

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1964-1965

Annexe au procès-verbal de la séance du 10 juin 1965.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1), sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, modifiant et complétant l'article 36 de la loi n° 57-1223 du 23 novembre 1957 sur le **reclassement des travailleurs handicapés**,

Par M. ABEL-DURAND,

Sénateur.

Mesdames, Messieurs,

La loi du 23 novembre 1957 sur le reclassement des travailleurs handicapés contient un titre IV relatif au *travail protégé*, qui se termine par un article — l'article 25 de la loi — instituant des labels destinés à garantir l'origine des produits fabriqués par les travailleurs handicapés.

(1) Cette commission est composée de : MM. Raymond Bonnefous, président ; Pierre de La Gontrie, Marcel Prélot, Marcel Champeix, vice-présidents ; Gabriel Montpied, Etienne Rabouin, Georges Boulanger, secrétaires ; Abel-Durand, Paul Baratgin, Robert Bouvard, Robert Bruyneel, Robert Chevalier, Louis Courroy, Etienne Dailly, Jacques Delalande, Emile Dubois, Pierre Fastinger, André Fosset, Jean Geoffroy, Gustave Héon, Emile Hugues, Léon Jozeau-Marigné, Edouard Le Bellegou, Pierre Marcilhacy, Pierre-René Mathey, Marcel Molle, Louis Namy, Jean Nayrou, Guy Petit, Louis Talamoni, Fernand Verdeille, Robert Vignon, Joseph Voyant, Paul Wach, Modeste Zussy.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (2^e législ.) : 1079, 1339 et in-8° 320.

Sénat : 147 et 212 (1964-1965).

Un règlement d'administration publique a déterminé les conditions d'attribution de ces labels (décret n° 61-330 du 1^{er} avril 1961). L'article 5 de ce décret prévoit qu'une commission sera appelée à émettre un avis sur les demandes d'autorisation et de renouvellement des labels.

Parmi les sanctions édictées par la loi du 23 novembre 1957 pour son application, figure (art. 36) la répression de l'usage illégal ou abusif des labels par un emprisonnement de trois mois à un an et une amende de 250 à 10.000 F, ou l'une de ces deux peines seulement.

Le succès obtenu par ces labels auprès du public a été exploité aux dépens des intérêts légitimes des handicapés. Les associations de travailleurs handicapés ont fréquemment élevé des plaintes à ce sujet.

Le présent projet de loi a pour objet de renforcer la protection des labels de deux manières.

Il relève tout d'abord les peines applicables au délit tel qu'il est défini par le second alinéa de l'article 36 en portant le maximum de l'emprisonnement à deux ans et celui des amendes à 36.000 F.

Il étend d'autre part cette sanction à des infractions non encore prévues dans la législation. C'est l'objet, dans le projet gouvernemental, de l'alinéa nouveau, le 2° ajouté au texte primitif de l'article 36 de la loi de 1957 : il concerne des objets non revêtus du label.

Par voie d'amendement, l'Assemblée Nationale a ajouté un 3° qui, à la différence du 2°, s'applique à des objets régulièrement revêtus du label.

Les textes sortis des délibérations de l'Assemblée Nationale ont suscité de la part des intéressés des critiques portant les unes sur le 2°, les autres sur le 3°, certaines même sur le 2° et le 3°. En cet état, votre Commission des Lois a dû procéder à une nouvelle instruction du projet en prenant contact avec les Ministères du Travail et de la Justice.

Après cet examen approfondi, la Commission a adopté la position que son Rapporteur a la charge de vous exposer.

Cette position s'est appuyée fondamentalement sur le caractère même du projet de loi soumis à l'examen du Sénat : ses dispositions sont toutes d'ordre pénal.

En pareille matière, le législateur a le devoir d'éviter toute imprécision ou équivoque dans la définition du délit à réprimer : c'est la première garantie qui est due au justiciable.

Les pénalités édictées dans le projet de loi se rapprochent de celles de l'escroquerie prévues par l'article 405 du Code pénal. Elles n'en diffèrent que par la limitation à deux ans du maximum de l'emprisonnement qui, dans l'article 405, atteint cinq ans.

Quel est le caractère des faits eux-mêmes exposant leurs auteurs à ces pénalités ?

Une distinction s'imposera d'abord entre le 2° et le 3° en raison de ce que le premier concerne des objets non revêtus du label et l'autre des objets auxquels il a été accordé.

