

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1987-1988

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 2 décembre 1987.

## 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 relatif à l'action en justice dans l'intérêt collectif des consommateurs,*

Par M. Hubert HAENEL,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, *président* ; Félix Ciccolini, Charles de Cuttoli, Paul Girod, Louis Virapoullé, *vice-présidents* ; Germain Authié, René-Georges Laurin, Charles Lederman, Pierre Salvi, *secrétaires* ; MM. Guy Allouche, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Christian Bonnet, Raymond Bouvier, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jean Clouet, Henri Collette, Raymond Courrière, Etienne Dailly, Michel Darras, Marcel Debarge, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. François Giacobbi, Jean-Marie Girault, Jacques Grandon, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Bernard Laurent, Paul Masson, Hubert Peyou, Albert Ramassamy, Roger Romani, Marcel Rudloff, Michel Rufin, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon.

Voir le numéro :

Sénat : 291 (1986-1987).

---

Consommation.

## SOMMAIRE

	Pages
<b>EXPOSE GENERAL</b> .....	3
<b>I - L'ARTICLE 46 DE LA LOI D'ORIENTATION DU 27 DECEMBRE 1973</b> .....	4
<b>II - LES MOTIFS DU PROJET DE LOI</b> .....	7
<b>III - PRESENTATION DU PROJET DE LOI</b> .....	10
1. Définition du champ d'action des associations agréées de consommateurs (article premier) .....	10
2. Minoration du rôle de la sanction pénale .....	11
3. Renforcement des moyens d'action du juge .....	11
<b>IV - APPRECIATION GLOBALE DU PROJET DE LOI</b> .....	13
1. Une solution parmi d'autres ? .....	13
2. Quelles conséquences sur le volume du contentieux ? .....	14
3. Un nécessaire effort de clarification .....	14
<b>EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	18
Article premier : Action en justice des associations agréées de consommateurs .....	18
Article 2 : Pouvoirs des juridictions saisies .....	24
Article 3 : Modalités d'ajournement de la peine par la juridiction répressive .....	29
Article additionnel après l'article 3 : Droit d'intervention des associations agréées de consommateurs .....	31
Articles additionnels après l'article 3 : Dispositions de procédure communes .....	32
Article 4 : Abrogation de l'article 46 de la loi du 27 décembre 1973 .....	32
Article additionnel après l'article 4 : Modification rédactionnelle du Code de la famille et de l'aide sociale .....	33
Article additionnel in fine : Publicité en matière de crédit promotionnel .....	34
<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	37
<b>ANNEXES</b> .....	44
- Annexe n° 1 : L'agrément des associations .....	44
- Annexe n° 2 : Sanctions en cas d'actions abusives .....	46
- Annexe n° 3 : Associations agréées de consommateurs et droit de la concurrence .....	48

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi relatif à l'action en justice dans l'intérêt collectif des consommateurs poursuit **deux objectifs fondamentaux** :

- **lever les contradictions** apparues à la suite de l'arrêt de la Cour de Cassation de janvier 1985 sur la portée de l'article 46 de la loi d'orientation du commerce et de l'artisanat du 27 décembre 1973 ;

- **aménager les procédures** applicables devant les juridictions saisies d'un litige mettant en cause l'intérêt collectif des consommateurs et conforter les pouvoirs de ces juridictions.

## I - L'ARTICLE 46 DE LA LOI D'ORIENTATION DU 27 DECEMBRE 1973

1. L'article 46 de la loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973, loi d'orientation du commerce et de l'artisanat, communément dénommée "loi Royer" a autorisé les associations agréées de consommateurs à "**exercer devant toutes les juridictions l'action civile** relativement aux faits portant un préjudice direct ou indirect à l'intérêt collectif des consommateurs".

2. La loi satisfaisait ainsi une revendication explicite des associations de consommateurs qui, depuis plusieurs années, demandaient à bénéficier de l'action que de nombreux commentateurs baptisaient "action syndicale", par référence à la loi du 12 mars 1920 qui a accordé aux syndicats la possibilité d'exercer "devant toutes les juridictions les droits réservés à la partie civile relativement aux faits portant un préjudice direct ou indirect à l'intérêt collectif de la profession qu'ils représentent".

3. L'intervention du législateur était nécessaire d'un double point de vue :

. Selon les principes les plus constants du droit français, l'intérêt à agir, indispensable pour exercer une action en justice, postule un préjudice actuel, personnel et direct, conditions cumulatives qui, s'agissant d'associations, soulèvent à l'évidence de délicats problèmes ;

. la Cour de Cassation avait d'ailleurs souligné, dans un arrêt des chambres réunies du 15 juin 1923 qu' "une association ne saurait exercer une action en justice pour la défense d'un intérêt collectif qu'à la condition qu'une habilitation légale l'y autorise spécialement..."

