

**Message
sur l'initiative populaire «pour la protection des droits
des consommateurs»**

et

**Avis du Conseil fédéral sur l'initiative parlementaire
concernant la protection des consommateurs**

du 11 juillet 1979

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons le message sur l'initiative populaire «pour la protection des droits des consommateurs» et notre avis sur l'initiative parlementaire concernant la protection des consommateurs. Nous vous proposons d'adopter l'arrêté fédéral relatif à l'initiative populaire «pour la protection des droits des consommateurs» et au contreprojet.

Nous vous invitons, en outre, à classer le postulat suivant:

1968 P 9777 Article constitutionnel sur la protection des consommateurs (N 12. 3. 1968, Primborgne)

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

11 juillet 1979

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Hürlimann
Le chancelier de la Confédération, Huber

Vue d'ensemble

La question d'un nouvel article constitutionnel sur la politique de la Confédération à l'égard des consommateurs a été soumise en 1971 à la Commission fédérale de la consommation. Celle-ci a abouti à la conclusion que les dispositions constitutionnelles en vigueur ne permettent pas de recouvrir tous les aspects d'une politique moderne en matière de protection des consommateurs. La commission a, par conséquent, proposé un nouvel article constitutionnel. Ce texte a été repris dans une initiative parlementaire sur la protection des consommateurs, déposée par le Conseiller national Waldner, le 4 mai 1977, et dans une initiative populaire «pour la protection des droits des consommateurs».

Suite aux critiques émises par de nombreux milieux contre la proposition de la Commission de la consommation, une commission d'experts a été chargée d'examiner le bien-fondé de cette proposition. La commission d'experts a déposé son propre projet en 1978.

La commission du Conseil national, qui a traité l'initiative parlementaire du 4 mai 1977, a soumis un nouveau projet dans son rapport du 10 janvier 1979. Une minorité de la commission soutient la proposition de la commission d'experts.

Le Conseil fédéral est tenu de présenter des propositions au sujet de l'initiative populaire et de donner son avis sur le rapport de la commission du Conseil national. Il rejette les deux textes et recommande, en revanche, d'adopter un contreprojet qui se fonde sur la proposition de la commission d'experts et de la minorité de la commission du Conseil national. Il ne reprend toutefois pas les deux derniers alinéas de cette proposition, les exigences formulées dans ces alinéas pouvant être satisfaites lors de la révision de la loi fédérale sur la concurrence déloyale.

La décision du Conseil fédéral a été dictée par la conviction que la règle générale, telle qu'elle figure dans l'initiative populaire et dans la proposition de la commission du Conseil national, va trop loin. Elle attribuerait des pouvoirs trop étendus à la Confédération. Le Conseil fédéral est plutôt de l'avis que le champ de nouvelles activités doit être délimité de manière précise dans le nouvel article constitutionnel. Le contreprojet remplit cette exigence et offre une base constitutionnelle suffisante pour donner satisfaction aux consommateurs.

La commission du Conseil national a proposé, en outre, un projet d'article constitutionnel concernant des mesures temporaires dans le domaine de la surveillance des prix. Le Conseil fédéral ne peut pas se prononcer actuellement sur ce problème. Cette question sera traitée, en particulier, lors de l'examen de l'initiative populaire déposée récemment «tendant à empêcher des abus dans la formation des prix».

Message et Avis

1 Initiative populaire

11 Quant à la forme

L'initiative populaire «pour la protection des droits des consommateurs» (insertion d'un nouvel art. 34^{decies} dans la constitution) a été déposée le 23 décembre 1977 sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces. Elle a abouti avec 55 531 signatures valables (FF 1978 I 241). Le texte allemand de l'initiative populaire fait foi. Elle contient une clause de retrait.

12 Texte

L'initiative a la teneur suivante:

Art. 34^{decies}

¹ Dans le cadre de l'intérêt public général, la Confédération prend des mesures pour défendre les consommateurs.

² En particulier, la Confédération est autorisée à

- a. Prendre toute disposition permettant l'information des consommateurs concernant le marché, les biens et les prestations de service;
- b. Sanctionner tout comportement abusif de la part des fabricants, des commerçants et des entreprises de service.

³ Les dispositions de l'article 32 seront appliquées en conséquence.

13 Concordance du texte français et du texte allemand

L'initiative populaire a presque la même teneur en allemand que l'initiative parlementaire du Conseiller national Waldner. Seuls la numérotation de l'article (art. 34^{decies} au lieu de 34^{octies}) et le mot «sinngemäß» remplacé au 3^e alinéa par le mot «entsprechende» diffèrent. La traduction du texte allemand, qui fait foi, est différente de la traduction officielle du premier texte de l'initiative parlementaire. Etant donné que cette traduction officielle a été déjà utilisée dans la procédure de consultation, elle devrait être aussi reconnue comme traduction officielle pour le texte français de l'initiative populaire, après suppression des deux derniers mots «par analogie» qui ne rendent pas exactement «entsprechende». La teneur en est dès lors la suivante:

Art. 34^{decies}

¹ Dans les limites du bien-être général, la Confédération prend des mesures propres à sauvegarder les intérêts des consommateurs.

² Elle peut notamment:

- a. Prendre des dispositions de nature à assurer l'information des consommateurs sur l'état du marché, les marchandises et les services;
- b. Edicter des prescriptions empêchant ceux qui offrent des marchandises et des services, de se comporter de manière abusive.

³ Les dispositions de l'article 32 sont applicables.

