

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1964-1965

Annexe au procès-verbal de la séance du 15 juin 1965.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Affaires sociales (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. Lucien GRAND,

Sénateur.

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est saisi d'un projet de loi dont l'objet précis est de modifier le dernier article de la loi du 23 novembre 1957 sur le reclassement des travailleurs handicapés. Ce texte, malgré son aspect strictement pénal — puisqu'il édicte les peines applicables en cas de non-observation des dispositions légales — poursuit un objectif essentiellement social.

(1) Cette commission est composée de : MM. Roger Menu, président ; André Plait, André Dulin, Jean-Louis Fournier, vice-présidents ; Marcel Lambert, François Levacher, Louis Roy, secrétaires ; Emile Aubert, Marcel Audy, Lucien Bernier, Raymond Bossus, Joseph Brayard, André Bruneau, Robert Burret, Omer Capelle, Mme Marie-Hélène Cardot, MM. Marcel Darou, Francis Dassaud, Baptiste Dufeu, Adolphe Dutoit, Lucien Grand, Paul Guillaumot, Louis Guillou, Jacques Henriot, Roger Lagrange, Arthur Lavy, Francis Le Basser, Marcel Lemaire, Bernard Lemarié, Paul Lévêque, Robert Liot, Henry Loste, Georges Marie-Anne, André Méric, Léon Messaud, Eugène Motte, Alain Poher, Joseph de Pommery, Alfred Poroi, Eugène Romaine, Charles Sinsout, Robert Soudant, Mme Jeannette Thorez-Vermeersch, M. Raymond de Wazières.

Voir les numéros :

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

Sénat : 147 et 199 (1964-1965).

*

* * *

LES LACUNES DE LA LOI DU 23 NOVEMBRE 1957

Cette loi avait pour objet essentiel de faciliter le reclassement professionnel et l'insertion dans l'économie des travailleurs handicapés. Dans le but d'apporter une aide aux entreprises acceptant d'employer ces travailleurs, l'article 25 avait prévu la création de labels qui devaient garantir l'origine des produits fabriqués ou conditionnés à l'aide de la main-d'œuvre handicapée.

Or, cette mesure de moralisation n'a pas empêché le développement de pratiques que toutes les associations d'aveugles et de grands infirmes condamnent unanimement.

Des démarcheurs se présentent à domicile et offrent à des prix très supérieurs à ceux du commerce traditionnel des objets en prétendant qu'ils sont fabriqués par des aveugles ou des infirmes.

Les ménagères, souvent ignorantes de l'existence ou de la nature exacte du label, sont incapables de discerner les bonnes entreprises des escrocs. Leur sollicitude naturelle à l'égard des déshérités et aussi l'insistance souvent agressive des démarcheurs favorisent la vente des produits offerts (brosses, savonnettes, produits d'entretien, vannerie, etc.).

Or une étude — même sommaire — montre que même pour les produits à labels, la part revenant en fait aux travailleurs handicapés sur le produit de la vente est très faible (souvent inférieure à 10 %). C'est dire le bénéfice que peuvent tirer de la pratique de la vente du porte à porte ces entreprises peu scrupuleuses.

Ainsi donc, pour donner du travail à 150 ou 200 travailleurs handicapés en France, on tolère une pratique commerciale anti-économique qui permet à ses adeptes de réaliser un chiffre d'affaires impressionnant (plusieurs dizaines de millions de francs par an).

La justice est actuellement dépourvue des moyens de poursuivre et faire cesser ces abus. Certes, l'article 36 de la loi du 23 novembre 1957 prévoit bien des peines pour usage abusif ou illégal des labels. Mais les condamnations prononcées

à ce titre sont rares. La preuve de l'usage illégal de labels étant facile à établir, les escrocs prennent bien soin d'éviter de tomber sous le coup de l'article précité ; ils se contentent de faire référence dans leur publicité orale ou écrite aux aveugles ou aux infirmes et pour échapper aux poursuites que le parquet leur intente alors pour abus de confiance, ils prennent la précaution d'ouvrir un atelier de pure façade où quelques handicapés sont employés à des tâches subalternes et rémunérés par des salaires dérisoires.