4. Très spontanément, le législateur de 1973 a donc repris les termes utilisés par la loi de 1920, en les modifiant toutefois sur un point : un amendement adopté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture a substitué aux mots "les droits reconnus à la partie civile" les mots "l'action civile". Il s'agissait pour les auteurs de l'amendement de "préciser les droits des organisations de consommateurs pour éviter qu'elles ne se heurtent aux difficultés qu'avaient jadis rencontrées les organisations

syndicales en matière de poursuite non seulement au pénal mais au civil". Le Gouvernement estimait pour sa part qu'il convenait en effet "d'accorder aux associations de consommateurs les mêmes droits qu'aux associations de commerçants de saisir aussi bien la juridiction répressive que la juridiction civile". Mais il ne précisait pas autrement pour quel objet le droit de saisir ces juridictions devait être accordé, alors pourtant que le véritable problème concernait évidemment cet aspect de la question.

5. Si la volonté du législateur de conférer aux associations agréées de consommateurs de larges possibilités d'action en justice paraît donc manifeste, il faut néanmoins observer que le recours à l'expression "action civile" était susceptible de susciter des interprétations différentes. Pour certains, le terme "action civile" doit s'entendre de toute action en réparation d'un dommage fondé tant sur une faute pénale que sur une faute civile : la précision selon laquelle les associations sont autorisées à exercer l'action civile "devant toutes les juridictions" trouverait ainsi tout son sens. Pour d'autres, le terme "action civile" ne peut s'entendre qu'au sens de l'article 2 du code de procédure pénale : action en réparation du dommage causé par une infraction pénale.

6. La Cour de Cassation (1<sup>re</sup> Chambre civile - 16 janvier 1985) a tranché le débat : l'action accordée aux associations agréées de consommateurs par l'article 46 de la loi Royer est "non pas une action quelconque de nature civile mais l'action civile", c'est-à-dire l'action en réparation d'un dommage causé par une infraction à la loi pénale".

7. La portée de cette décision doit être appréciée comme suit :

. l'action n'est recevable que s'il y a infraction à la loi pénale. Elle peut être portée, selon les règles du droit commun, soit devant les juridictions pénales, soit devant les juridictions civiles. L'action fondée sur une faute de nature purement civile, par exemple contractuelle, est en revanche irrecevable ;

. l'arrêt de la Cour de Cassation supprime des potentialités espérées plus qu'il ne met fin à une pratique assise : les actions de nature purement civile, indépendantes de toute infraction à la loi pénale sont en effet extrêmement rares de la part des associations agréées de consommateurs. On observe également que l'action civile au sens pénal du terme est très généralement exercée devant les juridictions pénales. On observera enfin que la possibilité d'agir en justice devant les

juridictions autres que pénales ou civiles, bien qu'admise par certains des commentateurs, n'a donné lieu qu'à un nombre infime d'actions.

. **L'arrêt de la Cour de Cassation appelle une intervention législative** : l'interprétation littérale de l'expression "action civile" se concilie mal avec l'expression "devant toutes les juridictions". Les deux formules sont en vérité incompatibles, incompatibilité réelle mais paradoxale puisque les termes "action civile" avaient précisément été retenus par le législateur pour ouvrir très largement l'accès des associations agréées de consommateurs à toutes les juridictions alors pourtant que son sens juridique est à la fois clair et limité.

## II - LES MOTIFS DU PROJET DE LOI

1. La volonté de surmonter la difficulté dévoilée par l'arrêt de la Cour de Cassation constitue donc l'un des motifs du présent projet de loi dont l'article premier a pour objet de préciser, de façon explicite et dénuée d'ambiguïté, le droit pour les associations agréées de consommateurs d'agir en justice devant toutes les juridictions relativement aux faits portant un préjudice direct ou indirect à l'intérêt collectif des consommateurs, que ce préjudice trouve sa source dans une infraction pénale ou non. Il s'agit par conséquent de confirmer aux associations les droits dont elles pensaient disposer jusqu'à l'arrêt de la cour de cassation.

Mais ce motif ne justifie en réalité que l'article premier du projet de loi concernant la recevabilité de l'action des associations agréées de consommateurs. Or, le projet de loi va beaucoup plus loin puisque les articles 2 et 3 comportent d'importantes innovations de procédure partiellement fondées sur le bilan de l'application de l'article 46 de la loi Royer.

2. Un bilan de la mise en oeuvre de l'article 46 de la loi du 27 décembre 1973 a été effectué en 1983 par le Centre d'études et de recherches juridiques sur la distribution et la consommation (CERJUDICO), institution relevant de l'Université de Dijon, en liaison avec l'Institut national de la consommation. Cette étude permet de mettre en évidence les tendances fondamentales suivantes :

- l'action civile des associations de consommateurs est un **outil relativement peu utilisé** : de 1973 à 1981 inclus, le nombre total estimé des actions engagées par les associations de consommateurs serait de 2 405 actions, soit une moyenne de 300 actions par an. Selon les renseignements fournis à la commission, la période 1982-1987 n'a pas connu d'infléchissement notable de cette tendance ;

- les **juridictions pénales** ont eu à connaître de **97,4 % des actions** et les juridictions civiles de **1,2 %** seulement.

