

ARTICLE CONSTITUTIONNEL SUR LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS

1. Contenu de l'article constitutionnel 31 sexies

L'article constitutionnel soumis à la votation populaire des 14 et 15 juin prochains proposé par la Commission du Conseil national comporte les trois alinéas suivants :

Al. 1

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.

Al. 2

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

Al. 3

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.

1.1. Avis de la FRC

La FRC est d'accord avec les dispositions des paragraphes 2 et 3. En ce qui concerne l'alinéa 1, elle aurait préféré une formulation générale sans restrictions, ceci d'autant plus que le respect de la liberté du commerce et de l'industrie, principe constitutif de notre Etat, est garanti depuis 1946 par l'art. 31.1 CF et n'est limité que dans des circonstances très précises et exactement définies par l'art. 31 bis.

2. Bref historique 1964 - 1981

En décembre 1964, la Commission d'étude des questions touchant les consommateurs, créée un an plus tôt par le Conseiller fédéral H. SCHAFFNER, remettait son rapport sur le "Consommateur et ses problèmes" en concluant notamment à la nécessité de promulguer un article constitutionnel sur lequel pourrait se baser une législation cohérente tendant à protéger les consommateurs.

Plusieurs versions d'un tel article constitutionnel ont été discutées au début des années septante; en été 1974, après avoir consulté les éminents constitutionnalistes J.-Fr. AUBERT et H. NEF, la Commission fédérale de la Consommation publiait finalement un projet d'article 34 octies CF.

A quelques mots près, le texte de la Commission fédérale de la consommation est repris au printemps 1977, d'abord par le quotidien TAT qui en a fait une initiative populaire lancée le 4 avril 1977, puis par le Conseiller national WALDNER qui dépose une initiative parlementaire un mois plus tard.

D'autres textes apparaissent encore: celui de la Commission d'experts présidée par le professeur NEF en août 1978, celui de la Commission parlementaire présidée par le Conseiller national CHOPARD, en janvier 1979, enfin celui que le Conseil fédéral oppose en juillet 1979 à l'initiative populaire de la TAT.

A leur tour les Chambres fédérales examinent les différents textes dans les sessions de septembre 1979 (Conseil national), mars 1980 (Conseil des Etats), juin 1980 (C.N.), septembre 1980 (C.E.). Finalement la proposition de la Commission du Conseil national l'emporte et l'initiative populaire est retirée, si bien qu'un seul projet sera soumis à l'approbation du peuple et des cantons le 14 juin 1981.

3. Pourquoi un article constitutionnel sur la protection des consommateurs ?

L'insertion d'un tel article dans la constitution répond à trois objectifs principaux, activement soutenus par les associations de consommateurs.

- 3.1. Il s'agit de donner une base constitutionnelle à la protection des consommateurs, non encore inscrite en tant que telle dans la Constitution. Certes des textes législatifs existent, mais ils ne réglementent que certains aspects de la protection des consommateurs et, de plus, ils n'ont qu'un effet indirect et accessoire sur ces derniers, - la protection des consommateurs ne constituant pas leur objectif prioritaire.
- 3.2. En second lieu, l'article constitutionnel est attendu car il signifie la reconnaissance des consommateurs comme partenaires socio-économiques et confère à ces derniers un statut correspondant à leur importance sur le marché.

En effet, si les consommateurs sont encore absents de la Constitution fédérale, de nombreux autres agents, branches et secteurs économiques ont déjà "leur" alinéa. Il est grand temps que les consommateurs puissent faire valoir directement leurs points de vue, traditionnellement représentés jusqu'ici par les organisations coopératives et syndicales.

3.3. Enfin, en instituant une protection légale du consommateur, l'Etat joue pleinement son rôle d'arbitre de la vie économique.

En effet, le fonctionnement d'une économie de marché postule le maintien d'un équilibre entre l'offre et la demande. Or, sauf intervention correctrice, cet équilibre est rompu du seul fait des rapports inégaux existant entre producteurs et consommateurs. Face à des groupes d'intérêts cohérents et disposant de gros moyens financiers et techniques, les consommateurs ne constituent qu'une foule hétérogène, sous-informée, le plus souvent inorganisée.

Si les associations de consommateurs constituent un moyen d'auto-défense, une protection légale en revanche s'étend et bénéficie à tous, en premier lieu aux plus faibles.

