

Synthèse des résultats de la procédure de consultation relative au projet de révision de la loi fédérale du 5 octobre 1990 sur l'information des consommatrices et des consommateurs (LIC)

1. Remarques introductives sur la procédure de consultation

Les travaux de révision de la Loi sur l'information des consommatrices et des consommateurs (LIC, RS 944.0) ont été entrepris pour donner suite à diverses interventions parlementaires (notamment Vollmer 98.3063, Berberat 99.3274 et 01.3289, Sommaruga 02.5135) et recommandations de la Commission fédérale de la consommation (notamment sur la déclaration des services, les conditions générales, la prévention des tromperies).

Sur mandat du Département fédéral de l'économie (DFE), le professeur Pascal Pichonnaz avait élaboré un projet de révision de la LIC qui portait sur l'information et la protection des consommateurs. Suite à la procédure de consultation qui s'est terminée le 15 juillet 2004, il était apparu que la majorité des opinions exprimées ne mettait pas en doute la nécessité d'améliorer l'information, voire certains domaines de la protection des consommateurs, mais qu'elle n'approuvait pas la voie proposée par le projet d'expert.

Le 22 décembre 2004, après avoir pris connaissance des résultats de la procédure de consultation, le Conseil fédéral a décidé d'exclure de la LIC la sécurité des biens et des services et a chargé le DFE de mettre en place deux groupes de travail interdépartementaux pour la suite des travaux de révision de la LIC. L'activité du premier groupe de travail a été centrée sur l'information des consommateurs, alors que le cadre d'action du deuxième groupe de travail a été limité à la sécurité des produits.

Lors de sa séance du 29 juin 2005, le Conseil fédéral a décidé de mettre en consultation le projet de révision de la LIC élaboré sur la base des travaux du groupe de travail interdépartemental chargé de l'information des consommateurs.

La procédure de consultation relative au projet de révision de la LIC a été ouverte par le DFE le 14 juillet 2005 et s'est terminée le 14 octobre 2005.

Le projet soumis en consultation a été envoyé à 60 destinataires (cf. annexe 1). En outre le projet de loi ainsi que le rapport ont été publiés sur internet. Le DFE a reçu en tout 82 réponses. 41 d'entre elles émanaient directement des destinataires consultés et 41 d'organismes ayant réagi spontanément (cf. annexe 2).

2. Appréciation générale du résultat de la procédure de consultation

La consultation a fait apparaître les antagonismes suivants: nous trouvons d'une part les partisans d'un renforcement de l'information et de la protection des consommateurs et d'autre part les opposants à une telle évolution. Parmi les partisans nous retrouvons les divergences déjà manifestées lors de la dernière procédure de consultation: il y a en effet ceux qui saluent le projet de révision, ceux qui s'y opposent, mais préconisent un renforcement de l'information et de la protection des consommateurs par le seul droit sectoriel et ceux qui estiment que le projet n'est pas suffisamment ambitieux.

De manière globale les points forts et faibles du projet de révision apparus sont les suivants:

Points forts

- une révision partielle et non totale
- une réglementation séparée pour l'information des consommateurs et la sécurité des produits
- le principe de prescriptions minimales en matière d'information des consommateurs

- la réunion dans la LIC de toutes les dispositions concernant l'indication des prix
- la cohérence entre la LIC et les lois sectorielles
- une réglementation générale en matière de conditions générales
- le renforcement de la protection contre les tromperies.

Points faibles

- la nécessité de la révision
- une réglementation supplémentaire dans un contexte de dérégulation et de suppression des entraves au commerce
- l'insécurité juridique
- la mise sous tutelle des consommateurs
- les coûts engendrés pour les entreprises
- la porte ouverte à une nouvelle bureaucratie
- la tendance à criminaliser des situations relevant du droit civil.

Ce sont les dispositions de la LIC elles-mêmes et les dispositions du Code des obligations(CO, RS 220) qui ont suscité le plus de réactions.

Pour la LIC les points suivants ont soulevé des questions:

- la terminologie (notions de services, de prescriptions minimales, d'objectivité, de caractéristiques essentielles, de dangerosité, de contenu essentiel, de risques, de biens et de services d'usage courant)
- les rapports de la LIC avec la législation sectorielle
- les exigences quant à la langue dans laquelle l'information doit être donnée aux consommateurs
- la législation applicable en matière d'indication de prix
- les critères pour la reconnaissance des déclarations étrangères
- l'adéquation de la LIC avec la transposition du principe Cassis de Dijon
- les droits d'action et de révocation
- les aides financières aux organisations de consommateurs
- la commission fédérale de la consommation
- le service spécialisé de promotion de l'information et de la protection des consommateurs
- les sanctions pénales.

