

90.230

**Parlamentarische Initiative
(Oehler)
Konsumkredit.
Missbrauchsgesetzgebung
Initiative parlementaire
(Oehler)
Crédit à la consommation.
Législation sur les abus**

Kategorie V, Art. 68 GRN – Catégorie V, art. 68 RCN

Wortlaut der Initiative vom 20. März 1990

I. Ergänzung von Artikel 2 ZGB durch die Absätze 3 und 4
Rechtsmissbräuchlich handelt insbesondere, wer mit sozial-
schutzbedürftigen, namentlich geschäftsunerfahrenen,
rechtsunkundigen Vertragspartnern, die über keine eigenen,
eine Verschuldung ausschliessenden Mittel verfügen, Kon-
sumkreditgeschäfte abschliesst, sofern der Vertrag nicht fol-
gende Angaben enthält:

1. Name und Wohnsitz der Parteien;
2. Gegenstand des Kaufs (bei Abzahlungsverträgen) bzw. Darlehenssumme;
3. Barzahlungspreis;
4. Teilzahlungszuschlag in Franken und in Jahresprozenten, die auf den mittleren Verfall bezogen sind;
5. Gesamtkaufpreis bzw. rückzahlbare Gesamtschuld;
6. jede andere dem Vertragspartner obliegende Leistung in Geld oder Waren;
7. Höhe und Fälligkeit der Anzahlung und der Raten sowie deren Zahl;
8. Hinweis, dass der Vertrag erst sieben Tage nach erfolgter beidseitiger Unterzeichnung Verbindlichkeit erlangt;
9. Verpflichtung zur Anzahlung von einem Fünftel des Barzahlungspreises bei Abzahlungsverträgen;
10. allfällige Eigentumsvorbehaltsklausel, Abtretung der Kaufpreisforderung, von künftigen Lohnforderungen oder Ansprüchen gegen Wohlfahrtseinrichtungen;
11. Hinweis auf die jederzeitige Erfüllungsmöglichkeit bei voller Rückerstattung der nicht beanspruchten Zinsen und Kosten;
12. bei Stundung oder Verzug geforderter Zins;
13. Ort und Datum der Vertragsunterzeichnung;
14. Hinweis auf Rücktritts- bzw. Kündigungsmöglichkeit.

Rechtsmissbräuchlich handelt ferner, wer mündlich oder schriftlich nicht vollständig oder irreführend informiert. Aus der Werbung muss die gesamte Zins- und Kostenbelastung hervorgehen, berechnet nach der Methode des mittleren Verfalls.
II. Streichung der Artikel 226a bis 226m, 227a bis 227i und 228 OR samt Anpassungsvorschriften

Text de l'initiative du 20 mars 1990

I. Compléter l'article 2 CC par un 3e et un 4e alinéas
Commet un abus de droit celui qui, notamment, conclut un contrat de vente lié à un crédit à la consommation avec un acheteur nécessitant une protection sociale, en particulier une personne dépourvue d'expérience commerciale ainsi que de connaissances juridiques et ne disposant pas de fonds personnels propres à exclure tout endettement, si le contrat ne contient pas les indications suivantes:

1. nom et domicile des parties;
2. objet de la vente (en cas de vente par acomptes) ou montant du prêt;
3. prix de vente au comptant;
4. supplément de prix imputable au paiement par acomptes, indiqué en francs et pourcentages annuels et calculé d'après l'échéance moyenne;
5. prix de vente global ou dette totale à rembourser;

6. toute autre prestation, en espèces ou en nature, à la charge de l'acheteur;
7. montant et échéance du versement initial et des acomptes, ainsi que le nombre de ces derniers;
8. mention selon laquelle les parties ne sont liées par le contrat que sept jours après y avoir apposé leur signature;
9. en cas de vente par acomptes, obligation d'effectuer un premier versement correspondant à 1/5 du prix de vente au comptant;
10. le cas échéant, clause de réserve de propriété, cession de la créance du vendeur, cession du salaire de l'acheteur, ou cession de créances envers des institutions de prévoyance;
11. mention selon laquelle le débiteur peut à tout moment s'acquitter du solde de la créance, les frais et intérêts non couverts étant alors intégralement remboursés;
12. intérêt exigible de l'acheteur au bénéfice d'un sursis ou en demeure;
13. lieu et date de la signature du contrat;
14. mention de la possibilité de se départir du contrat ou de le résilier.

Commet en outre un abus de droit celui qui, oralement ou par écrit, donne des informations incomplètes ou trompeuses. La totalité des intérêts et des frais imputables à l'opération doit ressortir de la publicité et être calculée selon la méthode de l'échéance moyenne.

II. Biffer les articles 226a à 226m, 227a à 227i et 228 CO, y compris les modifications introduites

89.501

**Motion des Ständerates
(Affolter)
Kleinkreditgeschäft. Bundesgesetz
Motion du Conseil des Etats
(Affolter)
Crédit à la consommation. Loi**

Wortlaut der Motion vom 22. März 1990

Der Bundesrat wird eingeladen, den Räten eine Vorlage zur gesetzlichen Erfassung des Kleinkreditgeschäftes im Sinne einer konzis formulierten Missbrauchsgesetzgebung zu unterbreiten. Dabei sind sowohl die Einwände, die 1986 zum Scheitern einer ersten Gesetzesvorlage führten, wie auch die seitherige Entwicklung der Kreditierungsmöglichkeiten miteinzubeziehen.

Texte de la motion du 22 mars 1990

Le Conseil fédéral est invité à soumettre aux Chambres un projet de loi sur le crédit à la consommation sous la forme d'un texte concis, destiné à réprimer les abus. Il tiendra compte aussi bien des objections qui ont mené à l'échec du premier projet en 1986 que de l'évolution des possibilités de crédit depuis cette date.

Herr **Coutau** unterbreitet im Namen der Kommission den folgenden schriftlichen Bericht:

Wir unterbreiten Ihnen hiermit gemäss Artikel 21ter des Geschäftsverkehrsgesetzes den Bericht der vorprüfenden Kommission über die von Nationalrat Oehler am 20. März 1990 eingereichte parlamentarische Initiative. Sie definiert in zwei ausformulierten Absätzen 3 und 4 zu Artikel 2 ZGB rechtsmissbräuchliches Handeln bei Konsumkreditgeschäften und zählt die im Vertrag notwendigen Angaben abschliessend auf. Die Kommission hat am 24. August 1990 den Initianten angehört.

Schriftliche Begründung des Initianten

I. Faktische Ausgangslage

1. Problematik des geltenden Abzahlungsrechts

Mit dem Inkrafttreten des geltenden Abzahlungsrechts (Art. 226 bis 228 OR), das aufgrund seines unklaren Geltungsbereichs zunächst lediglich die Abzahlungskaufverträge eindeutig zu erfassen vermochte, erlebten alternative Konsumkreditformen, insbesondere die ratenweise rückzahlbaren und auf Kontokorrentbasis gewährten Kleinkredite sowie Konsumgüterleasingverträge mit dem Zweck der Uebertragung des Eigentums am geleasteten Gegenstand auf den Leasingnehmer einen ungeahnten Aufschwung, während sich die Abzahlungskaufverträge stetig zurückbildeten. Per Ende 1989 waren gemäss den Zahlen der Zentralstelle für Kreditinformation ZEK 486 442 Kleinkreditverträge im Betrag von 6,6 Milliarden Franken, 128 084 Leasingverträge im Umfang von 1,4 Milliarden Franken und lediglich 32 595 Abzahlungsverträge im Betrag von 208 Millionen Franken registriert. Faktisch stehen wir heute vor der Situation, dass der vom geltenden Abzahlungsrecht für die spezielle Kategorie der Konsumkreditverträge anvisierte Schutz lediglich einer verschwindenden Minderheit von Kreditnehmern, eben nur den Abzahlungskäufern zuteil wurde. Doktrin und Praxis erstreckten im Lauf der Zeit den sachlichen Geltungsbereich der abzahlungsrechtlichen Schutznormen allerdings auf alle Rechtsgeschäfte, bei denen eine Vertragsleistung kreditiert (Sach- oder Dienstleistung und Gebrauchsüberlassung) und dieser Kredit in Raten abbezahlt werden konnte. Die immer noch unbefriedigende Situation gilt es zu beseitigen, indem alle Kreditgeschäfte mit derselben sozialen Problematik einheitlichen rechtlichen Regelungen unterstellt werden.