14 Procédure

En vertu des dispositions de la loi sur les rapports entre les conseils, dans sa teneur du 23 mars 1962 (RO 1962 811), sur le mode de procéder en matière d'initiatives populaires (art. 22 s.) le Conseil fédéral doit présenter un message et des propositions sur l'initiative populaire dans les deux ans à compter du jour où l'initiative a été déposée. Cette initiative ayant été déposée avant l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur les droits politiques du 17 décembre 1976 (RS 161.1), les dispositions de cette loi ne sont pas applicables en l'occurrence. Selon l'article 90, le droit antérieur qui prescrit un délai de deux ans reste donc déterminant.

2 Initiative parlementaire

21 Examen de l'initiative par la commission du Conseil national

Le 4 mai 1977, le Conseiller national Waldner a déposé une initiative parlementaire sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces, qui prévoyait de compléter la constitution par un article 34^{octies} relatif à la protection des consommateurs.

Cette initiative a la teneur suivante:

Art. 34^{octies}

¹ Dans les limites du bien-être général, la Confédération prend des mesures propres à sauvegarder les intérêts des consommateurs.

² Elle peut notamment:

- a. Prendre des dispositions de nature à assurer l'information des consommateurs sur l'état du marché, les marchandises et les services;
- b. Edicter des prescriptions empêchant ceux qui offrent des marchandises et des services, de se comporter de manière abusive.

³ Les dispositions de l'article 32 sont applicables par analogie.

La commission du Conseil national chargée de traiter l'initiative a décidé de proposer à son conseil son propre projet d'article constitutionnel sur la protection des consommateurs et, simultanément, un article constitutionnel concernant des mesures temporaires dans le domaine de la surveillance des prix. Trois minorités ont présenté des propositions divergentes.

22 Texte de la proposition de la majorité de la commission du Conseil national

La commission du Conseil national propose les dispositions suivantes:

Art. 31^{sezies}

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.

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.

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.

Art. 31quinquies, al. 2^{bis}

^{2bis} Si les moyens visés au 2^e alinéa ne suffisent pas, la Confédération a le droit d'ordonner une surveillance des prix et l'abaissement des prix injustifiés. Les mesures doivent être limitées dans le temps.

23 Procédure

En vertu des articles 21^{bis} et suivants de la loi sur les rapports entre les conseils qui règlent le mode de procéder en matière d'initiatives parlementaires, le Conseil fédéral est appelé à donner son avis sur le résultat des délibérations de la commission de l'un ou l'autre conseil législatif.

3 Protection des consommateurs

31 Généralités

Dans notre société caractérisée par une technologie très avancée, le consommateur se trouve en présence d'une offre extrêmement variée et différenciée de marchandises et de services et doit faire face constamment à de nouvelles formes d'offres souvent inhabituelles. Pour le consommateur, l'économie de marché, dans sa forme actuelle, est devenue une réalité complexe qui le déconcerte. Souvent le manque d'informations sur les caractéristiques des produits l'empêche d'apprécier la variété des offres à cause de l'insuffisance de ses propres connaissances et de possibilités de comparaison ainsi que d'avoir une vue d'ensemble des diverses formes d'offres. Sans être la victime de tromperies, d'abus ou d'autres formes d'exploitation, le consommateur a besoin, dans une certaine mesure, de disposer d'informations objectives et de jouir d'une certaine protection.

L'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe a inclus les droits suivants dans sa résolution 543 (1973) relative à une charte de protection des consommateurs:

- A. Droit des consommateurs à la protection et l'assistance
 - (a) Protection contre les préjudices matériels dus à des produits dangereux
 - (b) Protection contre les atteintes portées aux intérêts économiques du consommateur
- B. Droit à réparation des dommages
- C. Droit des consommateurs à l'information
- D. Droit des consommateurs à l'éducation
- E. Droit à la représentation et à la consultation

Pour tenir compte de ces droits, il faut prendre de nouvelles mesures permettant d'une part de mieux protéger les consommateurs contre les abus et d'autre part de leur faire prendre davantage conscience de leurs pouvoirs, de renforcer

leur position sur le marché et d'accroître leur information. 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. Un certain nombre d'organisations de consommateurs et d'autres institutions œuvrent déjà dans ce sens. Compte tenu de la situation actuelle des consommateurs, il est toutefois justifié d'exiger de l'Etat qu'il se montre plus actif et encourage l'effort individuel en établissant davantage de normes juridiques tenant compte des intérêts des consommateurs. Il faut par conséquent insérer une nouvelle disposition dans la constitution pour répondre à cette nécessité.

32 Confédération et protection des consommateurs

Jusqu'à présent la Confédération n'a pas négligé les intérêts des consommateurs. Mais les dispositions prises ne relèvent pas encore d'un ensemble cohérent de prescriptions juridiques. La protection des consommateurs répond plutôt à des objectifs ponctuels ou découle indirectement de tâches que l'on a fixées dans d'autres domaines du droit.

De nombreux textes légaux tiennent déjà compte des intérêts des consommateurs même s'ils n'ont pas été expressément ou exclusivement édictés dans ce but. 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. Les différentes mesures prévues visent à protéger les consommateurs contre les abus et les tromperies, à préserver sa santé et à garantir la qualité des produits.