En ce qui concerne les modifications du CO les débats ont avant tout porté sur le principe d'une réglementation des conditions générales. Les dispositions en tant que telles ont soulevé peu de réactions; les principales objections portent sur les points suivants: la présomption de respect de la forme écrite et les règles particulières applicables aux contrats conclus avec des consommateurs.

Les modifications de la Loi contre la concurrence déloyale (LCD, RS 241) et de la Loi sur les denrées alimentaires (LDAI, RS 817.0) ont, quant à elles, donné lieu à des prises de position isolées et limitées à certains aspects.

Les opinions favorables à un renforcement de l'information et de la protection des consommateurs dans le sens proposé par le projet de révision émanent notamment de la majorité des cantons, des partis politiques socialiste et écologique et des organisations de consommateurs. Les deux principaux distributeurs suisses ont également donné un avis positif tout en signalant ne pas vouloir une protection contre les tromperies en matière d'objets usuels allant au-delà de la réglementation européenne. Le forum PME n'est pas opposé au projet de révision, mais déplore la formulation très ouverte de la loi et la détermination pas suffisamment précise des impacts économiques de la loi.

Au nombre des opposants au projet de loi nous trouvons notamment les partis politiques PDC, PRD et UDC et la majorité des milieux économiques. L'opposition porte avant tout sur la LIC et les dispositions du CO relatives aux conditions générales. Il faut cependant relever que le milieu des assurances s'est montré favorable au principe d'une réglementation générale des conditions générales.

3. Quelques catégories de participants à la procédure de consultation et leurs remarques générales

3.1 Cantons

Dans leur majorité les cantons sont favorables au projet présenté. Ils sont convaincus de la nécessité de renforcer l'information des consommateurs et saluent la nouvelle orientation de la révision de la LIC. Il apparaît que les cantons sont tout particulièrement soucieux que la LIC fixe des exigences plus précises en ce qui concerne l'obligation d'informer les consommateurs sur l'identité des fournisseurs de biens et de services. Ils ont été nombreux à saluer expressément l'extension de la protection contre les tromperies aux objets usuels. Ils ont aussi été sensibles aux sanctions pénales prévues par la LDAI, mais ont demandé un renforcement des sanctions proposées. Ils ont en revanche témoigné moins d'enthousiasme en ce qui concerne l'information en matière de nutrition.

3.2 Partis politiques

PDC, PRD et UDC rejettent le projet de révision de la LIC dans son ensemble. Il s'agit avant tout d'une opposition de principe. Les dispositions législatives du projet ont en effet été peu ou pas du tout discutées. PRD et UDC doutent de la nécessité de renforcer l'information des consommateurs et veulent éviter la surréglementation. Ils estiment que les consommateurs sont des gens responsables qui ne doivent pas être mis sous tutelle. Ils prônent une déréglementation et font valoir que la Suisse n'est pas tenue d'adopter systématiquement la législation de l'Union européenne. Le PDC demande de tabler sur la réglementation existante en veillant à une meilleure application des lois et est partisan d'une amélioration ponctuelle de la position des consommateurs qui doit se faire par la voie de révisions du droit sectoriel.

Le **PS** et le **parti écologiste suisse** ne sont pas opposés au renforcement de l'information et de la protection des consommateurs, mais estiment que le projet de révision ne va pas assez loin dans le développement des droits des consommateurs

3.3 Chimistes cantonaux

Ils saluent globalement le projet de révision et sont tout particulièrement favorables à l'extension aux objets usuels de la protection du consommateur contre la tromperie, qui est une exigence de longue date de leur part. Ils insistent pour que les compétences des organes cantonaux chargés de l'exécution de la LIC soient clarifiées. En cas de défaut d'indication manifestement trompeur ou mettant l'utilisateur en danger ils souhaitent en particulier que les organes judiciaires cantonaux puissent agir de leur propre chef sur dénonciation.