Ces chiffres permettent certes de saisir la portée pratique exacte de l'arrêt de la Cour de cassation du 16 janvier 1985. Mais

ils soulignent également combien l'action des associations de consommateurs est dépendante des décisions prises par le ministère public : **leur action se limite dans la plupart des cas à intervenir devant les juridictions pénales** après que le Parquet ou une autre partie civile ou l'administration ait pris l'initiative d'engager des poursuites. Les raisons généralement avancées pour expliquer cette timidité sont les suivantes :

. la faiblesse des moyens financiers dont disposent les associations ;

. le développement encore insuffisant de leurs services juridiques ;

. la difficulté à rassembler de façon rapide et efficace les éléments de preuve nécessaires ;

. le nombre sans doute trop important des associations agréées de consommateurs qui, joint à une insuffisante spécialisation de leur action, a pour conséquence de rendre plus difficile l'élaboration d'une stratégie d'intervention.

L'un des objectifs du projet de loi est donc d'inciter les associations agréées de consommateurs à agir devant les juridictions civiles indépendamment de toute infraction à une loi pénale. Cette volonté de "civiliser" l'action en justice dans le domaine du droit de la consommation complète, selon certains, la politique économique et sociale menée depuis les élections législatives de 1986, même si elle ne trouve pas dans cette coïncidence son unique raison d'être.

**3. Le contexte politique, économique et social dans lequel est présenté le projet de loi revêt une importance certaine pour sa compréhension.**

. Ce contexte est caractérisé par la **volonté de substituer à la réglementation administrative des activités économiques un mécanisme de régulation fondé sur la liberté et la responsabilité**. Cette émancipation de la société civile ne saurait trouver sa véritable signification que si, parallèlement à la libération des activités de production, de distribution ou de fourniture de services, les conditions de l'émergence de ce que l'on appelle faute de mieux "contre-pouvoirs" sont posées. Le projet de loi apparaîtrait ainsi comme la conséquence logique de la politique mise en oeuvre depuis dix-huit mois en France.

. Ce caractère logique ne doit cependant pas dissimuler que **la réflexion sur l'opportunité de renforcer les droits des**

consommateurs avait été engagée depuis plusieurs années : en témoigne par exemple l'institution par un décret du 25 février 1982, d'une **commission de refonte du droit de la consommation**, présidée par M. le Professeur CALAIS-AULOY. Le rapport final de cette commission est ambitieux puisqu'il propose un "Code de la consommation" riche de 323 articles... Bien que la concision du projet de loi examiné suffise à faire comprendre qu'il n'est pas le fruit des travaux de cette commission -ce que la confrontation des dispositifs confirme-, il est intéressant de souligner que certaines des réflexions émises dans le rapport coïncident avec les objectifs du projet. La commission suggère en effet :

- l'abandon de l'expression "action civile", susceptible de donner lieu à des interprétations trop restrictives ;

- de prévoir que l'action accordée aux associations agréées de consommateurs peut être exercée non seulement par celles-ci mais encore par le ministère public. Selon ce rapport, "le préjudice causé à l'intérêt collectif des consommateurs est en même temps un préjudice causé à l'intérêt général. Il est donc naturel que le ministère public puisse agir, pour obtenir le respect des règles du droit de la consommation devant les tribunaux civils comme devant les tribunaux répressifs";

- de préciser que, saisi d'une telle action, le tribunal peut "non seulement allouer une indemnité à l'organisation demanderesse, mais encore ordonner la cessation d'une pratique illicite et la diffusion d'un message informant le public du jugement rendu. L'article 46 permet implicitement de prendre de telles mesures" poursuit le rapport "mais les juges hésiteront moins à les prononcer si la loi les prévoit explicitement. L'action de l'article 46 est généralement considérée comme une action en dommages et intérêts, alors qu'elle devrait être, avant tout, une action de cessation. Il est juste que l'organisation reçoive une indemnité. Mais il est plus important pour l'intérêt collectif des consommateurs, que les juges mettent un terme aux pratiques qui lèsent cet intérêt collectif".

Ces trois recommandations correspondent aux objectifs du projet de loi dont la portée peut ainsi être mieux appréciée : il s'agit, pour certaines dispositions, d'innovations radicales et, pour d'autres, de l'explicitation de pouvoirs dont disposaient déjà implicitement les associations agréées de consommateurs ainsi que les juridictions saisies d'un litige mettant en cause l'intérêt collectif des consommateurs. Une présentation schématique du dispositif du projet de loi permet de préciser cette appréciation.

### III - PRESENTATION DU PROJET DE LOI

. Tel qu'il est soumis à l'examen du Sénat, le projet de loi comporte quatre articles respectivement consacrés à :

- la recevabilité de l'action en justice des associations agréées de consommateurs (article premier) ;

- le renforcement des pouvoirs dont sont dotées les juridictions saisies d'un litige concernant l'intérêt collectif des consommateurs (art. 2) ;

- les modalités particulières de l'ajournement du prononcé de la peine par les juridictions répressives saisies de tels litiges (art. 3) ;

- l'abrogation de l'article 46 de la loi du 27 décembre 1973, auquel se substitue en fait l'article premier du projet (art. 4).

. Chacun de ces articles fera l'objet d'un examen approfondi. Mais il est d'ores et déjà utile d'exposer, de façon délibérément très synthétique, d'une part les idées-force du projet de loi, d'autre part en quoi il innove.