2. Schutzbedürfnis der Konsumkreditnehmer

Ueber die Typologie der Konsumkreditnehmer scheiden sich die Geister. Während soziale Institutionen im Konsumkreditnehmer aufgrund ihres Erfahrungsbereichs nach wie vor den am Rand des Existenzminimums lebenden Konsumenten erkennen, der seine finanzielle Basis mittels Kredit zu verbreitern sucht und sich damit nicht selten seinen finanziellen Ruin vorprogrammiert, legen die Kreditgeber Wert auf die Feststellung, dass es sich dabei gerade nicht um ihre Zielgruppe handle. Konsumkredite werden heute nicht mehr als Notstands-, sondern als Wohlstandskredite angepriesen. Eine kürzlich publizierte Statistik der Einkommensstruktur der Kreditnehmer des Branchenführers Bank Prokredit will diese Aussage untermauern: Nur 4 Prozent der Kreditnehmer dieses Instituts wiesen ein Haushaltseinkommen von weniger als 35 000 Franken im Jahr auf, 52 Prozent beziehen ein Einkommen zwischen 35 000 und 60 000 Franken, 35 Prozent sind der Kategorie 60 000 bis 100 000 Franken zuzurechnen, und 9 Prozent der Kreditnehmer verdienen mehr als 100 000 Franken.

Diese unterschiedlichen, vom Standpunkt des Betrachters abhängigen Aussagen zur Typologie der Kreditnehmer lassen letztlich nur einen allgemeingültigen Schluss zu: Konsumkreditnehmer rekrutieren sich aus allen sozialen Gruppen und Einkommensschichten. Diese Erkenntnis ist für den Gesetzgeber im Hinblick auf die einem künftigen Gesetz zu unterstellenden Rechtssubjekte von erheblicher Bedeutung, gilt es doch, ein erträgliches Mass an Schutz zu finden, um den Vorwurf der Bevormundung ganzer Bevölkerungsgruppen zu vermeiden.

Um dieses Ziel zu erreichen, muss sich der Gesetzgeber die wirtschaftlichen Zusammenhänge der Konsumkreditgeschäfte vor Augen halten. Die Basis für die Gewährung eines konsumtiven, d. h. rein für persönliche Bedürfnisse zu verwendenden Kredits, der sich nicht aufgrund seines produktiven Einsatzes selbst liquidiert, bildet die persönliche Leistungsfähigkeit des Kreditnehmers. Bekanntlich dienen dem Kreditgeber als Sicherheiten nicht bankmässig belehbare, verpfändbare Werte, sondern das persönliche Leistungsvermögen des Kreditnehmers, das grundsätzlich in seinem Einkommen zum Ausdruck kommt. Für den privaten Haushalt, der nicht über verwertbare Aktiva verfügt, ist das Einkommen gleichzeitig auch die Existenzgrundlage, an der unter Umständen das materielle Schicksal mehrerer Familienmitglieder hängt. Da sich jede Kreditierung sowohl auf Seiten des Kredit-

gebers als auch des Kreditnehmers mit den Unsicherheiten der Einschätzung künftiger Entwicklungen verbindet, und Fehleinschätzungen im finanziellen Bereich nicht nur Einzelpersonen, sondern ganze Familien in ernsthafte Schwierigkeiten, existenzielle Notlagen führen können, hat der Gesetzgeber die Voraussetzungen zu schaffen, die es dem Konsumenten in erster Linie erlauben, einzugehende Verpflichtungen in ihrer Tragweite vollständig zu erkennen und damit rationale Entscheidungen zu fällen. Dabei gilt es vor allem, das zwischen dem Kreditgeber und -nehmer in der Regel bestehende Informationsungleichgewicht zu beseitigen.

3. Wachsende wirtschaftliche und gesellschaftliche Bedeutung des Konsumkredits

Der Konsumkredit stellt in der Schweiz im gesamtwirtschaftlichen Vergleich immer noch eine bescheidene Grösse dar. Das Konsumkreditvolumen von 7,051 Milliarden Franken entsprach Ende 1989 2,3 Prozent des Bruttosozialprodukts, 4,2 Prozent des Endkonsums der privaten Haushalte, 3,7 Prozent der verfügbaren Haushalteinkommen, 1,7 Prozent der inländischen Kredite, 1,4 Prozent der inländischen Publikums-gelder (Spareinlagen, Einlagehefte, Kassenobligationen, Kreditoren auf Sicht und Zeit). Mit rund 1000 Franken erreicht die Konsumverschuldung in der Schweiz pro Kopf der Bevölkerung nur etwa einen Drittel jener in der BRD. Die Tatsache, dass bereits jeder fünfte Haushalt in der Schweiz Verpflichtungen aus einem Konsumkredit- oder Leasingvertrag erfüllt und das Konsumkreditvolumen in den vergangenen Jahren durchschnittlich 10prozentige Zuwachsraten aufwies, lassen darauf schliessen, dass es sich dabei um eine Grösse handelt, die ihre volkswirtschaftliche und gesellschaftliche Bedeutung weiterhin vergrössern wird. Grund dafür sind in erster Linie die sich ändernden Konsum-, Kauf- und Verkaufsgewohnheiten, die letztlich auf eine Mentalitätsänderung im Sinne der Abwehr von traditionellen, konservativen, typisch schweizerischen Gewohnheiten zurückzuführen sind. Der Gesetzgeber muss diese Entwicklung erkennen und rechtzeitig kanalisieren.

4. Sich wandelnde Anbieterstruktur

Der Anbietermarkt hat sich innerhalb des vergangenen Dezenniums in Richtung bessere Ueberblick- und Kontrollierbarkeit verändert. 75 Prozent des Konsumkreditvolumens werden allein von den Grossbanken und ihren Tochtergesellschaften beherrscht, während sich der Rest auf Kantonal- und Regionalbanken, Genossenschaftsbanken, Finanzierungsinstitute von Automobilimporteuren sowie die auf Abzahlung verkaufenden Warenhändler (Autos, Möbel, TV, Dienstleistungen) verteilt.

Neben den Anbietern von Konsumkrediten gewannen in den vergangenen Jahren deren Absatzhelfer, die sogenannten Kreditvermittler, an Bedeutung. Als Kreditvermittler kommen einerseits die nicht über eigene Kreditorganisationen verfügenden Warenverkäufer sowie andererseits die nicht am Waren- und Dienstleistungsabsatz interessierten sogenannten «reinen» Geldvermittler in Betracht. Die Kreditvermittlung hat sich neben der eigentlichen Kreditgewährung zum einträglichen, für den Vermittler mit einem Minimum an Aufwand verbundenen Erwerbszweig entwickelt. Bekanntlich übermittelt dieser dem finanzierenden Institut lediglich die Adressen kreditsuchender Konsumenten und erhält dafür Provisionen in der Grössenordnung von 15 Prozent des Teilzahlungszuschlags (gemäss Branchenkonvention), während die aufwendigen Aufgaben der Kreditwürdigkeitsprüfung, Finanzierung und Kreditabwicklung vom Kreditinstitut allein wahrgenommen werden, was eine bankmässige Abwicklung auch vermittelter Kredite garantiert. Zu den sozialpolitisch negativen Erscheinungen zählt in diesem Zusammenhang die Tatsache, dass gerade Kreditvermittler auf die Konsumenten nicht selten Druck ausüben, sei es, dass ihr Warenabsatz bzw. ihr Provisions-einkommen erst durch die Kreditgewährung gesichert wird. Meistens sind die Kreditvermittler imstande, zu potentiellen Kreditnehmern intensivere persönlichere Beziehungen aufzubauen als die Kreditinstitute selbst. Damit ist auch die Gefahr der Ueberrumpelung unwissender Konsumenten grösser. Unter diesem Aspekt muss die jüngste, in breiten Kreisen aus Unkenntnis verurteilte Erschliessung neuer Kontaktstellen zu Kreditsuchenden an Kiosken als sozialpolitisch

positives Gegengewicht beurteilt werden. Mit der Auflage von Kreditanträgen an leicht zugänglichen Orten wie Kiosken wird für den gegenüber der Bank an Schwellenangst leidenden und deshalb für die Ueberredungskünste von Kreditvermittlern besonders anfälligen Kreditsuchenden eine alternative Kontaktmöglichkeit geschaffen, bei der die Impulshandlung zur Kreditaufnahme von ihm allein ausgeht. Aufgabe des Gesetzgebers ist es unseres Erachtens, Rahmenbedingungen zu schaffen, die den Konsumenten befähigen, sich gegen Ueberrumpelungsversuche erfolgreich zu wehren, indem er ihnen das Instrumentarium für rationale Entscheidungen zur Verfügung stellt.

