

86.030

M E S S A G E

**à l'appui d'une loi fédérale visant à améliorer l'information des
consommateurs**

et

**d'une loi fédérale modifiant le code des obligations
(De la formation des obligations)**

du 7 mai 1986

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous soumettons à votre approbation deux projets de lois fédérales. L'un vise à améliorer l'information des consommateurs et l'autre à modifier le code des obligations.

Nous vous proposons en outre de classer l'initiative du Canton de Neuchâtel (10348; 27.6.1969) relative à la loi sur les voyageurs de commerce pour autant qu'elle concerne le complément de celle-ci, ainsi que les interventions parlementaires suivantes:

1971 P 10789 Protection des consommateurs (N. 2.6.71, Bratschi)
1972 P 10984 Protection des consommateurs (N. 24.4.72, Schmitt-Genève)
1977 P 76.412 Démarchage à domicile (N. 10.3.77, Meier Josi)
1982 P 81.350 Délai de réflexion pour le consommateur (N. 4.10.82,
Jaggi)

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

7 mai 1986

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Egli
Le chancelier de la Confédération, Buser

Condensé

Le 14 juin 1981, le peuple et les cantons ont approuvé l'introduction dans la constitution fédérale d'un article 31^{sexies} visant la protection des consommateurs, article dont le premier alinéa a la teneur suivante:

¹La 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.

L'accomplissement de ce mandat de légiférer ne saurait consister à codifier en un seul acte le droit actuel des consommateurs, aujourd'hui disséminé dans les législations de droit public et privé les plus diverses (denrées alimentaires, poids et mesures, droit des contrats, etc.). Il s'agit bien plutôt de combler les lacunes existantes. Il convient d'une part de régler dans la loi l'information des consommateurs et le soutien financier aux organisations de consommateurs et d'autre part de résoudre des problèmes de peu d'importance qui sont en souffrance depuis longtemps dans le domaine du droit contractuel. C'est pourquoi le présent message contient deux projets de loi.

Dans le projet de loi fédérale visant à améliorer l'information des consommateurs, il est prescrit que les marchandises et certaines prestations de services ne pourront désormais plus être offertes que munies de déclarations uniformisées et comparables. Ces déclarations de biens et services seront toutefois unifiées par voie de convention de droit privé entre les organisations de consommateurs et les associations professionnelles. Ce n'est qu'exceptionnellement que la Confédération règlera par voie d'ordonnance des questions ayant trait aux déclarations.

Le projet contient en outre des dispositions régissant le soutien que la Confédération apportera aux activités des organisations de consommateurs, notamment en ce qui concerne l'exécution de tests et la publication des résultats.

Les modifications du Code des obligations tendent à renforcer la position des consommateurs en tant que partenaires économiques. Le destinataire de

marchandises non commandées ne sera pas tenu de les payer, ni de les renvoyer, ni de les conserver.

La loi prévoit d'autre part un droit de révocation pendant sept jours pour les contrats que le consommateur aura été amené à conclure dans des locaux d'habitation ou des endroits autres que des locaux commerciaux, lors d'excursions-vente ou par téléphone. Le consommateur n'aura toutefois pas le droit de révoquer le contrat s'il a invité lui-même le fournisseur à le négocier, si le contrat a été conclu à des marchés et foires ou s'il s'agit de contrats d'assurance avec effet immédiat et d'une durée maximale d'un an.

Message

- 1 **Partie générale**
- 11 **Situation initiale**
- 111 **Article 31^{sexies} de la constitution**

Le 14 juin 1981, le peuple et les cantons ont approuvé l'introduction dans la constitution fédérale d'un nouvel article 31^{sexies} dont la teneur est la suivante:

¹La 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.

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

³Les 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.

L'article 31^{sexies}, 1^{er} alinéa, confère à la Confédération une nouvelle et vaste compétence législative. Comme à l'article 24^{septies} de la constitution (protection de l'environnement), il s'agit d'une "compétence contraignante". L'expression "... prend des mesures ..." va au-delà de la simple attribution de compétence en imposant une mission au législateur fédéral.

Le 2^e alinéa de l'article 31^{sexies} de la constitution complète directement la loi sur la concurrence déloyale (LCD) et peut donc être appliqué immédiatement sans autres dispositions d'exécution.

Le 3^e alinéa de cet article étant un mandat confié aux cantons, les consommateurs ne peuvent s'en réclamer directement. Quant à la valeur litigieuse, le Conseil fédéral l'a fixée à 8000 francs (O du 19 mai 1982 fixant la valeur litigieuse déterminante dans les procédures en matière de protection des consommateurs; RS 944.8).

Une dizaine de cantons ont depuis lors rempli ce mandat. Des projets sont en voie d'élaboration dans dix autres cantons.

112 Droit des consommateurs existant

La législation fédérale protégeait déjà les intérêts des consommateurs avant la montée, au début des années cinquante, des mouvements de consommateurs. Selon que l'on considère la protection des consommateurs au sens large ou étroit, un nombre plus ou moins grand de lois fédérales peuvent être considérées comme pertinentes.

Il convient sans doute de mentionner en premier lieu la loi sur les denrées alimentaires de 1905 (RS 817.0). Elle a pour but la protection de la santé du consommateur de denrées alimentaires et de l'utilisateur d'objets usuels et de consommation qui peuvent être dangereux. Ce but est atteint par un système de contrôles.

La loi sur les toxiques de 1969 (RS 814.80) sert également à la protection de la santé. Un système d'autorisation limite le commerce des toxiques en fonction de la toxicité.

La prévention des accidents et blessures est visée par la loi fédérale de 1902 relative aux installations électriques à faible et à fort courant (RS 734.0), la loi de 1976 sur la sécurité des installations et appareils techniques (RS 819.1), ainsi que la loi de 1977 sur les explosifs (RS 941.41).

Alors que les prescriptions concernant les installations électriques prévoient encore une homologation préalable, la loi sur la sécurité des appareils techniques ne fixe que des règles de sécurité dont le respect n'est pas contrôlé à titre préventif. Enfin, la loi sur les explosifs protège les vies et les biens par un régime d'autorisations et diverses mesures de protection et de sécurité dans la manipulation d'explosifs.

La loi fédérale de 1962 concernant la vente par acomptes et la vente avec paiements préalables vise spécialement à protéger les intérêts économiques du consommateur (art. 226a-226m, 227a-227i, 228 CO; RS 220).

La prévention de la tromperie et de la mystification est un des buts de la loi de 1977 sur les poids et mesures (RS 941.20), de celle de 1943 sur la concurrence déloyale (RS 241), et de celle de 1930 sur les voyageurs de commerce (RS 943.1), ainsi que de celle 1978 sur la surveillance des assurances (RS 961.01).

Cette énumération est loin d'être exhaustive. Une liste composée en 1985 par le Bureau fédéral de la consommation comporte plus de 20 textes légaux tenant compte notamment des intérêts des consommateurs sur le plan fédéral.

113 Interventions

113.1 Interventions parlementaires

Le postulat Bratschi du 17 décembre 1970 (10789; N 17.12.70) souligne l'importance des organisations de consommateurs et de l'Institut suisse de recherches ménagères (IRM) pour la protection des consommateurs, en regard notamment du flot de matériel de propagande et de publicité qui déferle sur ceux-ci. L'intervention relève que ces organisations manquent toutefois de l'argent nécessaire pour exécuter des tests et fournir des renseignements. L'auteur du postulat invite donc le Conseil fédéral à examiner de quelle manière il serait possible, afin de mieux assurer la protection des consommateurs, de mettre des moyens financiers sensiblement plus importants à la disposition de cet institut et de ces organisations.

Le postulat Schmitt-Genève du 24 juin 1971 (10984; N 24.4.72) invite le Conseil fédéral à étendre la législation sur les denrées alimentaires de telle façon que le consommateur puisse connaître la nature, la qualité, la quantité, le prix, l'usage, la provenance et le producteur de la marchandise.

Le Conseil fédéral est également invité à créer un institut d'étiquetage et de test des marchandises permettant au consommateur de se rendre compte de manière objective des qualités essentielles des marchandises offertes.

Le postulat Meier Josi du 24 juin 1976 (76.412; N 10.3.77) vise à l'introduction d'un délai de renonciation de cinq jours pour tout contrat d'achat conclu à domicile et n'impliquant pas un paiement immédiat.

La question ordinaire Egli du 9 mars 1977 (77.613) demande que soit prévu un droit de révocation d'une durée de cinq jours pour tous les contrats d'achat.

La motion Jaggi du 17 mars 1981 (81.350; N 4.10.82), transmise sous forme de postulat par le Conseil national, suggère l'élaboration et la modification de toute disposition légale voulue pour introduire un délai de réflexion de sept jours à compter de la conclusion de tout contrat ayant pour objet une chose mobilière ou une prestation de service et engageant le consommateur au-delà de trois mois ou au-delà d'une somme de mille francs. Il ne devrait être possible de renoncer à ce délai de réflexion que par une déclaration expresse.

113.2 Initiative du Canton de Neuchâtel

Le 27 juin 1969, le Canton de Neuchâtel a usé de son droit d'initiative (10348) pour demander - outre une modification de la LCD - que soit complétée la loi fédérale du 4 octobre 1930 sur les voyageurs de commerce du 4 octobre 1930 (RS 943.1). Le classement de la partie de cette initiative qui concerne la révision de la LCD a déjà été recommandé dans le message du 18 mai 1983 à l'appui d'une loi fédérale contre la concurrence déloyale (FF 1983 II 1037). La partie de l'initiative à laquelle il n'a pas encore été donné suite suggérerait l'introduction d'un délai de réflexion pour tout contrat conclu par l'intermédiaire d'un voyageur de commerce, avec un acheteur non inscrit au registre du commerce en dehors des locaux du vendeur; elle demandait en outre que la renonciation à ce droit soit nulle, comme serait nul le contrat ou le bulletin de commande qui ne porterait pas la mention de ce droit en caractère gras et en évidence.

12 Travaux préparatoires de la Commission fédérale de la consommation

Le 6 octobre 1981, le chef du Département fédéral de l'économie publique (DFEP) a chargé la Commission fédérale de la consommation (ci-après Commission) de rédiger un avant-projet de loi sur la protection des consommateurs. Cette loi devait fixer les mesures à prendre sur la base du nouvel article constitutionnel de protection des consommateurs. La situation financière de la Confédération devait être prise en considération.

Le 24 janvier 1982, la Commission a formé une sous-commission de 10 personnes pour traiter de ces questions. Compte tenu des expériences antérieures, on a veillé à assurer une représentation paritaire des consommateurs et des milieux de l'économie au sein de la sous-commission. Le secrétariat est assumé par le Bureau fédéral de la consommation.

La sous-commission a établi un inventaire des exigences non encore satisfaites des consommateurs en se basant sur un rapport du 10 août 1978 de la commission d'experts du DFEP pour un article constitutionnel sur la protection des consommateurs (commission d'experts Nef).

13 Vue d'ensemble des propositions de la Commission fédérale de la consommation

Déjà bien avant l'adoption du nouvel article constitutionnel, il existait de nombreuses prescriptions fédérales destinées notamment ou même spécialement à protéger les consommateurs. Pour des raisons pratiques, une codification dans un texte unique de l'ensemble du droit de la protection des consommateurs (denrées alimentaires, toxiques, crédit, normes contractuelles, règles de sécurité, etc.) n'a cependant jamais été sérieusement envisagée.

