

N° 81

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1994-1995

---

---

Annexe au procès verbal de la séance du 22 novembre 1994.

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 1995*, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME VIII

### CONSOMMATION ET CONCURRENCE

Par M. Louis MINETTI,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, *président* ; Philippe François, Henri Revol, Robert Laucournet, Jean Huchon, *vice-présidents*; William Chervy, Francisque Collomb, Jean-Paul Emin, François Gerbaud, Louis Minetti, *secrétaires* ; Henri Bangou, Janine Bardou, Bernard Barraux, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Roger Besse, Jean Besson, Marcel Bony, Didier Borotra, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Robert Calmejane, Louis de Catuelan, Raymond Cayrel, Gérard César, Roland Courteau, Marcel Daunay, Désiré Debavelaere, Jean Delaneau, Jean-Pierre Demerliat, Rodolphe Désiré, Michel Doublet, Pierre Dumas, Mme Josette Durrieu, MM. Bernard Dussaut, Jean Faure, André Fosset, Aubert Garcia, Charles Ginésy, Jean Grandon, Georges Guillot, Mme Anne Heinis, MM. Rémi Herment, Bernard Hugo, Roger Husson, Pierre Lacour, Gérard Larcher, Jean-François Le Grand, Charles-Edmond Lenglet, Félix Leyzour, Maurice Lombard, Michel Manet, René Marquès, François Mathieu, Serge Mathieu, Jacques de Menou, Louis Mercier, Louis Moinard, Paul Moreau, Joseph Ostermann, Albert Pen, Jean Pépin, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Jean Pourchet, André Pourny, Henri de Raincourt, Paul Raoult, Jean-Marie Rausch, Roger Rigaudière, Jean-Jacques Robert, Jacques Rocca Serra, Jean Roger, Josselin de Rohan, Raymond Soucaret, Michel Souplet, Fernand Tardy.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 1530, 1560 à 1565 et T.A. 282.

Sénat: 78 et 79 (annexe n°13) (1994-1995).

---

Lois de finances.

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION .....	5
<hr/>	
<b>CHAPITRE PREMIER : Les éléments d'un bilan de la politique de la consommation</b> .....	<b>9</b>
<hr/>	
<b>I. LA SITUATION DES PRINCIPALES INSTANCES DU CONSUMÉRISME</b> .....	<b>9</b>
<b>A. LES ASSOCIATIONS AGRÉÉES DE CONSOMMATEURS</b> ....	<b>9</b>
<b>1. Une grande diversité d'action</b> .....	<b>9</b>
<b>2. Des subventions à géométrie variable</b> .....	<b>10</b>
<b>B. L'INSTITUT NATIONAL DE LA CONSOMMATION (INC)</b> ....	<b>11</b>
<b>1. Des ressources publiques en diminution</b> .....	<b>11</b>
<i>a) L'origine des recettes</i> .....	<b>11</b>
<i>b) Les dotations budgétaires</i> .....	<b>12</b>
<b>2. Une situation qui attise les craintes du personnel</b> .....	<b>13</b>
<b>II. L'APPLICATION DE LA LÉGISLATION NATIONALE</b> .....	<b>15</b>
<b>A. LA LOI RELATIVE AU SURENDETTEMENT DES PARTICULIERS ET DES FAMILLES</b> .....	<b>15</b>
<b>1. Une portée significative</b> .....	<b>15</b>
<b>2. La réforme proposée dans le cadre du projet de loi relatif à l'organisation des juridictions</b> .....	<b>17</b>
<i>a) Le projet de loi initial limitait l'intervention du juge</i> .....	<b>17</b>
<i>b) Le texte adopté par l'Assemblée nationale et le Sénat n'a attribué que des pouvoirs de prescription aux commissions de surendettement</i> .....	<b>18</b>
<b>B. LES DISPOSITIONS RELATIVES À LA PUBLICITÉ COMPARATIVE</b> .....	<b>19</b>
<b>1. Une application quasi-inexistante en France</b> .....	<b>19</b>
<b>2. Des projets communautaires actuellement limités</b> .....	<b>20</b>
<b>III. LES PERSPECTIVES OUVERTES PAR LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE DE DÉFENSE DU CONSOMMATEUR</b> .....	<b>21</b>

	<u>Pages</u>
<b>CHAPITRE II : Les orientations de la politique de la concurrence ..</b>	<b>23</b>
<b>I. LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE DE LA CONCURRENCE EXERCE UNE INFLUENCE DE PLUS EN PLUS PRONONCÉE ...</b>	<b>23</b>
A. SES FONDEMENTS .....	23
B. SA MISE EN OEUVRE EN FRANCE .....	25
<b>II. LA POLITIQUE FRANÇAISE DE LA CONCURRENCE RESTE CONFORME AUX PRINCIPES FIXÉS PAR L'ORDONNANCE DE 1986 .....</b>	<b>26</b>
A. LE CONTRÔLE DES PRATIQUES ANTICONCURRENTIELLES OU DÉLOYALES .....	26
B. LE CONTRÔLE DES CONCENTRATIONS .....	28
<b>III. LES TRAVAUX DU CONSEIL DE LA CONCURRENCE .....</b>	<b>30</b>
A. L'EXERCICE DES COMPÉTENCES .....	30
B. ACTIVITÉS EN 1993 .....	31
1. Les saisines et demandes d'avis .....	31
2. Les décisions et avis du Conseil .....	32
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>35</b>
<b>ANNEXE I : Extrait du rapport sur la publicité comparative - Ministère de l'économie - mai 1994 .....</b>	<b>33</b>

Mesdames, Messieurs,

Pour ce qui concerne le domaine budgétaire qui retient aujourd'hui notre attention, l'année qui s'achève a été marquée par deux projets de loi.

Le premier, que votre Commission des Affaires économiques et du Plan a examiné au fond à la précédente session, est devenu la loi n° 94-442 du 3 juin 1994 modifiant le code de la consommation en ce qui concerne la certification des produits industriels et des services et la commercialisation de certains produits.

Ainsi que l'avait relevé notre rapporteur, Mme Anne HEINIS, ce texte fait un peu figurer «d'inventaire à la Prévert». Ne présente-t-il pas à la fois : une réforme de la certification des produits industriels et des services, un titre consacré au régime juridique du démarchage à domicile pour la vente de méthodes d'auto-apprentissage des langues étrangères et régionales, quatre articles encadrant les pratiques de commercialisation des aliments pour nourrisson et, pour terminer, deux dispositions... relatives à la vente des substituts du vinaigre ?

Toutes ces mesures hétéroclites ne sont toutefois pas d'importance équivalente. Si la plupart sont d'une portée limitée, il n'en va pas de même pour la réforme de la certification. Celle-ci a pour ambition de remédier aux inconvénients souvent reprochés par les entreprises aux procédures françaises d'apposition de signes de reconnaissance qui permettent d'exciper d'une garantie de qualité. La

détention d'une telle garantie tendant à devenir un facteur de compétitivité, les changements opérés emportent donc des conséquences significatives.

Désormais, la nouvelle législation place les prestations de services au coeur du processus de certification. Surtout, la loi votée supprime l'obligation de faire approuver par l'administration les documents sur les fondements desquels est effectué la certification. Les organismes certificateurs n'ont plus à être agréés. Ils sont autorisés à exercer leur activité après une simple déclaration à l'administration. Ils doivent uniquement être distincts du fabricant de l'importateur, du vendeur ou du prestataire qui demande la certification.

A titre personnel, votre rapporteur pour avis tient, sur ces derniers points, à exprimer toutes les réserves que lui inspire cette forme «d'alignement» sur les législations ultralibérales des autres pays européens.

L'autre projet de loi marquant intervenu dans le domaine consumériste est celui qu'a rapporté, début novembre, devant votre Commission des Affaires économiques et du Plan, notre collègue, M. André FOSSET. Il est relatif aux clauses abusives, au marquage communautaire et aux marchés privés. Il a pour objet essentiel la transposition, dans la législation française, de trois directives communautaires.

Ce texte a, en outre, permis à votre Commission des Affaires économiques et du Plan de prendre des dispositions à l'encontre des pratiques de vente par réseau progressant par recrutements en chaîne d'affiliés, chargés de revendre des produits ou de recruter d'autres vendeurs.