5. Heterogene Angebotsstruktur

Während sich vor einigen Jahren die konsumtive Kreditierung noch auf die klassischen Formen des Abzahlungskaufs und des Kleinkredits beschränkte, kennen wir heute weitere Spielarten. So werden ratenweise rückzahlbare Darlehen mit Kontokorrent- und Kreditkartenkonten gekoppelt. Die Grenzen zwischen Miete und Kauf verwischen sich im Fall der Leasingverträge. Konsumtiven Zwecken dienen letztlich auch die auf Gehalts- und Postcheckkonten zugelassenen Ueberziehungen. Schliesslich werden Konsumkredite in Form fester Vorschüsse gewährt, die auf eine bestimmte Zeitdauer beidseitig kündbar sind. Der Gesetzgeber muss gerade aufgrund dieser Vielfalt der Angebotsformen, die im Schallbereich konsumtiver Kreditgewährung liegen, darauf achten, dass er nicht einen flächendeckenden Schutz auf letztlich alle Bankgeschäfte mit privaten Kunden ausdehnt, sondern diesen nur den wirklich Schutzbedürftigen zuteil werden lässt.

II. Rechtliche Ausgangslage

1. Vorgeschichte

Die gegenwärtige rechtliche Situation ist unbefriedigend. Das Abzahlungs- und Vorauszahlungsgesetz, in Kraft getreten am 1. Januar 1963, erfasst schutztechnisch nur einen Teil des Konsumkreditgeschäfts, nämlich den Sachgütererwerb durch ratenweise Abtragung der kreditierten Gegenleistung. Erst Doktrin und Rechtsprechung haben bekanntlich den Anwendungsbereich auf gewissen Formen der Gebrauchsüberlassung wie Dienstleistungen ausgeweitet. Ueberdies provozierte der juristisch unzulängliche Gesetzestext eine reiche Ernte von kritischen Stellungnahmen in Literatur wie Gerichtsurteilen. Das Bedürfnis zu einer Verbesserung des Gesetzeswerks gab Deonna am 2. Juni 1971 Anlass zur Einreichung einer Einzelinitiative, gestützt vor allem auf die damaligen Publikationen von Professor Giger. Im Laufe der langen Jahre der Bearbeitung stand man am Ende 1986 vor dem fragwürdigen Ergebnis eines rechtlich und konzeptionell praktisch kaum brauchbaren Gesetzentwurfs, der in der Folge vor allem aus diesem Grund am 4. Dezember 1986 durch die Bundesversammlung gänzlich abgelehnt wurde.

2. Entwicklungstendenzen

Das Scheitern des geplanten Konsumkreditgesetzes war das Resultat eines tiefgreifenden Unbehagens gegenüber dem unablässigen Anschwellen der Normenflut, dann aber vor allem auch im Hinblick auf den Bevormundungscharakter der vorgeschriebenen Regelung. Konsumentenschutzorganisationen indessen machten aus ihrem Unmut über das Scheitern des 1986 abgelehnten Konsumkreditgesetzes keinen Hehl. Sie forderten energische Massnahmen zum Schutze des Konsumenten. Unterstützt wurde diese Absicht nicht nur durch die Massenmedien, sondern vorab durch die Kantone. Vierzehn Kantone sind gesetzgeberisch tätig geworden, um aus eigener Initiative einzelne Aspekte aus dem Bereich des Konsumkreditbereichs (Bewilligungspflicht, behördliche Aufsicht über die Geschäftstätigkeit, Werberestriktionen, Festlegung von Zinsmaxima sowie der Zinsberechnungsmethode, Möglichkeit vorzeitiger Darlehensrückzahlung gegen entsprechende Zinsgutschrift, Laufzeitbeschränkung, Ausschluss von «Kettenkrediten», Rücktrittsrecht, Entschädigungsansprüche und Kreditvermittlung) zu regeln. Professor Giger hat in seiner Abhandlung über die «Kompetenzausscheidung zwischen Bund und Kantonen auf dem Gebiet der Gesetzgebung unter besonderer Berücksichtigung des Konsumkreditwesens» (Zürich 1981) klargemacht, dass solche Normen einen Eingriff in das Prinzip des Vorrangs des Bundeszivilrechts dar-

stellen und daher bundesrechtswidrig sind. Diese wie andere Signale führen dazu, dass ein rasches Handeln auf Bundesebene notwendig ist, insbesondere um eine einheitliche, mit den Grundsätzen unserer freiheitlichen Rechts- und Wirtschaftsordnung vereinbarte Regelung für den Konsumkredit zu finden. Dazu kommt, dass sich unter dem Regime des europäischen Wirtschaftsmarkts eine Neubesinnung im Hinblick auf die EG-Regelungen und deren Berücksichtigung in nationalen Rechtsordnungen unserer Nachbarstaaten aufdrängt. Dazu wird auch die Entstehung eines «grenzüberschreitenden» Konsumkreditverkehrs zwingen. Das alles vermittelt die inhaltlichen Vorgaben für das Gesetz, das sich weder in bezug auf seine Largeit noch seine Rigorosität von den Gesetzen umliegender Länder unterscheiden sollte.

3. Missbrauchsgesetzgebung

«Missbrauchsgesetzgebung» ist das allgemein anerkannte Ziel aller Befürworter einer Gesetzgebung. Das Problem besteht nun allerdings in der Tatsache, dass die verschiedenen Interessengruppen unter «Missbrauchsgesetzgebung» Unterschiedliches verstehen. Es scheint mir, insbesondere in Berücksichtigung der vielfältigen Bedenken gegen die zunehmende Normenflut und im Hinblick auf die Unterstützung des Postulates einer klaren, knappen, einfachen und damit konsumentenfreundlichen Regelung entscheidend, dass sich der Gesetzgeber strikte an die Devise hält, den Konsumenten zu schützen, ohne ihn zu bevormunden. Das lässt sich aber nur verwirklichen, wenn sich die Normen auf die Gewährleistung einer vollständigen, irrtumsfreien Information des Konsumenten beschränken und in keiner Art und Weise in den Willensbildungs- und Entscheidungsprozess des Konsumenten eingreifen.

Die gesetzestechische Verwirklichung ist äusserst einfach: Artikel 2 ZGB gilt als eine die ganze Rechtsordnung beherrschende Norm zur Abwehr von Missbräuchen. Es genügen daher – zwecks Verdeutlichung – einige Konkretisierungsabsätze. Der Vorteil einer solchen Lösungsvariante bestünde darin, dass alle schutzwürdigen Vorgänge gerechtigkeitskonform erfasst werden könnten. Obwohl auf diese Weise der sachliche Schutzbereich erheblich ausgedehnt würde, bedeutet dies keineswegs gleichzeitig eine Ausweitung des Sozialschutzes. Vielmehr erreicht man so die notwendige Selektion, weil nur wirklich sozialschutzwürdigen Personen und Situationen die Hilfeleistung des Gesetzgebers zugute kommt. Das ist das Postulat – wie dies Professor Giger (Wirtschaftsfreiheit und Konsumentenschutz) schon 1983 vorschlug – des gezielten Konsumentenschutzes.