La législation assurant la protection des consommateurs est régulièrement mise à jour et améliorée pour tenir compte du progrès technique et de l'évolution économique. C'est ainsi, par exemple, que la loi fédérale sur la concurrence déloyale a été complétée le 1^{er} janvier 1979 par un chapitre sur l'indication des prix (RO 1978 2057). Une révision plus complète de cette loi a été entreprise par une commission d'experts. Une procédure de consultation a été ouverte en vue d'une révision de la loi sur les cartels. Une nouvelle loi sur le crédit à la consommation fait actuellement l'objet d'un examen aux Chambres fédérales. Une commission d'experts est en train de remanier la législation sur les denrées alimentaires, la viande et les produits carnés. En vertu d'une modification apportée à la loi sur le commerce des denrées alimentaires, le Conseil fédéral peut prescrire la déclaration obligatoire de la composition des denrées alimentaires préemballées. Les Chambres fédérales examinent actuellement un projet visant à modifier la loi sur l'alcool. La nouvelle loi prévoit de soumettre le commerce des boissons distillées à des dispositions restrictives, notamment d'interdire les prix d'appel et de restreindre la publicité.

Dès 1965, le Conseil fédéral a créé la Commission fédérale de la consommation et institué le Bureau de la consommation rattaché au secrétariat général du Département fédéral de l'économie publique.

La commission qui se compose de représentants des organisations de consommateurs, des organisations centrales de l'économie et des milieux scientifiques,

est un organe consultatif du Conseil fédéral et des départements. Elle peut présenter des recommandations sur toutes les questions qui touchent aux intérêts des consommateurs et établir des contacts avec les milieux économiques en vue de résoudre conjointement des problèmes communs. La commission est devenue ainsi un véritable forum au sein duquel les consommateurs peuvent débattre de leurs problèmes et défendre leurs intérêts.

Le Bureau de la consommation sert d'organe de liaison entre les consommateurs et l'administration fédérale. Par les discussions et les consultations qu'il organise, par les informations qu'il réunit et diffuse, il encourage les efforts visant à améliorer la position des consommateurs dans l'économie de marché. Le bureau dirige, en outre, le secrétariat de la commission.

Les consommateurs, ou plus exactement leurs organisations, sont invités à participer aux consultations et sont représentés dans un certain nombre de commissions fédérales. En vertu d'une décision budgétaire, la Confédération accorde chaque année depuis 1970, une subvention à la Communauté d'action de la Fédération suisse des consommateurs et à la Fondation pour la protection des consommateurs. Cette subvention qui s'élevait à 135 000 francs en 1978, et que les deux organisations se partagent à raison de moitié, est destinée exclusivement à informer objectivement et à conseiller les consommateurs.

Le Conseil fédéral suit aussi avec beaucoup d'attention l'évolution de la situation à l'étranger; le Bureau de la consommation participe activement aux travaux de certaines organisations internationales. Tant le Conseil de l'Europe que l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) ont créé des organes autonomes qui traitent des problèmes relatifs à la politique pratiquée à l'égard des consommateurs. La Suisse est représentée dans ces organes. Elle entretient également des contacts avec la Communauté européenne et l'Organisation des Nations Unies, pour les questions de protection des consommateurs.

33 Genèse de l'article constitutionnel

331 Proposition initiale

A diverses reprises, des interventions parlementaires ont invité le Conseil fédéral à prendre des mesures pour défendre les intérêts des consommateurs. 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. Ces divergences amenèrent le Département fédéral de l'économie publique à charger la Commission fédérale de la consommation d'étudier l'ensemble du problème.

De concert avec les organisations de consommateurs et les organisations s'occupant de leurs problèmes, la commission s'est tout d'abord fait une idée d'ensemble sur l'étendue des exigences en matière de politique de la consommation et sur les possibilités de les satisfaire. Elle a constaté que la protection du consommateur contre des atteintes à sa santé et à sa situation économique était garantie par un certain nombre de dispositions constitutionnelles. En ce qui concerne la base constitutionnelle sur laquelle se fonderait une politique

moderne de la consommation, qui donnerait à la Confédération la possibilité de favoriser, par exemple, l'information des consommateurs par des tests comparatifs de produits, par la déclaration de la composition des marchandises, par des services de consultation, etc., on s'est demandé quelle était la portée de l'article 31^{bis}, 2^e alinéa, cst., qui habilite la Confédération à édicter des prescriptions sur l'exercice du commerce et de l'industrie. Deux experts en droit public, les professeurs Aubert (Neuchâtel) et Nef (Zurich) ont été ainsi invités à examiner si cette disposition constitutionnelle donne suffisamment de compétences à la Confédération pour protéger les consommateurs.

Les deux experts ont été unanimes à déclarer que l'article 31^{bis}, 2^e alinéa cst. donne la possibilité à la Confédération d'édicter des prescriptions de nature policière en faveur des consommateurs. Les revendications de ces derniers iraient en effet plus loin. C'est pourquoi la commission a été amenée à établir un projet qu'elle présenta en été 1974.

Sa teneur est la suivante:

Art. 34^{octies}

¹ Dans les limites du bien-être général, la Confédération prend des mesures propres à sauvegarder les intérêts des consommateurs.

² Elle peut notamment:

- a. Prendre des dispositions de nature à assurer l'information des consommateurs sur l'état du marché, les marchandises et les services;
- b. Edicter des prescriptions empêchant ceux qui offrent des marchandises et des services, de se comporter de manière abusive.

³ Les dispositions de l'article 32 sont applicables par analogie.

332 Proposition de la commission d'experts Nef

La Commission de la consommation n'a pas approuvé à l'unanimité le projet, qui a été combattu par les représentants des milieux économiques. C'est principalement dans ces milieux que le projet – notamment la règle générale énoncée au premier alinéa – s'est heurté à une opposition catégorique.