Bien souvent, les affiliés sont incités ou contraints d'acheter des produits ou services à vocation soi-disant pédagogique, des matériels de démonstration, de vente, ou encore un stock important de marchandises, ceci sans garantie de reprise en cas de mévente. Ils sont surtout encouragés à recruter de nouveaux adhérents.

On constate, à l'heure actuelle, un développement de cette exploitation du chômage et de la crédulité, qui permet aux membres plus anciens du système de tirer des revenus substantiels, non de la vente des produits concernés, mais du recrutement de nouveaux affiliés. Ces derniers abandonnent le plus souvent rapidement leur activité après avoir perdu du temps et de l'argent, leur mise de fonds initiale n'étant pas rentabilisée, compte tenu de la saturation du système.

C'est pourquoi, la Commission des Affaires économiques a adopté un article additionnel visant à, de manière tout à fait judicieuse selon votre rapporteur pour avis, à interdire ces ventes dites «pyramidales» ou «multiniveau».

Enfin, il convient de relever qu'un volet du projet de loi relatif à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative, actuellement en navette, emporte réforme partielle de la loi du 31 décembre 1989 sur le surendettement des ménages. Les modalités de la réforme proposée seront exposées plus avant dans le présent avis lors de la présentation du bilan d'application de la loi sur le surendettement.

En bref, alors que, exception faite de l'adoption -à droit constant- du code de la consommation, l'activité législative semblait s'être un peu tarie dans le domaine qui nous intéresse au cours des deux dernières années, elle a connu un net regain cette année.

**On doit formuler un constat plus modéré à l'égard des dotations réservées à la concurrence et à la consommation par la loi de finances pour 1995.**

Certes, avec une enveloppe globale de plus de 974 millions de francs (dépenses ordinaires + crédits de paiements), le budget pour 1995 de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes augmente de 2,6 %, en francs courants, par rapport à la loi de finances pour 1994. Il est également exact que les crédits affectés au personnel s'accroissent de 31,7 millions de francs sous l'effet conjugué :

- d'une part, de l'application de la sixième tranche d'accord sur la rénovation de la grille de la fonction publique ;

- et, d'autre part, de la titularisation de 162 contractuels.

Mais, et votre rapporteur pour avis tient à le souligner à titre personnel, les moyens de fonctionnement des services font l'objet d'une diminution de plus de 2 %. Surtout, le montant total des subventions réservées à l'ensemble des actions consuméristes (chapitre 36-10, 37-04 et 44-81) enregistre une baisse de 0,7 % et, au sein de cet ensemble, l'aide fournie à l'Institut national de la consommation connaît un tassement au moment où cet établissement public traverse une des plus graves crises de son histoire.

Sans compter que l'on peut douter du caractère définitif de ces attributions, puisque de simples décrets d'avances, tels ceux pris en mars 1994 dans le cadre de la précédente loi de finances, peuvent

en cours d'année, sans aucun contrôle du Parlement permettre de ponctionner ces lignes budgétaires.

En outre, votre rapporteur pour avis estime, à titre personnel, que l'action du Gouvernement dans le domaine de concurrence et de la consommation vise, d'une manière générale, à conforter le grand marché communautaire et à promouvoir le libéralisme économique. Aussi, de telles orientations suscitent-elles, de sa part, les plus vives réserves car il estime qu'en raison de leur caractère, à son sens excessif, on peut douter de leur adéquation aux impératifs de la défense des consommateurs.

Cependant, votre Commission des Affaires économiques et du Plan considère, quant à elle, que dans un contexte particulièrement difficile, les évolutions budgétaires constatées sont nettement positives. De plus, le bilan des politiques menées dans le domaine de la protection des consommateurs (I) et les orientations arrêtées dans le domaine du droit de la concurrence (II) lui apparaissent tout à fait conformes à ses attentes.

## **CHAPITRE PREMIER**

### **Les éléments d'un bilan de la politique de la consommation**

#### **I. LA SITUATION DES PRINCIPALES INSTANCES DU CONSUMÉRISME**

##### **A. LES ASSOCIATIONS AGRÉÉES DE CONSOMMATEURS**

###### **1. Une grande diversité d'action**

Le nombre d'associations agréées de consommateurs, qui sont toutes régies par la loi de 1901, n'a subi aucune modification depuis 1988. Vingt organisations nationales sont agréées selon les règles déterminées par les articles L.421-1 et suivants du code de la consommation. Cet agrément leur permet, notamment, d'exercer les droits reconnus à la partie civile dans les affaires où un préjudice direct ou indirect est porté à l'intérêt collectif des consommateurs.

Pour être agréée, une association nationale doit justifier d'une année d'existence, d'une activité effective et publique dans le domaine de la consommation, ainsi que de 10.000 adhérents. L'agrément peut être retiré lorsque l'association ne satisfait plus à l'une des deux dernières conditions ou qu'elle n'est plus indépendante de toute forme d'activité professionnelle.

A leur rôle traditionnel d'aide au règlement des litiges avec les professionnels et d'information des consommateurs sur les prix et la qualité des produits et des services, les associations de consommateurs ont ajouté un partenariat avec les pouvoirs publics en

matière de sécurité domestique. Elles sont ainsi régulièrement associées aux campagnes de prévention des accidents domestiques.

Elles participent également activement à la lutte contre le surendettement dans le cadre du dispositif de la loi n° 89-1010 du 31 décembre 1989, en tant que membres des commissions de traitement du surendettement. Elles mènent, parallèlement, des actions de prévention et d'information sur le crédit.

Par ailleurs, les associations de consommateurs sont engagées depuis de nombreuses années dans des actions de normalisation et de promotion de la qualité, notamment dans le domaine agro-alimentaire. Elles ont, à ce titre, participé à la création et au suivi de la marque NF-Environnement et de l'Eco-Label européen.

Enfin, sur le fondement de la loi n° 94-442 du 3 juin 1994 relative à la certification des produits industriels et des services, les représentants des consommateurs seront désormais systématiquement associés à l'accréditation des organismes certificateurs et à la certification des produits et des services.

## **2. Des subventions à géométrie variable**

Après avoir presque doublé -en francs constants- de 1988 à 1991, les aides aux organisations de consommateurs (chapitre 44-81) ont connu, de 1992 à 1994, une très forte érosion qui semble juste freinée dans le projet de loi de finances pour 1995. Ce dernier affiche, en effet, un léger redressement de 0,89 % des crédits, soit à peine un maintien en francs constants.

A la lecture du tableau ci-après, qui retrace l'évolution de ces crédits depuis 1988, votre rapporteur pour avis ne peut -à titre personnel- que constater que les mouvements erratiques de ces dotations. Il regrette tout particulièrement qu'elles n'évoluent pas plus favorablement à un moment où la réforme des procédures de certification va mobiliser sur ces dossiers, bien plus qu'antérieurement, les associations agréées.

Il conviendrait en effet que, conformément aux engagements du Gouvernement lors de la discussion de la loi du 3 juin 1992, ces dernières puissent disposer des moyens de rémunérer des experts pouvant les éclairer dans l'examen desdits dossiers.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS ATTRIBUÉS AUX ORGANISATIONS DE  
CONSOMMATEURS PAR LES LOIS DE FINANCES INITIALES**

	<b>CHAPITRE 44-81 (en francs)</b>	<b>AUGMENTATION PAR RAPPORT À L'EXERCICE PRÉCÉDENT (%)</b>
1988	32.710.359	1,55
1989	41.010.359	25,37
1990	52.860.359	28,90
1991	69.855.359	32,15
1992	70.455.359	0,86
1993	66.429.359	- 5,72
1994	56.435.359	- 15,04
1995 (envisagé)	56.900.000	0,89

**B. L'INSTITUT NATIONAL DE LA CONSOMMATION (INC)**

**1. Des ressources publiques en diminution**

*a) L'origine des recettes*

La priorité croissante conférée aux fonctions commerciales de l'Institut se reflète dans l'évolution de ses recettes. Alors que jusqu'en 1986 elles provenaient, pour près de moitié, de dotations publiques (51 % en 1983), ces dernières devraient représenter à peine plus du quart du total cette année, après être passées en-dessous de ce seuil l'an dernier.