Gemäss der von mir eingereichten Formulierung handelt insbesondere rechtsmissbräuchlich und erhält daher keinen Rechtsschutz, wer mit sozialschutzbedürftigen, namentlich geschäftsunerfahrenen, rechtsunkundigen Vertragspartnern, die über keine eigenen, eine Verschuldung ausschliessenden Mitteln verfügen, Konsumkreditgeschäfte abschliesst, sofern der Vertrag nicht bestimmte, im Text der parlamentarischen Initiative namentlich angeführte Angaben und Gebote enthält. Dazu gehören insbesondere Höhe und Fälligkeit der Anzahlung und der Raten sowie deren Zahl; der Teilzahlungszuschlag in Franken und Jahresprozenten sowie der Hinweis, dass der Vertrag erst sieben Tage nach erfolgter beidseitiger Unterzeichnung Verbindlichkeit erlangt. Im Text wird zudem festgehalten, dass rechtsmissbräuchlich handelt, der mündlich oder schriftlich nicht vollständig oder irreführend informiert. Ebenso hat aus der Werbung die Zins- und Kostenbelastung hervorzugehen. Mit diesem Vorgehen wird dem Konsumenten ohne grosse Eingriffe in das bestehende Normensystem ein optimaler Schutz im Sinne einer Missbrauchsgesetzgebung gewährt und gleichzeitig ein Beitrag im Kampf um die Gesetzesflut geleistet. Dazu kommt, dass bei einer Inkraftsetzung dieser parlamentarischen Initiative das gesamte Vorauszahlungs- und Abzahlungsrecht überflüssig wird. Mit einem solchen Schritt wird den Konsumenten die Durchsetzung ihres Rechts erheblich erleichtert.

Mit diesem Vorschlag kann zudem eine Gesetzesänderung zügiger vorangetrieben und rascher realisiert werden als mit der Ausarbeitung eines neuen Gesetzes, bei dem immer die Gefahr von Widersprüchen mit in Kraft stehenden Bestimmun-

gen besteht. Der eingereichte Gesetzestext reiht sich ferner widerspruchlos in die Normenvorschläge der EG ein.

Erwägungen der Kommission

1. Stand der Arbeiten in der Bundesversammlung und der Verwaltung zum gleichen Gegenstand

11. Die Vorlage des Bundesrates 78.043 «Konsumkreditgesetz» wollte den Sozialschutz im Bereich der Verbraucherkreditgeschäfte erweitern. Nach über acht Jahren Beratungen wurde die Vorlage vom Ständerat am 4. Dezember 1986 in der Schlussabstimmung verworfen.

12. Als Folge dieser Ablehnung wollte die parlamentarische Initiative 87.226 «Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb. Teilrevision» (Schönenberger) die wenigen Bestimmungen über den Kleinkredit auch aus dem UWG streichen. Die Initiative wurde nach 3jährigen Beratungen von der Geschäftsliste gestrichen, weil der Nationalrat nicht eingetreten war.

13. Die parlamentarische Initiative 86.240 «Artikel 325 OR. Aenderung» (Eggli-Winterthur) verlangte nun ihrerseits, dass die Lohnzession bei Abzahlungs- und Kleinkreditgeschäften verboten werde. Nach vier Jahren Beratung schlossen sich die Räte dem Begehren weitgehend an: Die Abtretung und Verpfändung künftiger Lohnforderungen wird untersagt, bei familienrechtlichen Verpflichtungen, namentlich Unterhalts- und Unterstützungspflichten, jedoch weiterhin zugelassen.

14. Am 14. Juni 1989 forderte Ständerat Affolter den Bundesrat in einer Motion 89.501 «Kleinkreditgeschäft. Bundesgesetz» auf, eine konzis formulierte Missbrauchsgesetzgebung zur gesetzlichen Erfassung des Kleinkreditgeschäfts auszuarbeiten. In der Begründung schob der Autor den Sozialschutz des Konsumkreditnehmers in den Vordergrund. Bei einem Kleinkreditvolumen von 7 Milliarden Franken könnten die gravierenden Familienprobleme als Folge von Ueberschuldung nicht einfach ignoriert werden. Der Ständerat überwies den Vorstoss am 22. März 1990 mit 34 zu 4 Stimmen. Das Geschäft wurde der Kommission des Nationalrats zugewiesen, welche den vorliegenden Bericht erstellte.

151. Bei der Diskussion der Motion 89.501 im Ständerat begründete der Bundesrat seinen Antrag auf Umwandlung in ein Postulat. Die Idee einer konzis formulierten Missbrauchsgesetzgebung erfordere praktisch, alle wesentlichen Massnahmen des abgelehnten Entwurfs wiederaufzunehmen, sofern man nicht einen Entwurf unterbreiten wolle, der allzu viele Umgehungsmöglichkeiten bieten würde. Es seien im wesentlichen die folgenden Massnahmen:

– Bestimmungen zur Verhinderung der Kettenverschuldung. Gerade diese hätten wesentlich zum Scheitern der bundesrätlichen Vorlage beigetragen.

– Fixierung der Laufzeit der Kreditgeschäfte. Diese wurden derart verlängert (von 18 auf 60 Monate), dass die Ueberblickbarkeit der Verpflichtungen nicht gewährleistet worden wäre.

– Gewährung des Rücktrittsrechts für den Kreditnehmer. Der Ständerat ist beim Konsumenteninformationsgesetz auf das Widerrufsrecht des Konsumenten nicht einmal eingetreten.

Für ein Postulat sprächen aber auch, dass inzwischen einige Fragen, die in einem neuen Gesetz unbedingt beantwortet sein müssten, im geltenden Recht geregelt seien:

– im Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb die Transparenz der Kreditbedingungen und die Beschränkung der Werbetätigkeit von Kreditinstituten (Art. 3 Bst. k bis m, Art. 4 Bst. d);

– im Obligationenrecht das Verbot der Lohnzession und der Lohnverpfändung (Art. 325 Abs. 1 und 2, Art. 226a Abs. 2 Ziff. 9, Art. 226e und Art. 228 Abs. 1);

– im Konsumenteninformationsgesetz die Unterstellung von Dienstleistungen unter die Deklarationspflicht (Art. 2 Abs. 2). Der Bundesrat möchte, bevor er sich in ein neues Gesetzgebungsabenteuer begeben wolle, zunächst die Entwicklung aufgrund dieser neueren Gesetze aufmerksam verfolgen und Erfahrungen sammeln. Er sei mit dem Ständerat einig, dass Handlungsbedarf auf diesem Gebiet bestehe. Der Ständerat überwies trotz diesen Argumenten den Vorstoss als Motion.

152. In seiner Stellungnahme vom 7. März 1988 zur parlamentarischen Initiative 87.226 Bundesgesetz gegen den unlauteren

Wettbewerb (Schönenberger) bekräftigte der Bundesrat die Kontinuität seiner Politik, das Kleinkreditwesen einer rechtlichen Ordnung zuzuführen.

153. In seiner Stellungnahme vom 11. Dezember 1989 zur parlamentarischen Initiative 86.240 Artikel 325 OR. Aenderung (Eggli-Winterthur) stimmte er dem Entwurf der Petitions- und Gewährleistungskommission zu, dass Arbeitnehmer Lohnforderungen nur zur Sicherung familienrechtlicher Unterhalts- und Unterstützungspflichten verpfänden können.

2. Aufwand und Zeitplan der parlamentarischen Arbeit
Gibt der Nationalrat der parlamentarischen Initiative keine Folge, überweist aber die Motion des Ständerats, so antwortet der Bundesrat in der Regel auf die nächste Session. Da die Motion des Ständerats keine Frist setzt, ist der Bundesrat für die Vorlage eines Gesetzestextes zeitlich nicht gebunden. Die Kommission legt allerdings Wert auf die Feststellung, die Motion des Ständerats sei beförderlich zu behandeln.