Il s'agit donc simplement de satisfaire de surcroît des exigences généralement reconnues de la protection des consommateurs et qui concernent avant tout l'information objective. Quelques modifications ponctuelles du droit des contrats et de la concurrence déloyale doivent répondre à d'autres impératifs de la protection des consommateurs, notamment quant à la protection contre la tromperie. Cette approche part du principe que la protection

des consommateurs ne doit pas être une mise sous tutelle, mais doit permettre au consommateur d'acheter en toute connaissance de cause.

131 Information des consommateurs

Dans son projet de loi, la Commission part de l'idée que la protection des consommateurs doit se faire avec la participation de tous les milieux concernés. A l'avenir également, ce seront en premier lieu les organisations de consommateurs qui défendront les droits de ceux-ci, qui les informeront, feront des tests, en publieront les résultats et conseilleront les consommateurs. En outre, on s'efforce d'établir une collaboration étroite entre les organisations de consommateurs et l'économie, ce qui ressort en particulier des dispositions concernant la déclaration des biens et services.

La clause générale met l'accent sur l'amélioration de l'information des consommateurs. Par la force des choses, une meilleure information accroîtra la transparence du marché et sera donc conforme aux principes de l'économie de marché.

131.1 Déclarations

La Commission d'étude pour les questions de consommation (Commission d'étude 64) retenait en 1964 déjà que, prescrites par la loi ou apposées volontairement, les déclarations de marchandises exigent, pour l'obtention d'un résultat satisfaisant, une étroite collaboration entre fabricants, distributeurs et consommateurs.

La Commission a également tenu compte de cette nécessité, lorsqu'elle a procédé en été 1982 à de nombreuses auditions de représentants des différentes branches au sujet des expériences faites avec les déclarations volontaires et légales. Ces auditions ont confirmé l'impression qu'il n'était pas possible de trouver une forme unique de déclaration et que les règles devaient varier d'une branche à l'autre et parfois même d'un produit à l'autre.

Il est donc préférable que la forme de la déclaration soit fixée par convention. En cas de retard excessif ou de représentation insuffisante de l'une ou l'autre partie, il est prévu que les autorités prescriront d'office la forme et le contenu de la déclaration. On a en revanche abandonné l'idée de donner force obligatoire générale à des conventions d'associations, d'autant plus qu'une telle mesure exigerait une base constitutionnelle qui n'existe pas en l'occurrence.

Les avis des différents groupes d'intérêts divergent quant à la déclaration d'origine. Cette déclaration n'a souvent pas grand sens, puisqu'il n'est pas toujours possible de déterminer clairement la provenance d'un produit industriel en raison des imbrications internationales. Si diverses phases de la production se déroulent dans différents pays, l'origine géographique n'est en général plus un critère de qualité. Il est vrai que les producteurs suisses attendent parfois d'une déclaration d'origine certains effets secondaires protectionnistes. L'indication de provenance géographique des denrées alimentaires garantit souvent une qualité donnée à laquelle le consommateur peut tenir.

Les mêmes considérations valent tant pour les déclarations de services que pour celles de biens. En ce qui concerne les services toutefois, les déclarations sont judicieusement limitées à ceux qui, comme des marchandises, sont proposés en nombre illimité, à des conditions standardisées et avec un contenu unifié (voyages forfaitaires, nettoyage chimique, abonnements de service, contrats portant sur des cours, etc.).

Le projet de la Commission ne contient qu'une déclaration d'intention qui n'est pas applicable à elle seule. Ce n'est que dans les conventions ou, subsidiairement, dans les ordonnances du Conseil fédéral que l'on trouvera les indications concrètes sur ces déclarations.

131.2 Subventions

Avec les dispositions concernant le soutien financier des organisations de consommateurs, la Commission a voulu combler une lacune qui existe depuis longtemps, puisque les deux organisations de consommateurs d'importance nationale que sont la Fondation pour la protection des consommateurs (FPC) et

La Fédération suisse des consommateurs (FSC) reçoivent de l'Etat depuis 1970 des subventions annuelles en vertu d'un arrêté du Conseil fédéral, et non pas d'une loi.

Dans le projet, la Confédération n'accorde pas une aide forfaitaire et inconditionnelle, mais soutient une information neutre des consommateurs, avant tout par la publication de tests, de brochures, notices et autre documentation.

131.3 Tests

Lors des discussions concernant la loi d'application de l'article 31^{sexies} de la constitution, la Commission a acquis la conviction qu'en plus d'une base légale permettant d'accorder un meilleur soutien financier pour l'information des consommateurs, il fallait élaborer une réglementation des tests. De toute évidence, il n'appartient pas à l'Etat d'effectuer des tests. Bien au contraire, ceux-ci doivent être exécutés sous la responsabilité des organisations de consommateurs. Toutefois, il est d'intérêt public que ces tests soient effectués de façon irréprochable.

Indéniablement, la publication des résultats des tests peut avoir des conséquences économiques considérables pour les fournisseurs concernés. Il importe donc de veiller à la qualité des tests et à la manière dont sont évalués et publiés les résultats.

Selon l'intention de la Commission, l'aide financière doit être un instrument qui permet à l'Etat de fixer certains principes pour la réalisation de tests et la publication de leurs résultats. Celui qui veut effectuer des tests sans solliciter de soutien financier n'est pas tenu de respecter les principes fixés. Même dans de tels cas cependant, le risque d'abus est minime, puisque le projet de LCD considère comme acte de concurrence déloyale les tests de marchandises effectués par des établissements spécialisés ou des organisations de consommateurs, s'ils comparent entre elles des prestations de tiers de façon inexacte, fallacieuse ou inutilement blessante (FF 1983 II 1129). En revanche, l'organisateur de tests qui demande un soutien financier doit soumettre tous les travaux effectués dans le cadre du test aux dispositions mentionnées dans le projet.

En plus de la nécessité d'améliorer l'information des consommateurs, il convenait de répondre à de nombreuses revendications ayant trait à certains problèmes de la consommation qui avaient été présentées depuis longtemps. Ces problèmes relèvent du droit des contrats et de la concurrence déloyale.

132.1 Marchandises non commandées

Selon les dispositions générales du CO, les envois non commandés sont considérés comme des offres. Si le consommateur ne veut pas accepter l'offre, il faut se demander ce qu'il doit faire de la marchandise. Alors que l'on admet en général qu'il n'y a pas d'obligation de renvoi, la question de la conservation de la chose est controversée. La durée d'une telle obligation de conservation notamment n'est pas réglée, ce qui fait qu'en pratique le consommateur ne sait à quoi s'en tenir. Par une nouvelle disposition du CO, la Commission veut assurer que le destinataire d'un envoi de marchandises non commandées n'est tenu ni de les payer, ni de les conserver, ni de les renvoyer.

132.2 Droit de révocation

Pour les contrats conclus de façon inusitée, notamment dans la rue, lors d'une excursion-vente ou lors d'invitations-vente à domicile, le projet de la Commission prévoit un droit de révocation de sept jours. Le consommateur n'aura cependant pas de droit de révocation s'il a pris lui-même l'initiative en vue de conclure le contrat, si ce dernier a été conclu à des foires et marchés ou lors de ventes aux enchères ou qu'il porte sur une somme inférieure à un certain montant (à fixer par le Conseil fédéral). Le projet que le DFEP a mis en consultation à la fin des travaux a renoncé au critère du caractère inusité.

132.3 Feuille de garantie

La Commission avait également proposé que le fait d'utiliser le terme de "garantie" alors que l'obligation légale de garantie est supprimée ou limitée, soit considéré comme un acte déloyal. Elle considérait cependant expressément sa proposition comme solution de remplacement à l'article 8 du projet de LCD (FF 1983 II 1130), ayant la teneur suivante:

"Agit de façon déloyale celui qui, notamment, utilise, au détriment d'une partie contractante, des conditions générales commerciales préalablement formulées,

- a. qui dérogent notablement au régime légal applicable directement ou par analogie, ou
- b. qui prévoient une répartition des droits et des obligations s'écartant notablement de celle qui découle de la nature du contrat."

132.4 Renversement du fardeau de la preuve dans les procès concernant des affirmations publicitaires

La Commission a prévu de renverser le fardeau de la preuve dans les procès relevant de la LCD lorsqu'il s'agit de juger une affirmation concrète dans la publicité. Il incombera alors à l'auteur d'une telle affirmation d'en prouver la véracité.

14 Résultats de la procédure de consultation

141 Généralités

Les projets adoptés par la Commission le 6 décembre 1983 ont été examinés par le DFEP. Le 30 mai 1984, nous avons autorisé le DFEP à soumettre les mesures prévues pour consultation aux cantons, aux partis politiques et aux organisations économiques. La procédure de consultation a été ouverte jusqu'au 31 octobre 1984. Le DFEP a reçu en tout 73 réponses (25 cantons, 6 partis et 42 organisations et autres groupements intéressés).

Le 3 juillet 1985, nous avons pris connaissance des résultats de la procédure de consultation. Le rapport a été publié.

Les cantons acceptent presque unanimement le projet de loi. Seul le canton de Zurich émet des réserves de principe. Quelques cantons demandent que la loi précise quels sont les biens et services devant faire l'objet d'une déclaration.

Les partis politiques - le Parti libéral suisse (PLS) excepté - approuvent également le projet. Quelques-uns suggèrent qu'on précise aussi les limites du champ d'application.

La majorité des associations faitières se prononce pour le projet. L'Union suisse du commerce et de l'industrie (USCI) et l'Union centrale des associations patronales suisses (UCAPS) l'accueillent néanmoins avec une certaine réserve. Outre les souhaits déjà exprimés de voir le champ d'application délimité, des réserves sont aussi émises quant à la nécessité même d'une déclaration relative aux services.

Les associations de salariés accueillent le projet avec satisfaction. L'Union syndicale suisse (USS), pour sa part, considère cependant que la subvention prévue est trop faible.

Les organisations de consommateurs soutiennent aussi le projet, mais certaines relèvent que celui-ci résulte d'un compromis.

Les organisations féminines l'approuvent également. L'Alliance des sociétés féminines suisses suggère une description plus précise des services devant faire l'objet d'une déclaration.

Dans leur majorité, les autres milieux consultés attestent que le projet est conforme au mandat constitutionnel. L'Association suisse des fabricants et fournisseurs d'appareils électrodomestiques (FEA) critique le fait qu'il ne contient pratiquement que des dispositions relatives aux subventions. Deux autres organes consultés rejettent le principe du subventionnement des organisations de consommateurs s'agissant de leur activité d'information et d'exécution de tests.

Parmi ceux qui se sont prononcés spontanément sur les deux projets, la Fédération suisse du commerce des spiritueux (FSS) considère que le premier fait double emploi avec d'autres projets législatifs. C'est dans ce même groupe que certains demandent instamment que soit mieux délimité le champ des biens et services soumis à la déclaration. L'Association suisse d'assurance (ASA) et la Fédération suisse des cafetiers, restaurateurs et hôteliers (FCRH) se sont prononcées en faveur d'une exception générale de l'obligation de déclarer pour ce qui est des services. La FCRH est en outre favorable à la suppression des subventions.

143 LF modifiant des actes législatifs touchant le droit des contrats et la concurrence déloyale

De nombreux cantons, partis et organisations approuvent expressément les modifications touchant le droit des contrats et la concurrence déloyale. Selon eux, l'article 31^{sexies} de la constitution ayant été accepté, la Confédération est tenue de prendre en considération les revendications des consommateurs dans toute la législation et la politique fédérale.

A l'opposé, les organisations faitières de l'économie les rejettent ou les jugent sévèrement.

La disposition concernant les marchandises non commandées est approuvée par une majorité parce qu'elle clarifie la situation juridique actuelle et élimine le flou juridique existant.