Le tableau suivant souligne la force de cette tendance :

**DÉCOMPOSITION DES RECETTES DE L'INC SELON L'ORIGINE**

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994 (1)
Recettes publiques	45,74	37,80	28,50	30,68	32,50	29,00	25,45	24,50	26,51
Recettes commerciales	53,68	62,20	71,50	69,32	67,50	71,00	74,45	74,65	72,06
Autres	0,58	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,10	0,85	1,43

(1) Prévission

*b) Les dotations budgétaires*

A la fois cause et conséquence du mouvement souligné précédemment, les subventions versées par l'Etat à l'INC n'ont cessé de diminuer depuis trois ans, ainsi que le met en évidence le document ci-après :

**ÉVOLUTION DES SUBVENTIONS VERSÉES À L'INC**

(en millions de francs)

ANNÉE	FRANCS COURANTS	FRANCS CONSTANTS AU 1/01/1994	VARIATIONS EN FRANCS CONSTANTS
1990	45,291	49,820	+ 18,2
1991	50,348	51,044	+ 7,6
1992	50,348	49,148	- 2,7
1993	37,000	37,590	- 27,5
1994	34,000	34,000	- 8,10
1995 (1)	33,500	33,064	- 2,75

(1) *Projet de loi de finances*

**En francs constants, le niveau de la subvention pour 1995 est tout juste égal aux deux tiers de celle octroyée en 1990.**

Dans son avis de l'an dernier, votre rapporteur pour avis reconnaissait que *«l'évolution des activités de l'INC peut conduire à moduler les contributions de l'Etat»*, mais il s'alarmait de *«l'ampleur du désengagement financier constaté»*. Celui-ci lui paraissait de nature à *«menacer le bon accomplissement des missions de service public confié à l'Institut, car il porte en germe le risque de les assujettir de plus en plus étroitement aux seules lois du marché»*.

Force est de constater que la dégradation des comptes de l'Institut -constatée depuis 1993- et la crise sociale qui en découle ne lui donnent, malheureusement, pas tort aujourd'hui.

## **2. Une situation qui attise les craintes du personnel**

L'Institut national de la consommation connaît, depuis 1993, des déficits financiers qui se sont considérablement aggravés en 1994. Alors que le bénéfice avait été de 15,7 millions de francs en 1991 et encore de 11,6 millions de francs en 1992, les pertes ont atteint 18,8 millions de francs l'an dernier et pourraient s'élever à près de 40 millions de francs cette année (soit près de 1,2 fois le montant de la subvention publique allouée à l'INC).

Interrogés par votre rapporteur pour avis sur les raisons de cette crise financière, le ministère compétent lui a répondu qu'elle avait deux causes principales.

La première est liée à la baisse très marquée des ventes de *«50 millions de consommateurs»*, la revue de l'Institut. Cette détérioration des ressources, dans un secteur globalement victime de la récession, semble avoir été très significativement aggravée par la cessation de la publicité pour les revues de l'Institut dans les émissions TV produites par l'INC, suite à une observation du Conseil supérieur de l'audiovisuel.

Les ventes mensuelles moyennes en kiosque de la revue *«50 millions de consommateurs»*, au cours de 1993, ont été de 141.000 exemplaires en 1993, contre 169.000 en 1992. Les ventes du premier semestre 1994 sont estimées à 104.000 exemplaires par mois.

Les ventes des numéros hors série en 1993 (107.000 exemplaires vendus en kiosque en moyenne) et des numéros pratiques (134.000 ventes en moyenne) traduisent également un recul par rapport à 1992 (hors série : 113.000 exemplaires en moyenne et numéros pratiques 183.000 exemplaires en moyenne). Le premier semestre 1994 a confirmé cette évolution à la baisse.

L'autre cause de la crise -toujours selon la même source- serait la politique d'essais comparatifs menée par l'INC, dont le coût s'est accru au cours des derniers exercices (1987 : 9,7 millions de francs ; 1990 : 20 millions de francs ; 1993 : 32 millions de francs).

Votre Commission des Affaires économiques et du Plan estime qu'en l'espèce une telle crise ne saurait survenir sans erreurs de gestion qui ont, sans doute, tardé à être corrigées. Alors que les comptes avaient plongé dans le rouge depuis plus de six mois, ce n'est qu'au printemps 1994 que le conseil d'administration de l'Institut a pris conscience de la nécessité d'un plan de redressement et a commandé un audit à une société spécialisée.

Or, pour votre commission, l'INC est un établissement public industriel et commercial. Ce n'est pas une direction de ministère. Il dispose d'un conseil d'administration, composé de membres des organisations de consommateurs, et un directeur nommé sur proposition du président de ce conseil. Ce sont ces organes qui décident des orientations de l'Institut. On ne saurait donc reprocher aux pouvoirs publics de ne pas s'y être substitués.

Votre commission relève, en dernier lieu, qu'un plan d'économies est actuellement en cours pour revenir à l'équilibre et que seules deux organisations de consommateurs, membres du conseil d'administration, y sont opposées en avançant, chacune, des solutions divergentes.

A titre personnel, votre rapporteur pour avis tient, quant à lui, à souligner l'inquiétude des hommes et des femmes qui travaillent à l'INC quant à leur avenir et à se faire l'écho des craintes qu'ils expriment quant au risque de démantèlement d'un remarquable outil de promotion des droits des consommateurs. Et, il est vrai que l'on peut se poser la question de savoir si la suppression d'un nombre important d'emplois contractuels n'est pas de nature à porter atteinte au bon accomplissement des missions de l'Institut. Votre rapporteur pour avis ne peut également s'empêcher de s'interroger sur l'impact des réductions de subventions publiques, relevées ces dernières années, dans le déclenchement du malaise actuel. Il se demande enfin si les soutiens prévus pour l'année 1995 suffiront à sortir l'Institut de la mauvaise passe qu'il traverse.

**Il souhaiterait vivement obtenir les éclaircissements les plus complets sur ces points, lors des débats budgétaires.**

## **II. L'APPLICATION DE LA LÉGISLATION NATIONALE**

### **A. LA LOI RELATIVE AU SURENDETTEMENT DES PARTICULIERS ET DES FAMILLES**

#### **1. Une portée significative**

Les quatre ans d'application du dispositif de traitement du surendettement, institué par la loi n° 89-1010 du 31 décembre 1989, permettent désormais de mieux cerner l'ampleur du phénomène social ainsi appréhendé.

En données cumulées, au 31 décembre 1993, les commissions de surendettement ont reçu près de 291.000 dossiers émanant directement des débiteurs et 4.800 ouvertures de conciliation demandées par les juges, ce qui représentait globalement 296.000 dossiers à examiner.

93 % de ces dossiers déposés par les débiteurs et reçus des juges ont été traités par les commissions. Compte tenu de la complexité des situations à traiter, ce résultat est tout à fait appréciable.

Si l'on excepte l'afflux de dossiers consécutifs à la mise en place du dispositif (de mars à août 1990, 63.878 dossiers ont été déposés), les flux mensuels moyens des dépôts de dossier sont assez semblables d'une année sur l'autre.

Ces flux de dépôt restent d'ailleurs très soutenus, comme en témoignent les chiffres ci-dessous.

**NOMBRE DE DOSSIERS DÉPOSÉS DEVANT LES COMMISSIONS DE SURENDETTEMENT  
(pour les quatre dernières années civiles)**

ANNÉE	MOYENNE MENSUELLE	ÉVOLUTION EN VALEUR	ÉVOLUTION EN POURCENTAGE
1990	7.612	-	-
1991	5.759	- 1.853	- 24,3
1992	5.436	- 323	- 5,6
1993	5.838	+ 402	+ 7,4

Notons au passage que, si le taux de traitement des dossiers par les commissions a connu une légère baisse en 1993 par rapport à 1992, le taux de réussite a continué de progresser en 1993 (63 % contre 62 % en 1992).