*
* *

NÉCESSITÉ ET MOYENS D'UNE RÉFORME

Un recours aussi abusif à la charité publique ne peut rester plus longtemps impuni. Il importe donc d'y mettre fin : deux solutions s'offrent au Parlement :

Suppression du porte à porte. — A l'Assemblée Nationale M. Davoust avait proposé la suppression pure et simple du démarchage à domicile pour la vente des produits fabriqués par les travailleurs handicapés. Votre Commission estime que cette mesure va à l'encontre de l'intérêt même des intéressés car il est certain que les produits fabriqués par les travailleurs handicapés reviennent, en règle générale, plus cher que les produits similaires. Obliger à écouler ces produits par l'intermédiaire des circuits commerciaux normaux condamnerait un certain nombre d'entreprises employant des handicapés à la fermeture et au licenciement de leur personnel.

Votre Commission des Affaires sociales a appris qu'un projet de loi était en préparation pour régler, d'une manière générale, la vente à domicile.

Elle pense que dans cette optique nouvelle la question de la vente des produits fabriqués à l'aide de la main-d'œuvre handicapée pourrait être revue. La mesure — suggérée par M. le député Davoust n'apparaîtrait plus alors comme une mesure discriminatoire à l'égard des seuls travailleurs handicapés. Elle pourrait être acceptée si, par ailleurs, un nouvel effort était fait sur le plan budgétaire pour augmenter le

nombre de places offertes dans les ateliers protégés à la main-d'œuvre handicapée.

Répression des abus constatés. — Ayant écarté — pour l'instant du moins — la suppression de la vente au porte à porte, votre Commission des Affaires sociales a alors admis le principe du projet de loi en discussion (c'est-à-dire la répression renforcée des abus constatés). Elle souhaite que le texte qui sortira des délibérations du Parlement produise l'effet escompté. S'il en était autrement, elle n'hésiterait pas, inquiète de voir la prolifération des activités douteuses que favorise la législation sur les labels, à proposer une réforme plus brutale.

*
* *

Examen du texte.

A. — TEXTE VOTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le texte voté par l'Assemblée Nationale comporte trois paragraphes :

a) **Le paragraphe 1°** ne soulève, de notre part, aucune objection. Il est normal de réprimer très sévèrement les agissements des individus qui utilisent de faux labels ou des vrais, quand ils ne les ont pas obtenus. Ils abusent alors de la confiance des personnes qui, connaissant l'existence des labels, ont le sentiment qu'ils constituent une preuve certaine que leur geste profitera réellement à des handicapés. Notons, à ce propos, que la preuve de l'infraction étant facile à établir, il est vraisemblable que les chevronnés de l'escroquerie aux aveugles et grands infirmes sauront échapper à la menace de cette disposition.

b) **Le paragraphe 2°** qui, à l'Assemblée Nationale, n'avait soulevé aucune difficulté, a paru à votre Commission des Affaires sociales peu en harmonie avec le but que s'étaient fixé ses rédacteurs pour les deux raisons suivantes :

1° Il interdit — comme l'a fait remarquer M. Abel-Durand, rapporteur de la Commission des lois — à un handicapé physique qui n'a pas sollicité ou obtenu le label de vendre le produit qu'il a fabriqué personnellement sans tomber sous le coup de

la loi dès lors où il indique — ce qui est la stricte vérité — qu'il en est le fabricant. En effet, la juxtaposition des expressions : « *en faisant valoir* » et « *en donnant à croire* » ne peut s'expliquer que si la première signifie « *exposant à juste titre* » et la seconde « *prétendant faussement* ». La rédaction proposée aboutirait indirectement à rendre le label obligatoire puisqu'elle interdirait à un handicapé — non détenteur dudit label — de mentionner sa qualité lors de la vente du produit qu'il a fait de ses mains. Comme la Commission des Lois, votre Commission des Affaires sociales n'a pu se rallier à cette conception du label obligatoire ; soit par ignorance des textes, soit par crainte des tracasseries administratives lors des enquêtes soit, encore, par incapacités intellectuelles, des infirmes isolés ne demanderont pas le label pour des produits qu'ils fabriquent réellement et qu'eux-mêmes ou leurs familles écoulent sur les marchés ou à domicile. Nous n'avons pas voulu les priver d'un moyen d'améliorer leur triste sort en les laissant tomber sous l'inculpation prévue par l'alinéa 2°.