Par la suite, le Conseil fédéral a décidé le 26 janvier 1977 de créer une commission d'experts qui aurait à se prononcer sur le projet et à en examiner le bien-fondé. Composée de 22 membres, elle était présidée par M. Hans Nef, professeur de droit constitutionnel à l'Université de Zurich, qui avait déjà été appelé à donner son avis auparavant.

La commission d'experts s'est efforcée d'élaborer un article constitutionnel susceptible de recueillir une plus large adhésion. Elle a présenté le résultat de ses travaux le 10 août 1978, sous la forme d'un nouveau projet d'article constitutionnel qui avait été accepté à une large majorité par les membres présents de la commission.

Sa teneur est la suivante:

Art. 31^{sexies}

¹ Dans l'exercice de ses attributions et les limites de la constitution, la Confédération tient compte des intérêts des consommateurs.

² La législation fédérale protège les consommateurs contre les tromperies ainsi que contre des méthodes de présentation d'offres leur portant préjudice.

³ La Confédération encourage les mesures visant à assurer une information objective des consommateurs.

⁴ Dans la mesure où les intérêts des consommateurs le justifient, la Confédération édicte des dispositions légales sur l'obligation de déclarer la composition et les caractéristiques des produits et services offerts. Le Conseil fédéral peut prescrire l'extension du champ d'application d'accords d'association y relatifs.

⁵ Les organisations de consommateurs bénéficient, dans les limites de la législation sur la concurrence déloyale, des mêmes droits que les associations professionnelles et économiques.

⁶ 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.

333 Proposition de la commission du Conseil national

Le 4 mai 1977 le conseiller national Waldner a déposé une initiative parlementaire qui prévoit de compléter la constitution par un nouvel article relatif à la protection des consommateurs. La teneur de l'initiative correspondait à la proposition présentée par la Commission fédérale de la consommation en 1974 (cf. ch. 331).

La commission du Conseil national chargée de traiter l'initiative a donné mandat au Conseil fédéral d'engager une procédure de consultation, en vertu de l'article 27, 4^e alinéa, du règlement du Conseil national du 4 octobre 1974 (RS 171.13). Après avoir pris connaissance des résultats de la consultation et des délibérations de la commission d'experts Nef, la commission a décidé de proposer au Conseil national son propre projet d'article constitutionnel sur la protection des consommateurs. Dans son rapport du 10 janvier 1979 (FF 1979 II 57) la commission propose de compléter la constitution par un article 31^{sexies} (cf. ch. 22).

Une minorité de la commission préconise d'adopter le texte de la commission d'experts Nef (cf. ch. 332) à la place de l'article constitutionnel proposé par la majorité de la commission.

334 Initiative populaire «pour la protection des droits des consommateurs»

L'initiative populaire «pour la protection des droits des consommateurs» a été déposée le 23 décembre 1977. Son texte correspond presque entièrement à la proposition de la Commission fédérale de la consommation (cf. ch. 331) et à la première teneur de l'initiative parlementaire. Dans le texte allemand qui fait foi, seules la numérotation de l'article et une expression à l'alinéa 3 sont différentes (cf. ch. 12 et 13).

34 Portée des divers projets d'article constitutionnel

341 Généralités

Il existe actuellement trois projets d'article constitutionnel sur la protection des consommateurs :

- l'initiative populaire «pour la protection des droits des consommateurs» (cf. ch. 12);
- la proposition de la commission du Conseil national issue des délibérations relatives à l'initiative parlementaire sur la protection des consommateurs (cf. ch. 22);
- la proposition de la minorité de la commission du Conseil national qui correspond à la proposition de la commission d'experts Nef (cf. ch. 332).

Dans son avis sur l'initiative populaire et sur la proposition de la commission du Conseil national, le Conseil fédéral part de la constatation qu'il convient d'introduire dans la constitution fédérale un article sur le statut des consommateurs et d'établir le principe selon lequel la Confédération peut désormais légiférer de manière plus large et systématique, dans l'intérêt des consommateurs. Aussi importe-t-il, tout d'abord, de déterminer la portée des trois propositions d'article constitutionnel et d'examiner si elles constituent une base suffisante pour répondre à la nécessité généralement reconnue de pratiquer une politique plus large en faveur des consommateurs. Pour le Conseil fédéral, l'essentiel est de savoir lequel des trois projets peut servir de base constitutionnelle à une telle politique et recueillir l'adhésion des différents partenaires économiques. Ce consensus est en effet indispensable à la réussite de l'entreprise.

342 Initiative populaire

L'initiative «pour la protection des droits des consommateurs» correspond approximativement, dans sa version allemande, à la proposition présentée par la Commission de la consommation en 1974. Elle établit, au 1^{er} alinéa, une règle générale selon laquelle, dans les limites du bien-être général, la Confédération prend des mesures propres à sauvegarder les intérêts des consommateurs. Le 2^e alinéa met en évidence deux domaines principaux de la protection des consommateurs, pour lesquels la Confédération devrait se voir conférer la compétence générale de légiférer. Il s'agit notamment d'informer les consommateurs sur la situation du marché, les marchandises et les services et d'empêcher ceux qui offrent des marchandises et des services, de se comporter de manière abusive. Ces mesures sont en effet considérées comme prioritaires parmi celles que doit prendre la Confédération pour sauvegarder les intérêts des consommateurs. En vertu du 3^e alinéa de l'initiative qui se réfère à l'article 32 cst., le nouvel article constitutionnel ne peut être appliqué que sous la forme de lois ou d'arrêtés, sujets au vote du peuple. Au surplus, les organisations de consommateurs doivent être consultées lors de l'élaboration de la législation et peuvent être appelées à coopérer à l'application des prescriptions d'exécution.