Le point le plus contesté du projet concerne le droit de révocation. Les organisations faitières de l'économie, quelques cantons et partis s'opposent à l'introduction de ce droit, au nom surtout du principe "pacta sunt servanda". Certains d'entre eux admettent un droit de révocation tout au plus dans le cas de voyages en car de caractère publicitaire. Certains soulignent que les voies de droit en cas de tromperie, de menace ou d'erreur sont déjà prévues dans le CO.

De nombreux cantons, les organisations de salariés et de consommateurs, ainsi que d'autres milieux, approuvent le droit de révocation parce que les affaires conclues par démarchage le sont souvent grâce à la force de persuasion des fournisseurs.

Certaines parties consultées font savoir qu'elles admettent difficilement le critère de locaux commerciaux et suggèrent que le critère "des endroits autres que des locaux commerciaux" soit remplacé par celui "de la manière inusitée de conclure un contrat".

Le renversement, prévu, du fardeau de la preuve est approuvé parce que, s'il déroge au système de la procédure civile suisse, en particulier à l'article 8 CC, il paraît néanmoins utile et par conséquent justifié dans les cas concrets prévus par le projet de loi (LU).

144 Remaniement des projets

Le Bureau de la consommation a évalué les résultats de la procédure de consultation et a informé le DFEP, à l'intention du Conseil fédéral. Le 3 juillet 1985, nous avons demandé au DFEP de poursuivre, en collaboration avec le Département fédéral de justice et police (DFJP), les travaux législatifs concernant le droit des contrats et de la concurrence, et d'élaborer un message commun aux deux projets de loi.

Par rapport aux textes mis en consultation, les présents projets contiennent les modifications importantes suivantes:

144.1 Information des consommateurs

- L'obligation de déclarer ne s'applique qu'aux prestations de services qui sont désignées par le Conseil fédéral dans une ordonnance (art. 2, 1^{er} al.).
- Si les parties ne parviennent pas à conclure une convention, l'autorité n'est pas tenue d'édicter une ordonnance (art. 4).

144.2 Modifications du CO

- Pour ce qui est du droit de révocation, ce n'est pas le lieu du contrat qui est déterminant, mais le lieu où l'acquéreur a été sollicité (art. 40a, 1^{er} al., let. a).

- Le droit de révocation ne s'étend pas à certains contrats d'assurance (art. 40b, let. b).

144.3 Modifications de la LCD

- Beaucoup d'avis émis lors de la consultation approuvent, quant au fond, les dispositions proposées. Beaucoup d'organes consultés ne jugent cependant pas opportun de procéder à une révision partielle de la LCD alors qu'elle vient de subir une révision totale. Nous renonçons aux dispositions sur le bulletin de garantie et sur le renversement du fardeau de la preuve, car il est probable que les deux projets que nous présentons seront discutés par le Parlement après la révision de la LCD. Concernant le bulletin de garantie, le projet soumis à consultation se limitait à proposer une solution de remplacement pour le cas où l'article 8 LCD (FF 1983 II 1037) viendrait à être contesté lors des délibérations parlementaires. Cela n'ayant pas été le cas jusqu'ici, une réglementation du bulletin de garantie semble superflue.

2 Partie spéciale

21 Commentaire du projet de loi visant à améliorer l'information des consommateurs

211 Section 1: But

211.1 Article premier

La protection des consommateurs vise un double but. D'une part, il s'agit de protéger la santé et de garantir la sécurité des consommateurs et, d'autre part, de protéger leurs intérêts économiques.

Ainsi que nous l'avons exposé au chiffre 131, le présent projet place l'information des consommateurs au centre des efforts tendant à améliorer leur protection, ce qui, nécessairement, a aussi pour effet de rendre le marché plus transparent.

Le cercle des consommateurs auquel la loi s'adresse est très grand. Sous certains rapports, chacun est consommateur. En général cependant, on n'entend par consommateur que le consommateur final. La loi fédérale du 9 juin

1977 sur la métrologie (RS 941.20) donne à son article 11, 3^e alinéa, une définition du consommateur final, qui, dans une large mesure, peut être aussi valable pour la présente loi:

On entend par consommateur toute personne physique ou morale achetant des marchandises pour son propre usage. N'est pas réputé consommateur celui qui achète des biens à titre professionnel pour les travailler, les transformer ou les revendre à des tiers.

Toutefois, une définition légale ne s'imposant pas pour l'application de la loi, on a renoncé aussi bien à une nouvelle définition qu'à un renvoi à la loi sur la métrologie.

212 Section 2: Déclaration de biens et de services

La Commission d'étude de 1964 avait déjà constaté que le consommateur remplit mieux son rôle dans l'économie de marché et satisfait mieux à ses besoins lorsqu'il achète en connaissance de cause plutôt qu'à l'aveuglette. Il est donc évident que le consommateur doit être informé des propriétés de l'objet mis en vente. La Commission d'étude de 1964 était d'avis que la méthode la plus appropriée pour présenter une telle information consiste à la faire figurer sur la marchandise même.

Des déclarations de marchandises ont depuis lors été introduites pour les denrées alimentaires (par la loi), pour les produits textiles (par une convention librement conclue dans le cadre de la branche) et pour les appareils électro-ménagers (par une convention librement conclue entre la branche et une organisation de consommateurs), parfois inscrites sur la marchandise même (textiles), le plus souvent sur l'emballage (denrées alimentaires) ou encore sur des documents d'accompagnement (prospectus, mode d'emploi).

Ces déclarations ont pour but:

- d'améliorer la transparence du marché;
- d'empêcher la tromperie;
- de permettre au consommateur de tirer un meilleur profit du produit;
- de protéger l'homme et l'environnement de dangers.

Pour répondre à ces exigences, la déclaration doit informer le consommateur des conséquences du point de vue économique, sanitaire, énergétique et écologique, liées à la consommation ou à l'usage du produit.

Pour les rendre comparables entre elles, les indications doivent satisfaire à des critères semblables. Ceux-ci doivent d'abord être élaborés sous forme de normes.

Ces considérations valent aussi bien pour la déclaration des biens que pour celle des services. La déclaration de services est cependant judicieusement limitée à des services qui, comme les marchandises, sont offerts à discrétion, à des conditions uniformisées et dont le contenu est unifié. C'est pourquoi compétence est donnée au Conseil fédéral d'arrêter une liste de ces services dans une ordonnance.

212.1 Article 2 (principes)

1^{er} alinéa

Cette disposition constitue une déclaration d'intention qui, à elle seule, n'est pas applicable. Les buts sont formulés concrètement à l'article 3, et subsidiairement à l'article 4.

Ne doit être déclaré que ce qui peut présenter un intérêt pour le consommateur. L'obligation de déclarer est donc limitée quant au fond.

Il convient de relever tout particulièrement l'exigence portant sur la forme unifiée et comparable que doit prendre la déclaration. Le consommateur a ainsi la garantie de pouvoir comparer plus aisément les divers biens et services avant la conclusion du contrat.

Lettre a

Pour divers produits, c'est en premier lieu les matières qui les composent qui devraient présenter un intérêt. L'énergie que consomment les appareils et véhicules à moteur ainsi que des indications quantitatives sont aussi

des caractéristiques importantes. Pour de nombreux produits, il conviendrait en outre d'indiquer l'origine, la date de fabrication, certains procédés de traitement ou de fabrication ou même les conditions de fabrication écologiques et sociales. Entrent aussi dans cette énumération les indications concernant la conservation, l'élimination, l'utilisation, l'entretien et la réparation.

Les marchandises doivent être déclarées, qu'elles soient mises en vente ou que leur usage seul soit proposé (en location, en général).

2^e alinéa

Dans les échanges commerciaux internationaux, toute prescription d'étiquetage ou de déclaration, imposée par un pays, peut devenir un obstacle. Il est donc judicieux de renoncer à une déclaration suisse, du moins lorsqu'il existe déjà une déclaration étrangère comparable.

3^e alinéa

L'allusion faite au secret d'affaires garantit que des secrets de fabrication et commerciaux ne doivent pas être divulgués, pour autant qu'ils soient dignes de protection, par des déclarations de biens.

4^e alinéa

Parmi les désignations spéciales obligatoires, on mentionnera la déclaration de la composition, conformément à la loi fédérale sur les denrées alimentaires (RS 817.0) ou la caractérisation des toxiques, selon la loi sur les toxiques (RS 814.80).

212.2 Article 3 (Conventions de droit privé)

Cette disposition laisse aux organisations de l'économie et des consommateurs le soin de s'entendre sur les biens à déclarer ainsi que sur la forme

et le contenu de la déclaration. Cela implique également un accord sur la manière de faire connaître la déclaration aux consommateurs. Quant aux services, qui sont désignés par le Conseil fédéral, la convention ne porte que sur la forme et le contenu.

Du côté des associations de fournisseurs se pose le problème des entreprises non-membres. Si elles n'adhèrent pas à la convention, il se peut que la représentativité requise ne soit pas atteinte. Il faut alors envisager une réglementation par le Conseil fédéral.

Ce qui est valable pour les indications étrangères (art. 2, 2^e al.) l'est aussi pour les normes internationales en vigueur: les produits étrangers ne doivent pas être discriminés par rapport aux produits suisses. Dans ce domaine - que doit régler le droit privé et non le droit public - on veillera également à ne pas créer d'inutiles obstacles aux échanges.

212.3 Article 4 (Ordonnances du Conseil fédéral)

1^{er} alinéa

Au cas où l'on ne parviendrait pas à une entente, il est prévu que le Conseil fédéral peut édicter une ordonnance en la matière. La disposition précise les conditions dans lesquelles on doit admettre que les parties ne sont pas parvenues d'elles-mêmes à un accord. Toutefois, en cas d'échec, il n'y a pas automatiquement une ordonnance du Conseil fédéral. La disposition laisse celui-ci libre d'apprécier, dans le cas d'espèce, si une déclaration dans le domaine concerné s'impose ou non dans l'intérêt des consommateurs.

Lettre a

Le délai n'est indiqué que par la périphrase "en temps utile". Le Conseil fédéral ne recourra à son pouvoir d'appréciation qu'après avoir entendu les parties intéressées.

Lettre b

On peut concevoir le cas d'une convention qui s'étendrait aussi aux entreprises non-membres mais ne serait pas respectée par un grand nombre de partenaires (qu'ils soient ou non membres de l'association). Si le but ne peut être atteint par les voies de droit privé, on prévoit alors également la solution de l'ordonnance. Le Conseil fédéral jugera dans le cas d'espèce si le respect de la convention de l'association doit être considéré comme insuffisant.

2^e alinéa

Lorsque des associations ont conclu une convention touchant la déclaration, c'est cette même convention qui précise qui est soumis à l'obligation de la déclaration. Dans le cas où la réglementation émane de l'autorité, il faut cependant nommer un responsable à qui s'adresser en cas de non-observation des normes, en prévision des sanctions pénales, notamment.

213 Section 3: Soutien financier des organisations de consommateurs

Dès 1968 la FPC et la FSC fondèrent une communauté de travail qui était chargée de coordonner des activités susceptibles d'être subventionnées.

En 1970, la Confédération versa une première subvention de 100'000 francs pour les frais de préparation, de réalisation et de publication de déclarations et tests de marchandises. En 1972, la limite de la contribution fédérale fut fixée à 150'000 francs ou 75 pour cent des frais imputables.

Depuis lors la contribution fédérale n'a plus été augmentée, faute de base légale. A partir de 1975, par contre, toutes les subventions fédérales durent être réduites de 10 pour cent, puis de 10 autres pour cent en 1981. Mais la situation financière de la FPC s'étant détériorée d'une part et une réglementation juridique étant imminente d'autre part, la subvention fédérale, jusque-là de 121'500 francs, a été portée à 180'000 francs en 1985.

