

A-344/79-7

A V I S

DE LA

CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES
ET EMPLOYES PUBLICS

sur le

projet de loi relatif à la protection juridique du
consommateur

A la demande de Monsieur le Ministre de la Justice, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a examiné le projet de loi relatif à la protection juridique du consommateur (document parlementaire no 2217).

D'emblée la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics tient non seulement à féliciter le Gouvernement de l'initiative de présenter un projet de loi sur cette matière, mais également à approuver ouvertement et à appuyer pleinement l'esprit dans lequel la question a été traitée.

Il existe bien déjà des textes qui protègent le consommateur sous certains aspects, par exemple, en ce qui concerne la fabrication et le conditionnement des denrées alimentaires et des boissons, la formation des prix et des loyers, etc.

Le présent projet s'occupe de protéger le consommateur au moment où il acquiert un bien ou commande un service, c'est-à-dire au moment où, en vertu des principes du code civil, un contrat tacite ou formel est passé entre le consommateur et un professionnel du commerce, de l'artisanat ou de l'industrie.

A ce sujet, l'exposé des motifs cite une recommandation du comité des ministres du Conseil de l'Europe qui estime que "d'une manière générale, le fournisseur se trouve pour négocier dans une position plus forte que le consommateur. Il dispose souvent de ressources économiques et de compétences techniques supérieures. Il bénéficie souvent de l'appui de l'organisme dont il dépend pour établir des documents contractuels standardisés... Le consommateur individuel a rarement la possibilité de négocier les clauses du contrat avec le fournisseur et même lorsqu'il en a l'occasion, il dispose rarement d'atouts suffisants pour protéger ses intérêts...".

Faisant siennes ces considérations, le Gouvernement est d'avis que l'Etat doit se préoccuper à ce que, non seulement en théorie, mais dans la pratique aussi, "la justice sociale soit assurée et que les cas d'exploitation soient rendus impossibles".

La philosophie qui est à la base des modifications proposées par le projet de loi est celle de l'équité dans les contrats, notion qui était déjà ancrée dans les moeurs avant l'ère du code civil et qui recommence à correspondre aux idées sociales généralement admises aujourd'hui par l'opinion publique; elle s'oppose au principe de la liberté contractuelle absolue, qui était si chère à la conception libérale outrancière.

Dans le domaine commercial, comme en tant d'autres domaines de la vie économique et sociale, le laissez-faire traditionnel n'assure pas forcément un fonctionnement équitable des relations humaines. Aussi fait-on de plus en plus appel à l'Etat et au législateur pour garantir la protection des économiquement plus faibles ou, en général, de tous ceux qui doivent vivre avec un handicap quelconque.

Cette tendance générale dans notre opinion publique n'est pas uniquement la résultante de revendications des organisations de protection des consommateurs, des associations familiales ou des centrales syndicales, mais elle répond également aux résultats des recherches scientifiques dans les domaines de la psychologie, de la sociologie, de la politologie, etc, ainsi qu'aux appels lancés par les praticiens des problèmes sociaux et aux considérations des philosophes, moralistes et autres penseurs.

Pour atteindre son but, le projet de loi sous examen tend avant tout à faire dans certains cas exception à la règle générale du code civil que "les conventions légalement formées tiennent lieu de loi à ceux qui les ont faites. Elles ne peuvent être révoquées que de leur consentement mutuel, ou pour les causes que la loi autorise. Elles doivent être exécutées de bonne foi" (article 1134).

Le projet pose comme principe que "les clauses qui rompent l'équilibre équitable des droits et obligations des différentes parties au contrat et assurent un avantage non justifié à la partie qui les a stipulées sont à considérer comme nulles et non écrites".

En outre le projet tend notamment:

- à renforcer la protection de l'acheteur contre des vices cachés et celle de l'emprunteur contre des taux usuraires;
- à habiliter le Gouvernement à imposer certains contrats-types pour les transactions portant sur les biens de consommation;
- à obliger les commerçants étrangers qui sollicitent des commandes par correspondance à faire au préalable approuver leurs conditions générales;
- à déclarer nulles les traites signées par des non-commerçants qui ignorent généralement les conséquences que peut avoir ce mode de paiement;

- à préciser les obligations du réparateur d'une chose quant à sa garde et la garantie des travaux effectués.

Bien qu'il soit difficile, pour quiconque ne plaide pas régulièrement des litiges en cette matière devant les tribunaux civils ou de commerce, de se faire une opinion précise sur toutes les répercussions des changements proposés, les solutions retenues semblent les choix du bon sens. Aussi la Chambre se passe-t-elle d'une discussion détaillée de toutes les questions techniques.

La Chambre voudrait toutefois faire les quelques remarques qui suivent:

Quant à la forme:

Le Gouvernement a opté pour l'insertion des nouveaux principes dans le Code civil et non pas pour une loi à part, dérogeant en certains points aux dispositions du Code civil. Suivant l'exposé des motifs, les auteurs estiment qu'il "aurait été illogique de maintenir dans le Code civil une règle générale dont l'application aurait été mise en échec dans la majeure partie des contrats conclus par l'effet d'une législation spéciale". Ce point de vue est compréhensible dans le chef d'initiés que les auteurs du projet sont nécessairement. Ils perdent cependant de vue que le Code civil est une oeuvre immense écrite dans une langue archaïque que la majeure partie de la population ne connaît point. Il aurait donc été d'une utilité certaine de jeter par cette loi les bases d'un "Code du consommateur" qui, tout en renonçant au jargon juridique démodé du 18e siècle, rassemblerait toutes les règles édictées pour protéger les consommateurs. Un tel ouvrage permettrait aux citoyens de prendre facilement connaissance de leurs droits à l'occasion de leurs transactions de la vie courante. Partageant sur ce point l'opinion de l'Union Luxembourgeoise des Consommateurs, la Chambre plaide donc pour la refonte du projet en une loi spécifique de protection du consommateur, qui commence par définir la notion du contrat de consommation avant d'énoncer les règles spéciales qui le gouvernent.