#### 1. Définition du champ d'action des associations agréées de consommateurs (article premier)

. Alors que l'article 46 de la loi Royer, depuis l'arrêt de la Cour de cassation du 16 janvier 1985, n'autorise les associations agréées de consommateurs à n'agir en justice qu'en réparation du préjudice causé à l'intérêt collectif des consommateurs par une infraction à la loi pénale, l'article premier les autorise à "**agir en justice**" devant toutes les juridictions relativement aux faits portant un préjudice direct ou indirect à cet intérêt collectif.

. **La formule est à dessein très souple.** Elle a pour objet et pour effet d'éviter toute contestation relative à la recevabilité d'une action en justice des associations agréées de consommateurs dès lors que l'intérêt collectif de ceux-ci a subi un préjudice. C'est donc cette notion d'"intérêt collectif" qui est promue au rang de "noyau dur" de la définition : l'intérêt collectif se distingue en théorie de l'intérêt individuel, de l'agrégat d'intérêts individuels, et de l'intérêt social dont la sauvegarde est

confiée au ministère public. L'examen de l'article premier appellera une analyse plus serrée de cette notion : mais il importe d'ores et déjà de souligner son importance pour bien mesurer le champ d'application du projet de loi : la nécessité d'un préjudice causé à l'intérêt collectif des consommateurs.

## **2. Minoration du rôle de la sanction pénale**

L'une des idées-clés du projet de loi est d'inverser la tendance selon laquelle la sanction pénale constitue l'objectif inévitable de l'action en justice des associations de consommateurs. Trois dispositions en témoignent :

2.1. le juge, quelle que soit la juridiction à laquelle il appartient, peut ordonner au défendeur ou au prévenu toute mesure destinée à assurer le respect des lois et règlements, notamment de cesser des agissements illicites ou de supprimer dans le contrat ou le type de contrat proposé aux consommateurs une clause illicite (art. 2). L'objectif est manifestement non pas la sanction mais la cessation, et même la prévention, d'un agissement illicite ou la suppression d'une clause illicite, y compris dans le contrat-type.

2.2. l'aménagement, dans le cadre du projet de loi, de la procédure d'ajournement de la peine témoigne du même esprit (art. 3). L'autorisation donnée au juge répressif de prononcer une astreinte pour faire respecter ses injonctions, et la possibilité de supprimer en définitive l'astreinte si tout est rentré dans l'ordre, prouve que le but recherché est non pas une sanction mais la cessation d'une pratique préjudiciant aux consommateurs.

2.3. C'est dans la même optique qu'il faut apprécier cette innovation importante que constitue le droit pour le ministère public d'agir par voie principale devant les juridictions civiles au nom de l'intérêt collectif des consommateurs.

## **3. Renforcement des moyens d'action du juge**

Trois exemples de cette volonté peuvent ici aussi être fournis :

3.1. Le juge répressif se voit doté, en ce qui concerne les litiges mettant en cause l'intérêt collectif des consommateurs, de la possibilité de prononcer des astreintes ainsi que l'exécution provisoire de ses décisions. Ces pouvoirs nouveaux, joints à la possibilité de prononcer des injonctions, contribuent à

rapprocher, en ce qui concerne ces litiges, les juridictions répressives et les juridictions civiles.

3.2. Le juge pourra prononcer la diffusion par tous moyens appropriés du jugement rendu. Cette sanction peut s'avérer extrêmement lourde, tant sur le plan financier que de la renommée : aussi le projet de loi ne la prévoit-il pas uniquement à l'encontre du défendeur mais bien plutôt à l'encontre de "la partie qui succombe". Le demandeur aura ainsi un intérêt puissant à ne pas se lancer dans des actions hasardeuses ou abusives.

3.3. Il est enfin prévu que le ministère public peut produire, nonobstant les dispositions législatives contraires, les procès-verbaux ou rapports d'enquête qu'il détient. Cette disposition a pour objet de permettre au juge, notamment en cas de référé, de se prononcer en toute connaissance de cause le plus rapidement possible, en disposant des éléments de preuve déjà rassemblés.

## IV - APPRECIATION GLOBALE DU PROJET DE LOI

### 1. Une solution parmi d'autres ?

- L'option choisie par le Gouvernement pour conforter le pouvoir des consommateurs consiste à confier à certaines associations le privilège d'agir pour la défense de leur intérêt collectif. Cette solution peut sembler paradoxale puisqu'elle aboutit, au nom du libéralisme, à confier aux seules associations bénéficiant d'un agrément administratif le soin de représenter l'intérêt collectif de consommateurs pourtant présumés aptes à défendre eux-mêmes et directement leurs intérêts.

- Une autre option était envisageable : la création de l'action de groupe, c'est-à-dire de l'action permettant à de multiples consommateurs de grouper au sein d'un même procès l'action dont ils disposent individuellement. Certains avancent en effet que la solution retenue par le projet, d'une part défavorise le consommateur individuel et d'autre part est lourde de conséquences dans la mesure où la possibilité d'agir en justice dépend d'un agrément conféré par l'administration. On ne saurait, selon eux, ignorer les risques de harcèlement, malicieux ou non, à l'encontre d'un même agent économique de la part d'associations maladroites ou mal-intentionnées. A tout le moins conviendrait-il, parallèlement au renforcement des pouvoirs des associations, de prévoir un renforcement des sanctions qui leur seraient applicables en cas d'actions abusives.