Si l'on analyse attentivement la rédaction du 2°, on constate qu'il prévoit deux cas qui sont voisins mais ne se confondent pas cependant :

a) Avoir offert à la vente un objet ne portant pas le label en faisant valoir ou en donnant à croire « par quelque moyen que ce soit, et notamment par la dénomination, la présentation ou l'emballage de l'objet, par la raison sociale de son fabricant ou de son vendeur que cet objet a été fabriqué ou conditionné par un travailleur handicapé » ;

b) Avoir « faussement donné à croire que le produit de la vente bénéficie à des travailleurs handicapés », sans qu'il soit précisé si la fabrication a été ou non attribuée à un travailleur handicapé. Il y a ainsi une extension relative de la première hypothèse. Mais plus notable est l'insertion du mot « faussement » dans l'énoncé du fait répressible. Cet adjectif est essentiel : il fait intervenir l'idée de tromperie qui est l'élément essentiel et nécessaire de l'escroquerie. Ce simple mot, qui relève l'élément constitutif du délit, a permis à la Commission des Lois de donner son plein accord à la rédaction proposée *in fine* du 2°.

Au contraire, l'absence de ce même mot « faussement » dans la première partie du 2° appelait sur celle-ci l'attention que réclame impérativement le caractère pénal du texte.

Il résulte de la lettre de ce texte que toute présentation d'un objet comme ayant été fabriqué par un handicapé, que cette présentation soit contraire ou conforme à la réalité, tomberait sous le coup des pénalités de l'article 36 de la loi de 1957. Ainsi, serait punissable l'aveugle qui, portant sur le visage les stigmates de son handicap, vendrait sur son éventaire habituel les brosses qu'il a fabriquées mais qui ne portent pas le label.

Le label n'est cependant pas obligatoire dans l'état actuel de la législation : si le projet de loi était adopté dans sa rédaction actuelle, le label deviendrait indirectement obligatoire, l'obligation étant même assortie de la contrainte qu'est la sanction pénale : le travailleur handicapé ne pourrait échapper à celle-ci qu'en se procurant le label.

Si telle était l'intention des auteurs du projet de loi elle devait être énoncée clairement et non par le moyen détourné d'une pénalisation.

Imposer le label serait d'ailleurs en changer la nature même : il a été conçu comme moyen de favoriser la vente des produits d'un travail que le législateur de 1957 a voulu protéger. Le label deviendrait une mesure de police destinée à faciliter un contrôle qui serait rendu nécessaire par certains abus. La procédure même d'attribution du label devrait être adaptée à cet objectif : on conçoit que si le label est une simple faveur cette attribution soit subordonnée à la procédure prévue par l'article 5 du décret du 1^{er} avril 1961 qui nécessite, après informations, un délai minimum de deux mois ; mais le label devenu une formalité obligatoire devrait pouvoir être attribué très rapidement, au moins à titre provisoire, sous peine de faire obstacle à la vente des produits des travailleurs handicapés.

Mais il n'est pas nécessaire de rendre le label obligatoire pour faire obstacle aux abus qui préoccupent notamment le Ministre du Travail. Le fait de présenter comme produit par des handicapés un objet qui ne l'est pas est une *tromperie* qui par sa nature même est répressible. On est frappé de l'analogie entre ce fait et l'usage de faux noms ou de fausse qualité mentionné dans l'article 405 du Code pénal.

Pour ouvrir la voie à la répression nécessaire, il suffira d'introduire dans la première partie du 2^o le mot *faussement* qui existe déjà dans la seconde. D'où l'amendement que proposera la Commission et qui tend à insérer ce mot après les mots « ou en donnant à croire ». Ce complément suffira à dissiper l'équivoque qui résulte

de la rédaction du texte. La constatation de la fausseté ne devrait comporter pour les tribunaux aucune difficulté. Le juge de la répression aurait à apprécier le caractère délictueux des faits, de la même manière que pour l'application de l'article 405 du Code pénal qui a donné lieu à une abondante jurisprudence.

*
* *

Toute différente est la situation visée dans le 3°. *Il n'y a pas tromperie* puisque l'objet présenté à la vente est régulièrement revêtu du label. On se trouve en présence d'une exploitation du label par des intermédiaires qui en tirent des profits estimés abusifs. Ces intermédiaires ont été mandatés par les authentiques détenteurs du label. Aussi, les assimiler aux fraudeurs qui sont visés au 2° serait-il contraire à la nature des choses ; leur appliquer les peines de l'escroquerie serait une démesure dont le législateur doit se garder dans l'intérêt même d'une bonne administration de la justice.