2° Le texte — et le cas est plus grave — ne permettra pas de réprimer les agissements des escrocs organisés. Le dernier membre de phrase : « *ou aura donné faussement à croire que le produit de la vente bénéficie à des travailleurs handicapés* » sera sans efficacité dans le cas où les entreprises visées prendront le soin :

— de baser leur publicité exclusivement sur le thème : « la vente de ce produit est faite au bénéfice des aveugles et des infirmes » ;

— et, en même temps, d'employer un nombre même infime de travailleurs handicapés dans leurs ateliers ou leurs bureaux ou parmi les démarcheurs.

Le juge ne pourra les condamner puisque l'élément de fausseté requis par le texte ne pourra être démontré à leur rencontre.

c) **Le paragraphe 3°.** — Les préoccupations de votre Commission des Affaires sociales, sur ce point, rejoignent celles de la Commission saisie au fond. Elle a fait sienne l'argumentation développée par M. Abel-Durand et s'est ralliée à sa proposition tendant à renvoyer la solution du problème posé à un règlement d'administration publique. En effet, elle estime — en dehors des raisons d'ordre constitutionnel — que la formulé du décret est plus souple et permet d'assortir chaque délivrance de label de conditions de commercialisation appropriées au volume de la production envisagée. Nous voyons mal comment on pourrait, par exemple, obliger un

aveugle qui fabrique deux à trois brosses par jour à recourir aux services d'un V. R. P. ou d'un salarié à temps complet pour écouler ses produits.

B. — TEXTE PROPOSÉ PAR LA COMMISSION DES LOIS

Vos deux Commissions, sensiblement d'accord sur le fond du problème, divergent toutefois dans la rédaction des textes.

Pour le paragraphe 2°, la Commission des Lois pense pouvoir apporter une solution aux insuffisances du texte de l'Assemblée Nationale en ajoutant après les mots « *ou en donnant à croire* » le mot « *faussement* ».

Nous craignons que cette modification reste sans effet, car :

a) Elle ne résout pas la difficulté dans le cas où la publicité se limite à l'indication que le produit de la vente bénéficie à des handicapés lorsque l'emploi de ces travailleurs est minime eu égard au chiffre d'affaires de l'entreprise.

b) Elle va même à l'encontre du but recherché. En effet, l'adjonction du mot « *faussement* » permettra aux personnes poursuivies en application de la première partie de ce paragraphe 2° de se disculper et d'échapper à la condamnation si elles font la preuve — et cela sera facile — qu'elles emploient dans leurs entreprises un ou plusieurs travailleurs handicapés. Elles n'auront pas commis de mensonge flagrant en indiquant que les travailleurs handicapés ont participé à la fabrication ou au conditionnement de l'objet. Tout devrait être une question de proportion ; or, dans le contexte qui nous est proposé le juge serait dans l'obligation — les textes pénaux étant d'application stricte — de relaxer les prévenus, puisqu'il devra appliquer la règle du « tout ou rien ».

C. — TEXTE PROPOSÉ PAR VOTRE COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Pour les *produits revêtus d'un label* qui pourront continuer à se vendre sous réserve de l'observation des prescriptions nouvelles relatives aux prix et aux conditions de commercialisation, votre Commission souhaite toutefois qu'en raison de la sévérité accrue des peines applicables en cas de vente abusive des produits sans

label, les attributions des labels soient revues afin de ne pas perpétuer l'existence d'un monopole au profit d'entreprises qui ne le méritent pas ou qui ne remplissent plus les conditions exigées.