Lors des délibérations sur l'article constitutionnel sur la protection des consommateurs déjà, il est apparu qu'aux mesures citées dans la clause générale du premier alinéa, il fallait ajouter le soutien financier aux organisations de consommateurs, pour que ceux-ci puissent bénéficier d'une information neutre et objective. Ce soutien financier se justifie avant tout par l'importance que revêtent les activités d'information pour la collectivité. La Confédération n'a pas seulement le droit de prendre des mesures de protection envers les consommateurs, elle en a l'obligation. Toutefois, cela ne signifie pas qu'elle doit se charger d'exercer elle-même cette activité. Elle ne serait d'ailleurs pas en mesure de le faire, pas plus sur le plan technique que pour ce qui est du personnel: Il est donc tout indiqué qu'à l'avenir également, le travail d'information proprement dit soit accompli par les organisations de consommateurs. Dans l'intérêt général, il convient de l'encourager en conséquence.

213.1 Article 5 (Principes)

1^{er} alinéa

La définition des organisations qui ont le droit de toucher des subventions correspond au texte de l'article 10, 2^e alinéa, lettre b, du projet de loi fédérale du 10 mai 1983 sur la concurrence déloyale (FF 1983 II 1039) et au chiffre V du projet de loi du 12 juin 1978 sur le crédit à la consommation du 12 juin 1978 (compléter l'article 2 LCD par un nouveau 4^e alinéa; FF 1978 II 484). La notion d'organisation est suffisamment large pour éviter de faire dépendre le droit à la subvention d'une forme juridique déterminée des organisations de consommateurs entrant en ligne de compte. La condition selon laquelle l'organisation doit se consacrer "statutairement" à la protection des consommateurs ne doit pas être prise au sens formel, se rapportant uniquement aux statuts d'une société ou d'une association. Cette condition doit être remplie quant au fond; il suffit par exemple que ce but figure dans l'acte de fondation. "On entend par là que l'objectif et l'engagement principal, sinon exclusif, de ces organisations doit porter sur l'information et l'assistance des consommateurs (...). Seraient donc en principe exclues les institutions qui ne visent de pareils buts que dans le cadre d'un programme d'action plus vaste, sans objectif spécifique, voire qui ne s'occuperaient de la protection des consommateurs qu'en tant que

ressort spécial d'une entreprise commerciale - en quelque sorte à titre de service à la clientèle" (Message du 12 juin 1978 concernant la loi sur le crédit à la consommation, FF 1978 II 610). Il serait contraire aux principes de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons de prévoir l'octroi d'une aide aux organisations régionales.

Bien que le projet ne fasse pas mention expresse d'un organe de coordination des activités qui seront probablement subventionnées dans la pratique, on ne se privera pas d'en faire usage dans la mesure où un tel organe peut garantir une utilisation rationnelle et économique des fonds fédéraux.

Conformément au principe actuellement appliqué pour l'octroi de subventions, le soutien financier est accordé à condition que le bénéficiaire fournisse lui-même au moins la moitié du financement.

Lettre a

Lors de l'examen préalable du projet, on a attaché une grande importance à la notion d'objectivité. Il s'agit de ne pas subventionner n'importe quelle activité d'information des consommateurs. On entend ainsi empêcher que l'Etat ne soutienne des prises de position sur des questions économiques que les organisations de consommateurs ont certes le droit de défendre, mais qui sont souvent diamétralement opposées à celles des milieux économiques.

La première contribution de la Confédération, en 1970, était déjà liée à la condition que "l'élaboration et la publication des informations soient faites de manière consciencieuse, compétente et neutre selon les directives contenues dans le rapport de la Commission d'étude des questions touchant le consommateur".

Lettre b

Le rapport de la Commission d'étude 64 s'était aussi livré à un examen approfondi de la préparation, de l'exécution et de l'utilisation de tests. Les critères d'alors sont toujours d'actualité:

1. Les tests servent à informer le public sur des propriétés parfaitement déterminables et essentielles pour la consommation des produits, à améliorer la transparence du marché, à faciliter un choix rationnel, à animer la concurrence et à promouvoir la qualité.
2. Les produits qu'il est prévu de tester doivent être identifiables et suffisamment représentatifs du marché visé.
3. Les mesures doivent être effectuées par des méthodes scientifiques et compte tenu d'éventuelles normes appropriées.
4. Les critères d'examen doivent être choisis de manière à permettre une évaluation correcte des produits.
5. Les examens ne doivent être confiés qu'à des établissements et laboratoires pouvant garantir des tests neutres et techniquement impeccables.
6. Les publications de résultats et les explications doivent être rédigées de façon neutre et facilement compréhensible et ne doivent pas fausser la concurrence.
7. La responsabilité des tests et des conséquences qui en découlent incombe à l'organisateur de ceux-ci.

Lettre c

Le projet de loi institue à son article 2 une obligation de déclaration. Ce sont les partenaires économiques qui ont le soin de la mettre en place, dans le cadre de conventions de droit privé. Ce faisant, les organisations de consommateurs assument une tâche d'intérêt public qui, sinon, incomberait à l'autorité fédérale.

Lettre d

Pour pouvoir comprendre ces déclarations, le consommateur a besoin, du moins dans la phase d'introduction, d'explications suffisantes. C'est là également en partie une tâche des organisations de consommateurs.

2^e alinéa

Outre les organisations de consommateurs proprement dites, il en existe en Suisse d'autres qui, aux termes de leurs statuts, se vouent à la protection des consommateurs mais ne visent ce but que dans un domaine spécifique ou dans le cadre d'un programme plus vaste. Nous pensons ici en premier lieu à l'Institut Suisse de Recherches Ménagères (IRM). En collaboration avec des producteurs, distributeurs et consommateurs, il teste des produits ménagers et transmet ses résultats aux producteurs et aux consommateurs.

213.2 Article 6 (Contribution pour l'exécution de tests comparatifs)

Parmi les tâches incombant aux organisations de consommateurs, les tests comparatifs occupent une place importante. La FPC et les organisations affiliées à la FSC, qui sont réunies en un Groupement suisse des tests, réalisent au total chaque année entre 20 et 30 essais comparatifs.

Ainsi que le déclare la FSC, les tests ont pour but "de fournir aux consommateurs des informations ne dépendant pas du fournisseur sur les caractéristiques des biens et des services qui leur sont proposés".

La réalisation des tests entraîne, pour les organisations de consommateurs, des frais considérables, pour lesquels la Confédération accorde, depuis 1970, de modestes contributions.

Lors de l'élaboration de l'article 31^{sexies} de la constitution, la commission d'experts Nef s'est demandé quelles étaient, parmi les demandes présentées, celles qui nécessitaient la création de bases constitutionnelles. Elle a conclu à cette nécessité notamment pour les points suivants:

- information collective et individuelle des consommateurs par les organisations de consommateurs aidées par l'Etat, ...;
- soutien financier de l'Etat aux organisations de consommateurs pour une information objective des consommateurs;
- tests de biens et de services.

Les milieux économiques souhaitent une institutionnalisation plus poussée des tests. Il est cependant difficile d'adapter à la situation suisse les modèles étrangers. C'est pourquoi, au lieu de dispositions d'organisation, on a préféré définir de façon relativement détaillée les conditions à remplir pour bénéficier d'un soutien financier.

Pour ce qui a trait à la réglementation légale des tests, un certain nombre de variantes ont été examinées au début. On avait envisagé, par exemple, une prescription qui aurait fixé la marche à suivre pour la réalisation des tests et prévu les exigences minimales à observer lors de leur publication. Cette prescription aurait été applicable à tous les tests comparatifs (donc aussi à ceux de journaux, revues techniques ou associations de la branche automobile). Considérée comme dirigiste, cette idée a été abandonnée.

Il a aussi été question d'une limitation aux exigences principales - objectivité, neutralité et compétences en la matière - mais la proposition manquait de précision.

Lettre a

Seul le test qui répond aux besoins d'information des consommateurs doit obtenir un soutien financier. Cela s'applique aussi bien au choix des objets à tester qu'à l'établissement des critères dans ce domaine. De surcroît, le test doit tenir compte des conditions réelles du marché. Or, les réalisateurs de tests ont parfois bien de la peine - il faut le reconnaître - à choisir objectivement les échantillons, les organisation de consommateurs ne connaissant pas la répartition des parts du marché. Au surplus, il faut dans une certaine mesure pouvoir offrir la garantie que des nouveaux produits, eux aussi, peuvent être testés alors qu'ils ne détiennent pas encore une part du marché mais présentent déjà un intérêt par rapport à ceux qui s'y trouvent habituellement.

Lettre b

Il semble également évident que les produits à tester doivent être achetés, comme le fait d'ordinaire le consommateur. Ils doivent donc être acquis de

manière anonyme pour garantir que ce choix est dû au hasard. En ce qui concerne les tests effectués sur le plan international, il convient de s'assurer que la publication des résultats en Suisse ne concerne que des produits en vente dans notre pays.

Lettre c

Pour qu'un test soit objectif, il faut essentiellement qu'il puisse être répété dans les mêmes conditions, qui seront fixées d'avance dans un programme. Lors de l'établissement de ces programmes (et de l'appréciation des résultats), on tiendra compte des prescriptions légales et normes privées, et on ne s'écartera des méthodes de tests fixées par la loi ou par des normes privées - ainsi que des exigences quant à la qualité du produit - que dans des cas où cela se justifie. A titre d'exemple de prescriptions légales, on peut citer: les valeurs réputées conditions de référence pour les mesures et les déclarations valant engagement dans le commerce (art. 3 de l'ordonnance du 15 juillet 1970 sur les déclarations; RS 941.281), ainsi que les dispositions concernant le contenu et les erreurs maximales tolérées (art. 16 de l'ordonnance sur les déclarations); et parmi les normes privées: les normes DIN 66 050/051/052/054 concernant l'utilité et l'examen de marchandises et de tests, le Guide ISO 36-1982 "Préparation de méthodes normalisées d'essais d'aptitude à l'emploi des biens de consommation" ainsi que la norme CES/CENELEC/ASE sur l'aptitude à l'emploi et la sécurité d'appareils électroménagers. Si l'objet d'un test répond aux exigences légales ou à celles fixées dans les normes, mais que ces exigences sont elles-mêmes jugées insuffisantes, le rapport sur le produit testé l'indiquera.

Pour que le test puisse être répété, il faut bien entendu conserver pendant un certain temps l'objet du test ainsi qu'une documentation exacte sur le déroulement des essais.

Lettre d

Le concours de spécialistes doit assurer que les programmes de tests tiennent compte des exigences de la pratique. Selon les objets testés, les spécialistes peuvent être recrutés dans les milieux scientifiques, les organes

de contrôle (chimistes de l'alimentation, p.ex.) ou les fournisseurs. Dans le concours qu'apportent des représentants de branches en tant que spécialistes, il ne faut pas voir a priori une violation de l'obligation d'indépendance.

Exiger une appréciation objective est dans l'intérêt du consommateur comme dans celui du fournisseur. On entend ainsi garantir que l'examen du produit ne sera effectué qu'en prévision de l'utilisation pour laquelle il avait été conçu et mis en vente par le fournisseur.

Lettre e

Pour être irréprochable, le test doit, condition importante, être effectué correctement dans un institut approprié. Toutefois, les exigences posées à ce dernier varient considérablement en fonction de l'objet à tester et de la phase du test, il n'est pas possible de désigner d'emblée les établissements appropriés. On peut dire d'un établissement qu'il répond aux conditions requises lorsqu'il est en mesure, grâce à un personnel et un équipement suffisants, d'effectuer des examens selon l'état actuel de la technique. On peut aussi raisonnablement attendre d'un établissement approprié une démarche scientifique.