3.4 Organisations de consommateurs

Selon les quatre grandes organisations de consommateurs toute ouverture du marché doit s'accompagner d'un renforcement de l'information et des droits des consommateurs. Elles sont soucieuses que le Conseil fédéral veille à l'ouverture des marchés en prenant en compte les intérêts des consommateurs. Selon elles, le projet de révision de la LIC aurait dû inclure d'autres modifications législatives, de manière à combler les lacunes constatées depuis de nombreuses années en matière d'information et de protection des consommateurs. Les points positifs fondamentaux du projet de révision sont pour elles les conditions générales et l'indication des prix. Elles auraient en revanche souhaité des améliorations plus importantes en ce qui concerne les aides financières aux organisations de consommateurs, les tâches de la Commission fédérale de la consommation, les actions civiles, le principe de publicité quant aux résultats des activités de contrôle des autorités et l'éducation des consommateurs. Elles auraient aussi apprécié que

certaines exigences de la LIC soient plus sévères. Elles souhaitent ainsi par exemple que les fournisseurs soient tenus d'informer dans les trois langues officielles de la Suisse. Elles soutiennent le renforcement de la protection contre les tromperies, qu'il s'agisse de celle relevant de la LCD ou de la LDAI, et demandent que la possibilité d'agir de la Confédération selon la LCD soit encore plus élargie.

3.5 Commissions

La Commission fédérale de la consommation confirme la nécessité de réviser la LIC et soutient le projet soumis, même si elle déplore le renoncement à une loi générale. Elle estime impérieux de remplacer le système qui prévaut actuellement en matière d'information des consommateurs sur les biens et les services et insiste pour que la révision de la LIC aille de pair avec les modifications des lois fédérales proposées par le projet de révision. Elle salue aussi bien la réglementation des conditions générales dans le CO, dont elle apprécie le caractère général, que les modifications de la LCD et de la LDAI dans le sens d'un renforcement de la protection contre les tromperies.

La Commission fédérale de la concurrence demande de tenir compte du principe de Cassis de Dijon tant dans l'interprétation que dans l'application de la LIC. Elle salue la disparition de l'exigence d'information dans les langues officielles de la Suisse et demande de renoncer à exiger des déclarations étrangères qu'elles soient comparables aux déclarations suisses. Le rapport explicatif devrait être explicite sur ce point.

Le **Forum PME** déplore la formulation très ouverte de la loi, qui ne permet pas d'identifier les mesures concrètes que les entreprises auront à prendre pour remplir leurs obligations d'informer le consommateur. L'analyse des impacts économiques ne lui semble pas suffisamment détaillée. Il estime indispensable que la future ordonnance d'exécution de la loi soit soumise à un test de compatibilité PME et à une consultation de tous les milieux intéressés.

3.6 Organisations faitières

economiesuisse rejette le projet de révision. Selon elle il est inutile, crée l'insécurité juridique et porte atteinte à l'économie. Elle demande de combler les lacunes éventuelles en matière d'information des consommateurs dans la législation sectorielle et d'éliminer en parallèle les réglementations inutiles, créant des entraves au commerce et entraînant par voie de conséquence les prix à la hausse.

Tout en regrettant l'abandon de l'idée d'une loi cadre **sec suisse** salue les améliorations apportées. Elle les qualifie cependant de partielles et demande de combler les autres lacunes en matière de protection des consommateurs, notamment dans le domaine de la sécurité des produits. **sec suisse** attache beaucoup d'importance aux conditions cadres qui régissent l'utilisation des revenus et est de ce fait sensible aux questions d'information et de protection des consommateurs, qui sont à la base des décisions d'achat des consommateurs.

Selon **SwissBanking** la révision de la LIC est inutile, car la législation existante offre un cadre suffisant pour prendre en compte les intérêts des consommateurs. **SwissBanking** s'oppose fermement aux atteintes fondamentales au droit des contrats, comme celle que constitue la réglementation des conditions générales. Elle estime inopportunes la tendance à criminaliser des états de fait relevant du droit civil et l'introduction d'un droit général de révocation.

L'**USP** salue les modifications essentielles qu'apporte le projet de révision par rapport au dernier projet mis en consultation. Elle insiste sur l'importance et l'urgence d'une réglementation des conditions générales. Elle souligne que dans les domaines agricole et alimentaire la réglementation existante a fait ses preuves et qu'il ne se justifie dès lors pas de compléter ou de renforcer la réglementation sectorielle en ces matières.

Pour l'**USAM**, ce projet, comme le précédent est inacceptable, car il n'a pas pris suffisamment en compte les critiques émises par l'économie lors de la dernière procédure de consultation. Contestant la nécessité d'une révision elle demande de retirer le projet de révision et de suspendre les travaux de révision.

3.7 Associations économiques

Dans leur majorité elles partagent les points de vue exprimés par *economiesuisse*, *SwissBanking* et l'**USAM**; il est renvoyé sur ce point au paragraphe précédent. Il faut cependant relever un certain nombre d'opinions qui s'écartent de la pensée dominante. Elles sont exposées brièvement ci-après.