- Ces critiques ne sont pas dénuées de pertinence. Il faut néanmoins considérer, en réponse, les arguments suivants :

. l'agrément a précisément pour objet de n'autoriser l'action en justice qu'à des associations justifiant de certaines conditions de sérieux. Il permet d'éviter la constitution de comités ad hoc qui, sous le coup d'une émotion ou dans un simple but de "démolition" d'un concurrent, pourrait se produire.

. la création de l'action de groupe requiert une réflexion extrêmement minutieuse : il est essentiel que la procédure soit très soigneusement examinée de façon à prévenir les déviations que certains pays étrangers qui connaissent cette action n'ont pu éviter. Une réflexion au niveau européen a été engagée dans la

perspective de la réalisation du marché unique et c'est en fonction de cette réflexion que la législation française devra être élaborée.

. le renforcement des sanctions applicables aux associations est-il nécessaire ? Les dispositions de droit commun semblent en effet présenter un caractère dissuasif certain d'autant que l'agrément n'est attribué que pour une période de cinq ans. Si une association adoptait un comportement empreint de légèreté, l'agrément pourrait donc ne pas être renouvelé.

## **2. Quelles conséquences sur le volume du contentieux ?**

- Il est très difficile de procéder à une estimation des conséquences de la réforme sur le volume du contentieux. Le flux actuel est d'environ 300 dossiers par an. Son évolution dépend en grande partie d'une part du rôle que joue effectivement le ministère public, et d'autre part de l'action et de l'organisation des associations de consommateurs.

- On doit cependant considérer que les pouvoirs explicitement conférés au juge par le projet l'autoriseraient à ordonner la suppression de clauses illicites figurant dans les contrats-types. Par là-même seraient prévenus de nombreux litiges potentiels. Il n'est donc pas exclu que la réforme proposée entraîne paradoxalement un moindre contentieux que celui qui risquerait de se produire si la réforme n'était pas mise en oeuvre.

- Cet effet est à mettre en parallèle avec celui vraisemblablement induit par l'instauration d'une action de groupe. Dans ce dernier cas, en effet, on ne saurait exclure un "appel d'air", en corrélation avec la spécialisation et le développement des activités de certains techniciens du droit que stimulerait la réunion probable de nombreux consommateurs individuels.

## **3. Un nécessaire effort de clarification**

**3.1.** Dans un souci de concision, le projet de loi regroupe au sein du seul article 2 des dispositions procédurales appelées à être mises en oeuvre devant toute juridiction saisie d'un litige concernant l'intérêt collectif des consommateurs, c'est-à-dire aussi bien les juridictions civiles que pénales ou administratives. En fait, cet article étend à ces deux dernières catégories de juridictions les règles applicables devant les juridictions civiles

en matière d'astreinte ou d'injonction et prévoit la possibilité de diffusion du jugement rendu.

3.2. Malheureusement, cette façon de procéder d'une part soulève des questions de compatibilité et d'autre part suscite des incertitudes sur la portée exacte de certaines dispositions. C'est ainsi, par exemple, qu'il faut s'interroger sur les points suivants :

. la possibilité offerte par l'article 2 à la juridiction saisie d'ordonner "toute mesure destinée à assurer le respect des lois et règlements" ne heurte-t-elle pas, s'agissant de la juridiction pénale, le **principe de la légalité des délits et des peines** énoncé par la Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen de 1789 ? La question est essentielle puisqu'elle met en cause la conformité à la Constitution de l'article 2 du projet de loi qui constitue le pivot de la réforme proposée. Il est, selon nous, extrêmement hasardeux de laisser subsister une telle disposition : il suffit, pour s'en convaincre, d'imaginer un seul instant à quelles dérives pourrait mener ce genre de formule si elle venait à se généraliser dans le domaine du droit pénal.

. la possibilité offerte par le même article à la juridiction saisie d'ordonner la suppression dans un "type de contrat" d'une clause illicite ne heurte-t-elle pas le **principe de la relativité du jugement** ? Comment cette possibilité se concilie-t-elle avec le principe de l'interdiction des arrêts de règlement posé par l'article 5 du Code civil ?

. le pouvoir d'injonction reconnu à la juridiction saisie par l'article 2 du projet de loi concerne-t-il aussi les juridictions administratives qui se verraient ainsi reconnaître, de façon adventice, un **pouvoir d'injonction à l'égard de l'Administration** dont elles n'ont jamais encore, à ce jour, bénéficié ?

. le droit reconnu au ministère public d'agir à titre principal, en tant que partie, devant les juridictions civiles pour la défense de l'intérêt collectif des consommateurs ne contribue-t-il pas à brouiller davantage encore des notions qui pourtant ne sont déjà plus claires ? Ne faut-il pas s'interroger sur la signification de ce **double mouvement de "civilisation" de l'action du ministère public d'une part et d'"action publique déguisée" reconnue aux associations agréées de consommateurs d'autre part** ? Quelle consistance donner à la notion d'intérêt collectif dès lors que le ministère public chargé de l'intérêt général peut également agir pour l'intérêt collectif ? Est-il

logique, après avoir transféré à des associations le pouvoir d'agir dans l'intérêt collectif de consommateurs présumés responsables, de réaliser un nouveau transfert d'associations présumées responsables vers le ministère public ?