Lettre f

Dans tout le domaine des tests, la participation des fournisseurs pose un problème particulièrement ardu (par fournisseurs, il faut entendre ici les fabricants, importateurs ou marchands indigènes). Les organisations de consommateurs ont tout intérêt, comme les fournisseurs, à vérifier avant la publication si les résultats des tests ne contiennent pas d'erreurs. Par ailleurs, la vérification ne doit pas servir à remettre en question tout le test. Le droit d'être entendu, qui est prévu ici, garantit que les fournisseurs peuvent non seulement prendre connaissance des résultats des tests les concernant mais aussi les commenter. Ainsi, ils ont encore le temps de signaler d'éventuelles erreurs. Les organisations de consommateurs, pour leur part, ne sont pas tenues d'accepter les objections des fournisseurs mais elles n'ont pas non plus le droit de les prendre à la légère, sinon elles courraient le risque de succomber dans le cas d'un procès en domma-

ges-intérêts. Bien que le système de l'audition soit emprunté au droit administratif, il convient de le préférer au droit de réponse, tel que le connaît le droit civil, parce que l'abus éventuel de ce droit de réponse pourrait faire obstacle à la publication des tests, vu le grand nombre de fournisseurs concernés.

Lettre g

La présente disposition entend assurer que, lorsque l'on a un résultat négatif manifestement dû à un effet du hasard (aberration statistique), on ne conclura pas tacitement qu'il en va de même pour toute la série, toute la marque, etc. Ainsi, lorsqu'un produit présente un défaut que n'ont manifestement pas les autres produits de la série et que ce défaut a exceptionnellement échappé au contrôle avant la mise sur le marché, le résultat du test ne doit pas donner l'impression que le produit est défectueux en général.

213.3 Article 7 (Refus ou demande de restitution des contributions)

2^e alinéa

L'exclusion totale d'une organisation fautive est la mesure administrative la plus sévère que prévoit le législateur dans le domaine du soutien financier. En l'occurrence, toute demande serait rejetée a priori sans faire l'objet d'un examen approfondi.

214 Section 4: Obligation de renseigner

214.1 Article 8

1^{er} alinéa

L'autorité compétente ne peut examiner le bien-fondé d'une demande de contribution que si elle a obtenu les renseignements nécessaires. L'obligation de renseigner est prévue à cette fin.

2^e alinéa

Si les déclarations de biens et de services sont réglées par des conventions privées, "l'exécution" fait partie, elle aussi, des dispositions y relatives de la convention. Mais lorsqu'on procède par voie d'ordonnance, il y a lieu de s'assurer, pour cette exécution, le concours des milieux économiques concernés et, dans le cas particulier, également celui des fournisseurs (cf art. 13, 2^e al.).

215 Section 5: Commission fédérale de la consommation

215.1 Article 9

Le Conseil fédéral publia en 1965 le rapport de la Commission d'études 64 qui proposait notamment la création d'une commission permanente de la consommation. Le Conseil fédéral institua, encore cette année-là, une Commission fédérale de la consommation et, par la même occasion, un Bureau fédéral de la consommation au DFEP.

La commission compte actuellement 23 membres. Les représentants de la production et du commerce - y compris les grands distributeurs - sont minoritaires au sein de la commission, et ceux des organisations de consommateurs majoritaires. En font aussi partie quatre spécialistes indépendants. Le Règlement du 1^{er} février 1966 définit les tâches de la commission. Selon la disposition ici proposée, la loi institutionnalise cette commission.

216 Section 6: Protection juridique et dispositions pénales

216.1 Article 10 (Protection juridique)

1^{er} alinéa

La présente disposition renvoie à la juridiction de l'administration fédérale. On entend par là que des décisions concernant le refus ou le remboursement de contributions peuvent faire l'objet d'un recours, selon la procédure administrative. Le requérant a par conséquent qualité pour recourir.

2^e alinéa

Cette disposition par contre, s'applique aux litiges résultant de conventions concernant les déclarations passées entre des branches de fournisseurs et des organisations de consommateurs. Comme ce cas relève du droit contractuel, le projet renvoie ce litige à la procédure civile.

216.2 Article 11 (Actes punissables)

Si, pour l'une des raisons que cite l'article 4 à son 1^{er} alinéa, les déclarations de biens et de services devaient être réglées par voie d'ordonnance, l'article 11 donne au Conseil fédéral les moyens de faire appliquer celle-ci. Par contre, l'obtention d'une aide financière au moyen d'astuces est punissable en vertu de l'article 14, 1^{er} alinéa de la loi fédérale sur le droit pénal administratif (RS 313.0) (en plus du refus de la subvention ou de sa restitution).

217 Section 7: Dispositions finales

217.1 Article 13 (Exécution)

1^{er} alinéa

Tant qu'il n'est pas nécessaire d'édicter des prescriptions sur les déclarations, au sens de l'article 4, il suffit de présenter la liste des prestations de service soumises à déclaration (art. 2, 1^{er} al.). En outre, on peut prévoir des dispositions d'exécution concernant le soutien financier aux organisations de consommateurs.

2^e alinéa

L'article 8 prévoit, à son 2^e alinéa, l'obligation pour les organisations concernées et certains fournisseurs, de prêter leur concours, c'est-à-dire de renseigner, pour l'exécution de prescriptions sur la déclaration de biens et de services. Le présent alinéa prévoit que le Conseil fédéral peut faire appel à la fois aux associations économiques et aux organisations de consommateurs pour l'exécution. Toutefois, leur concours est facultatif.

22 Commentaire du projet de loi fédérale modifiant le code des obligations

221 Envoi de choses non commandées (art. 6a CO, nouveau)

Comme il s'agit en général d'envois de choses de peu de valeur, la réglementation vise davantage à garantir la sécurité du droit pour les deux partenaires qu'à protéger les intérêts économiques des consommateurs.

On peut aborder le problème de différentes manières. D'une part, on peut, comme on l'a fait jusqu'ici, considérer l'envoi d'une chose non commandée comme une offre et régler dans le détail le comportement que doit avoir le destinataire qui n'entend pas accepter la chose. D'autre part, on peut aussi disposer que l'envoi non commandé ne constitue pas une offre. Dans ce cas, et sous l'aspect du droit réel, il convient de s'appuyer sur l'hypothèse que l'expéditeur abandonne la propriété de l'objet (déréliction). Fait exception l'envoi manifestement dû à une erreur. Cette solution a été retenue parce qu'elle est simple et semble aussi mieux pouvoir faire obstacle aux pratiques indésirables.

On s'est demandé si une réglementation des envois non commandés, qui serait plus favorable aux consommateurs, ne désavantagerait pas du même coup les organisations d'utilité publique, qui envoient spontanément des cartes postales, stylos à bille, porte-clefs et autres articles du même ordre. Maintenant déjà, les destinataires de ces envois sont simplement priés de renvoyer la chose, le cas échéant. On ne leur fait pas croire qu'ils ont l'obligation juridique de la conserver ou même de la renvoyer. C'est dire que l'innovation proposée ne constitue pas un désavantage pour les organisations d'utilité publique (sérieuses). Comme par le passé, et s'il s'y sent moralement tenu, le destinataire d'un envoi non commandé renverra la chose même si l'avant-projet nie expressément l'obligation juridique.

222 Droit de révocation (art. 40a ss CO; nouveau)

222.1 Généralités

Plusieurs interventions parlementaires ainsi qu'une initiative cantonale avaient pour objet l'inclusion dans le droit contractuel de possibilités de retrait ou de délais de réflexion (cf ch. 113).

Il a été examiné si l'octroi d'un droit de révocation au consommateur était justifié:

- pour les contrats de pas-de-porte, les excursions publicitaires, les réceptions-vente et autres occasions où le consommateur est souvent submergé d'offres de contrats ou exposé à une certaine pression psychologique;
- pour les contrats conclus au moyen de formulaires contenant des clauses générales que le consommateur n'a pas toujours le temps de lire ou dont la teneur dépasse son entendement;
- pour les contrats d'assurance où l'assuré fait habituellement la demande qui le lie pendant deux semaines (ou pendant quatre dans certains cas) tandis que l'assureur peut décider pendant ce temps s'il entend accepter ou ne pas accepter la demande.

Le droit de révocation en cas d'utilisation de conditions générales commerciales (CGC), que souhaitent obtenir les organisations de consommateurs, ayant déjà provoqué une vive résistance lors des discussions préliminaires en commission, il a fallu renoncer à une réglementation spéciale.

Le droit de révocation vise à protéger le consommateur contre la conclusion de contrats sans mûre réflexion et avant tout contre l'effet de surprise ou contre toute autre utilisation de moyens déloyaux pour la conclusion de contrats. Le droit de révocation doit permettre au consommateur de prendre une décision en toute liberté et de conclure le contrat après avoir mûrement réfléchi et en connaissance de toutes les obligations et charges qui en découlent.

Ainsi compris, le droit de révocation ne constitue pas une exception proprement dite au principe du respect des contrats (*pacta sunt servanda*) mais constitue bien sa condition essentielle. En effet ce principe fondamental du droit contractuel ne peut prétendre à une pleine et légitime application que "si les engagements dont on entend assurer le respect émanent d'une décision mûrement réfléchie et prise en toute liberté" (cf. FF 1978 II 540). Le droit de révocation limite le principe "*pacta sunt servanda*" d'une manière semblable à celle des prescriptions régissant la forme des contrats.

Le droit de révocation ne doit être applicable que lorsque le danger de conclure un contrat sans avoir mûrement réfléchi est particulièrement grand. Ce danger existe, d'une part, lorsque l'une des parties au contrat est plus expérimentée en affaires que l'autre; c'est la situation typique du contrat du consommateur. Toutefois, il ne se justifie pas de prévoir un droit de révocation pour cette seule raison. D'autre part, le danger de conclure un contrat sans avoir mûrement réfléchi existe lorsque le consommateur est soumis à une forte influence. Ce risque est particulièrement grand lorsque le client est sollicité en-dehors des locaux commerciaux du fournisseur. Lorsqu'il ne se rend pas de lui-même dans les locaux commerciaux, le client n'est pas préparé pour des négociations contractuelles; le fournisseur peut donc exploiter l'effet de surprise. C'est le cas pour les affaires de pas-de-porte, lorsqu'un contrat est conclu au domicile d'un client lors de la visite d'un fournisseur, ou de son mandataire offrant des biens ou des services. Habituellement, le client est seul face au fournisseur. Cette visite le prend souvent à l'improviste. Il lui est ainsi plus difficile de dire "non" à une offre de ce genre que lorsqu'il a sous les yeux un prospectus ou un étalage qu'il peut examiner à loisir. De surcroît, un fournisseur ou un représentant ayant acquis une certaine psychologie peut amener le client à conclure un contrat. Il lui suffira de se servir de méthodes particulières; en commençant par offrir au client un cadeau ou un prix, il l'incitera à signer le contrat par gratitude.

En ce qui concerne les affaires de pas-de-porte, qui se font le plus souvent sans témoin, le client éprouve en outre des difficultés à prouver les vices juridiques de l'affaire, tels que les affirmations trompeuses du fournisseur. Enfin, il convient de relever que les clients typiques des affaires de pas-de-porte sont des personnes particulièrement inexpérimentées dans le domaine des affaires, qui souvent ne participent pas à la vie professionnelle et qu'on rencontre donc chez elles.