La règle générale établie au 1^{er} alinéa est libellée de manière très large. La seule limitation est apportée par les termes «bien-être général». Cette règle devrait être précisée par la législation.

343 Proposition de la commission du Conseil national

En vertu du 1^{er} alinéa de la proposition présentée par la commission du Conseil national, la Confédération est chargée de prendre des mesures pour protéger les consommateurs. Il s'agit, par conséquent, d'un principe général qui exprime cependant deux réserves: la sauvegarde des intérêts généraux de l'économie suisse et le respect du principe de la liberté du commerce et de l'industrie.

Le deuxième alinéa est lié à la loi fédérale sur la concurrence déloyale. Il attribue aux organisations de consommateurs les mêmes droits qu'aux associations professionnelles et économiques. Cette disposition confère directement des droits. Elle ne touche pas au droit régissant la procédure; la manière de faire valoir des prétentions est en effet une question de procédure qui doit rester de la compétence des cantons. Cette disposition permettra d'assurer directement, sur certains points, une meilleure protection des consommateurs. S'inspirant des dispositions relatives au bail et au contrat de travail, le 3^e alinéa oblige les cantons à établir une procédure simple et rapide pour régler, dans la mesure où la valeur litigieuse est peu élevée, des différends qui découlent de contrats conclus entre consommateurs finals et fournisseurs. En vertu du principe de l'autonomie cantonale, les cantons doivent avoir le choix entre une procédure de conciliation et une procédure judiciaire. Le consommateur va ainsi pouvoir plus facilement faire valoir ses droits lorsqu'ils ont été lésés par l'exécution défectueuse ou par la non-exécution de contrats, alors qu'actuellement, il y renonce encore fréquemment, se laissant dissuader par les frais éventuels, la durée de la procédure et d'autres difficultés, souvent de nature psychologique.

Pour juger de la portée juridique de la proposition de la commission du Conseil national, il convient d'examiner tout particulièrement l'importance des réserves concernant le respect du principe de la liberté du commerce et de l'industrie et la sauvegarde des intérêts généraux de l'économie suisse, réserves introduites dans la règle générale du 1^{er} alinéa.

La liberté du commerce et de l'industrie garantie par l'article 31, 1^{er} alinéa, *cst.*, protège l'activité économique tant en ce qui concerne son libre choix que son libre exercice. Le Tribunal fédéral limite toutefois la protection assurée par le principe de la liberté du commerce et de l'industrie à l'activité lucrative exercée à titre professionnel (ATF 103 Ia 261 E. 2a). Les restrictions et les dérogations à la liberté du commerce et de l'industrie sont nombreuses et très variées. Les réserves de nature économique énoncées à l'article 31^{bis}, 3^e alinéa, *cst.*, qui ont été, à l'époque, au centre de la révision des articles économiques, revêtent une importance toute particulière. A part ces dérogations et restrictions, expressément prévues, l'activité économique peut être limitée, en vertu de la jurisprudence du Tribunal fédéral, non seulement pour des raisons de police, mais aussi pour certains motifs d'ordre social. Il convient toutefois de respecter les principes généraux qui régissent l'Etat fondé sur le droit, tels que l'égalité

devant la loi, l'interdiction de l'arbitraire, la proportionnalité, la légalité et la sauvegarde d'intérêts publics fondamentaux.

Les atteintes portées par l'Etat à la liberté fondamentale du citoyen d'exercer une activité lucrative sont incompatibles avec le principe de la liberté du commerce et de l'industrie lorsqu'elles vont au-delà de la réserve générale exprimée à l'article 31, 2^e alinéa, cst. relative aux «prescriptions cantonales sur l'exercice du commerce et de l'industrie» ainsi que celle de l'article 31^{bis}, 2^e alinéa, relative aux «prescriptions» édictées par la Confédération. Elles ne sont, par conséquent, pas seulement des restrictions à ce principe. Ces atteintes vont au-delà du domaine des mesures de police traditionnelles et sortent du domaine des mesures sociales qui a été étendu par la jurisprudence du Tribunal fédéral concernant l'article 31, 2^e alinéa, cst. Conformément à la doctrine dominante, la liberté du commerce et de l'industrie est prise ici dans son sens fondamental et correspond à la liberté du citoyen d'exercer une activité lucrative; elle ne doit pas être prise dans le sens d'une institution d'un principe politique, c'est-à-dire comme la garantie de la libre concurrence découlant directement de la constitution. Cette garantie n'est que la conséquence, la suite logique de la liberté fondamentale accordée à chaque citoyen par la constitution de choisir et d'exercer une profession. Il est regrettable à cet égard que les mesures prises par l'Etat soient définies de manière générale comme «mesures de politique économique» lorsqu'elles dérogent au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, et soient ainsi anticonstitutionnelles, faute de réserve particulière énoncée dans la constitution. Ces mesures peuvent être aussi motivées expressément: «dans l'intérêt général de la culture ou de l'Etat» (art. 27^{ter}, 1^{er} al., let. b, cst.), ou pour des raisons touchant à la «politique conjoncturelle» et pour des raisons éminemment socio-politiques (art. 31^{quinquies}, 2^e al., cst.) ou encore dans une large mesure pour satisfaire des exigences en matière de distribution et de politique sociale (art. 24^{quater} et 24^{quinquies}, 1^{er} al., cst.).