De manière globale et cumulée, les différents indicateurs statistiques du traitement du surendettement s'établissent comme suit au 31 mai 1994 :

**INDICATEURS STATISTIQUES SUR LE TRAITEMENT DU  
SURENDETTEMENT DES MÉNAGES AU 31 MAI 1994**

	1990	1991	1992	1993	Cumul janv-mai 1994	Cumul mai 94
1. Nombre de dossiers déposés	90 208	68 041	63 810	68 883	32 211	323 301
2. Dossiers irrecevables	10 017	7 148	5 917	6 697	2 561	32 351
3 Accords amiables (plans)	13 666	36 862	35 746	32 943	14 928	134 178
4. Constats de non accord amiable	17 103	26 278	21 559	20 110	9 585	94 174
5. Dossiers clôturés	6 010	14 353	10 474	9 313	3 902	44 099
6. Dossiers entièrement traités (2 + 3 + 4 + 5)	46 796	84 641	73 696	69 063	30 976	304 802
Ratio = $\frac{6}{1}$	51 %	124 %	115 %	100 %	96 %	94 %

Source : Actualité bancaire n° 232.

## **2. La réforme proposée dans le cadre du projet de loi relatif à l'organisation des juridictions**

Le projet de loi n° 1603 relatif à l'organisation des juridictions, et actuellement en navette, modifie assez sensiblement l'équilibre de la loi relative au surendettement.

### *a) Le projet de loi initial limitait l'intervention du juge*

Après avoir précisé dans son exposé des motifs que la loi de 1989 avait conféré au juge *«un rôle qui n'est pas de nature juridictionnelle puisqu'il y a pas de litige à trancher suivant le droit»*, le projet de loi initial proposait de dessaisir le juge du pouvoir d'ordonner des mesures de redressement en cas d'échec du règlement amiable devant la commission d'examen des situations de surendettement des ménages. A suivre une telle orientation, le juge ne serait plus intervenu que comme recours contre les décisions coercitives de redressement prises par la commission ou en cas de contestation sur l'applicabilité de la procédure de règlement.

La juridiction judiciaire serait toutefois restée seule compétente pour connaître des demandes de suspension des voies d'exécution, la durée maximum de la suspension étant portée de trois mois actuellement à un an, ce qui correspond à la durée maximum de l'instruction des dossiers de surendettement. Enfin, la commission, mais elle seule, aurait pu saisir le juge des contestations sur la validité des titres de créances et le montant des sommes réclamées.

Ce dispositif avait pour objectif affiché de décharger les juridictions d'une part importante du poids que représente le traitement des dossiers de surendettement. Si la procédure amiable s'est en effet révélée -nous l'avons vu- particulièrement efficace, 30 % des dossiers aboutissent, après échec de cette procédure, devant les tribunaux d'instance.

Comme l'indiquait, fort justement, le rapport (n° 30 ; 1994/1995) de la Commission des Lois du Sénat sur le projet de loi : *«Le plus souvent tenus de reprendre complètement l'instruction, les juges font difficilement, -et avec retard-, face à ce contentieux qui continue de progresser. Faut-il pour autant modifier fondamentalement la nature des commissions de surendettement ? On peut en douter.»*

Dès qu'elles ont eu connaissance des intentions du Gouvernement, les parties prenantes à ces procédures,

-établissements de crédit, associations de consommateurs, Banque de France-, ont marqué leurs réticences à l'égard de la réforme envisagée. Elles ont considéré que la réforme conduirait à transformer les cent-dix commissions existantes en autant d'organes quasi-juridictionnels, dénaturant, ce faisant, le caractère amiable du règlement que ces commissions ont pour mission originelle et fondamentale de favoriser.

*b) Le texte adopté par l'Assemblée nationale et le Sénat n'a attribué que des pouvoirs de prescription aux commissions de surendettement*

Sensible au risque de dénaturation de la procédure amiable et aux réactions très négatives de ceux y participant, l'Assemblée nationale a modifié le dispositif proposé.

Elle a supprimé le caractère coercitif des prescriptions édictées par la commission en cas d'échec du règlement amiable. Elle a parallèlement prévu que celle-ci pourrait, à la demande du débiteur, prescrire un plan de redressement soumis au juge afin que ce dernier confère force exécutoire aux mesures prescrites après en avoir vérifié la régularité.

Ce plan pourrait également faire l'objet d'une contestation par les parties dans les quinze jours de sa notification. En cas de recours, le juge, saisi d'un dossier transmis par la commission, retrouverait ses pouvoirs d'instruction et de vérification.

Le Sénat a approuvé le dispositif ainsi élaboré en renforçant le caractère de recommandation des mesures prises par la commission.

Un accord sur ces bases pourrait donc s'établir pour l'adoption de la loi définitive.

## B. LES DISPOSITIONS RELATIVES À LA PUBLICITÉ COMPARATIVE

### 1. Une application quasi-inexistante en France

Dans ses deux derniers avis budgétaires, votre commission s'était félicitée de la portée plus que limitée des dispositions relatives à la publicité comparative introduites par la loi du 18 janvier 1992 et qui figurent, désormais, aux articles L.122-8 à L.121-14 du code de la consommation.

Dès l'examen du projet de loi instituant cette forme de promotion commerciale, votre Commission des Affaires économiques et du Plan, saisie au fond du projet, s'y était, en effet, déclarée peu favorable. La publicité comparative lui paraissait de nature à porter de graves atteintes au droit des marques -et par la même à l'emploi- si sa mise en oeuvre n'était pas encadrée par des modalités de mise en oeuvre extrêmement rigoureuses.

Le Sénat avait adopté une attitude similaire et, à son initiative, le Parlement avait retenu une série d'amendements restreignant très sensiblement le champ d'application du nouveau mode d'annonce commerciale.

Force est de constater que les précautions ainsi prises ont porté leurs fruits. La publicité comparative n'a pas eu le succès que lui prédisait le Gouvernement qui l'a instituée.

Le rapport sur la publicité comparative qui a été publié par le ministère de l'Economie au mois de mai 1994, en application de la loi de 1992, en atteste.

Ce rapport, dont les premières pages sont jointes en annexe au présent avis <sup>(1)</sup>, révèle que seules 26 publicités de type comparatif ont été recensées au titre des années 1992 et 1993.

En outre, toutes ont été réalisées au plan local et par voie de presse.

Aucune campagne au niveau national ! Aucune utilisation des moyens télévisés ou radiophoniques ! On est loin du

---

<sup>(1)</sup> Voir annexe I.

bouleversement du paysage publicitaire annoncé par les initiateurs de la réforme.

## **2. Des projets communautaires actuellement limités**

Les travaux menés par l'Union européenne sur ce dossier n'apparaissent pas de nature à remettre en cause cette situation à brève échéance.

Certes, la Commission a présenté à la fin du mois d'avril de cette année une nouvelles proposition de directive relative à la publicité comparative. Cependant, cette proposition prend en considération les avis émis par le Parlement européen en date du 18 novembre 1992 et par le Comité économique et social en 1991. D'autre part, conformément aux conclusions adoptées lors du sommet européen d'Edimbourg, **les motivations de ladite proposition soulignent que son application devra respecter le principe de subsidiarité.**

En outre, la proposition de directive n'a pas été inscrite à l'ordre du jour du dernier Conseil des ministres tenu, en matière de consommation, le 17 juin dernier. Jusqu'à présent, il est seulement prévu que ladite proposition fasse l'objet d'une première réunion d'experts nationaux au début du mois de septembre.

En tout état de cause, ce texte qui tend à autoriser la publicité comparative est assez proche, dans son champ d'application, du dispositif adopté en droit interne. Pour une homothétie sur ce point, seules manquent au texte européen les dispositions relatives :

- aux appellations d'origine contrôlée ;
- au fait que la publicité comparative ne peut s'appuyer sur des opinions ou appréciations individuelles ou collectives ;
- à l'interdiction d'effectuer la publicité comparative sur certains supports (emballages, factures, titres de transport, des moyens de paiement ou des billets d'accès à des spectacles ou à des lieux ouverts au public) ;
- à l'encadrement de la publicité portant sur les prix.