L'institution d'un droit de révocation ne porte pas un jugement de valeur sur les personnes exerçant une activité de pas-de-porte. Il n'en reste pas moins que les possibilités d'exercer une influence ou d'abuser de la confiance du client sont grandes, ce qui rend nécessaire l'intervention du législateur. Les dispositions de la loi fédérale sur les voyageurs de commerce (RS 943.1) ne suffisent pas puisqu'elles ne prévoient pas de protection de droit civil du consommateur. La loi sur les voyageurs de commerce dé-

claire uniquement à son article 11, qu'est nulle toute convention conclue avec un voyageur au détail et par laquelle l'acheteur renonce à son for ordinaire.

Le client est en outre exposé à une forte influence lorsqu'il est sollicité dans la rue et entraîné dans une conversation qui peut être poursuivie ailleurs, dans un café à proximité par exemple. Les faits suivants sont aussi visés: le client est sollicité par téléphone ou lors d'une vente sous forme de "party", c'est-à-dire lors d'une invitation privée au cours de laquelle des marchandises sont offertes à la vente, ou encore lors de voyages publics pour lesquels il ne paie qu'un prix minime.

Le droit de révocation ici proposé ne doit pas s'appliquer seulement aux cas cités mais aussi à tous ceux où le fournisseur ou son mandataire s'adresse au client en-dehors des locaux commerciaux ou d'un stand de marché ou de foire. Pour préserver la sécurité du droit, nous préconisons donc une définition uniforme et générale des cas où le droit de révocation peut être invoqué.

Le droit de révocation ne doit pas s'appliquer aux contrats conclus par correspondance, l'élément de surprise faisant défaut en l'occurrence. Ne sont pas non plus compris dans la notion de "solicitation" les communiqués dont le client prend connaissance par la radio, la télévision, l'écran de visualisation, etc., puisqu'à la différence de l'entretien téléphonique, il ne s'agit pas d'une conversation personnelle entre deux interlocuteurs.

D'autre part, le droit de révocation ne doit pas, à notre avis, exister lorsque le contrat a été conclu d'une manière non usuelle, solution qui était cependant prévue dans l'avant-projet de la commission. Le droit de révocation ne doit pas tant se fonder sur le fait que le contrat a été conclu dans des conditions non usuelles que sur le danger que court le client d'être amené à conclure un contrat sans avoir mûrement réfléchi. Le caractère usuel d'une affaire ne diminue pas automatiquement ce danger. C'est avant tout pour des raisons de sécurité du droit qu'il convient de renoncer à ce critère. A l'évidence, ce sont précisément les affaires de pas-de-porte qui doivent être soumises au droit de révocation. Si l'on retenait le critère du caractère non usuel, les intéressés seraient tous dans l'incertitude au sujet de l'applicabilité du droit de révocation dans l'affaire.

qui les concerne; le cas échéant, seul le juge pourrait trancher. La loi qui entend protéger le consommateur inexpérimenté en affaires doit contenir des règles simples et claires.

On ne peut non plus renoncer au droit de révocation en renvoyant à l'article 3, lettre h, du projet de LCD (FF 1983 II 1093), selon lequel agit de façon déloyale celui qui porte atteinte au libre arbitre de la clientèle en usant des méthodes de vente ou de publicité particulièrement agressives. Cette disposition s'étend aussi aux situations où le consommateur est mis dans un état dans lequel il "se sent intérieurement obligé d'acheter". La protection juridique contre le comportement déloyal ne suffit cependant pas, dans la mesure où le consommateur doit d'abord faire constater le caractère déloyal de la conclusion d'un tel contrat, avant d'être délié des effets contractuels. En revanche, un droit de révocation qui est lié à un état de fait matériel, donne au consommateur la possibilité de dénoncer certains contrats, sans devoir faire appel au juge ou sans devoir constater la déloyauté.

Le droit de révocation est conçu comme une disposition résolutoire du contrat. La même réglementation est prévue dans le projet de loi sur le crédit à la consommation, qui fixe également un délai de sept jours (FF 1978 II 539, 624s., 635, 636; bull. off. 1984 E II 207, 190, 202). La réglementation du droit de révocation prévu par le projet de loi sur le crédit à la consommation ne peut cependant être fondue avec celle du droit de révocation pour les affaires de pas-de-porte, le projet de loi sur le crédit à la consommation prévoyant plusieurs dispositions spéciales qui ne peuvent être généralisées (contrat établi en la forme écrite, mention dans le contrat du droit reconnu à l'acheteur de révoquer le contrat. Le vendeur ou le donneur de crédit n'a pas le droit de s'exécuter avant l'expiration du délai de révocation).

Les dispositions sur le droit de révocation pour des affaires de pas-de-porte et des contrats similaires sont insérées à la fin du chapitre premier du titre premier du code des obligations. Elles contiennent des règles spéciales sur des obligations résultant d'un contrat. Elles limitent en particulier le champ d'application des articles 3 et 5 du code des obligations, qui fixent les conditions dans lesquelles la personne qui propose à une autre la conclusion d'un contrat est liée par son offre, ainsi que le champ

d'application de l'article 9, lequel règle le retrait de l'offre et de l'acceptation. Etant donné que le droit de révocation en tant que condition résolutoire, se rapporte aussi à des contrats déjà conclus, il est justifié que la réglementation figure sous un titre marginal particulier, comme c'est le cas pour les vices entachant la déclaration de volonté. Les dispositions - comme celles relatives à ces vices - sont aussi applicables aux contrats d'assurance. Elles limitent en particulier l'article premier de la loi fédérale sur le contrat d'assurance (RS 221.229), qui fixe les conditions dans lesquelles le partenaire contractuel de l'assureur est lié par sa proposition.

Les dispositions concernant le droit de révocation sont impératives. Bien que la loi ne le mentionne pas expressément, cela résulte du caractère protecteur des dispositions.

Les Communautés européennes, elles aussi, discutent actuellement de la mise sur pied d'une directive concernant la protection des consommateurs dans les affaires de pas-de-porte (Journal officiel des Communautés européennes, no C 22/6 ss du 29.1.77). Ce projet de directive prévoit un délai de révocation de sept jours, auquel le consommateur ne peut renoncer par rapport au commerçant, lorsqu'il s'agit de contrats ou d'obligations concernant des biens mobiliers, contrats ou obligations qui ont été négociés en-dehors des locaux commerciaux. Sont réputés locaux commerciaux l'établissement permanent ou les stands sur les marchés et foires.

Sont généralement exclus du droit de révocation les contrats immobiliers ainsi que les contrats concernant les papiers-valeurs. Font aussi exception, les contrats portant sur des sommes minimales (25 ECU 45 francs suisses). Le droit de révocation ne peut être invoqué si l'initiative de conclure un contrat a été prise par le consommateur. Le simple fait de commander des catalogues ou de participer à une manifestation organisée par le commerçant ne peut donc être considéré comme une initiative, pas plus que le fait de demander à un représentant de se rendre au domicile du client. Le droit de révocation ne peut pas non plus être revendiqué pour des contrats établis uniquement en la forme écrite (vente par correspondance). Il n'est pas non plus prévu de droit de révocation pour les assurances directes, à l'exception des assurances-vie, dans le cas où les parties seraient convenues d'une couverture immédiate du risque.

Les autres dispositions du projet des Communautés européennes prévoient la forme écrite pour toutes les affaires de pas-de-porte, y compris une information sur le droit de révocation. Les vices de forme entraînent la nullité.

Les effets de la révocation sont l'obligation mutuelle de rembourser et le fait que le consommateur ne doit pas de dédommagement pour un usage normal de la chose. En cas de litiges concernant les exceptions au droit de révocation - incitation à conclure un contrat ou vente par correspondance - le fardeau de la preuve incombe au commerçant.

222.2 Principe (art. 40a)

Le 1er alinéa désigne les types d'affaires auxquelles s'applique un droit de révocation. Selon la phrase introductive, il doit s'agir de contrats concernant des choses mobilières ou des services. Est aussi réputée contrat toute modification contractuelle. L'acquéreur peut révoquer soit sa demande de conclure un contrat, soit l'acceptation d'une proposition émanant du fournisseur. La révocation rend le contrat caduc ou annule la demande du consommateur lorsque le contrat n'est pas encore conclu.

L'achat ou la location, par exemple, sont des contrats portant sur des choses mobilières. Les contrats relatifs aux services concernent, notamment, des réparations, d'autres contrats d'entreprise, des cours par correspondance, des assurances, des agences matrimoniales ou autres mandats. Est en outre applicable au mandat le droit de révocation au sens de l'article 404 CO; ce droit n'est pas limité dans le temps; pour le client, il est cependant plus défavorable sur le plan pécuniaire, surtout lorsqu'il est exercé en temps inopportun.

Le droit de révocation s'applique aussi à l'adhésion à une association lorsque l'acquéreur s'oblige de ce fait à payer les choses mobilières ou les services d'un fournisseur agissant à titre professionnel.

La disposition de la lettre a règle le champ d'application du droit de révocation pour ce qui a trait aux conditions dans lesquelles s'est conclu le contrat. Le fournisseur ou son représentant doit avoir abordé l'acquéreur

44

dans des circonstances particulières, en l'invitant à négocier oralement le contrat, négociations au cours desquelles l'acquéreur a accepté de conclure le contrat. Cette prise de contact avec l'acquéreur doit avoir lieu dans des locaux d'habitation - qui ne sont pas utilisés en permanence en tant que locaux commerciaux - ou dans des endroits autres que des locaux commerciaux ou que des stands de marché ou de foire (ch. 1) ou lors d'une excursion-vente ou à des occasions semblables (ch. 2) ou encore par téléphone (ch. 3); dans ces derniers cas, que le fournisseur ait agi à l'intérieur ou à l'extérieur des locaux commerciaux, à un stand de foire ou de marché ou à l'extérieur de ceux-ci, ne joue aucun rôle. Les "excursions-vente" sont des excursions, organisées par le fournisseur ou en collaboration avec un tiers, au cours desquelles celui-ci présente ses biens ou ses services. L'expression "occasions semblables" désigne d'autres manifestations culturelles ou de loisirs, telles que présentations de films, concerts, etc., qui servent de la même manière à faire de la publicité pour le fournisseur.

Le droit de révocation est aussi applicable lorsque le fournisseur aborde l'acquéreur hors des locaux commerciaux et que le client s'y rend au cours de la conversation et y conclut le contrat.

Selon la lettre b, le droit de révocation n'est applicable que si le fournisseur, mais pas l'acquéreur, agit à titre professionnel. On entend par là toute activité lucrative exercée à titre principal ou accessoire. Les opérations du mandataire du fournisseur n'entrent pas ici en considération. Le caractère professionnel ne se réfère qu'à l'échange des prestations. L'acquéreur qui ne se présente pas comme consommateur, qui entend revendre la marchandise achetée, par exemple, n'a pas besoin d'une protection particulière.

En outre, selon la lettre c, le droit de révocation n'est applicable que si la prestation de l'acquéreur dépasse 100 francs. Pour les contrats durables tels que la location, livraison échelonnée, il s'agit de la prestation que l'acquéreur doit fournir pendant la durée minimale du contrat. Il faut entendre par là tous les dédommagements dont il est redevable au fournisseur. Cette disposition vise à exclure le droit de révocation pour les actes juridiques de peu d'importance, dont l'acquéreur peut évaluer facilement les conséquences, et qui pour lui, ne présentent pas de grands inconvénients.

A l'opposé de l'avant-projet, le montant sera fixé par la loi et non par une ordonnance du Conseil fédéral, cela pour sauvegarder la sécurité juridique.

L'adaptation au renchérissement est réglée au 2e alinéa. A l'instar du projet de loi sur le crédit à la consommation, le Conseil fédéral réglera l'adaptation (FF 1978 II 643; bull. off. 1984 E II 212).

