qu'à la protection des intérêts généraux de l'économie suisse n'avaient pas "une grande valeur restrictive". Avec une clause générale rédigée en ces termes, la législation peut couvrir un vaste éventail d'exigences formulées dans le cadre de la politique des consommateurs. L'article constitutionnel serait essentiellement un article de subventionnement dans la mesure où il donnerait à la Confédération la possibilité de subventionner massivement les organisations de consommateurs. En se prévalant de la disposition relative à l'encouragement "des mesures visant à assurer une information objective des consommateurs", il serait en effet possible de financer des essais de qualité sur les marchandises ou les services offerts à l'aide des deniers de l'Etat. Dans le même ordre d'idées, on pourrait, toujours aux frais de la Confédération, développer les centres de renseignements pour les consommateurs, publier toute documentation utile à l'éducation des consommateurs et cela dès l'âge scolaire, éditer des brochures et des aide-mémoire dans certains cas particuliers, ou promulguer des dispositions légales relatives aux informations devant accompagner les produits mis sur le marché. De plus, en s'appuyant sur le premier alinéa, la Confédération peut légiférer afin d'interdire certaines méthodes de vente qui défavorisent le consommateur. Cette vaste palette de possibilités juridiques comporte le danger d'une extension indésirable et coûteuse des tâches incombant à la Confédération. Il pourrait en résulter des conséquences financières*

non négligeables allant jusqu'à la création d'un Institut fédéral de protection des consommateurs.

L'alinéa 2 de la disposition constitutionnelle traite des droits des consommateurs dans le cadre de la législation sur la concurrence déloyale et partant, elle touche au droit régissant la procédure en vue d'une application concrète du droit fédéral (légitimation directe des organisations de consommateurs).

Enfin, l'alinéa 3 fait obligation aux cantons d'introduire une procédure simple et rapide réglant les plaintes des consommateurs finals. On mesure à quel point ces deux dispositions sont contestables à la lecture du texte du message fédéral lui-même, qui précise: "Du point de vue juridique, il serait faux d'inscrire dans la Constitution les exigences contenues dans ces deux derniers alinéas. Si l'on veut que les compétences fédérales soient clairement définies, il faut renoncer à établir des normes constitutionnelles qui semblent attribuer de nouvelles compétences à la Confédération mais qui se contentent, en fait, d'anticiper des modifications législatives". En réalité, les exigences contenues dans ces deux alinéas peuvent être réalisés pour l'essentiel lors de la révision en cours de la loi fédérale sur la concurrence déloyale.

### Conclusions

Le Conseil fédéral avait proposé une version modérée qui ne touchait pas aux principes de l'économie de marché. Elle contenait des postulats se limitant aux revendications prioritaires des consommateurs (protection des consommateurs contre les tromperies et contre les méthodes de présentation d'offres leur portant préjudice et encouragement des mesures visant à assurer une information objective des consommateurs). Avec le contre-projet adopté par les Chambres, sans parler des autres lois existantes ou en préparation, on ne sait pas à quelles limites pourrait se heurter la réalisation des postulats des organisations de consommateurs. Cette version d'article constitutionnel demeure par trop interventionniste, tout comme l'initiative de la "Tat" avec sa clause générale illimitée. Elle aussi semble partir de l'idée erronée selon laquelle les consommateurs seraient des êtres immatures livrés sans défense aux abus des producteurs et fournisseurs, comme s'il n'existait pas aujourd'hui déjà quantité de dispositions légales protégeant les consommateurs ainsi qu'un grand nombre de leurs organisations (une liste établie par le Bureau fédéral de la consommation en août 1976 dénombre plus de 50 textes légaux qui prennent en considération les intérêts des consommateurs !). On est donc amené une fois de plus à se poser la question fondamentale qui consiste à savoir si l'Etat doit vraiment s'engager plus activement qu'il ne le fait déjà en matière de protection des consommateurs. Faut-il absolument inscrire la protection des consommateurs dans la Constitution ? On peut sérieusement en douter. En fait, la meilleure forme de protection passe par l'encouragement de la concurrence - à cet égard, la révision des lois fédérales sur les cartels et les organisations similaires ainsi que les dispositions relatives à la concurrence déloyale jouent un rôle important - par le respect des désirs des consommateurs dans le cadre de la politique économique générale et par la lutte contre les abus éventuels. Quant au développement de l'information et de l'éducation des consommateurs, il pourrait être réalisé

sur la base de conventions passées entre les organisations de consommateurs. Quoi qu'il en soit, les débats parlementaires ne nous ont pas convaincus qu'il était nécessaire d'ancrer un article sur la protection des consommateurs dans la Constitution. Il serait très peu souhaitable de demander à l'Etat de prendre en charge l'ensemble des problèmes touchant la protection des consommateurs.

( Dossier : Protection des consommateurs J 6)

\* \* \*