**Votre commission apprécierait toutefois de savoir si, à l'instar du droit français, le projet communautaire prévoit d'obliger tout annonceur désireux d'engager une campagne**

**comparative d'en prévenir à l'avance l'entreprise qu'il met en cause dans son annonce.**

### **III. LES PERSPECTIVES OUVERTES PAR LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE DE DÉFENSE DU CONSOMMATEUR**

Les propositions de directives actuellement en cours de discussion dans le domaine de la protection du consommateur concernent la publicité comparative -nous venons de le rappeler-, la responsabilité du prestataire de services, les contrats négociés à distance, la protection des acquéreurs d'un droit d'utilisation à temps partiel de biens immobiliers et, tout récemment, un avant-projet de modification des directives sur l'indication des prix des denrées alimentaires et non alimentaires.

Il convient de souligner que les premières versions des propositions de directives concernant la publicité comparative et la responsabilité des prestataires de services ont été retirées par la Commission, en décembre 1992, afin de leur apporter, en vertu du principe de subsidiarité, des modifications substantielles.

Par ailleurs, la Commission a confirmé, en juillet 1994, le retrait de la directive sur la responsabilité du prestataire de services en affirmant son intention de poursuivre ses travaux dans ce domaine sur la base de nouvelles orientations. Elle envisage, à ce titre, de formuler des propositions précises à la suite du débat sur le livre vert sur les garanties des biens de consommation et les services après-vente.

En raison des développements antérieurs, nous n'évoquerons ici que la présentation, au cours du premier semestre 1994, d'une nouvelle proposition de directive sur la publicité comparative. Celle-ci, en application du principe de subsidiarité, modifie le champ d'application de l'ancien texte.

La mise en oeuvre de ce principe de subsidiarité a également conduit la Commission à préconiser une révision des directives sur l'indication des prix en vue de les simplifier. Le dispositif actuel lui est, en effet, apparu complexe, incomplet et trop détaillé.

La Commission a aussi établi, en juillet 1994, un avant-projet de proposition de directive qui préconise la généralisation de l'indication du prix à l'unité de mesure pour tous les

produits vendus en vrac, en quantités préétablies ou préemballés en quantité variable.

En l'état actuel, les seules directives en instance de discussion concernent les contrats négociés à distance et la protection des consommateurs dans les contrats portant sur l'acquisition d'un droit d'utilisation à temps partiel de biens immobiliers.

Au cours de la réunion qu'il a tenu le 17 mai 1994, le Conseil a dégagé, pour la proposition de directive «contrats négociés à distance», un accord politique accompagné de réserves devant servir de base de discussion au groupe d'experts qui se réunira à nouveau le 6 septembre 1994. Ce texte instaure un système d'information et de protection du consommateur et un certain formalisme pour la souscription de ces contrats d'un type particulier.

La proposition de directive relative aux contrats portant acquisition d'un droit d'utilisation à temps partiel de biens immobiliers a été amendée par le Parlement européen en mai 1994. La session du Conseil consommateur du 17 mai 1994 a constaté qu'une conciliation avec le Parlement européen était nécessaire. Celle-ci doit être organisée prochainement.

Au cours de l'exercice écoulé, aucun texte communautaire concernant la défense du consommateur n'a été pris. Les textes susceptibles d'être pris avant la fin de l'année ne sont autres que ceux qui sont actuellement en cours de discussion, à savoir ceux qui viennent d'être évoqués.

## **CHAPITRE II**

### **Les orientations de la politique de la concurrence**

Votre rapporteur pour avis ne reprendra pas ici les critiques d'ordre théorique qu'il a déjà formulées à l'égard de la politique menée en matière de concurrence. Il se contentera de souligner ici l'imbrication de la politique de concurrence communautaire avec celle menée en France. Il rappellera ensuite brièvement les travaux effectués par le Conseil de la concurrence au cours de l'exercice écoulé.

#### **I. LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE DE LA CONCURRENCE EXERCE UNE INFLUENCE DE PLUS EN PLUS PRONONCÉE**

##### **A. SES FONDEMENTS**

La politique communautaire de la concurrence s'organise autour de cinq thèmes : la prohibition des ententes et des abus de position dominante (articles 85 et 86 du Traité de Rome), la neutralité concurrentielle des entreprises publiques et des monopoles étatiques (article 90), le contrôle du dumping extérieur (article 91), le contrôle des aides étatiques (articles 92 et 93) et des concentrations.

Ces règles comportent des dispositions impératives pour les Etats et pour les entreprises, dont l'application est contrôlée par la Commission. Celle-ci dispose de larges pouvoirs d'enquête, de décision et de sanction pécuniaire.

La politique de la concurrence actuellement menée par Bruxelles utilise tous les moyens édictés par le Traité (directives, avis motivés, affaires contentieuses). Elle a été l'un des principaux leviers de l'influence exercée par la Commission sur la vie économique des Etats membres, ainsi que cela a pu être souligné, en France, par les affaires de Havilland ou Nestlé-Perrier.

La politique communautaire concerne aujourd'hui de plus en plus le secteur public et les monopoles. La plupart des réformes proposés (télécommunications, énergie, transports...) s'inspirent de deux principes complémentaires : la liberté de production et de consommation, et l'accès non discriminatoire des acteurs au réseau lorsque, pour des raisons techniques, l'unité de celui-ci est inévitable.

Plusieurs des réformes ainsi proposées apparaissent aujourd'hui -et, à titre personnel, votre rapporteur pour avis y est totalement opposé- de nature à porter atteinte à une des règles fondamentales d'organisation du secteur public français, à savoir la dévolution de tâches d'intérêt général à des entreprises industrielles et commerciales (France Télécom ; la Poste ; SNCF ; Air Inter ; EDF ; GDF...) qui, en contrepartie, disposent d'un monopole sur certaines activités.

Ainsi, les réformes proposées par la Communauté dans les secteurs des télécommunications, des transports et de l'énergie reposent sur une double exigence de libre concurrence et de libre accès aux réseaux monopolistiques qui, par certains aspects, apparaissent difficilement compatibles avec les notions de service public et d'aménagement du territoire.

Votre commission pour avis -qui est favorable à une ouverture graduelle des monopoles publics à la concurrence- avait d'ailleurs relevé l'an dernier que :

*«A laisser jouer les lois du marché sans retenues, le risque n'est, en effet, pas négligeable que le prix de prestations similaires (la délivrance de courriers de même poids, des communications téléphoniques de même durée, de voyages en avion sur une même distance) finissent par être facturées de manière très différente selon les points du territoire où elles sont fournies. Il suffit pour cela que leur prix se trouve fixé en fonction du coût de revient réel et non plus après application d'un mécanisme de "subventions croisées" qui, au travers d'un monopole, permet d'instaurer une solidarité entre ceux qu'il est aisé de servir et les autres.»*

Votre commission ne peut, sur ce point, que répéter ses précédentes observations, à savoir qu'il conviendrait que la soumission plus prononcée des monopoles publics aux lois du marché

puisse s'effectuer dans des conditions leur permettant de continuer à assurer de manière satisfaisante leur responsabilité en matière d'aménagement du territoire.

## B. SA MISE EN OEUVRE EN FRANCE

Les services du ministère de l'Economie, et plus particulièrement la Direction générale de la concurrence, de la consommation, de la répression des fraudes (DGCCRF) sont associés à l'élaboration et à la mise en oeuvre du droit communautaire de la concurrence. La DGCCRF est destinataire de toutes les notifications adressées par les entreprises à la Commission en matière d'ententes et de concentrations. Elle assure ainsi une fonction de conseil auprès des entreprises qui le souhaitent et apport son expertise à la Commission.

D'ailleurs, à en croire les réponses apportées par le ministère aux questions de votre rapporteur : *«Les solutions élaborées en droit interne et en droit européen pour mettre un terme à des pratiques anticoncurrentielles sont analogues. Les décisions des autorités et des juridictions françaises influencent souvent les solutions communautaires et vice versa, si bien que les deux droits se rejoignent et se combinent naturellement.»*

Ils devraient, à n'en pas douter, se rapprocher davantage encore dans l'avenir car la loi du 11 décembre 1992 a modifié l'ordonnance du 1er décembre 1986 relative à la liberté des prix et de la concurrence dans un sens permettant l'application du principe de subsidiarité dans le domaine des ententes et des abus de positions dominantes.