222.3 Exceptions (art. 40b)

En vertu de la lettre a, le droit de révocation n'est pas applicable lorsque l'acquéreur a invité expressément le fournisseur à négocier le contrat. Si l'acquéreur en prend lui-même l'initiative, le danger de subir l'effet de surprise est alors inexistant ou très faible. L'acquéreur ne doit donc pas être particulièrement protégé.

Le terme "expressément" vise à empêcher l'utilisation de moyens déloyaux pour obtenir l'invitation de l'acquéreur. Il peut s'agir d'une remarque passant inaperçue sur un coupon détachable de commande et indiquant que l'auteur de la commande est d'accord de recevoir la visite d'un représentant. Si l'acquéreur accepte l'offre d'être conseillé sans engagement, cela ne constitue pas non plus une invitation expresse à négocier un contrat.

Selon la lettre b, le droit de révocation ne s'applique pas au contrat d'assurance entrant immédiatement en vigueur et dont la durée minimale n'excède pas un an. La durée minimale du contrat d'assurance n'excède pas un an si le preneur de l'assurance peut le dénoncer au plus tard à l'expiration d'une année. Cette disposition vise à continuer de permettre la conclusion de contrats d'assurance avec couverture immédiate; ceci est important, pour les contrats relatifs aux assurances de voyages, par exemple. Pour les assurances-vie, le preneur d'assurance qui a payé la prime pour une année, a le droit, de par la loi, de se départir du contrat (art. 89 de la loi sur le contrat d'assurance; RS 221.229.1).

222.4 Obligation du fournisseur d'informer (art. 40c)

Le fournisseur doit informer l'acquéreur du droit de révocation reconnu à celui-ci, ainsi que de la forme et du délai à observer pour faire valoir ce droit. Il lui communiquera aussi son adresse.

222.5 Révocation: forme et délai (art. 40d)

A l'instar du projet de loi sur le crédit à la consommation (FF 1978 II 624 s., 636), le 1er alinéa prévoit la forme écrite pour la révocation.

Le 2e alinéa indique deux conditions qui doivent être remplies pour que le délai de sept jours commence à courir. D'une part l'acquéreur doit avoir donné son consentement au contrat (let. a), d'autre part, il doit être informé de son droit de révocation et connaître l'adresse du fournisseur (let. b). Cela a pour but de garantir à l'acquéreur la possibilité d'exercer son droit de révocation dans le délai légal imparti. Il incombe au fournisseur de prouver qu'en donnant son consentement au contrat, l'acquéreur avait déjà connaissance de ce droit et de l'adresse du fournisseur et savait qu'une révocation qui interviendrait longtemps après, ne serait pas conforme au délai. Cette preuve, le fournisseur peut la fournir en joignant au texte du contrat ou à la formule de demande ou encore au bulletin de commande que signe l'acquéreur, une information claire sur les moyens de droit, dont il remettra une copie à l'acquéreur.

Selon le 3e alinéa, c'est la date de remise à la poste qui est déterminante pour savoir si le délai est respecté: c'est la même règle que celle qui s'applique à la vente par acomptes et à la vente avec paiements préalables (art. 226c, 228 C0) ou au projet de la loi sur le crédit à la consommation.

222.6 Conséquences de la révocation (art. 40e)

La révocation rend en principe le contrat caduc en le considérant comme non réalisé dès le début. Les prestations déjà fournies doivent être remboursées, conformément aux dispositions sur l'enrichissement illégitime (art.

62 ss CO). Le principe du remboursement est fixé au 1er alinéa. Les alinéas 2, 3 et 4 contiennent des dispositions spéciales concernant le remboursement. Du reste, le droit qui régit l'enrichissement illégitime est applicable à titre subsidiaire; ceci vaut notamment pour la prescription (art. 67 CO) ou le remboursement des impenses (art. 65 CO) lorsque l'acquéreur a réparé une chose achetée, par exemple.

Les prestations déjà fournies doivent être restituées donnant donnant. Dans la mesure où les deux demandes de restitution sont d'ordre pécuniaire, il peut y avoir compensation. Si l'acquéreur doit rendre une chose, il peut faire valoir son droit à la retenir jusqu'au remboursement du prix d'achat (art. 895 CC; von Tuhr/Peter: Allgemeiner Teil des Schweizerischen Obligationenrechts, Zurich 1979 I 508).

La restitution ne doit pas imposer trop d'obligations à l'acquéreur sinon il est à craindre que le fournisseur n'élide le droit de révocation en fournissant immédiatement sa prestation. Le fournisseur qui s'exécute avant l'expiration du délai de révocation agit à ses risques et périls.

Le 2e alinéa traite le cas où le fournisseur a remis une chose à l'acquéreur ou lui en a laissé l'usage. Outre la restitution de la chose, l'acquéreur doit verser un loyer équitable, pour autant qu'il ait fait usage de la chose. C'est là un principe du droit régissant l'enrichissement illégitime (von Tuhr/Peter: 501). Le droit de bail, l'article 257 CO en particulier, n'est pas applicable. Le terme "équitable" permet au juge d'établir si le fournisseur a, comme il y était tenu, attiré l'attention de l'acquéreur sur le droit reconnu à celui-ci de révoquer le contrat.

A la différence de l'avant-projet et du projet de loi sur le crédit à la consommation (FF 1978 II 627, 636; bull. off. 1984 E II 201, 202), nous ne prévoyons pas de disposition pour le cas où il y aurait dépréciation extraordinaire, détérioration ou perte de la chose. Le cas échéant, il convient d'appliquer la règle du droit régissant l'enrichissement illégitime. Il n'y a pas lieu à restitution dans la mesure où l'acquéreur établit qu'il n'est plus enrichi lors de la répétition, à moins cependant qu'il n'ait dû savoir, en se dessaisissant, qu'il pouvait être tenu de restituer (art. 64 CO). L'acquéreur doit s'attendre à être tenu de restituer dès qu'il a eu connaissance de son droit de révoquer le contrat. Il répond dès cet instant

de la diminution de valeur de la chose ou de sa disparition, selon les articles 97 et suivants du CO (von Tuhr/Peter: 511).

Pour ce qui est de l'indemnité concernant des prestations de service, le 3e alinéa reprend la disposition du projet de loi sur le crédit à la consommation qui concerne la révocation d'un contrat financé au moyen d'un contrat de petit crédit (FF 1978 II 636; bull. off. 1984 E II 102). Le fournisseur a droit au dédommagement pour ses dépenses et frais occasionnés par la fourniture de la prestation; pour des travaux de réparation, par exemple, ce sont les traitements de ses collaborateurs, le coût du matériel et une partie des frais généraux. Le fournisseur, par contre, ne peut prétendre ni à des honoraires ni à un bénéfice.

Pour le contrat d'assurance, les frais et dépenses du fournisseur consistent dans le coût des travaux de préparation, les frais pour la couverture du risque au moment où l'assurance était en vigueur et, au besoin, les prestations d'assurance déjà fournies. Le droit de révocation étant cependant exclu pour les contrats d'assurance entrant immédiatement en vigueur (art. 40b, let. b), le contrat d'assurance, normalement, n'entrera pas en vigueur avant l'exercice du droit de révocation.

Le 4e alinéa dispose que l'acquéreur n'est tenu à aucun dédommagement dépassant les prétentions de l'enrichissement illégitime. Le simple fait de la révocation n'entraîne nullement une obligation de réparer. Sont nulles les conventions prévoyant un dédit ou une peine conventionnelle en cas de révocation.

222.7 For (art. 40f)

L'acquéreur doit avoir la possibilité de choisir entre deux fors lorsqu'il intente action contre le fournisseur, par exemple en vue d'obtenir le remboursement du prix d'achat. Il peut non seulement intenter action au for ordinaire, c'est-à-dire au domicile ou au siège du fournisseur, mais également auprès du juge de son propre domicile. Cette dérogation à l'article 59 de la constitution est justifiée par le besoin qu'a le consommateur d'être protégé. L'article 28 de la loi sur la surveillance des assurances (RS 961.01) et - pour les litiges relevant du contrat de travail - l'article 343 CO, notamment, contiennent des dispositions qui dérogent à cette disposition constitutionnelle.

3 Effets sur l'état du personnel de la Confédération et des cantons et conséquences financières

31 Conséquences pour la Confédération

L'octroi d'une aide financière aux organisations de consommateurs ne nécessite pas une augmentation de l'effectif du personnel. En outre, tant que les déclarations concernant la composition des marchandises ou les caractéristiques des services sont établies par la voie de conventions entre les associations, il n'est pas non plus prévu d'augmenter l'effectif du personnel.

S'il s'avérait nécessaire par la suite que le Conseil fédéral édicte des ordonnances - la chose ne serait cependant concevable qu'au plus tôt quelques années après l'entrée en vigueur de la loi fédérale - il conviendrait alors, en vue de répartir le surcroît de travail, d'instituer un ordre de priorités au sein de l'administration. Pour le moment, la loi ne nécessite qu'une brève disposition d'exécution sous forme d'une liste de prestations dont le contenu essentiel doit être déclaré (art. 2, 1^{er} al., lettre b).

L'aide financière aux organisations de consommateurs devrait représenter annuellement un montant de l'ordre de 500'000 à un million de francs. Il faut noter ici que les subventions, s'élevant à 290'000 francs et versées jusqu'ici à l'Institut suisse de recherches ménagères (IRM) pour son service de consultation pour la formation ménagère rurale, ont été réduites à environ 100'000 francs, l'essentiel de l'activité de l'IRM ne portant plus sur ce domaine.

Pour 1988 et 1989, le plan financier prévoit l'octroi de 300'000 francs par an au titre de l'encouragement de l'information des consommateurs. Ces montants seront portés à 500'000 francs et devront, à plus longue échéance, atteindre un million de francs.

32 Conséquences pour les cantons

L'exécution de la loi n'aura pas de conséquences financières ni d'effets sur l'état du personnel des cantons.

4 **Grandes lignes de la politique gouvernementale**

Le projet est mentionné dans les grandes lignes de la politique gouvernementale pour la période 1983 - 1987 (FF 1984 I 223, ch. 44).

5 **Constitutionnalité**

En vertu de l'article 31^{sexies}, 1^{er} alinéa, cst., 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.

La liberté du commerce et de l'industrie, garantie par l'article 31, 1^{er} alinéa, cst., protège le droit constitutionnel de l'individu, par rapport à l'Etat, tant en ce qui concerne le libre choix que le libre exercice d'une activité économique sur tout le territoire de la Confédération. La réserve concernant la liberté du commerce et de l'industrie, prévue à l'article sur la protection des consommateurs, précise que les prescriptions édictées sur la base de cet article ne doivent pas déroger au principe de la liberté du commerce et de l'industrie. Nous avons déjà expliqué, dans le message du 11 juillet 1979 sur l'initiative populaire "pour la protection des droits des consommateurs" ainsi que dans l'avis sur l'initiative parlementaire concernant la protection des consommateurs, que la distinction entre les mesures compatibles avec le principe de la liberté du commerce et de l'industrie et celles qui ne le sont pas, est controversée. La réserve concernant la liberté du commerce et de l'industrie ne permet donc pas de limiter d'emblée clairement et définitivement la compétence donnée à la Confédération par la clause générale (article 31^{sexies}, 1^{er} al., cst.) (FF 1979 II 725).

Il est indéniable cependant que les prescriptions visant à protéger le consommateur 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 du 1^{er} alinéa de l'article 31^{sexies} cst. (FF 1979 II 725).