Pour les produits dépourvus du label, votre Commission a recherché une solution susceptible de répondre aux critères posés, à savoir :

— autorisation pour le travailleur handicapé isolé de vendre en faisant allusion à son état de son infirmité un produit sans label qu'il a fabriqué lui-même.

— poursuite des entreprises qui vendent des produits dépourvus du label lorsque le produit de la vente ne bénéficie pas pour la plus grande partie des travailleurs handicapés.

*
* *

Nous souhaitons que le texte nouveau de l'article 25 de la loi du 23 novembre 1957 qui habilite le Gouvernement à définir les conditions de commercialisation des produits à label, soit le plus explicite possible. C'est pourquoi nous demandons que le Règlement d'administration publique détermine obligatoirement les modes de rémunération des personnes chargées de la vente des objets et également la procédure d'homologation des prix. Celle-ci pourra tenir compte du surcroît du prix de revient résultant de l'emploi de la main-d'œuvre handicapée, mais elle interdira la surenchère des prix que pratiquent — quelquefois à l'insu de leurs employeurs — les démarcheurs à domicile.

Le texte du paragraphe 2° proposé par votre Commission des Affaires sociales serait le suivant :

« 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 que le produit de la vente bénéficie à des travailleurs handicapés, alors que l'objet offert n'a pas

été en tout ou en partie fabriqué ou conditionné par un ou des travailleurs handicapés et que le produit de la vente ne bénéficie pas principalement à des travailleurs handicapés. »

Pour nous, l'infraction sera caractérisée par :

a) L'absence de label sur l'objet ;

b) Par le recours à l'un ou l'autre des deux procédés publicitaires suivants :

« L'objet a été fabriqué ou conditionné par un handicapé physique ;

« Sa vente bénéficie à des travailleurs handicapés. »

Le prévenu échappera à la condamnation si l'enquête révèle que des travailleurs handicapés ont bien participé — même partiellement — à la réalisation de l'objet ou de son conditionnement et surtout que le produit de la vente bénéficie principalement à des handicapés.

Les deux conditions ci-dessus énoncées sont cumulatives. Nous exigeons, d'une part, la participation de la main-d'œuvre handicapée à la fabrication, afin d'éviter la vente par des démarcheurs handicapés de produits qu'ils auraient acquis dans le commerce et, d'autre part, que la part essentielle du produit de la vente aille aux handicapés (que ceux-ci participent à la fabrication, au conditionnement ou encore à la commercialisation).

On pourra nous faire le reproche d'introduire une notion quelque peu imprécise de « bénéfice principal ». Nous sommes conscients de cette difficulté qui est d'ailleurs plus apparente que réelle. Nous voulons laisser au juge une marge d'appréciation qui est à la base même de son activité quotidienne. Pour nous, le texte est suffisamment précis pour permettre la condamnation de ceux qui voient dans le recours aux sentiments de solidarité du public un moyen pratique de s'enrichir facilement ; il permet aux magistrats d'apprécier le comportement des malheureux qui font appel aux sentiments charitables de leurs semblables pour tenter d'améliorer leurs conditions d'existence.

C'est le souhait que formule votre Commission des Affaires sociales en vous demandant d'adopter le sous-amendement et l'amendement suivants :

AMENDEMENTS PRESENTES PAR LA COMMISSION

Article A (nouveau).

Sous-amendement à l'amendement présenté par la Commission des Lois ;

Compléter l'amendement par les dispositions suivantes :

« ... et notamment les conditions d'homologation des prix et les modalités de rémunération des personnes chargées de la vente de ces produits. »

Article unique.

Amendement : A la fin de l'alinéa 2° de l'article unique, remplacer les mots :

« ... ou aura donné faussement à croire que le produit de la vente bénéficie à des travailleurs handicapés ; »

par les mots :

« ... ou que le produit de la vente bénéficie à des travailleurs handicapés, alors que l'objet offert n'a pas été en tout ou en partie fabriqué ou conditionné par un ou des travailleurs handicapés et que le produit de la vente ne bénéficie pas principalement à des travailleurs handicapés ; »