Le nouvel article 56 bis de l'ordonnance précise que le ministre de l'Economie jouit, pour l'application des règles communautaires, des mêmes pouvoirs que ceux dont il dispose pour l'application des règles françaises. Cela signifie qu'il peut diligenter des enquêtes ou saisir le Conseil de la concurrence de pratiques anticoncurrentielles tombant sous le coup du droit communautaire. Les entreprises pourront également saisir le Conseil de la concurrence sur la base du droit européen.

## **II. LA POLITIQUE FRANÇAISE DE LA CONCURRENCE RESTE CONFORME AUX PRINCIPES FIXÉS PAR L'ORDONNANCE DE 1986**

### **A. LE CONTRÔLE DES PRATIQUES ANTICONCURRENTIELLES OU DÉLOYALES**

Au cours de l'exercice précédent, la politique du Gouvernement en matière de concurrence s'est, tout d'abord, traduite par la poursuite des contrôles des pratiques anticoncurrentielles.

En 1993, 193 enquêtes ont été lancées et 226 rapports réalisés.

Sur cette base, le ministre de l'Economie a saisi le Conseil de la concurrence de 43 dossiers d'entente ou d'abus de position dominante.

Si les saisines reflètent les orientations traditionnelles -12 saisines en matière de marchés publics, 7 en matière de prestation de service- l'accent a été également mis en 1993 sur les secteurs de la santé (6 saisines) et des professions libérales (5).

Deux orientations particulières doivent toutefois être relevées.

La première est relative à l'ouverture des monopoles publics ou privés à la concurrence.

Parallèlement aux travaux sur le projet de directive tendant à l'ouverture des réseaux de télécommunication et à l'élaboration des textes d'application de la loi supprimant le monopole communal des pompes funèbres, le Gouvernement a entrepris une réflexion sur la diversification des activités des entreprises publiques. Cette diversification a, en effet, tendance à se développer corrélativement à l'ouverture des monopoles prônée au plan communautaire. Elle nécessite donc un examen attentif. Il importe, tout particulièrement, de veiller à ce que ces entreprises n'utilisent pas abusivement la puissance que leur confèrent leurs missions d'intérêt général d'une manière aboutissant à fausser la concurrence dans des secteurs concurrentiels connexes à ces missions.

En la matière, le Gouvernement a entendu mener une action préventive : le Conseil de la concurrence a été notamment consulté sur la base de l'article 5 de l'ordonnance du

1er décembre 1986, au sujet de la diversification d'EDF-GDF et son avis a entraîné une prise de position très ferme du ministre chargé de l'Industrie.

La seconde est relative à la lutte contre la contrefaçon qui a donné lieu à des actions vigoureuses rappelées dans l'encadré ci-après.

### **LA LUTTE CONTRE LA CONTREFAÇON EN 1993**

La DGCCRF a fait un effort tout particulier, en 1993, pour lutter contre la contrefaçon de marque. Elle a multiplié ses interventions sur le terrain, amélioré la formation de ses agents, renforcé la concertation avec les milieux professionnels.

La direction générale a diffusé à 50.000 exemplaires un dépliant informant les entreprises de ses possibilités d'action en ce domaine. Elle a organisé des rencontres trimestrielles permettant des échanges fructueux avec plusieurs industries, telles l'automobile, le parfum, le jouet, l'habillement... et développé des relations plus étroites avec l'Institut national de la propriété industrielle et avec les marques. Leur participation aux travaux du «comité technique contrefaçons», spécialement créé en 1992 pour améliorer les échanges d'informations entre les professionnels et la DGCCRF, s'est élargie.

Les actions de contrôle sur le terrain ont été intensifiées. Les agents de la DGCCRF ont effectué 3.000 actions dans le cadre de 129 enquêtes et relevé 150 infractions. Parmi ces enquêtes, 71 concernent l'habillement, 18 les accessoires d'habillement, 20 les parfums, 4 la joaillerie, 4 l'alimentation.

La lutte contre la contrefaçon a été marquée notamment en 1993 par deux opérations d'envergure : une sous l'appellation «coup de poing» et l'autre relative au Tour de France.

La première réalisée courant juin 1993 a concerné les secteurs textiles, chaussures de sport et maroquinerie. Elle a conduit les enquêteurs d'une trentaine de départements dans 250 points de vente. De nombreuses pièces à conviction ont été prélevées, des filières ont pu être remontées et 28 procès-verbaux de délit établis.

L'opération Tour de France s'est déroulée tout au long du parcours du Tour 1993. Elle s'est appuyée sur une trentaine de directions départementales agissant de façon coordonnée et en liaison avec les autorités judiciaires, la police et la gendarmerie. Plus de 200 points de vente ont été contrôlés. Plusieurs milliers de T-shirts, casquettes et épinglettes ont été saisis.

Ces actions ont été reprises et amplifiées en 1994, avec le concours des services des douanes, sur le fondement de la loi adoptée au mois de février de cette année pour renforcer les moyens juridiques de lutte contre ce fléau économique.

## B. LE CONTRÔLE DES CONCENTRATIONS

En 1993, 961 rapprochements d'entreprises ont été recensés. Les opérations effectuées par des investisseurs étrangers représentent 37 % du montant total des concentrations. On note parmi ceux-ci la présence significative des entreprises anglo-saxonnes qui ont réalisé 42,8 % des opérations menées par des firmes étrangères (Grande-Bretagne : 15,3 % et Etats-Unis : 27,5 %).

Dans l'ensemble de ces opérations, 33 dossiers ont fait l'objet d'un examen plus approfondi. Parmi ceux-ci, un peu moins du tiers ont fait l'objet d'une saisine du Conseil de la concurrence.

Pour 1994, à la date du 30 juin, 328 opérations de concentration ont été répertoriées. Dans ce total, 48 % sont de nature franco-françaises et 52 % ont été réalisées par des investisseurs étrangers.

La plupart de ces opérations ne comportaient pas d'inconvénients particuliers en termes de concurrence. Vingt-quatre d'entre elles ont toutefois fait l'objet d'un examen plus attentif, dont 13 ont été soumises au Conseil de la concurrence.

Par ailleurs, en confirmation de la tendance relevée l'an passé, les investissements étrangers, dont le nombre pour les six premiers mois de 1994 est égal à celui du 1er semestre 1993, prennent aujourd'hui une place de plus en plus importante dans notre économie.

Il faut relever que les entreprises anglo-saxonnes affermissent leur place de premiers investisseurs en France : elles représentent 44,3 % du montant total des investissements recensés. Les Etats-Unis, pour leur part, sont présents pour 25,5 % et la Grande-Bretagne pour 18,8 %. Les autres investissements sont, pour l'essentiel, réalisés par des pays appartenant à l'espace économique européen, tels l'Allemagne et la Belgique -6 % chacune-, ou voisins de la Communauté, tels la Suisse. Ils atteignent à eux tous 45,5 % du total.

Le tableau ci-après résume ces tendances pour l'année 1993 et le premier semestre 1994.

**NOMBRE DE RAPPROCHEMENTS D'ENTREPRISES RÉPERTORIÉS SELON LA NATIONALITÉ DE L'INVESTISSEUR**

<b>PAYS</b>	<b>1993</b>	<b>Premier semestre 1994</b>
<b>Grands pays de la CEE</b>		
France	602	152
Allemagne	37	11
Grande-Bretagne	55	33
Italie	15	7
<b>Sous-Total grands pays de la CEE</b>	<b>709</b>	<b>203</b>
<b>Autres pays de la CEE</b>		
Belgique	21	11
Pays-Bas	23	9
Luxembourg	6	2
Grèce	1	1
Espagne	4	4
Portugal	0	1
Irlande	0	0
Danemark	5	0
<b>Sous-total autres pays de la CEE</b>	<b>60</b>	<b>28</b>
<b>Grands pays hors CEE</b>		
Etats-Unis	99	45
Japon	11	2
<b>Sous-total grands pays hors CEE</b>	<b>110</b>	<b>47</b>
<b>Autres pays hors CEE</b>		
Reste du monde	82	50
<b>Sous-total autres pays hors CEE</b>	<b>82</b>	<b>50</b>
<b>TOTAL GÉNÉRAL</b>	<b>961</b>	<b>328</b>

### III. LES TRAVAUX DU CONSEIL DE LA CONCURRENCE

#### A. L'EXERCICE DES COMPÉTENCES

Depuis sa création, le Conseil de la concurrence est certainement l'autorité nationale de la concurrence qui a le plus fréquemment appliqué le droit communautaire.