3. Möglichkeit, das angestrebte Ziel mit einer Motion oder einem Postulat zu erreichen

Diese Möglichkeit ist mit der Motion des Ständerats gegeben, da sie breiter gefasst ist als die parlamentarische Initiative. Dem Bundesrat ist es dadurch möglich, einen Gesetzestext vorzulegen, der auf die Vorarbeiten für das einstige Konsumkreditgesetz zurückgreift.

4. Die Zweckmässigkeit der Behandlung, wenn über den gleichen Gegenstand eine Volksinitiative zustande gekommen ist
Es ist keine Volksinitiative über den gleichen Gegenstand eingereicht oder lanciert worden.

Die Stiftung für Konsumentenschutz plante, im Herbst 1989 eine Initiative zu lancieren. Nach der Einreichung der Motion 89.501 habe sich die Situation nun verändert, weshalb sie darauf verzichte. Die Motion veranlasse den Bundesrat ebenfalls zum Handeln.

5. Beratungen der Kommission des Nationalrats

Der Initiant führte in seiner Begründung aus, dass der vom geltenden Abzahlungsrecht (Art. 226 bis 228 OR) anvisierte Schutz lediglich einer «verschwindenden Minderheit von Kreditnehmern» zuteil wird: In den letzten Jahren hätten die Kleinkredit- und Leasingverträge einen ungeahnten Aufschwung genommen, während sich die Abzahlungsverträge stetig zurückbildeten. Für 1989 waren gemäss der Zentralstelle für Kreditinformation ZEK 486 441 Kleinkreditverträge im Betrag von 6,6 Milliarden Franken und 128 084 Leasingverträge im Umfang von 1,4 Milliarden Franken, aber nur 32 595 Abzahlungsverträge für 208 Millionen Franken registriert.

Neben der wachsenden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bedeutung des Konsumkredits aufgrund sich ändernder Konsum-, Kauf- und Verkaufsgewohnheiten (Kreditkarteneinkauf) habe sich zwar die Anbieterstruktur zugunsten der Grossbanken gewandelt, die Struktur der Angebote sei jedoch heterogener geworden (Ueberziehungen auf Gehalts- und Postscheckkonten, Kontokorrentdarlehen, Vorschüsse). Dem Druck der Kreditvermittler sei der Konsument besonders ausgesetzt.

Vierzehn Kantone seien in der Zwischenzeit gesetzgeberisch tätig geworden, was einen Eingriff in das Prinzip des Vorrangs des Bundeszivilrechts darstelle und daher bundesrechtswidrig sei. Eine Missbrauchsgesetzgebung müsse den Konsumenten schützen, ohne ihn zu bevormunden. Das liesse sich «aber nur verwirklichen, wenn sich die Normen auf die Gewährleistung einer vollständigen, irtumsfreien Information der Konsumenten beschränke und in keiner Weise in den Willensbildungs- und Entscheidungsprozess des Konsumenten eingreife».

In der Diskussion wurde die Befürchtung einer neuen unendlichen Debatte um Inhalt und Aufbau einer Missbrauchsgesetzgebung geäussert, weil die parlamentarische Initiative trotz der Erwähnung von vierzehn für den Vertrag notwendigen Angaben zuviel offen lässt (der Initiant verwies vor der Kommission auf die noch vorhandenen legislatorischen Möglichkeiten der Kommission, welche er nicht einschränken wollte). Die Mitglieder der Kommission befürchteten, dass sie den Erfolg der Initiative gefährden würden, wenn sie Aenderungen am Text vornähmen. Zudem sei das primäre Problem der Ketten- und Mehrfachverschuldung keiner Lösung zugeführt. Sie be-

dauèrent, dass Sanktionen bei Verletzung des Gesetzes fehlten. Die von der Initiative verlangten Angaben seien reine Empfehlungen, die keinen genügenden Schutz brächten. Seriöse Kreditinstitute würden diese Vorkehrungen bereits treffen. In der Praxis blieben die Erfolge aber ungenügend. Die Kommissionsmehrheit ist der Meinung, die inhaltlichen Mängel der parlamentarischen Initiative würden von der Motion des Ständerats gemildert.

M. Coutau présente au nom de la commission le rapport écrit suivant:

Conformément à l'article 21ter de la loi sur les rapports entre les conseils, nous vous soumettons ci-joint le rapport de la commission chargée de l'examen préalable de l'initiative parlementaire déposée le 20 mars 1990 par le conseiller national Oehler. Cette initiative définit, en complétant l'article 2 CC par un 3e et un 4e alinéas rédigés de toutes pièces, la notion d'abus de droit en matière de crédit à la consommation et énumère toutes les indications devant figurer dans le contrat. La commission a entendu l'auteur de l'initiative le 24 août 1990.

Développement par écrit de l'auteur de l'initiative

I. Situation initiale

1. Problèmes liés au droit régissant la vente par acomptes

Depuis l'entrée en vigueur du droit régissant la vente par acomptes (art. 226 à 228 CO), dont le champ d'application mal défini ne pouvait couvrir à l'origine que les contrats de vente par acomptes, de nouvelles formes de crédit à la consommation ont connu un essor inattendu, alors que les contrats de ventes par acomptes n'ont cessé de perdre du terrain. Parmi ces nouveautés, citons les petits crédits remboursables par acomptes et accordés sur la base d'un compte courant ainsi que les contrats de crédit-bail portant sur des biens de consommation et visant un transfert de propriété du prêteur au débiteur. Fin 1989, selon les statistiques de la Centrale d'information pour le crédit (ZEK), on dénombrait 486 442 contrats de petit crédit pour un montant global de 6,6 milliards de francs, 128 084 contrats de crédit-bail pour une somme de 1,4 milliard de francs et seulement 32 595 contrats de vente par acomptes portant au total sur 208 millions de francs. Aujourd'hui, la protection que le droit régissant la vente par acomptes devait apporter aux bénéficiaires de crédits à la consommation ne couvre en réalité qu'une minorité de plus en plus insignifiante, à savoir les personnes achetant par acomptes. Avec le temps, la doctrine et la pratique ont certes étendu le champ d'application matériel des dispositions régissant la vente par acomptes à toutes les opérations juridiques prévoyant une prestation contractuelle fournie à crédit (prestation en nature ou prestation de services et cession d'usage) et le remboursement échelonné dudit crédit. Il convient de remédier à la situation actuelle, qui est toujours insatisfaisante, en soumettant toutes les opérations à crédit engendrant les mêmes problèmes sociaux à des dispositions légales uniformes.

2. Protection des bénéficiaires de crédits à la consommation

Les avis sont partagés quant à la typologie des bénéficiaires de crédits à la consommation. Si les institutions sociales, se fondant sur leur expérience, continuent à voir dans ces emprunteurs un consommateur disposant tout juste du minimum d'existence et, ce faisant, se met souvent dans des situations financières inextricables, les prêteurs, quant à eux, soulignent qu'ils ne visent précisément pas cette catégorie de clients. Selon la publicité actuelle, crédit à la consommation va de pair avec prospérité et non plus avec misère. La banque Procrédit, laeader de la branche, a récemment publié des statistiques sur les revenus de ses emprunteurs, statistiques qui viennent corroborer cette affirmation: seuls 4 pour cent de ses clients disposaient d'un revenu inférieur à 35 000 francs par année. 52 pour cent gagnaient entre 35 000 et 60 000 francs, 35 pour cent entre 60 000 et 100 000 francs et 9 pour cent avaient un revenu de plus de 100 000 francs.

Ces affirmations contradictoires concernant la typologie des emprunteurs ne permettent finalement de tirer qu'une seule conclusion valable: les bénéficiaires de crédits à la consommation se recrutent parmi toutes les couches sociales et clas-

ses de revenus. Cette constatation est extrêmement importante pour le législateur, dans l'optique des sujets de droit qui seront soumis à la future loi: il devra en effet définir un degré de protection adéquat, afin qu'on ne puisse lui reprocher de mettre sous tutelle des catégories entières de la population.