Quant au fond:

Art. 1134-3 Cc

La Chambre se demande si le terme "gaz" ne doit pas être remplacé en toute logique par "combustibles". En effet, le législateur veut apparemment assurer, entre autres, que les moyens de chauffage soient livrés au client, même s'il omet de payer, jusqu'à ce que le juge ait décidé. Dans ce cas on ne peut se borner à citer un seul moyen de chauffage, qui n'est d'ailleurs pas disponible partout.

Art. 1907 Cc

La Chambre croit utile de proposer quelques ajouts (soulignés dans le texte qui suit) à l'alinéa 2:

"Dans les conventions de prêts remboursables aux moyens d'annuités, de mensualités ou d'autres paiements périodiques, le taux de l'intérêt et le taux stipulé pour reconstituer le capital doivent être fixés par clause distincte de l'acte. Dans toutes les conventions de prêt, le taux d'intérêt annuel effectif en pour cent, toutes commissions et tous frais compris, et le mode de capitalisation doivent être indiqués. Le calcul de ce taux est à faire selon des formules préalablement approuvées par le commissaire au contrôle des banques.

En ce qui concerne le premier ajout proposé, la Chambre estime qu'il est peu logique de réserver la protection prévue aux seuls prêts remboursables par annuités. Cela d'autant moins qu'il s'agit d'une formule tout à fait inhabituelle. Les crédits immobiliers aussi bien que les crédits à la consommation sont normalement remboursables par mensualités.

Le but du second ajout consiste à montrer sans ambiguïté le coût réel du prêt. Si ce coût effectif est souvent très proche du taux nominal du contrat, il existe toujours des établissements de crédit - surtout non bancaires - qui affichent un taux nominal raisonnable tout en l'appliquant au montant total du prêt pour la période entière, donc sans tenir compte des remboursements déjà faits. De cette façon, le coût effectif peut atteindre presque le double du taux nominal convenu. La proposition de texte faite est donc dans l'intérêt d'une concurrence plus loyale et d'une transparence plus grande du marché du crédit.

Article 14 (du projet)

La Chambre estime d'une utilité évidente d'ajouter le nom du gérant responsable aux indications devant figurer à l'entrée d'un magasin exploité par une personne morale.

* * *

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics profite de la présente occasion pour signaler au Gouvernement une lacune dans notre législation, ceci dans le contexte de l'établissement au pays de caisses d'épargne-logement et d'un projet de la Caisse d'Epargne de l'Etat de copier ce système contractuel d'épargne-crédit.

Une législation spécifique réglant l'épargne-logement proprement dite dans sa conception authentique fait de toute évidence défaut au Luxembourg. D'après les expériences faites depuis des décennies dans de nombreux autres pays (Grande-Bretagne, Etats-Unis,

France, Autriche, Allemagne, etc) et les conclusions qui ont été tirées par les législateurs respectifs, les opérations d'épargne-logement, en tant que forme particulière de l'épargne à but déterminé (Zwecksparen), ne sont pas du ressort de l'activité générale des banques et des caisses d'épargne. Une telle activité ne peut être entreprise que par des instituts spécialisés nettement définis et déterminés.

La nette séparation des opérations d'épargne-logement et des opérations générales de banque a été réalisée dans tous les systèmes juridiques développés, notamment pour les raisons suivantes:

- l'épargne-logement authentique est la seule exception à l'interdiction générale de l'épargne à but déterminé, qui n'est plus tolérée dans aucun pays en raison des risques inhérents à pareil système, en particulier des tentations de procéder d'après le principe de la boule de neige (Schneeballprinzip);

- l'épargne-logement exige l'observation de principes très rigoureux, sous le contrôle d'une autorité de surveillance étatique particulière.

Font partie de ces principes les règles suivantes:

1. Le cercle des participants doit être fermé, c'est-à-dire, séparé de toute autre branche d'activité éventuelle de l'établissement, afin de garantir que les crédits d'épargne-logement proviennent exclusivement des fonds constitués par la collectivité d'épargne-logement et qu'ils ne soient pas utilisés à d'autres fins.

2. La publication des modalités de fonctionnement, qui assure l'observation des règles dont question lors de l'exécution des contrats d'épargne-logement;

3. L'interdiction de garantir l'attribution des crédits à date fixe alors que l'attribution du prêt dépend de la disponibilité de moyens financiers suffisants fournis exclusivement par la collectivité d'épargne-logement;

4. Une autorité de contrôle étatique particulière veillant à la transparence du système et à la protection des intérêts des consommateurs;

5. La surveillance régulière de la gestion des affaires par des commissaires autonomes.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est d'avis que le Gouvernement devrait éviter l'anarchie dans le domaine du crédit à la construction en présentant dans les meilleurs délais un projet de loi relatif aux caisses d'épargne-logement, projet qui tient compte des principes ci-dessus énumérés.

Ainsi délibéré en séance plénière le 28 février 1979.

Le Secrétaire,

A handwritten signature in cursive script, appearing to read "Mistay", written over a horizontal line.

Le Président,

A handwritten signature in cursive script, appearing to read "J. Haug", written over a horizontal line.