Avant même que n'entre en vigueur le traité sur l'Union européenne, la loi française et la Commission européenne ont instauré des dispositifs qui s'inspirent du principe de subsidiarité et associent, de façon active, les autorités nationales de la concurrence à l'application du droit communautaire. C'est ainsi que la loi n° 92-1282 du 11 décembre 1992 permet au Conseil d'être directement saisi sur le seul fondement des articles 85 et 86 du traité de Rome instituant la Communauté européenne, alors que, dans le passé, il devait être saisi simultanément sur le fondement des dispositions correspondantes du droit interne.

Directement associé à l'application des règles qui garantissent la libre concurrence à l'intérieur du marché commun, le Conseil de la concurrence connaît, au plan national, de toutes les pratiques anticoncurrentielles quel que soit le secteur économique où elles s'exercent. Ainsi, en 1993, le Conseil a examiné des pratiques relevées dans des secteurs aussi divers que ceux du bâtiment, des lasers utilisés pour la recherche scientifique, des prestations funéraires, de la grande distribution, des redevances pour droits d'auteur, de la diffusion de la presse, des équipements électriques, des jeux vidéo-électroniques, de la publicité, du commerce des fruits et légumes.

En revanche, la loi n'a pas conféré au Conseil de la concurrence vocation à connaître de toutes les formes de contentieux entre les agents économiques ni même de l'ensemble du contentieux de la concurrence.

Le fonctionnement du marché constitue le seul objet des attentions du Conseil qui n'examine les pratiques des acteurs économiques que dans la mesure où celles-ci prennent la forme d'ententes, d'abus de position dominante ou d'exploitation abusive de situations de dépendance économique et présentent, de ce fait, un caractère anticoncurrentiel. Il résulte des termes mêmes de l'ordonnance du 1er décembre 1986 que de telles pratiques sont prohibées, dès lors qu'elles ont un objet ou même seulement une potentialité d'effet anticoncurrentiel. Il est indifférent, à cet égard,

que ces pratiques aient eu peu d'effet ou n'aient même encore eu aucun effet sur le marché. Ce n'est, le cas échéant, que dans la détermination du montant des sanctions infligées qu'il doit être tenu compte des incidences effectives sur le fonctionnement du marché. D'ailleurs, la loi du 31 décembre 1992 précitée qui a modifié l'article 13 de l'ordonnance du 1er décembre 1986 oblige désormais le Conseil à motiver chaque sanction au regard, notamment, du dommage causé à l'économie.

Parmi les pratiques anticoncurrentielles dont peut connaître le Conseil de la concurrence, l'exploitation abusive d'une situation de dépendance économique est celle sur laquelle sa jurisprudence est la moins abondante. Il est donc intéressant de signaler que l'année 1993 lui aura permis de se pencher, pour la première fois, sur une situation de dépendance de vendeurs à l'égard d'un de leurs clients.

Il a eu à traiter deux affaires de ce type. La première mettait en cause les pratiques d'un groupe du secteur de la grande distribution qui plaçait ses fournisseurs dans une position de dépendance. La seconde concernait la concurrence dans le secteur de la publicité, où a été mise en cause la dépendance de vendeurs d'espace publicitaire à l'égard d'un acheteur d'espace publicitaire. Le Conseil a explicité le sens qu'il convenait de donner, dans ces deux cas, à la notion de dépendance économique. Rapproché de la jurisprudence qui s'est développée en matière d'ententes verticales, notamment en ce qui concerne les systèmes de distribution sélective ou exclusive, ses décisions en ce domaine concourent à préciser la portée des règles de la concurrence qui s'appliquent dans les relations entre l'industrie et le commerce.

## B. ACTIVITÉS EN 1993

### 1. Les saisines et demandes d'avis

En 1993, le Conseil a été saisi 127 fois. Cent trois saisines concernaient des affaires dans lesquelles il existait une possibilité d'atteinte aux règles prohibant les ententes ou les abus de position dominante anticoncurrentiels. Quarante de ces saisines émanaient d'entreprises. Trois saisines émanaient d'une association de consommateurs et trois émanaient d'organisations professionnels. Quarante-trois autres saisines émanaient du ministre chargé de l'économie. Le Conseil a usé deux fois de la faculté de se saisir d'office.

Comme les années précédentes, ces saisines concernent des secteurs d'activité extrêmement divers.

## **2. Les décisions et avis du Conseil**

Au cours de l'année 1993, le Conseil a examiné cent cinq dossiers. Statuant dans certains cas sur plusieurs dossiers connexes par une même décision ou un même avis, il a pris soixante-sept décisions, statué sur neuf demandes de mesures conservatoires et émis vingt avis.

Dans vingt-deux de ces décisions, le Conseil a estimé que les pratiques anticoncurrentielles sanctionnées justifiaient l'application de sanctions pécuniaires ou d'injonctions.

Au total, le montant des sanctions infligées par le Conseil en 1993 s'est élevé à plus de 110 millions de francs. Ces sanctions ont frappé soixante-neuf entreprises et sept organisations professionnelles.

\*

\*     \*

Après que, en raison notamment de la crise financière que la politique budgétaire suivie suscite actuellement à l'Institut national de la consommation, son rapporteur pour avis lui ait proposé de s'en remettre à la sagesse du Sénat, votre Commission des Affaires économiques et du Plan a estimé qu'une telle position ne se justifiait pas au regard, d'une part, de l'évolution globale des crédits réservés à la concurrence et à la consommation et, d'autre part, du caractère positif des actions engagées par le Gouvernement dans ce domaine.

**C'est pourquoi elle a donné un avis favorable à l'adoption de ces crédits.**

**A N N E X E I**

**--00--**

**EXTRAITS DU RAPPORT  
SUR LA PUBLICITÉ COMPARABLE**

**MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE**

**(mai 1994)**

**RAPPORT RELATIF A L'EXERCICE**  
**DE LA PUBLICITE COMPARATIVE**

L'article 10 de la loi n° 92-60 du 18 janvier 1992 renforçant la protection des consommateurs a introduit la publicité comparative dans le droit positif français. Les dispositions de ce texte figurent désormais aux articles L-121-8 à L-121-14 du Code de la consommation. Bien que la jurisprudence, depuis un arrêt de la Chambre commerciale de la Cour de Cassation rendu le 22 juillet 1986, ait admis, à de strictes conditions, la liceité de la publicité comparative en matière de prix, l'intervention du législateur a eu valeur de symbole en supprimant l'assimilation trop répandue de la publicité comparative à un acte de dénigrement.

Néanmoins, soucieux d'éviter toute forme de concurrence déloyale, le législateur a rigoureusement encadré l'expression de cette liberté commerciale.

Depuis l'entrée en vigueur de l'article 10 de la loi du 18 janvier 1992 les services de la Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes n'ont été amenés à intervenir qu'en de très rares occasions sur la base des ces dispositions, ce qui tend à démontrer le peu d'intérêt que manifestent les acteurs économiques à l'égard de la publicité comparative, vis-à-vis de laquelle, en outre et comme on le verra par la suite, la jurisprudence se montre hésitante. Enfin, ce peu d'engouement en France pour la publicité comparative ne fait que confirmer ce qui peut être observé dans les pays européens où elle est légalement autorisée.

Cependant, il convient aujourd'hui, comme le prévoit la loi, de dresser un bilan de ces deux années d'exercice de la publicité comparative, à partir des pratiques publicitaires recensées aux plans local et national et des décisions de justice rendues au civil comme au pénal.

**I - Publicités recensées**

Les observations des Directions Départementales de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes n'ont permis de recenser que 26 publicités de type comparatif au titre des années 1992 et 1993.

21 d'entre elles, dont 17 pour le secteur de la grande distribution, portaient exclusivement sur des études de comparaison de prix, autorisées préalablement à l'entrée en vigueur de l'article 10 de la loi du 18 janvier 1992.