Le législateur doit donc avoir à l'esprit le contexte économique des opérations portant sur des crédits à la consommation. Un crédit à la consommation, soit un crédit qui doit servir uniquement à satisfaire des besoins personnels et dont l'amortissement est indépendant d'un investissement productif, est octroyé en vertu des ressources personnelles du débiteur. Comme on le sait, ce sont les ressources personnelles du client – donc en principe son revenu – qui servent de garanties au prêteur, et non des valeurs pouvant servir de gages ou de nantissements à la banque. Le revenu d'un ménage qui ne dispose pas d'actif réalisable constitue en même temps sa base d'existence, et il n'est pas rare que plusieurs membres de la famille en dépendent matériellement. Vu que toute opération à crédit est liée, tant pour le prêteur que pour le débiteur, aux incertitudes de l'avenir et qu'une mauvaise appréciation de la situation financière peut plonger des particuliers, voire des familles entières, dans des situations pécuniaires extrêmement difficiles, le législateur doit créer des conditions permettant avant tout au consommateur d'être pleinement conscient de la portée des engagements qu'il s'apprête à contracter et donc de prendre des décisions rationnelles. Il s'agit en fait essentiellement de supprimer le déséquilibre en matière d'information que l'on constate en général entre le prêteur et le débiteur.

3. Importance croissante du crédit à la consommation sur les plans économique et social

Par rapport aux autres pays, le crédit à la consommation joue encore un rôle modeste en Suisse. Son volume (7,051 milliards de francs) représentait, fin 1989, 2,3 pour cent du produit national brut, 4,2 pour cent de la consommation finale des ménages, 3,7 pour cent des revenus disponibles des foyers, 1,7 pour cent des crédits intérieurs, 1,4 pour cent des placements du public en Suisse (dépôts et livrets d'épargne, bons de caisse, créances à vue et à terme). Dans notre pays, l'endettement dû à des crédits à la consommation (environ 1000 francs par habitant) ne représente qu'un tiers, environ, de celui enregistré en RFA. Mais, comme un ménage suisse sur cinq remplit déjà des obligations découlant d'un contrat de crédit à la consommation ou de crédit-bail et que le volume des crédits à la consommation a progressé en moyenne de 10 pour cent ces dernières années, il est manifeste que cette forme de financement jouera un rôle croissant sur les plans économique et social. Cette tendance s'explique avant tout par un changement d'attitude en matière de consommation, d'achat et de vente. En effet, les mentalités évoluent dans le sens d'un rejet des habitudes traditionnelles, conservatrices et typiquement suisses. Le législateur doit être conscient de cette évolution et la canaliser au bon moment.

4. Evolution de la structure de l'offre

Ces dix dernières années, la structure de l'offre est devenue plus transparente et plus facile à appréhender. Les grandes banques et leurs sociétés affiliées contrôlent à elles seules 75 pour cent du volume des crédits à la consommation, les 25 pour cent restants se répartissant entre les banques cantonales et régionales, les banques coopératives, les instituts de financement des importateurs d'automobiles ainsi que les commerçants vendant leurs marchandises par acomptes (voitures, meubles, téléviseurs, services).

Outre ces personnes et organismes, leurs auxiliaires, à savoir les courtiers, ont commencé à jouer un rôle croissant ces dernières années. Font partie de cette catégorie les vendeurs ne disposant pas de leur propre institut de crédit ainsi que les personnes ne s'intéressant pas à la vente de marchandises et de services et agissant purement comme intermédiaires financiers. Outre l'octroi de crédits proprement dit, l'activité d'intermédiaires est devenue une affaire lucrative entraînant un minimum de frais pour le courtier. Comme on le sait, ce dernier se contente de communiquer à l'institut de financement les adresses de consommateurs désirant un crédit, et il reçoit pour cela une commission atteignant environ 15 pour cent du supplément de prix imputable au paiement par acomptes (se-

lon la convention signée par les spécialistes de la branche); les tâches qui prennent du temps, telles que l'enquête sur la solvabilité, le financement et l'octroi du crédit, incombent uniquement à l'institut de crédit, ce qui garantit aussi le déroulement, aux conditions bancaires, des opérations de crédit conclues par l'entremise de courtiers. Cette situation a des effets négatifs sur le plan social: en effet, les intermédiaires mettent souvent les consommateurs sous pression, notamment parce que tant que le crédit n'est pas octroyé, ils ne sont pas sûrs d'écouler leurs marchandises ou de toucher leur commission. Le plus souvent, les intermédiaires entretiennent des relations personnelles plus suivies avec des clients potentiels que ne le feraient les instituts de crédit. Par conséquent, le consommateur non avisé risque d'autant plus d'être pris au piège. De nombreuses voix se sont élevées pour condamner – à tort – la toute nouvelle pratique qui consiste à utiliser les kiosques comme points de contact avec des emprunteurs potentiels; or, cette pratique représente en fait un contrepoids judicieux sur le plan social: le dépôt de formules de demande de crédit à des endroits fréquentés par Monsieur Tout-le-Monde, tels que des kiosques, constitue une nouvelle possibilité de contact pour l'emprunteur potentiel qui, craignant de franchir le seuil d'une banque, sera le premier à tomber dans les filets de l'intermédiaire qui lui tiendra un discours alléchant. Le consommateur qui demandera un crédit dans ces circonstances aura vraiment agi de son propre gré. A notre avis, il incombe au législateur de créer des conditions générales mettant le consommateur à l'abri de toute personne qui chercherait à faire pression sur lui et donc de lui donner les moyens de prendre des décisions réfléchies.

5. Offre hétérogène

Alors que, voici quelques années, les opérations portant sur des crédits à la consommation se limitaient encore aux formes traditionnelles de la vente par acomptes et du petit crédit, la gamme des possibilités s'est enrichie entretemps. Ainsi, il existe à présent des prêts remboursables par acomptes et jumelés avec des comptes courants ou avec des cartes de crédit. La limite entre la location et l'achat s'estompe dans le cas des contrats de crédit-bail. Par ailleurs, les découverts autorisés sur les comptes-salaire et les comptes de chèques postaux sont aussi une forme de crédit à la consommation. Enfin, des crédits à la consommation sont accordés sous forme d'avances à terme fixe pouvant être dénoncées par les deux parties dans un délai déterminé. C'est précisément en raison de ces multiples formes de crédit à la consommation qu'il incombe au législateur de veiller à ne pas instaurer aveuglément une protection pour toutes les opérations bancaires faisant intervenir des particuliers, mais de faire en sorte que la protection s'étende aux personnes qui en ont effectivement besoin.

II. Situation juridique initiale

1. Historique

La situation juridique actuelle est insatisfaisante. La loi sur la vente par acomptes et la vente avec paiements préalables, entrée en vigueur le 1er janvier 1963, ne couvre qu'une partie des opérations portant sur des crédits à la consommation, à savoir l'acquisition de biens réels moyennant le remboursement échelonné de la contre-prestation objet du crédit. Comme on le sait, ce sont la doctrine et la jurisprudence qui ont étendu le champ d'application de ladite loi à certaines formes de cession d'usage telles que les prestations de services. En outre, ce texte législatif lacunaire du point de vue juridique a suscité une kyrielle de critiques dans la littérature et les jugements. Le besoin d'améliorer la législation a incité M. Deonna, le 2 juin 1971, à déposer une initiative, qui se fondait essentiellement sur les publications du professeur Giger. Fin 1986, après des années de travaux, la Suisse a finalement accouché d'un projet de loi bancal, pratiquement inutilisable sur les plans juridique et matériel. C'est notamment pour cette raison que ledit projet a été balayé par l'Assemblée fédérale le 4 décembre 1986.

