



**Recommandation
de la Commission fédérale de la consommation CFC
concernant l'amélioration de la protection du consommateur dans le contexte
d'ouverture des marchés, du 2 septembre 2010**

Conformément aux art. 9 al. 2 de la Loi fédérale du 5 octobre 1990 sur l'information des consommatrices et des consommateurs et 1er du Règlement de la Commission fédérale de la consommation (CFC) du 1er février 1966, la Commission fédérale de la consommation (CFC) adresse au Conseil fédéral la

RECOMMANDATION

suivante :

Le Conseil fédéral prend les mesures pour que la législation suisse soit complétée de façon à assurer la confiance des consommateurs dans le contexte d'ouverture des marchés lié notamment à l'adoption du principe « Cassis de Dijon ». Pour ce faire il veille en particulier à garantir les choix éclairés des consommateurs par une amélioration de la protection de leurs intérêts économiques, ce dans le sens suivant: mettre le droit suisse au niveau des standards minimaux du droit européen de manière à ce que le consommateur suisse soit aussi bien informé et protégé contre les abus que le consommateur européen.

MOTIFS

- 1** Le 12 juin 2009, les Chambres fédérales ont adopté le projet de révision partielle de la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce (LETC) et permis ainsi l'adoption autonome en Suisse du principe « Cassis de Dijon », selon lequel les produits légalement mis sur le marché dans la CE ou l'EEE doivent dans la règle pouvoir circuler librement en Suisse sans autre contrôle (art. 16a LETC).
- 2** C'est précisément à la suite de l'adoption de ce principe en 1979 que le législateur européen a adopté les principales directives sur la protection des consommateurs. Un choix politique a alors été fait : pour permettre le développement du marché commun, on a interdit aux Etats membres d'imposer des normes techniques en matière de produits. A la place, on a introduit des règles communes propres à assurer la confiance des consommateurs dans la libre circulation et à éviter les distorsions de concurrence. C'est la raison pour laquelle on considère que l'adoption du principe « Cassis de Dijon » constitue le véritable point de départ des règles communautaires protégeant les consommateurs.

Cela a notamment conduit à l'introduction de standards garantissant une qualité minimum des produits mis sur le marché. Cela a aussi conduit au développement de règles qui visent autant que possible à assurer l'information correcte des consommateurs et leur protection contre les abus, afin qu'ils soient en mesure d'opérer par eux-mêmes des choix éclairés et de faire ainsi fonctionner le marché, plutôt que de voir ces choix définis par l'Etat (« *Information statt Verbot – soweit wie möglich* »). Il s'agit entre autres

des directives européennes sur le démarchage à domicile, sur les voyages à forfait et sur le crédit à la consommation (reprises en Suisse aux art. 40a ss du Code des obligations, dans la loi fédérale sur les voyages à forfait et la loi fédérale sur le crédit à consommation), mais aussi, par exemple, sur les clauses abusives, les contrats à distance ou encore sur les garanties en matière de vente (pas reprises pour le moment en Suisse).

- 3** Dès lors, si l'on a introduit en Suisse le principe « Cassis de Dijon » pour faciliter la circulation des marchandises avec l'Union Européenne et stimuler la concurrence, il faut accompagner cette réforme de mesures identiques à celles qui ont été prises dans l'Union Européenne en relation avec ledit principe pour assurer la confiance du consommateur et garantir ses choix éclairés. Cela contribuera à un accroissement de la consommation (tant en volume qu'en qualité) et, par conséquent, à un renforcement de l'offre et de la demande ainsi qu'à une stimulation de l'innovation, dont profitera la place économique suisse; il s'ensuivra aussi un impact positif sur les prix.
- 4** Le droit suisse reste pour le moment en dessous des standards minimaux du droit européen en ce qui concerne la protection des intérêts économiques des consommateurs.

Un certain effort a certes été fait pour améliorer leur information, notamment par l'adoption de la loi fédérale sur la sécurité des produits (LSPro). Mais la législation suisse se caractérise encore par un certain nombre de lacunes :

- a)** Premièrement, le droit suisse n'assure pas une protection suffisamment cohérente du consommateur. Rien ne justifie que le consommateur suisse bénéficie aujourd'hui d'une protection dans l'ensemble équivalente à celle du consommateur européen en matière de voyage à forfait, de démarchage à domicile ou de crédit à la consommation mais pas dans d'autres contrats au moins aussi essentiels à la satisfaction de ses besoins privés, comme par exemple la vente mobilière, les contrats à distance ou le commerce électronique. Cette incohérence découle en partie de l'approche sectorielle qui a été suivie jusqu'à présent, qui montre aujourd'hui clairement ses limites et devrait être remplacée par des règles horizontales, intégrées autant que possible dans la Partie générale du Code des obligations (CO), puisque le contrat est l'instrument par lequel les consommateurs traitent avec les professionnels. A défaut, nous courons le risque de voir s'accroître des régimes juridiques distincts pour les contrats de consommation, ce qui ne pourra que porter atteinte à la sécurité et à la prévisibilité du droit et, par là, à la confiance du consommateur.
- b)** Deuxièmement, le droit suisse ne prend pas encore assez en compte le fait qu'il ne suffit pas d'assurer une information correcte du consommateur pour protéger efficacement ses intérêts économiques.

La correction des déficits d'information trouve en effet ses limites dans l'alternative *take it or leave it* dans laquelle les professionnels placent souvent les consommateurs.