**3.3.** Cet échantillon de questions soulevées par le projet de loi permet de souligner les points suivants :

. sous l'apparence anodine d'une simple mise à jour de la législation, le projet réalise en fait des réformes très importantes, dans le domaine économique bien sûr, mais aussi dans le domaine juridique ;

. cette prise de conscience de la portée réelle du texte justifie que votre Commission des Lois, conformément aux principes de rigueur qui l'animent et qui lui font privilégier la réflexion sur la précipitation, ait choisi de différer à deux reprises, le 30 septembre puis le 14 octobre, les conclusions de ses travaux. Elle n'ignore certes pas que le Conseil National de la Consommation a approuvé le 25 mars 1987 le texte de ce projet de loi, qui a également été soumis à l'examen du Conseil d'Etat. Mais ces éléments ne sont évidemment pas de nature à atténuer la responsabilité du législateur ni à infléchir le rythme de ses travaux.

. Ceux-ci ont pour objectif essentiel de parvenir à l'élaboration d'un texte lisible et applicable. C'est pourquoi, eu égard au nombre important de problèmes soulevés par les diverses dispositions du projet de loi, la Commission a choisi de spécialiser les articles du projet, en recourant à la technique des articles additionnels qui permet de consacrer un article à une idée. Ce faisant, elle n'a fait qu'appliquer le précepte selon lequel il est de bonne méthode de diviser la difficulté en autant de parcelles qu'il est requis pour la mieux résoudre. Cet effort de clarification et d'explication était au surplus rendu particulièrement nécessaire en raison de la quasi-absence de l'exposé des motifs du projet de loi. **Il est éminemment regrettable qu'une réforme aussi importante soit proposée par un texte comportant un exposé des motifs sommaire à l'appui d'un dispositif abscons.**

**3.4.** C'est en fonction de ce contexte qu'il faut apprécier le travail de la commission et les conclusions auxquelles elle a abouti. Celles-ci sont notamment fondées sur les décisions suivantes :

- **confirmation** du droit dérogatoire octroyé aux associations agréées de consommateurs par la loi du 27 décembre 1973, d'exercer les droits reconnus à la partie civile relativement aux faits portant un préjudice direct ou indirect à l'intérêt collectif des consommateurs ;

- **octroi** à ces mêmes associations d'un droit d'intervention au civil, à l'appui d'une instance introduite par un consommateur ;

- **acquiescement** aux innovations procédurales proposées par le projet de loi en ce qui concerne les modalités d'ajournement du prononcé de la peine, de diffusion du jugement rendu et de production des procès-verbaux ou rapports d'enquête, cet acquiescement s'accompagnant toutefois de quelques modifications destinés à mieux garantir les droits des justiciables.

En adoptant ces principes, la commission entend renforcer l'efficacité des actions introduites par les associations agréées de consommateurs, ainsi que par les consommateurs individuels eux mêmes, sans pour autant rompre de façon excessive avec les principes qui fondent notre système juridique ni accroître de façon incontrôlée l'émergence d'un droit dérogatoire. C'est essentiellement un effort de compatibilité qu'elle a donc accompli. C'est pourquoi elle vous propose de voter, sous réserve de l'adoption des amendements qu'elle a élaborés, le projet de loi.

## EXAMEN DES ARTICLES

### Article premier

#### Action en justice des associations agréées de consommateurs

##### 1. L'agrément des associations

Cet article se compose de trois alinéas dont les deux derniers sont la reprise littérale des deux derniers alinéas de l'article 46 de la loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat. La procédure et les conditions d'agrément des associations de consommateurs afin de les autoriser à agir en justice, fixés par ces deux alinéas, ne font l'objet d'aucun changement. Il convient en revanche d'observer que le deuxième alinéa de l'article premier, dans la mesure où il dispose qu' "un décret fixera les conditions..." impose que des textes réglementaires nouveaux se substituent à ceux actuellement en vigueur dont l'analyse fait l'objet d'une annexe au présent rapport. D'après les renseignements fournis à la commission par M. le Secrétaire d'Etat chargé de la Consommation et de la Concurrence, les nouveaux textes réglementaires seront identiques à ceux actuellement en vigueur.

Il faut toutefois observer que l'article 46 de la loi du 27 décembre 1973 précise que les unions départementales et l'union nationale des associations familiales sont dispensées de la nécessité d'obtenir cet agrément puisque le code de la famille et de l'aide sociale habilite ces unions à agir en justice relativement aux faits de nature à nuire aux intérêts moraux et matériels des familles (article 3 du décret n° 56-149 du 24 janvier 1956 portant codification des textes législatifs concernant la famille et l'aide sociale, modifié par la loi n° 75-629 du 11 juillet 1975).

Or, l'article premier du projet de loi a omis de rappeler cette dispense. La commission vous propose donc de réparer cette

omission, en précisant que les unions d'associations familiales définies à l'article 2 du code de la famille et de l'aide sociale sont dispensées de cet agrément pour agir en justice dans les conditions déterminées par l'article premier du projet de loi.