Contrairement à la jurisprudence établie jusqu'à ce jour par le Tribunal fédéral concernant l'article 31, 2^e alinéa, cst. (ATF 103 Ia 592 E. 3c et 596 E. 1a), les mesures prises en faveur de certaines branches économiques ou de certaines professions, selon l'article 31^{bis}, 2^e alinéa, cst. doivent être considérées en principe comme compatibles avec la liberté du commerce et de l'industrie en raison de la référence expresse de ces mesures à ce principe et compte tenu de la pratique constante du législateur fédéral. Cette compatibilité est évidente si l'on prend la liberté du commerce et de l'industrie dans son sens fondamental. C'est seulement lorsque la libre concurrence est considérée comme directement garantie par la liberté du commerce et de l'industrie qu'il devient plus difficile d'admettre la compatibilité fondamentale de mesures prises par l'Etat en faveur de l'activité économique avec le principe de la liberté du commerce et de l'industrie.

Les mesures prises par l'Etat en vue de restreindre l'activité lucrative des citoyens sont par conséquent anticonstitutionnelles si elles ne sont pas autorisées dans la Constitution par une réserve de caractère général, ou prenant la forme d'une énumération. La réserve particulière permettant de déroger au principe de la liberté du commerce et de l'industrie peut être expressément

formulée comme telle (art. 27^{ter}, 1^{er} al., let. b, 31^{bis}, 3^e al., et 31^{quinquies}, 2^e al., cst.); elle peut être comprise dans l'attribution générale accordée à la Confédération de légiférer dans un domaine particulier (art. 24^{ter}, 24^{quinquies}, 1^{er} al., 26, 26^{bis}, 28 et 37^{ter}, cst.); elle peut, finalement, découler simplement de mesures prévues par la constitution pour atteindre un but déterminé (cf. art. 23^{bis}, 24^{quater}, 31^{ter}, 38, 39, 41 et 69^{ter}, cst.).

Il est indéniable, qu'en matière de protection du consommateur, les prescriptions visant à le protéger contre les atteintes à sa santé ou à sa sécurité ou à garantir la bonne foi en affaires priment le principe de la liberté du commerce et de l'industrie. Il ne fait aucun doute, par exemple, que la protection des consommateurs contre les tromperies et contre les méthodes de présentation d'offres leur portant préjudice ou l'obligation de déclarer, dans l'intérêt des consommateurs, la composition des marchandises ou les caractéristiques des services offerts s'insère dans la règle générale établie par la commission du Conseil national. Il convient toutefois de relever que les opinions divergent quant à la constitutionnalité de certaines restrictions apportées à l'activité économique. Ainsi, il est difficile de dire actuellement dans tous les cas, si les exigences en matière de protection des consommateurs entrent en conflit avec le principe de la liberté du commerce et de l'industrie. Cette incertitude subsiste même pour les objectifs largement admis de la politique de la consommation. La réserve relative au principe de la liberté du commerce et de l'industrie ne permet donc pas de circonscire à l'avance, d'une manière précise et définitive, la compétence attribuée à la Confédération par la règle générale. De même la réserve relative à la «protection des intérêts généraux de l'économie suisse», n'a pas, dans ce contexte, une grande valeur restrictive.

Ces réserves n'ont ainsi pas la signification claire et indiscutable que la commission espérait pouvoir leur attribuer. Il y aurait lieu de relever, dans ce contexte, que même une règle générale ne fixant aucune réserve ne permettrait pas non plus de déroger sans frein au principe de la liberté du commerce et de l'industrie. C'est ainsi que le Tribunal fédéral déclare au sujet des rapports existants entre les mandats de légiférer conférés par la constitution et le principe de la liberté du commerce et de l'industrie: «Les différentes normes constitutionnelles doivent être coordonnées et non subordonnées, à moins que le constituant lui-même n'ait institué un ordre hiérarchique déterminé» (ATF 99 Ia 618).

344 Proposition de la minorité de la commission du Conseil national

La minorité de la commission du Conseil national reprend la proposition de la commission Nef (cf. ch. 332). Après avoir répondu négativement à la question de savoir si les articles économiques de la constitution fédérale pourraient constituer le fondement d'une politique moderne de la consommation et après avoir constaté la nécessité d'insérer dans la constitution un nouvel article sur la protection des consommateurs, elle a complété les articles économiques par un article 31^{sexies}. Dans celui-ci, elle renonce à donner à la Confédération la compétence de prendre des mesures générales propres à sauvegarder les intérêts des consommateurs; les mesures à prendre sont énumérées en détail.

L'annexe 6 du rapport de la commission du Conseil national du 10 janvier 1979 (FF 1979 II 84 s.) contient un commentaire des différents alinéas auquel on peut se référer.

Dans son rapport, la commission d'experts Nef a souligné que son projet se distingue nettement d'une règle générale qui conférerait une compétence générale à la Confédération et lui laisserait le soin de déterminer s'il y a lieu de déroger ou non au principe de la liberté du commerce et de l'industrie.

35 Proposition du Conseil fédéral

Alors que les dispositions constitutionnelles en vigueur n'accordent pas de compétences suffisantes à la Confédération pour mener une politique moderne en faveur des consommateurs, il ne fait pas de doute que tant l'initiative populaire que la proposition de la commission du Conseil national offrirait une base constitutionnelle largement suffisante grâce à la règle générale. Tandis que l'initiative renonce à limiter la compétence de légiférer de la Confédération en matière de protection des consommateurs, la commission du Conseil national a fixé deux restrictions, à savoir la sauvegarde des intérêts généraux de l'économie suisse et le respect du principe de la liberté du commerce et de l'industrie. Comme nous l'avons indiqué plus haut, ces réserves n'ont en tout cas pas la valeur restrictive claire et indiscutable que la commission voulait leur attribuer. La compétence de légiférer accordée à la Confédération par la règle générale reste étendue. Dans son rapport, la commission part de l'hypothèse que d'autres mesures, actuellement imprévisibles, pourraient être prises.