Le problème réside ici dans le fait que très souvent, le consommateur placé dans cette alternative ne va pas voir ailleurs, même s'il est parfaitement informé du contenu de l'offre du professionnel et même si le marché est concurrentiel. La passivité du consommateur peut découler du constat que tous les autres professionnels actifs sur le marché visent les mêmes buts de rationalisation et, partant, imposent empiriquement les mêmes conditions aux consommateurs. Un consommateur placé devant l'alternative *take it or leave it* peut aussi renoncer à aller

voir ailleurs parce que le coût de la recherche d'un autre professionnel est disproportionné par rapport au prix de la marchandise ou au service qu'il désire. Une autre raison, qui montre les limites d'une protection du consommateur centrée sur l'information, est que les consommateurs ne réagissent pas nécessairement d'une façon rationnelle face aux professionnels, ce qui s'explique entre autres par le fait qu'ils cherchent à satisfaire des besoins de première nécessité (se vêtir, se nourrir, se loger) et qu'ils n'ont pas conscience à cet égard de leur fonction d'arbitre du marché. Dans toutes ces circonstances, le risque existe que les professionnels en profitent pour imposer aux consommateurs des conditions déséquilibrées, parce que dictées en fonction de leurs seuls intérêts et non aussi en fonction des intérêts des consommateurs (cf. à ce propos l'art. 12 de la loi fédérale sur la surveillance des prix ou l'art 270 CO). Ce résultat n'est pas souhaitable, car il sape la confiance du consommateur dans le marché, ce qui peut le faire renoncer à exercer ses choix. La confiance du consommateur sera d'autant plus fragilisée dans un marché ouvert, où les effets pervers de l'alternative *take it or leave it* ne peuvent plus être compensés par des règles impératives uniformisant le contenu des produits mis sur le marché.

Le Conseil fédéral n'ignore certes pas ce problème, comme le montre le projet de réforme de l'art. 8 de la loi fédérale contre la concurrence déloyale. Il est toutefois souhaitable qu'il l'explique clairement à l'intention en particulier des Chambres fédérales. Un effort d'information et de pédagogie reste donc nécessaire à cet égard, afin notamment de souligner l'importance fondamentale d'une lutte contre les abus en matière de conditions générales.

- 5 Dans ce cadre, le Conseil fédéral devrait souligner que les mesures visant à protéger les intérêts économiques des consommateurs ne sont pas contraires à la liberté contractuelle. Comme les contrats résultent toujours d'un accord entre deux parties, il faut protéger la liberté de chacune d'elles. Pour que les contrats de consommation gardent un sens, il faut donc veiller à ce qu'ils protègent les intérêts des professionnels comme ceux des consommateurs.

Ainsi, l'amélioration de la protection des consommateurs en matière de contrats à distance (par exemple par l'introduction d'un droit de révoquer de tels contrats) vise cet objectif, dans la mesure où elle permet de prendre en compte le fait que le consommateur n'a pas accès à la marchandise avant de conclure le contrat. Des mécanismes de lutte contre les abus sont également tout à fait acceptables, puisqu'ils ne dictent pas à l'avance le contenu du contrat aux parties, mais interviennent *a posteriori* pour sanctionner les dérapages.

- 6 L'adaptation du droit suisse au niveau plus élevé du droit européen ne nuira pas aux intérêts de la place économique suisse, ainsi que l'illustre l'exemple suivant: si l'on assure au consommateur suisse qui hésite entre l'achat d'un lavabo fabriqué en Suisse et celui d'un lavabo importé d'Espagne et fabriqué selon d'autres standards qu'il bénéficiera en Suisse des mêmes garanties contractuelles en ce qui concerne son information correcte et la lutte contre les abus, on l'incite à opérer son choix en toute confiance. La perte d'uniformité au niveau des critères de fabrication des lavabos mis sur le marché suisse est en effet alors compensée par l'uniformité de son niveau de connaissances et par des garanties d'une sanction des comportements abusifs de la part des professionnels. Cela contribue aussi à ce que le fabricant de lavabo suisse et le fabricant espagnol soient soumis aux mêmes règles du jeu dans un système affranchi à leur bénéfice des lourdeurs d'un régime d'autorisations préalables, tout en évitant une « *rise to the bottom* » au détriment des consommateurs. On empêche en effet ainsi que le consommateur suisse qui achète un lavabo espagnol en Suisse soit en définitive moins bien traité que le consommateur étranger qui achète le même lavabo dans un Etat membre de l'Union européenne.

En conclusion, en complément à l'adoption de la loi fédérale sur la sécurité des produits (LSPro), qui, en reprenant les normes européennes garantissant une qualité minimum des produits mis sur le marché, accroît la confiance des consommateurs, il convient de prendre d'autres mesures d'accompagnement dans le sens suivant: le consommateur suisse doit être aussi bien informé et protégé contre les abus que le consommateur européen. Pour atteindre cet objectif, il est nécessaire que le droit suisse soit enfin mis au niveau des standards minimaux du droit européen en matière de protection des intérêts économiques du consommateur. Ce n'est qu'ainsi que le consommateur suisse pourra pleinement jouer son rôle d'arbitre d'un marché ouvert – et appelé peut-être à s'ouvrir plus encore suivant l'évolution des relations entre la Suisse et l'Union européenne.

Commission fédérale de la consommation (CFC)