4. Qu'attendons-nous de l'article constitutionnel sur la protection des consommateurs ?

Les raisons précises pour lesquelles les associations de consommateurs souhaitent l'introduction d'un tel article sont nombreuses. Contentons-nous de mentionner les plus importantes :

4.1. Amélioration de la législation en faveur des consommateurs

Nous l'avons dit, les textes législatifs actuels ne visent pas essentiellement à une meilleure protection des consommateurs et d'autre part, ils contiennent de nombreuses lacunes.

Voici parmi d'autres, quelques mesures urgentes à prendre :

- généralisation des contrats types par branche économique et élimination des clauses abusives, singulièrement de la diminution de la garantie légale
- réglementation des ventes hors magasins et introduction d'un délai de réflexion pour tous les contrats signés hors des locaux de vente
- généralisation des délais de réflexion pour tous les contrats déployant leurs effets sur plus de six mois
- déclaration des produits non alimentaires et introduction de bonnes pratiques de fabrication dans les secteurs qui n'en connaissent pas encore (charcuterie, laques et vernis)
- réglementation des produits échappant actuellement à tout contrôle (produits parapharmaceutiques et paracosmétiques notamment)

- reconnaissance d'un droit de plainte aux consommateurs induits en erreur par la publicité.
 - Mentionnons que deux types de mesures revendiquées par les consommateurs, à savoir :
 - . la possibilité pour les associations de consommateurs d'intenter une action en justice pour défendre les intérêts matériels de leurs membres
 - . la création d'instances pour le règlement de petits litiges entre fournisseurs et consommateurs finals
- font partie intégrante du nouvel article constitutionnel.

4.2. Amélioration de l'information aux consommateurs

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.

4.3. Amélioration de l'éducation à la consommation

A long terme, l'éducation à la consommation représente un gage de meilleure capacité d'auto-protection des consommateurs. Dans ce domaine, la Confédération devrait limiter son encouragement à la recommandation aux cantons d'appliquer la Charte du Conseil de l'Europe et notamment d'introduire dans les programmes scolaires quelques notions de base de consommation.

5. Réponse à quelques objections

- 5.1. On entend dire que la protection des consommateurs ne doit pas faire l'objet d'une intervention étatique et doit rester l'affaire d'organisations privées.

Certes, ces dernières existent et ont une force certaine (50.000 membres pour la seule FRC en Suisse romande), mais le fait qu'elles s'emploient à défendre les droits des consommateurs n'implique pas que l'on doive les tenir à l'écart de la Constitution, au contraire.

En effet, ce type de raisonnement conduirait logiquement à retirer de la même Constitution tous les groupes d'intérêt qui y sont mentionnés (paysans, locataires, industries d'exportation, horlogerie, etc.) sous prétexte qu'ils disposent d'associations défendant leurs droits.

Comme un tel revirement n'est pas envisageable, les associations de consommateurs ont par analogie, leur place dans la Constitution, au même titre que les autres organisations économiques et professionnelles y figurant.

5.2. Les organisations de consommateurs réfutent de même l'argument tendant à laisser aux organisations économiques et professionnelles le soin de régler leur comportement sur le marché par des conventions ou des codes de déontologie professionnelle. L'adhésion à ces "gentlemen agreements" étant par définition volontaire, les "moutons noirs" y échappent régulièrement dans chaque branche économique.

5.3. Une troisième objection veut que le libre jeu de la concurrence soit la meilleure garantie d'un respect des droits des consommateurs.

Nous avons déjà mentionné que la concurrence parfaite ne joue pas entre producteurs et consommateurs, non pas seulement du fait de l'inégalité des forces en présence, mais aussi de par l'existence d'organisations cartellaires et analogues, qui limitent la concurrence que se font entre elles les grandes entreprises. A la liberté du commerce et de l'industrie ne correspond pas dans les faits, la liberté de choix du consommateur.

5.4. Une autre objection couramment avancée consiste à dire qu'un article constitutionnel sur la protection des consommateurs équivaut à une mise sous tutelle de ces derniers et à une limitation de leur liberté de choix.

En réalité, la protection et l'information objective du consommateur n'ont pas pour but et pour effet une mise sous tutelle de ce dernier, mais bien un accroissement de son autonomie, face aux pressions exercées sur lui par la publicité. Ce sont bien plutôt les techniques promotionnelles très sophistiquées mises en oeuvre par les producteurs et les distributeurs qui, par leur influence sur l'attitude et le comportement des consommateurs, limitent les possibilités de choix de ces derniers.

Il s'agit donc de ne pas confondre les causes et les effets !