2. Les diverses tendances

Le rejet du projet de loi sur le crédit à la consommation traduisait un malaise profond face aux règles de droit de plus en plus abondantes et, encore davantage, face au caractère tutélaire des normes prescrites. Les associations de protection des

consommateurs n'ont pas caché leur déception suite à l'échec dudit projet rejeté en 1986 et se sont empressées de demander des mesures énergiques pour protéger les consommateurs. Les médias, mais aussi tout particulièrement les cantons sont venus les soutenir dans leurs efforts: quatorze cantons se sont mis à légiférer pour régler, de leur propre gré, certains aspects du problème du crédit à la consommation (autorisation obligatoire, contrôle des activités par une autorité de surveillance, limitation de la publicité, fixation du taux maximum de l'intérêt ainsi que du mode de calcul des intérêts, facilité du remboursement anticipé du prêt contre remise d'intérêts, limitation de la durée du contrat, exclusion de «l'endettement en chaîne», droit de se départir du contrat, droit à une indemnité et dispositions concernant le courtage). Dans son traité de 1981 publié à Zurich et portant sur la délimitation des compétences législatives entre la Confédération et les cantons, dans l'optique particulière du crédit à la consommation («Kompetenzausscheidung zwischen Bund und Kantone auf dem Gebiet der Gesetzgebung unter besonderer Berücksichtigung des Konsumkreditwesens»), le professeur Giger a souligné que de telles règles de droit empiétaient sur le principe de la primauté du droit civil fédéral et qu'elles étaient donc contraires au droit fédéral.

Ces indices parmi d'autres montrent qu'il est indispensable d'agir rapidement au niveau fédéral en vue de mettre au point une réglementation en matière de crédit à la consommation qui soit uniforme et compatible avec les principes de notre système juridique et économique libéral. En outre, dans l'optique du Grand marché européen, il s'impose de réexaminer la question en rapport avec les règles de la CE et les ordres juridiques nationaux des pays limitrophes. Sans compter le fait que les opérations portant sur des crédits à la consommation ne se limiteront plus aux frontières helvétiques. Ces éléments définissent le contenu de la future loi, qui ne devrait être ni plus laxiste, ni plus sévère que celle de nos voisins.

3. Législation contre les abus

La «législation contre les abus» est le but que visent tous les partisans d'une législation. Mais il se trouve que les différents groupes d'intérêts n'entendent pas la même chose par ce terme. A mon avis, il est indispensable que le législateur s'entienne au principe selon lequel le consommateur doit être protégé, mais ne doit pas être mis sous tutelle. Les nombreuses craintes exprimées à l'égard des règles de droit toujours plus abondantes ainsi que le postulat demandant une réglementation claire et concise – et donc conforme aux intérêts des consommateurs – confirment d'ailleurs ce point de vue. Mais, pour qu'il en soit ainsi, les règles de droit, loin d'influer sur la volonté et la décision du consommateur, doivent uniquement servir de garantie afin que ce dernier reçoive des informations complètes et véridiques.

Sur le plan législatif, la réalisation de ce principe est extrêmement facile: l'article 2 CC est considéré comme une règle de droit contre les abus qui domine tout l'ordre juridique. Il suffit donc d'y ajouter quelques alinéas concrets pour rendre les choses plus claires. Cette solution permettrait de couvrir équitablement toutes les opérations dignes d'être protégées. Elle reviendrait à étendre considérablement la protection sur le plan matériel, mais non sur le plan social. Elle permettrait donc d'opérer la sélection nécessaire, car seules les personnes devant vraiment être protégées bénéficieraient de cette législation. Il s'agit du postulat de la protection ciblée des consommateurs, tel que le professeur Giger (liberté économique et protection des consommateurs) l'avait déjà proposé en 1983. Conformément au libellé de mon initiative, commet un abus de droit et ne bénéficie donc pas de protection juridique, celui qui, notamment, conclut un contrat de vente lié à un crédit à la consommation avec un acheteur nécessitant une protection sociale, en particulier une personne dépourvue d'expérience commerciale ainsi que de connaissances juridiques et ne disposant pas de fonds personnels propres à exclure tout endettement, si le contrat ne contient pas certaines indications et instructions précises, énumérées dans le texte de l'initiative. Seront notamment mentionnés le montant et l'échéance du versement initial et des acomptes ainsi que le nombre de ces derniers; le supplément de prix imputable au paiement par

acomptes, indiqué en francs et pourcentages annuels; la mention selon laquelle les parties ne sont liées par le contrat que sept jours après y avoir apposé leur signature. L'initiative précise en outre que, commet un abus de droit celui qui, oralement ou par écrit, donne des informations incomplètes ou trompeuses. Par ailleurs, la totalité des intérêts et des frais imputables à l'opération doit ressortir de la publicité. Sans modifier fondamentalement les règles de droit actuelles, on offre ainsi au consommateur une protection optimale au sens d'une législation contre les abus, tout en contribuant à lutter contre la surabondance de textes législatifs. En outre, en cas d'adoption de cette initiative parlementaire, toutes les dispositions régissant la vente par acomptes et la vente avec paiements préalables deviendraient superflues. Cette initiative permettrait donc au consommateur de faire valoir beaucoup plus facilement ses droits.

De plus, comme cette proposition ne vise qu'une modification de la législation, elle peut être concrétisée plus rapidement que l'élaboration d'une nouvelle loi, procédure qui présente toujours des risques de contradictions avec des dispositions en vigueur. Enfin, le texte déposé est tout à fait conforme aux règles de droit proposées par la CE.

Considération de la commission

1. Etat des travaux sur le même sujet dans l'Assemblée fédérale et dans l'administration

11. Le projet 78.043 «Loi sur le crédit à la consommation», présenté par le Conseil fédéral, avait pour but d'étendre la protection sociale en matière de crédit à la consommation. Après plus de huit ans de délibérations et après l'élimination des divergences entre les Conseils, ce projet a été rejeté le 4 décembre 1986 lors du vote final du Conseil des Etats.

12. A la suite de ce rejet a été déposée l'initiative parlementaire 87.226 «Loi fédérale contre la concurrence déloyale. Révision partielle» (Schönenberger). Celle-ci demandait qu'on supprime aussi les quelques dispositions sur le petit crédit qui figuraient dans la LCD. Après trois ans de délibérations, l'initiative a été biffée de la liste des objets à traiter, le Conseil national n'étant pas entré en matière.

13. L'initiative parlementaire 86.240 «Article 325 CO. Modification» (Eggl-Winterthour) demandait pour sa part l'interdiction de la cession de salaire en cas de ventes par acomptes et de contrats de petits crédits. Après quatre ans de délibérations, les Chambres ont répondu en grande partie à cette demande en interdisant toute cession et mise en gage du salaire futur; elles ont toutefois prévu une exception pour les obligations découlant du droit de la famille, notamment les obligations d'entretien.

14. Le 14 juin 1989, M. Affolter, député au Conseil des Etats, a demandé, par voie de la motion 89.501 «Crédit à la consommation. Loi», l'élaboration d'un projet de loi sur le crédit à la consommation sous la forme d'un texte concis, destiné à réprimer les abus. Dans son développement oral, il a surtout mis l'accent sur la protection sociale des débiteurs de crédits à la consommation. Toujours selon lui, le volume des petits crédits consentis s'élevant à 7 milliards de francs, on ne peut pas simplement fermer les yeux sur les problèmes familiaux extrêmement graves qui découlent du risque de surendettement. Le 22 mars 1990, le Conseil des Etats a transmis cette motion par 34 voix contre 4. L'objet a été attribué à la Commission du Conseil national qui a établi le présent rapport.

151. Lors de la discussion de la motion 89.501 au Conseil des Etats, le Conseil fédéral a expliqué pourquoi il proposait de transformer ladite motion en postulat. Selon lui, l'idée d'une législation destinée à réprimer les abus exige, dans la pratique, qu'on reprenne toutes les mesures principales du projet rejeté, si l'on veut éviter que la loi soit trop facilement contournée. Il s'agirait essentiellement des mesures suivantes:

– Dispositions visant à éviter l'endettement en chaîne. C'est en bonne partie à cause d'elles que le projet du Conseil fédéral aurait échoué.