On peut se demander en revanche si la proposition de la minorité de la commission constitue une base constitutionnelle suffisante pour donner satisfaction aux consommateurs? Le Conseil fédéral a répondu à cette question par l'affirmative.

La commission d'experts Nef a dressé, à l'époque, une liste des revendications qui devraient être satisfaites lors de la création d'une nouvelle base constitutionnelle (cf. rapport de la commission du Conseil national du 10 janvier 1979, ch. 62).

Cette liste comprend toutes les exigences essentielles des consommateurs. Si les bases constitutionnelles actuelles ne suffisaient pas, la proposition de la minorité de la commission constituerait une base constitutionnelle assez large pour la réalisation de ces exigences.

Les délibérations et discussions qui ont eu lieu jusqu'à présent ont mis en évidence la question de savoir s'il y aurait lieu d'accorder à la Confédération, par une règle générale, la compétence d'édicter des prescriptions en matière de protection des consommateurs, ou s'il conviendrait de limiter cette compétence à certaines revendications concrètes des consommateurs. L'expérience passée montre clairement qu'une règle générale ne permettrait guère de parvenir, entre les partenaires économiques, à un consensus, seul gage de succès.

Cette constatation est corroborée par les réactions enregistrées à l'égard du projet de la Commission de la consommation et par les résultats de la

procédure de consultation effectuée à la demande de la commission du Conseil national sur l'initiative parlementaire Waldner. La question la plus controversée au cours de la consultation a été la règle générale prévue par l'initiative. Le rapport circonstancié du Département fédéral de l'économie publique du 15 mars 1978 sur la procédure de consultation est publié à l'annexe 5 du rapport de la commission du Conseil national (FF 1979 II 57). La récapitulation figurant sous le chiffre 53 du rapport montre que sur les 62 avis exprimés alors, 23 étaient favorables à l'initiative, 9 y étaient absolument opposés et rejetaient toute autre solution, 13 y étaient opposés mais désiraient attendre tout d'abord les résultats des travaux de la commission d'experts Nef et 17 préconisaient une disposition constitutionnelle différente toutefois de celle proposée dans l'initiative. La majorité était donc favorable en principe à l'insertion dans la constitution d'une disposition sur la politique de la Confédération à l'égard des consommateurs.

Le Conseil fédéral ne s'oppose pas aux efforts visant à créer les bases constitutionnelles d'une politique moderne à l'égard des consommateurs. Il est cependant de l'avis qu'une formulation qui donnerait à la Confédération la compétence générale d'édicter des prescriptions sur la protection des consommateurs ne constitue pas une solution praticable. Il s'oppose ainsi à la proposition de la commission du Conseil national et recommande en même temps de rejeter l'initiative populaire.

La proposition de la minorité de la commission fournit une base suffisante pour satisfaire les revendications des consommateurs. Ce projet donne à la Confédération la possibilité de tenir compte des intérêts des consommateurs dans des limites qui peuvent être définies objectivement. Cette solution a des chances d'être aussi acceptée par les milieux économiques.

C'est pourquoi le Conseil fédéral soumet un contreprojet qui reprend les quatre premiers alinéas de la proposition de la minorité de la commission mais en supprime les 5^e et 6^e alinéas.

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. Le 5^e alinéa règle les droits dont jouissent les organisations de consommateurs dans les limites de la législation fédérale sur la concurrence déloyale. Il contient ainsi une disposition de procédure visant à faciliter l'application du droit fédéral matériel. Cette disposition n'est pas nécessaire au niveau constitutionnel. Quant au 6^e alinéa, il obligerait les cantons à établir une procédure simplifiée pour traiter les plaintes déposées par les consommateurs finals. Etant donné que la Confédération peut influencer sur les prescriptions réglementant la procédure dans les cantons, pour autant que cela soit nécessaire à l'application du droit fédéral (cf. dispositions relatives aux litiges en matière de loyers, d'une part, et de contrats de travail, d'autre part), il n'est pas nécessaire de modifier la constitution pour atteindre l'objectif visé par le 6^e alinéa, même s'il s'agit du domaine de la protection des consommateurs.

Les exigences contenues dans ces deux alinéas peuvent être réalisées au cours de la révision de la loi fédérale sur la concurrence déloyale. Les travaux de révision ont déjà été confiés à une commission d'experts qui soumettra ses propositions au Département fédéral de l'économie publique au début de l'année prochaine. Les projets élaborés prévoient d'étendre le droit de plainte des organisations de consommateurs et de créer des organes de conciliation. Le Conseil fédéral est disposé à proposer au Parlement les modifications qui s'imposent, lors de la révision de la loi susmentionnée.

Ainsi le Conseil fédéral propose-t-il le texte suivant comme contreprojet à l'initiative populaire:

Art. 31^{sexies}

¹ Dans l'exercice de ses attributions et les limites de la constitution, la Confédération tient compte des intérêts des consommateurs.

² La législation fédérale protège les consommateurs contre les tromperies ainsi que contre les méthodes de présentation d'offres leur portant préjudice.

³ La Confédération encourage les mesures visant à assurer une information objective des consommateurs.

⁴ Dans la mesure où les intérêts des consommateurs le justifient, la Confédération édicte des dispositions légales sur l'obligation de déclarer la composition et les caractéristiques des produits et services offerts. Le Conseil fédéral peut prescrire l'extension du champ d'application d'accords d'association y relatifs.