Qu'on ramène à leur juste valeur les faits que le 3° veut réprimer, à savoir la perception d'une commission proportionnelle au montant de la vente : on constatera qu'il s'agit de la violation d'une réglementation qui d'ailleurs n'existe pas encore et qu'il conviendrait en tout cas d'introduire autrement que par le biais d'une sanction pénale.

De telles prescriptions n'ont aucunement le caractère de principes fondamentaux. Aux termes des articles 34 et 36 de la Constitution de 1958, elles ne sont pas du domaine de la loi, mais du domaine réglementaire.

Déjà le législateur de 1957, dans le deuxième alinéa de l'article 25, a lui-même renvoyé à un règlement d'administration publique les dispositions qui ne sont que l'application des principes qu'il avait posés. Le décret du 1^{er} avril 1961 contient, en fait, dans son article 7 une disposition relative à la vente des produits sous label : il interdit aux organismes et personnes habilités de recourir à l'entremise d'établissements spécialisés dans la vente de produits sous label, en dehors des bureaux de vente placés sous le contrôle direct et permanent du détenteur du label. L'interdiction des commissions proportionnelles au montant des ventes réalisées semble bien

être une disposition du même ordre. Aussi la Commission des Lois a-t-elle estimé qu'il conviendrait d'introduire cette interdiction par la même procédure, si elle est justifiée, c'est-à-dire par l'insertion dans le règlement d'administration publique. La sanction sera éventuellement le retrait du label prévu par les articles 9 et suivants du décret du 1^{er} avril 1961. Ce retrait atteindra les personnes ou organismes à qui le label a été accordé, mais leur responsabilité même a été engagée par leur consentement à des commissions proportionnelles au montant des ventes réalisées.

Le précédent de l'article 7 du décret du 1^{er} avril 1961 montre que le règlement d'administration publique peut dès maintenant s'étendre à la commercialisation des produits sous label. Pour entrer dans les vues qui ont inspiré, à l'Assemblée Nationale, l'adjonction du 3^o au projet, votre Commission des Lois propose cependant l'adjonction au deuxième alinéa de l'article 25 de la loi du 23 novembre 1957 des mots « ainsi que les règles de commercialisation des produits bénéficiant de labels ».

Sous réserve des amendements ci-dessous, votre Commission vous demande d'adopter le texte du projet de loi adopté par l'Assemblée Nationale :

AMENDEMENTS PRESENTES PAR LA COMMISSION

Article A (nouveau).

Amendement : Introduire dans le dispositif du projet de loi, avant l'article unique, un article A (nouveau) ainsi rédigé :

Le deuxième alinéa de l'article 25 de la loi n° 57-1223 du 23 novembre 1957 est complété par les dispositions suivantes :

« ... ainsi que les règles de commercialisation des produits bénéficiant de labels ».

Article unique.

Amendement : Insérer au 2° du texte modificatif proposé pour l'article 36 de la loi du 23 novembre 1957, après les mots :

« ... ou en donnant à croire... »,

le mot :

« ..., faussement..., ».

Amendement : Supprimer le 3° du texte modificatif proposé pour l'article 36 de la loi du 23 novembre 1957.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)

Article unique.

L'article 36 de la loi n° 57-1223 du 23 novembre 1957 sur le reclassement des travailleurs handicapés est modifié et complété ainsi qu'il suit :

« Art. 36. — Sera puni d'un emprisonnement de trois mois au moins à deux ans au plus et d'une amende de 3.600 F au moins et de 36.000 F au plus :

« 1° Quiconque aura sciemment fait un usage illégal ou abusif des labels institués à l'article 25 ;

« 2° Quiconque aura offert à la vente un objet ne portant pas l'un des labels institués à l'article 25 en faisant valoir ou en donnant à croire par quelque moyen que ce soit et, notamment, par la dénomination, la présentation ou l'emballage de l'objet, par la raison sociale de son fabricant ou de son vendeur, par une publicité quelconque, que cet objet a été fabriqué ou conditionné par un ou des travailleurs handicapés ou aura donné faussement à croire que le produit de la vente bénéficie à des travailleurs handicapés ;

« 3° Quiconque, à l'occasion de la vente au détail et à domicile d'un objet sur lequel est apposé l'un des labels institués à l'article 25, aura accordé ou perçu une commission proportionnelle au montant des ventes réalisées.

« Cette interdiction ne s'applique pas aux personnes titulaires de la carte d'identité professionnelle des représentants instituée par la loi du 8 octobre 1919 modifiée, si ces personnes se bornent à prendre à domicile et à transmettre les commandes pour des ventes au détail. »