Le projet tient compte de la réserve concernant la liberté du commerce et de l'industrie, en ce sens que l'on ne prendra pas de mesures désavantagant certains partenaires commerciaux (il peut s'agir aussi bien des fournisseurs que des consommateurs) ou ne tenant compte que des intérêts particuliers d'une partie de ceux-ci. De surcroît, on veillera à ne pas créer de distorsions de la concurrence par des mesures protectionnistes ni de distorsions structurelles sur les marchés intérieurs.

Pour ce qui est du droit de révocation, sont applicables en principe les considérations sur la compatibilité de ce droit avec la liberté de l'individu et la liberté du commerce et de l'industrie, telles que nous les avons présentées dans le message concernant la loi sur le crédit à la consommation. La liberté individuelle ne peut déployer pleinement ses effets que si les parties au contrat sont de force égale ou presque. Si elles ne le sont pas - le cas peut se présenter dans le rapport entre fournisseur et consommateur - une liberté individuelle illimitée peut alors avoir des conséquences peu souhaitables. Dès lors, il appartient au droit, au droit privé notamment, de neutraliser ces inégalités de fait dans la mesure où cela est nécessaire pour garantir à la partie la plus faible, dans la négociation, une position initiale qui lui permette de faire un véritable choix, de peser les avantages et désavantages de plusieurs solutions et même de renoncer, en fin de compte, à un contrat qui ne répond pas à ses intérêts. Quant à la liberté du commerce et de l'industrie dont bénéficient les fournisseurs, elle doit trouver ses limites là où elle empiète exagérément sur le libre choix des consommateurs dans les domaines économique et juridique.

Loi fédérale visant à améliorer l'information des consommateurs (Loi sur l'information des consommateurs, LIC)

du

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu l'article 31^{sexies}, 1^{er} alinéa, de la constitution;
vu le message du Conseil fédéral du 7 mai 1986¹⁾,
arrête:*

Section 1: But

Article premier

La présente loi vise à encourager une information objective des consommateurs par:

- a. Des prescriptions concernant les déclarations de biens et de services;
- b. Le soutien financier des activités des organisations de consommateurs.

Section 2: Déclaration de biens et de services

Art. 2 Principes

¹ Dans la mesure où l'intérêt des consommateurs le justifie, doivent être indiqués sous une forme unifiée et permettant les comparaisons:

- a. Les caractéristiques essentielles des biens mis en vente ou dont l'usage est proposé à des tiers;
- b. Les éléments essentiels des services désignés par le Conseil fédéral.

² Les déclarations étrangères doivent être reconnues dans la mesure où elles sont comparables aux déclarations suisses.

³ Le secret d'affaires et de fabrication demeure garanti.

⁴ Est réservée l'obligation de désignation découlant d'autres dispositions fédérales ainsi que des dispositions cantonales et intercantionales concernant le contrôle des médicaments.

Art. 3 Conventions de droit privé

Les milieux économiques concernés et les organisations de consommateurs conviennent des biens à déclarer, ainsi que des exigences concernant la forme et le contenu de la déclaration de biens et de services, en respectant les normes internationales ainsi que le principe de la non-discrimination.

¹⁾ FF 1986 II 360

Art. 4 Ordonnances du Conseil fédéral

¹ Après avoir entendu les milieux économiques concernés et les organisations de consommateurs, le Conseil fédéral peut fixer la forme et le contenu de la déclaration par voie d'ordonnance:

- a. Si aucune entente n'est intervenue en temps utile ou
- b. Si les termes de l'entente ne sont pas respectés de manière satisfaisante.

² Est tenu à déclaration celui qui met en vente la marchandise ou qui offre les services.

Section 3:

Soutien financier accordé aux organisations de consommateurs

Art. 5 Principes

¹ La Confédération accorde aux organisations de consommateurs d'importance nationale, qui se consacrent statutairement à la protection des consommateurs, des contributions dans les limites des crédits alloués, jusqu'à concurrence de la moitié des frais pris en compte, pour

- a. L'information objective des consommateurs par la presse ou les médias électroniques;
- b. L'exécution de tests comparatifs portant sur les caractéristiques essentielles de biens et les éléments essentiels de services;
- c. La négociation de conventions sur des déclarations;
- d. L'information des consommateurs sur les déclarations.

² La Confédération peut aussi accorder des contributions au sens du 1^{er} alinéa, lettre a, à d'autres organisations d'importance nationale, qui se consacrent statutairement à l'information des consommateurs.

Art. 6 Contributions pour l'exécution de tests comparatifs

La Confédération n'accorde de contributions pour l'exécution de tests comparatifs que si l'organisation de consommateurs:

- a. Effectue les tests pour répondre exclusivement aux besoins d'information des consommateurs;
- b. Acquiert les objets à tester en les prenant au hasard;
- c. Tient compte d'une manière appropriée, dans les programmes de test, des prescriptions légales et normes privées applicables aux objets à tester et aux procédés de test;
- d. Elabore les programmes de test avec le concours d'experts et garantit une appréciation objective des objets testés;
- e. Fait effectuer les essais dans des établissements appropriés;
- f. Entend les fournisseurs des biens et services qui ont fait l'objet d'un test, pour autant qu'ils lui sont connus, avant d'en publier les résultats; pour ce faire, elle leur fixe un délai convenable;

- g. Ne publie pas un test défavorable s'il appert qu'il est le résultat d'un défaut qui n'existe que sur l'objet testé, mais pas dans la série dont il provient, ou alors si elle répète le test avec un objet acheté après coup.

Art. 7 Refus ou demande de restitution des contributions

¹ Les contributions sont refusées ou doivent être restituées lorsque l'organisation:

- a. Viole l'obligation de renseigner (art. 8, 1^{er} al.);
- b. A obtenu une contribution en fournissant des indications inexactes ou fallacieuses;
- c. Ne respecte pas les prescriptions concernant l'exécution de tests comparatifs (art. 6).

² Les organisations fautives peuvent être exclues du droit aux contributions.

Section 4: Obligation de renseigner

Art. 8

¹ Les organisations qui demandent des contributions doivent fournir à l'autorité administrative compétente tous les renseignements nécessaires.

² Les milieux économiques concernés, les organisations de consommateurs ainsi que les fournisseurs des biens et des services, doivent communiquer à l'autorité administrative compétente tous les renseignements nécessaires à l'exécution des prescriptions du Conseil fédéral sur les déclarations de biens et de services (art. 4).

Section 5: Commission fédérale de la consommation

Art. 9

¹ Le Conseil fédéral institue une Commission fédérale de la consommation qui comprend des représentants des consommateurs, de l'économie et de la science.

² La Commission assiste, à titre consultatif, le Conseil fédéral et les départements dans les questions touchant à la consommation.

³ La Commission encourage la collaboration entre les milieux intéressés en vue de résoudre les questions touchant à la consommation.

Section 6: Protection juridique et dispositions pénales

Art. 10 Protection juridique

¹ Les dispositions sur la procédure administrative fédérale sont applicables aux décisions de la Confédération.

² Les dispositions de la procédure civile sont applicables aux litiges relatifs à des conventions de droit privé sur les déclarations de biens et de services (art. 3).

Art. 11 Actes punissables

¹ Sera puni de l'amende celui qui, intentionnellement:

- a. Contrevient aux prescriptions du Conseil fédéral sur les déclarations de biens et de services (art. 4), lorsque ces prescriptions prévoient une peine;
- b. Ne se soumet pas à l'obligation de renseigner selon l'article 8, 2^e alinéa.

² En cas de négligence, l'amende pourra aller jusqu'à 2000 francs.

³ Dans les cas particulièrement bénins, il est possible de renoncer à infliger une sanction.

Art. 12 Rapport avec la loi fédérale sur le droit pénal administratif

¹ La loi fédérale sur le droit pénal administratif¹⁾ est applicable à la poursuite pénale et au jugement des actes punissables.

² L'autorité administrative de poursuite et de jugement est le Département fédéral de l'économie publique.

Section 7: Dispositions finales

Art. 13 Exécution

¹ Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution. Il édicte les dispositions nécessaires.

² Pour l'exécution des dispositions concernant les déclarations de biens et de services (art. 4), il peut faire appel aux associations économiques et aux organisations de consommateurs concernées.

Art. 14 Référendum et entrée en vigueur

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

Loi fédérale modifiant le code des obligations (De la formation des obligations)

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 7 mai 1986¹⁾,
arrête:

I

Le code des obligations²⁾ est modifié comme il suit:

Art. 6a (nouveau)

3a. Envoi de
choses non
commandées

¹ L'envoi d'une chose non commandée n'est pas considéré comme une offre.

² Le destinataire n'est pas tenu de renvoyer la chose ni de la conserver.

³ Si l'envoi d'une chose non commandée est manifestement dû à une erreur, le destinataire doit en informer l'expéditeur aux frais de ce dernier.

Art. 40a (nouveau)

H. Droit de
révocation pour
des affaires de
pas-de-porte ou
contrats sembla-
bles
I. Principe

¹ S'agissant de contrats portant sur des choses mobilières ou des services, l'acquéreur peut révoquer son offre ou son acceptation, si:

a. Le fournisseur des choses ou des services ou son mandataire a sollicité l'acquéreur:

1. Dans des locaux d'habitation ou des endroits autres que ses locaux commerciaux ou son stand au marché ou à la foire,

2. Lors d'une excursion-vente ou d'une occasion semblable, ou encore

3. Par téléphone et que

b. Seul le fournisseur a agi à titre professionnel, et que

c. La prestation de l'acquéreur dépasse 100 francs.

¹⁾ FF 1986 II 360

²⁾ RS 220

² En cas de modification importante du pouvoir d'achat de la monnaie, le Conseil fédéral adaptera en conséquence le montant indiqué au 1^{er} alinéa, lettre c.

Art. 40b (nouveau)

II. Exceptions

L'acquéreur ne peut invoquer son droit de révocation,

- a. S'il a invité expressément le fournisseur à négocier un contrat ou
- b. S'il a proposé ou accepté un contrat d'assurance entrant immédiatement en vigueur et dont la durée minimale n'excède pas une année.

Art. 40c (nouveau)

III. Obligation du fournisseur d'informer

Le fournisseur doit informer l'acquéreur de son droit de révocation ainsi que de la forme et du délai à observer pour le faire valoir, et lui communiquer son adresse.

Art. 40d (nouveau)

IV. Révocation
1. Forme et délai

¹ L'acquéreur communiquera sa révocation par écrit au fournisseur.

² Le délai de révocation est de sept jours et commence à courir dès que l'acquéreur:

- a. A proposé ou accepté le contrat et
- b. Connaît son droit de révocation ainsi que l'adresse du fournisseur.

³ Le délai est respecté si l'avis de révocation est remis à la poste le septième jour.

Art. 40e (nouveau)

2. Conséquences

¹ Si l'acquéreur a révoqué le contrat, les parties doivent rembourser les prestations déjà reçues.

² Si l'acquéreur a fait usage de la chose, il doit un loyer approprié au fournisseur.

³ L'acquéreur doit rembourser à celui qui lui a fourni une prestation de service, les frais et dépenses conformément aux dispositions régissant le mandat (art. 402).

⁴ L'acquéreur ne doit aucun autre dédommagement au fournisseur.

Art. 40f (nouveau)

- V. For En cas de litige portant sur le droit de révocation, l'acquéreur peut saisir le tribunal au domicile du défendeur ou de son propre domicile.

II

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

30713

**MESSAGE à l'appui d'une loi fédérale visant à améliorer l'information des consommateurs
et d'une loi fédérale modifiant le code des obligations (De la formation des obligations) du 7
mai 1986**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1986
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	21
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	86.030
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	03.06.1986
Date	
Data	
Seite	360-413
Page	
Pagina	
Ref. No	10 104 750

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.