36 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

361 Conséquences financières

Les conséquences financières résultant de l'acceptation du contreprojet proposé comme article constitutionnel sur la protection des consommateurs dépendront pour l'essentiel de la forme donnée à la législation élaborée. Il faudra alors tenir compte de la situation financière de la Confédération. Les mesures visant notamment à assurer une information objective des consommateurs pourraient se traduire par certaines dépenses supplémentaires.

362 Effets sur l'état du personnel

La création éventuelle de nouveaux postes dépend essentiellement de la législation d'exécution. Le Bureau de la consommation comprend actuellement deux économistes et une secrétaire.

363 Charges imposées aux cantons par l'exécution de l'arrêté fédéral

Les dispositions d'application ne devraient pas entraîner pour les cantons de nouvelles tâches d'exécution trop importantes.

L'article constitutionnel sur la protection des consommateurs est mentionné dans les Grandes lignes de la politique gouvernementale pour la période 1975-1979 (FF 1976 I 413) parmi les projets qui continueront à être examinés pendant la législature en cours mais qui ne doivent être soumis à l'Assemblée fédérale que lors de la prochaine législature.

4 **Surveillance des prix**

41 **Propositions de la commission**

La commission du Conseil national a décidé par 7 voix contre 7 plus la voix prépondérante du président de proposer un article constitutionnel concernant des mesures temporaires dans le domaine de la surveillance des prix. Elle propose un article 31^{quinquies}, alinéa 2^{bis}, cst. (cf. ch. 22). Elle entend par là tenir compte du résultat de la votation populaire du 5 décembre 1976, au cours de laquelle le peuple et les cantons ont approuvé l'institution de la surveillance des prix à une forte majorité.

Une minorité de 7 membres de la commission du Conseil national s'oppose à toute surveillance des prix.

Une autre minorité ne comprenant qu'un seul membre de la commission du Conseil national propose de compléter l'article 31^{bis}, 3^e alinéa, lettre d, cst. par le texte suivant:

Art. 31^{bis}, 3^e al., let. d

³ Lorsque l'intérêt général le justifie, la Confédération a le droit, en dérogeant s'il le faut au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, d'édicter des dispositions:

d. sur la surveillance des prix et des prix recommandés, afin de prévenir des abus dans la formation des prix s'appliquant aux biens et services offerts par des cartels et organisations analogues de droit privé ou de droit public, en particulier d'entreprises qui occupent une position dominante sur le marché, ainsi que sur l'abaissement des prix dans la mesure où ils ont été fixés ou sont maintenus d'une manière abusive;

42 **Avis du Conseil fédéral**

Le Conseil fédéral ne peut pas encore s'exprimer à l'heure actuelle sur les propositions relatives à la surveillance des prix. Il traitera l'ensemble du problème lors de l'examen de l'initiative «tendant à empêcher des abus dans la formation des prix». Cette initiative qui a été déposée récemment, a, selon ses auteurs, recueilli environ 130 000 signatures qui font actuellement l'objet d'un contrôle.

concernant l'initiative populaire «pour la protection des droits des consommateurs» et le contreprojet

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'initiative populaire «pour la protection des droits des consommateurs» déposée le 23 décembre 1977¹⁾;

vu une initiative parlementaire;

vu le rapport d'une commission du Conseil national du 10 janvier 1979²⁾;

vu le message et l'avis du Conseil fédéral du 11 juillet 1979³⁾,

arrête:

Art. 1

¹ L'initiative populaire du 23 décembre 1977 «pour la protection des consommateurs» est soumise au vote du peuple et des cantons.

² L'initiative populaire demande que la constitution fédérale soit complétée par un nouvel article 34^{deci} dont la teneur est la suivante:

Art. 34^{deci}

¹ Dans les limites du bien-être général, la Confédération prend des mesures propres à sauvegarder les intérêts des consommateurs.

² Elle peut notamment:

- a. Prendre des dispositions de nature à assurer l'information des consommateurs sur l'état du marché, les marchandises et les services;
- b. Edicter des prescriptions empêchant ceux qui offrent des marchandises et des services, de se comporter de manière abusive.

³ Les dispositions de l'article 32 sont applicables.

Art. 2

¹ Le contreprojet de l'Assemblée fédérale est soumis simultanément au vote du peuple et des cantons.

² Il a la teneur suivante:

Art. 31^{seizi}

¹ Dans l'exercice de ses attributions et les limites de la constitution, la Confédération tient compte des intérêts des consommateurs.

¹⁾ FF 1978 I 241

²⁾ FF 1979 II 57

³⁾ FF 1979 II 713

² La législation fédérale protège les consommateurs contre les tromperies ainsi que contre des méthodes de présentation d'offres leur portant préjudice.

³ La Confédération encourage les mesures visant à assurer une information objective des consommateurs.

⁴ Dans la mesure où les intérêts des consommateurs le justifient, la Confédération édicte des dispositions légales sur l'obligation de déclarer la composition et les caractéristiques des produits et services offerts. Le Conseil fédéral peut prescrire l'extension du champ d'application d'accords d'association y relatifs.

Art. 3

L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative populaire et d'accepter le contreprojet.

25497

**Message sur l'initiative populaire «pour la protection des droits des consommateurs» et
Avis du Conseil fédéral sur l'initiative parlementaire concernant la protection des
consommateurs du 11 juillet 1979**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1979
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	35
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	79.039 77.226
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	04.09.1979
Date	
Data	
Seite	713-731
Page	
Pagina	
Ref. No	10 102 548

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.