## 2. Les conditions de l'action en justice

. En dehors de cette omission, l'article premier ne propose qu'une seule et unique modification de fond à l'article 46 de la loi Royer : elle consiste à **remplacer les mots "exercer devant toutes les juridictions l'action civile" par les mots "agir en justice devant toutes les juridictions"**. Cette substitution de terme appelle néanmoins un examen des éléments définissant le droit d'action en justice des associations agréées de consommateurs.

**2.1. Les trois premiers éléments revêtent un caractère administratif et n'appellent pas de commentaires particuliers :**

- l'association doit être **régulièrement déclarée**, c'est-à-dire notamment qu'elle doit être à but non lucratif (art. 6 de la loi de 1901) ;

- elle doit avoir pour **"objet statutaire explicite la défense des intérêts des consommateurs"** : la formule n'impose donc pas que la défense de ces intérêts soit l'objet exclusif de ces associations. Une association poursuivant divers objets peut être agréée dès lors que l'un de ces objets est la défense des intérêts des consommateurs ;

- elle doit avoir été agréée dans les conditions fixées par un décret. Cet agrément ne peut être accordé qu'aux associations "indépendantes de toutes formes d'activités professionnelles", une dérogation étant cependant accordée aux sociétés coopératives de consommation. La référence aux seules "activités professionnelles" est parfois considérée comme trop étroite : la crainte est ici que les associations dépendant des principaux syndicats soient un jour ou l'autre écartelées entre d'une part les intérêts des consommateurs et, d'autre part, les intérêts des salariés d'une entreprise de production, de distribution ou de prestation de services.

**2.2. Les éléments juridiques de la définition soulèvent en revanche des questions délicates :**

- les termes **"agir en justice"**, par leur généralité même, échappent certes à cette observation. Ils ont précisément pour objet de permettre l'acception la plus large possible et de ne pas

donner prise à la contestation. Bornons-nous donc à constater que toutes les modalités de l'action en justice peuvent être utilisées, au fond comme en référé et que par conséquent, l'expression : **"même par voie de constitution de partie civile"** utilisée dans cet article est inutile. Elle a pour seul intérêt d'insister sur le fait que l'action en justice des associations n'est pas limitée aux seuls cas d'infractions à la loi pénale. Cet intérêt est donc un intérêt historique, lié au contexte dans lequel est déposé ce projet de loi. Mais l'incidence ne présente aucun intérêt juridique.

- une réflexion identique concerne la **qualité du préjudice** permettant le déclenchement de l'action : ce préjudice peut être aussi bien direct qu' "indirect", précision dont la fonction est d'éviter les limitations qu'entraîne l'exigence d'un lien "direct" entre le fait et le préjudice. Observons à ce sujet que si les syndicats peuvent n'avoir à justifier que d'un préjudice "indirect", en revanche les associations mentionnées aux articles 2-1 à 2-6 du Code de procédure pénale doivent justifier d'un préjudice direct puisqu'elles disposent, par ces textes dérogoratoires au principe, de la possibilité d' "exercer les droits reconnus à la partie civile", c'est-à-dire les droits en réparation d'un dommage causé par une infraction à la loi pénale reconnus "à tous ceux qui ont personnellement souffert du dommage **directement** causé par l'infraction" (art. 2 Code de procédure pénale). Par rapport à ces associations, les associations agréées de consommateurs jouissent donc d'un privilège certain.

- la mention selon laquelle l'action peut être portée devant **"toutes les juridictions"** suscite en revanche une certaine perplexité. Car cette expression englobe évidemment les juridictions administratives, constat qui appelle les réflexions très lapidaires suivantes :

. L'expression "devant toutes les juridictions" figurait déjà dans le texte de l'article 46 de la loi Royer. Le projet de loi n'innove donc en rien sur ce plan.

. Les juridictions administratives ne sont aucunement concernées par l'arrêt de la Cour de Cassation du 16 janvier 1985. Elles continueront donc à apprécier la recevabilité d'une action introduite par une association agréée de consommateurs selon leurs propres règles.

. L'accès aux juridictions administratives sur le fondement de l'article 46 de la loi Royer ne suscite aucun engouement de la part des associations agréées de consommateurs. Bien que les services publics locaux comme nationaux puissent donner lieu à de telles actions, celles-ci se comptent, depuis l'entrée en vigueur

de la loi Royer, sur les doigts d'une main et n'ont d'ailleurs pas pour fondement l'article 46 de cette loi. Bref, l'extension implicite aux juridictions administratives des droits d'action octroyés aux associations agréées de consommateurs ne répond, en l'état actuel des choses, à aucune nécessité juridique et à aucune préoccupation concrète.

Il faut également observer que l'expression "devant toutes les juridictions" permet aux associations agréées d'être parties dans les recours exercés devant la Cour d'Appel de Paris contre les décisions du Conseil de la Concurrence soit qu'elles soient à l'origine du recours soit qu'elles se joignent à l'instance ou même soient mises en cause par le premier président ou son délégué ou la Cour.

- Il n'est pas enfin dénué d'intérêt de noter que l'action en justice pourra s'exercer "**relativement aux faits**" portant un préjudice à l'intérêt collectif des consommateurs. Le terme englobe et dépasse très largement le seul irrespect des lois et règlements en vigueur et semble faire référence à tout acte, toute clause, portant préjudice. Comme les éléments précédents de la définition, celui-ci se trouve donc remarquable par son imprécision et sa généralité.