Soucieuse de l'amélioration de la communication avec les consommateurs la **SIA** fait une proposition concrète d'amélioration de l'information des consommateurs dans le domaine des services. Pour le reste elle adhère à la prise de position de *constructionsuisse* allant dans le sens d'un projet de révision qui tient compte des réalités auxquelles sont confrontées les entreprises.

L'**UPSA** salue la décision du Conseil fédéral de réglementer de manière séparée l'information des consommateurs et la sécurité des produits. Elle est favorable en grande majorité au projet de révision, en particulier à la réunion en une seule loi des dispositions relatives à l'indication des prix.

SARTEX considère qu'une LIC moderne est judicieuse et même nécessaire pour certains domaines. Pour ce qui est du textile elle ne voit en revanche pas une grande nécessité de révision; si un besoin se faisait sentir il faudrait le satisfaire en adaptant le droit sectoriel.

Selon la **FER** le projet permet d'une manière générale de protéger adéquatement les consommateurs, tout en garantissant la liberté économique des entreprises. Elle attire l'attention sur certaines modifications qui ne sont pas propres à protéger de manière adéquate et proportionnée les consommateurs.

Selon la **FSA** les buts poursuivis par la LIC sont déjà réalisés, en ce qui concerne la profession d'avocat, par l'ensemble des dispositions qui la régissent. Elle demande en conséquence que les prestations de l'avocat ne soient pas assujetties à la LIC.

L'**USIE** soutient le principe d'une information minimale des consommateurs sur les biens et les services, mais rejette le projet de révision dans sa forme actuelle et fait des propositions concrètes de modification du projet.

VDF est réticente seulement sur certains points du projet, en particulier le droit d'action et le droit de révocation.

3.8 Associations sociales

Attachée à la protection des consommateurs, en particulier à une large information des consommateurs, **SGF- Dachverband Schweizerischer Gemeinnütziger Frauen** salue le projet de révision qui renforce et améliore la protection des consommateurs.

3.9 Distributeurs et producteurs

Coop et Migros saluent le travail de remodelage du projet de révision. Elles apprécient en particulier que l'information et la protection des consommateurs soient traitées de manière séparée. Elles s'opposent en revanche à une modification de la réglementation relative à la protection contre les tromperies en matière d'objets usuels.

Swiss Retail Federation demande le rejet du projet. Pour elle le projet de révision demeure inacceptable, car il n'a pas suffisamment tenu compte des critiques émanant des milieux économiques. Un tel projet est propre selon elle à renforcer la position de la Suisse comme îlot de cherté. Elle demande de mettre l'accent sur une transposition large du principe du Cassis de Dijon.

3.10 Autres associations

Considérant l'information comme la pierre d'angle de toute protection du consommateur le **TCS** estime qu'elle est réglementée de façon satisfaisante dans le projet de révision. Il souligne cependant que l'information du consommateur à elle seule, aussi complète soit-elle, n'est pas suffisante et insiste sur l'urgence à légiférer sur la sécurité des produits, notamment sur le problème du rappel des véhicules.

PSL salue le projet de révision, en particulier la séparation claire entre la LIC et les lois sectorielles. Elle constate avec satisfaction que les lois sectorielles dans les domaines agricole et alimentaire ne doivent pas être renforcées.

SWICO demande de ne pas entrer en matière sur le projet de révision. Elle conteste la nécessité d'une telle révision, qui, apparemment, a été menée sans concertation des milieux économiques. A supposer qu'il y ait des lacunes en matière d'information des consommateurs elles peuvent être comblées par le système actuel de conventions de droit privé prévu par la LIC, qui permet au Conseil fédéral d'intervenir par voie d'ordonnance si nécessaire. Elle désapprouve les modifications du CO et de la LCD, qui n'ont rien avoir avec l'information des consommateurs. L'ensemble des modifications législatives proposées vont bien au-delà de la réglementation de l'Union européenne et entraînent pour l'économie des charges qui créeraient des distorsions de concurrence et entraveraient la circulation des biens et des services. Les exigences en matière d'information des consommateurs sur les caractéristiques et les risques des biens et des services sont largement dépassées en considération de l'évolution de la société de l'information.

Le **WWF** partage pour l'essentiel le même avis que les organisations de consommateurs.

HEV Schweiz relève que le projet de révision constitue une amélioration par rapport au précédent, mais ne voit pas la nécessité d'une révision de la LIC et s'oppose à la tendance consistant à mettre les consommateurs sous tutelle.

4. Remarques portant sur les articles

Les remarques portant sur les articles font l'objet de développements à part dans le tableau soumis en annexe 3.