– Fixation de la durée des contrats de crédit. Celle-ci a été tellement prolongée (de 18 à 60 mois) qu'il n'aurait plus été possible d'avoir une vue d'ensemble des obligations.

– Octroi à l'emprunteur du droit de se départir du contrat. Dans le cadre de la loi sur l'information des consommatrices et des consommateurs, le Conseil des Etats n'est même pas entré en matière sur le droit de révocation des consommateurs.

Selon le Conseil fédéral, de telles mesures ne peuvent guère faire l'objet d'une loi concise. De plus, certaines questions qui doivent absolument figurer dans une nouvelle loi sont d'ores et déjà réglées dans le droit en vigueur:

– La loi sur la concurrence déloyale exige la transparence des conditions de crédit et la limitation de la publicité faite par les instituts de crédit (art. 3, let. k-m, art. 4, let. d);

– Le Code des obligations prévoit l'interdiction de la cession et de la mise en gage du salaire (art. 325, 1er et 2e al., art. 226a, 2e al., ch. 9, art. 226e et art. 228, 1er al.);

– La loi sur l'information des consommatrices et des consommateurs impose à certaines prestations de service à l'obligation de déclarer (art. 2, 2e al.).

Avant de se lancer dans une nouvelle aventure législative, le Conseil fédéral souhaitait étudier d'abord attentivement l'évolution intervenue après l'adoption de ces lois récentes et en évaluer les résultats. Il estime, à l'instar du Conseil des Etats, qu'il faut agir dans ce domaine. Malgré ces arguments, le Conseil des Etats a refusé la transformation de la motion en postulat et l'a transmise comme telle.

152. Dans son avis du 7 mars 1988 concernant l'initiative parlementaire 87.226 Loi sur la concurrence déloyale (Schönenberger), le Conseil fédéral a réaffirmé sa volonté de poursuivre sa politique tendant à instituer une réglementation juridique en matière de petits crédits.

153. Dans son avis du 11 décembre 1989 concernant l'initiative parlementaire 86.240 Article 325 CO. Modification (Eggl-Winterthour), il a approuvé le projet de la Commission des pétitions et de l'examen des constitutions cantonales visant à établir que les salariés ne sont autorisés à mettre leur salaire en gage que pour garantir une obligation d'entretien découlant du droit de la famille.

2. Ampleur et calendrier du travail parlementaire

Lorsque le Conseil national ne donne pas suite à une initiative parlementaire mais qu'il transmet une motion correspondante du Conseil des Etats, le Conseil fédéral répond en règle générale pour la session qui suit. Dans le cas présent, la motion du Conseil des Etats ne fixe certes pas de délai, si bien que le Conseil fédéral n'est pas formellement lié par le temps pour élaborer un projet de texte législatif. La commission tient toutefois à préciser que la motion du Conseil des Etats doit être traitée au plus vite.

3. Possibilité de transformer l'initiative en motion ou postulat pour atteindre le but visé

Cette possibilité existe dans le cas de la motion du Conseil des Etats, vu que celle-ci vise un objectif plus large que l'initiative parlementaire. De ce fait, le Conseil fédéral peut présenter un texte législatif s'inspirant des travaux préliminaires effectués dans le cadre du projet de loi sur le crédit à la consommation.

4. Opportunité de traiter l'initiative lorsqu'une initiative populaire a abouti sur le même sujet

Aucune initiative populaire n'a été ni lancée ni déposée sur le même sujet. La Fondation pour la protection des consommateurs avait certes prévu de lancer une initiative en automne 1989. Selon elle, la situation a changé depuis le dépôt de la motion 89.501 si bien qu'elle a renoncé à son intention. En effet, la motion incite également le Conseil fédéral à agir.

5. Délibérations de la Commission du Conseil national

Dans son exposé des motifs, l'auteur de l'initiative a précisé que la protection que le droit régissant la vente par acomptes (art. 226 à 228 CO) devait apporter aux bénéficiaires de crédits à la consommation ne couvrirait en réalité qu'une minorité de plus en plus insignifiante d'emprunteurs. Il indique que, ces dernières années, les contrats de petit crédit et de crédit-bail ont connu un essor inattendu, alors que les contrats de vente par acomptes n'ont cessé de perdre du terrain. Selon les statistiques de la Centrale d'information pour le crédit (ZEK), on a dénombré, pour 1989, 486 441 contrats de petit crédit pour un montant global de 6,6 milliards de francs et 128 084 contrats de crédit-bail pour une somme de 1,4 milliard de francs, mais

seulement 32 595 contrats de vente par acomptes portant au total sur 208 millions de francs.

Toujours selon l'auteur de l'initiative, l'importance croissante du crédit à la consommation sur les plans économique et social, s'explique avant tout par un changement d'habitudes en matière de consommation, d'achat et de vente (achats au moyen de cartes de crédit). De son côté, la structure de l'offre de crédit a certes évolué au profit des grandes banques, mais l'offre est devenue plus hétérogène (découverts sur des comptes-salaire et des comptes de chèques postaux, prêts sur comptes courants, avances). L'auteur relève que le consommateur est particulièrement exposé à la pression des intermédiaires.

M. Oehler précise qu'entretemps quatorze cantons se sont mis à légiférer, ce qui représente une atteinte au principe de la primauté du droit civil fédéral et est par là même contraire au droit fédéral. Toujours d'après M. Oehler, une législation contre les abus doit protéger le consommateur, mais ne doit pas le mettre sous tutelle. Pour qu'il en soit ainsi, «les règles de droit, loin d'influer sur la volonté et la décision du consommateur, devraient uniquement servir de garantie afin que ce dernier reçoive des informations complètes et véridiques».

Lors de la discussion, certains ont émis des craintes quant à l'ouverture d'un nouveau débat sans fin sur le contenu et la structure d'une législation contre les abus. Ils reprochent à l'initiative parlementaire de laisser trop de questions en suspens, bien qu'elle ne mentionne pas moins de quatorze indications qui devraient obligatoirement figurer dans le contrat. (M. Oehler a rappelé à cet égard que la loi donnait à la commission la possibilité d'améliorer son projet, possibilité qu'il ne voulait pas restreindre). Les membres de la commission ont toutefois redouté qu'en modifiant le texte de l'initiative ils risquent de compromettre son succès final. De plus, le projet ne résout pas le problème essentiel de l'endettement en chaîne et du surendettement. Par ailleurs, la commission a déploré l'absence de sanctions en cas de violation de la loi. Les indications devant figurer dans le contrat, selon le texte de M. Oehler, ne constituent dès lors que de simples recommandations qui n'assurent aucune protection suffisante. D'ailleurs, les instituts de crédit sérieux utilisent déjà cette méthode, mais ses résultats restent insuffisants dans la pratique. La majorité de la commission est d'avis que la motion du Conseil des Etats atténue les lacunes que l'initiative parlementaire accuse au niveau du contenu.

Anträge der Kommission

1. Die Kommission beantragt dem Nationalrat einstimmig und ohne Enthaltungen, der parlamentarischen Initiative keine Folge zu geben.
2. Die Kommission beantragt dem Nationalrat einstimmig und ohne Enthaltungen die vom Ständerat am 22. März 1990 überwiesene Motion 89.501 zur Annahme.

Propositions de la commission

1. La commission propose au Conseil national, à l'unanimité et sans abstentions, de ne pas donner suite à l'initiative parlementaire.
2. La commission propose au Conseil national, à l'unanimité et sans abstentions, d'accepter la motion 89.501 Cette motion a été transmise par le Conseil des Etats le 22 mars 1990.

Angenommen – Adopté

*Schluss der Sitzung um 18.30 Uhr
La séance est levée à 18 h 30*

Motion des Ständerates (Affolter) Kleinkreditgeschäft. Bundesgesetz

Motion du Conseil des Etats (Affolter) Crédit à la consommation. Loi

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1991
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	16
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	89.501
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	21.03.1991 - 15:00
Date	
Data	
Seite	727-734
Page	
Pagina	
Ref. No	20 019 746

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.