Seules cinq publicités de type comparatif portaient sur des caractéristiques de biens ou de services : une première publicité comparait les taux d'audience de différentes stations de radio privée, une seconde concernait les coûts de location de véhicules automobiles pratiqués par différentes sociétés, une troisième mettait en parallèle deux taux de rendement d'épargne, une quatrième portait sur les qualités respectives de briques fabriquées pour le bâtiment et enfin une dernière publicité comparait les taux de diffusion de deux organes de presse gratuite.

Peu nombreuses, ces publicités sont souvent apparues contestables au regard de la loi ; sur les 26 publicités observées, 11 ont fait l'objet de procédures contentieuses sur la base de l'article L.121-1 du Code de la consommation relatif à la publicité trompeuse. A ce jour, aucune de ces affaires n'a été audiencée, à l'exception d'une décision de relaxe rendue en 1992.

## II - La jurisprudence

Comme on l'a vu précédemment aucun bilan contentieux ne peut être, pour l'heure, établi sur un plan pénal. Par contre, un certain nombre de décisions ont été rendues sur le plan civil, notamment à l'occasion de procédures en référé (Cf. récapitulatif joint en annexe).

L'analyse de ces décisions judiciaires fait ressortir des solutions contradictoires apportées par les juges à des situations similaires pour les deux questions suivantes :

\* S'agissant du champ d'application du texte régissant la publicité comparative :

Le tribunal de commerce de Paris par jugement du 14 septembre 1992 et le tribunal de Grand Instance de Paris par décision du 18 novembre 1992 ont pris des positions radicalement opposées.

Le tribunal de commerce de Paris a en effet estimé que le dispositif régissant la publicité comparative étant inscrit dans le cadre d'une loi d'ordre consumériste, il ne devait s'appliquer qu'aux seules relations professionnels/consommateurs. Le tribunal a donc estimé qu'une étude comparative destinée à des professionnels et relative à la diffusion de deux magazines constituait un acte de dénigrement.

Par contre le Tribunal de Grande Instance de Paris a retenu l'application de l'article 10 de la loi du 18 janvier 1992 à une publicité de type comparatif parue dans une revue principalement destinée à des professionnels au motif que l'intitulé de la loi du 18 janvier 1992 (renforçant la protection des consommateurs) ne limite pas son champ d'application aux seuls rapports entre professionnels et consommateurs. Ces deux décisions n'ont pas été frappées d'appel.

La décision rendue par le tribunal de commerce semble limiter sans fondement la portée de l'article 10 de la loi du 18 janvier 1992.

En effet, au cours des débats parlementaires nulle part n'apparaît la volonté du législateur de n'autoriser la publicité comparative que dans le seul cadre des relations entre professionnels et consommateurs.

D'autre part, l'argument selon lequel le champ d'application de cette disposition est limitée à la dimension consumériste de la loi dans laquelle elle figure n'est pas convaincant. Ainsi, s'agissant de l'article L.121-1 du Code de la consommation prohibant toute forme de publicité mensongère, la jurisprudence a admis depuis longtemps son application à toute offre publicitaire, quelle que soit la qualité de l'annonceur (professionnel ou consommateur), quand bien même ce texte figurait à l'origine à l'article 44 de la loi d'orientation du commerce et de l'artisanat dont l'ensemble des dispositions ne concernent que des obligations liées à une activité professionnelle.

\* En ce qui concerne l'obligation de communication préalable de la publicité au professionnel visé :

Cette obligation prévue au cinquième alinéa du paragraphe 1er de l'article 10 de la loi du 18 janvier 1992 (article L.121-12 du Code de la consommation) fait l'objet d'interprétations divergentes selon les juridictions.

Ainsi, par décision du 5 avril 1993, la Cour d'Appel de Paris a estimé qu'une société qui effectue une publicité comparative sans l'avoir au préalable communiquée au professionnel visé, ne commet pas de faute, dès lors que, d'une part celui-ci n'a pas subi un préjudice résultant du défaut de cette communication, la publicité étant par ailleurs licite sur le fond, et que, d'autre part, l'article 10 de la loi du 18 janvier 1992 relatif à la publicité comparative ne prévoit pas de sanction civile propre au défaut d'accomplissement de cette formalité.

A contrario, le tribunal de Grande Instance de Paris, dans son jugement du 18 novembre 1992 et le Tribunal de Commerce de Salon de Provence, par jugement du 21 avril 1993, ont estimé que cette obligation de communication préalable de la publicité au concurrent visé n'était pas une condition de pure forme, mais un moyen d'interdire des actions illicites.

L'obligation de communiquer préalablement, au concurrent visé, le projet de publicité comparative constitue l'un des moyens mis en oeuvre par le législateur pour éviter, de manière préventive, toute forme de concurrence déloyale. Il ne s'agit donc pas d'une simple formalité, comme l'estime la Cour d'Appel de Paris mais bien d'une condition de fond quant à la licéité d'une publicité comparative.

On peut noter, en outre, que si l'article 10 de la loi du 18 janvier 1992 ne prévoit pas de sanction civile spécifique en cas de manquement à cette obligation, son auteur peut cependant, au terme de la loi, voir sa responsabilité engagée sur la base de l'article 1382 du code civil (responsabilité pour faute) et être condamné à des dommages et intérêts.

\* \* \*

Les solutions apportées sont au contraire identiques dans le cas de publicités comparatives ne citant pas nommément un concurrent. En effet, et bien que l'article 10 de la loi du 18 janvier 1992 ne vise que les publicités utilisant la marque, la dénomination, la raison sociale ou le nom commercial d'autrui, le Tribunal de Grande Instance de Paris, dans sa décision du 18 novembre 1992 déjà citée, soumet aux dispositions du texte susvisé, une publicité dans laquelle l'entreprise visée par la comparaison n'était pas nommément désignée mais aisément identifiable.

Dans le même sens, le tribunal de Grande Instance du Puy-en-Velay dans un jugement rendu le 13 avril 1993, soumet aux dispositions de l'article 10 de la loi du 18 janvier 1992, une publicité dans laquelle un mandataire automobile compare ses prix à ceux des distributeurs de différentes marques sans que ceux-ci soient nommément désignés. Sur ce point, avant comme après la loi du 18 janvier 1992, la jurisprudence reste constante : la publicité est reconnue comparative dès lors que le concurrent est simplement identifiable. Il convient de signaler que les deux jugements ne disent pas comment l'annonceur aurait pu concrètement assurer la communication préalable de la publicité aux concurrents visés.

Enfin, aucune décision de justice n'est venue préciser la portée de certaines conditions de fond contenues à l'article L-121-8 du Code de la consommation relatives, entre autres :

- à l'exigence de loyauté ;
- à la nécessité de limiter la publicité à "... une comparaison objective qui ne peut porter que sur des caractéristiques essentielles, significatives, pertinentes et vérifiables de biens ou services de même nature et disponibles sur le marché" ;
- au fait qu'aucune comparaison ne peut avoir pour objet principal de tirer avantage de la notoriété attachée à une marque.

### III - Conclusions

Compte tenu du faible nombre de publicités comparatives, notamment celles portant sur les caractéristiques de biens ou de services concurrents et de l'absence de jurisprudence significative, il est difficile de dresser un bilan exhaustif de l'application de ce texte et de proposer des modifications aux dispositions législatives en vigueur.

En outre, le texte actuel prend en considération les préoccupations exprimées par les professionnels et les consommateurs lors des débats ayant précédé son adoption. L'article 10 de la loi du 18 janvier 1992 est donc le fruit d'un équilibre entre l'autorisation de la publicité comparative et la nécessité de lutter contre toute forme de concurrence déloyale pouvant se traduire par un acte de dénigrement ou de parasitisme économique au détriment du concurrent visé.

D'autre part, aucune confusion n'est possible entre la publicité comparative et les essais comparatifs, auxquels les consommateurs sont particulièrement attachés.

De ce fait, aucune organisation professionnelle ou association de consommateurs n'a demandé une modification du texte.

Enfin, il convient de souligner que la Commission des Communautés Européennes n'a pas complètement renoncé à l'idée de présenter aux Etats membres une nouvelle proposition de directive communautaire relative à la publicité comparative. Elle s'est engagée toutefois à respecter le principe de subsidiarité.

L'ensemble de ces éléments est de nature à ne pas rendre nécessaire une modification des règles existantes.