- c'est donc en définitive, la référence à "**l'intérêt collectif**" des consommateurs qui se trouve être, ainsi qu'il a déjà été souligné, le "noyau dur" de la définition, l'élément permettant de définir les hypothèses dans lesquelles l'action des associations agréées de consommateurs sera ou ne sera pas déclarée recevable.

### **3. La notion d'intérêt collectif**

La position théorique du problème est simple puisque l'on peut définir négativement l'intérêt collectif comme se distinguant d'une part de l'intérêt individuel, d'autre part, de l'intérêt général dont la défense incombe au Ministère public.

**La notion d'intérêt individuel** doit s'entendre bien entendu aussi bien au singulier qu'au pluriel : l'intérêt collectif n'est pas la somme des intérêts individuels des consommateurs ayant subi un préjudice qui sont membres de l'association. L'action que peuvent exercer les associations agréées de consommateurs dans l'intérêt collectif de ceux-ci n'est ni une action en représentation ni l'exercice collectif d'actions individuelles. Elle ne peut avoir pour objet la réparation d'un préjudice individuel ou de plusieurs préjudices individuels mais

uniquement celui subi par la collectivité des consommateurs, considérée en tant que telle et indépendamment de membres qui la composent.

Si la distinction intérêt individuel-intérêt collectif est donc en définitive relativement claire, reste à préciser les rapports distinguant l'intérêt collectif de l'intérêt général. Il faut tout d'abord observer que ce n'est pas parce que la défense de l'intérêt collectif est également celle de l'intérêt général que les deux notions sont assimilables : cette situation est en effet celle de toute action en réparation devant les tribunaux répressifs, de façon plus ou moins claire. L'intérêt collectif est en réalité celui que les associations de consommateur ont pour mission de défendre : c'est par rapport aux buts qu'elles poursuivent qu'il doit être défini. Causent donc un préjudice à l'intérêt collectif des consommateurs tous les faits qui lèsent directement ou indirectement la collectivité des consommateurs. La formule est largement tautologique et c'est en pratique à chaque association intentant une action qu'il revient d'apporter la preuve de la lésion de l'intérêt collectif des consommateurs. **L'intérêt à agir trouve en large partie son fondement dans la qualité à agir** que confèrent la loi et les dispositions réglementaires relatives à l'agrément des associations. C'est donc à une inversion du raisonnement normal qu'aboutit le premier alinéa de l'article premier du projet de loi.

\*

\* \*

En conclusion de ce passage en revue des éléments définissant les conditions dans lesquelles les associations agréées de consommateurs pourraient agir en justice, il convient donc d'observer la **"plasticité" des critères retenus**. Plasticité telle que l'on peut s'interroger à bon droit sur le caractère positif de la définition dont la rédaction n'a pas tant pour effet d'énumérer les éléments nécessaires pour la recevabilité de l'action que d'écarter préventivement les contestations portant sur celle-ci. En définitive, la définition étant ce qu'elle est, c'est aux juridictions saisies qu'il appartiendra de la structurer... Remarquons cependant qu'il faudrait témoigner d'une singulière maladresse dans l'argumentation pour ne pas justifier d'un fait portant un préjudice indirect à l'intérêt collectif des consommateurs...

#### 4. Position de la Commission

4.1. La Commission a considéré que l'article premier comportait deux séries de dispositions différentes : d'une part la définition de la recevabilité de l'action et d'autre part les conditions et modalités de l'agrément. La réunion au sein d'un même article de ces deux séries de dispositions se concevait dans le cadre de la loi Royer mais ne se justifie plus dès lors qu'un texte spécifique est consacré à l'action en justice des associations agréées. Il est donc préférable de **scinder l'article premier en deux articles distincts**, le premier étant consacré aux critères nécessaires pour agir en justice et le second (article additionnel) à la procédure de l'agrément. Cette scission s'accompagne des modifications suivantes :

4.2. L'article premier n'est plus constitué désormais que de deux alinéas :

. le premier alinéa stabilise la situation juridique existant depuis l'arrêt du 16 janvier 1985 de la Cour de Cassation en clarifiant la rédaction de l'ex- alinéa premier de l'article 46 de la loi Royer. Les associations agréées de consommateurs peuvent donc exercer les droits reconnus à la partie civile relativement aux faits portant un préjudice direct ou indirect à l'intérêt collectif des consommateurs. La commission conserve la définition pourtant imparfaite du préjudice requis au motif qu'elle fait partie du droit positif.

. le second alinéa précise, ainsi que cela a déjà été annoncé, que les unions d'associations familiales définies à l'article 2 du code de la famille et de l'aide sociale sont dispensées de l'agrément pour agir en justice.

4.3. Les deux derniers alinéas de l'actuel article premier font l'objet d'un **article additionnel nouveau après l'article premier**, ce transfert ne s'accompagnant que d'une seule modification : le décret fixant les conditions d'agrément des associations devra également déterminer les conditions de retrait de cet agrément. Le décret actuellement en vigueur prévoit, certes, (art. 6) que "l'agrément peut être retiré, après avis du procureur général, lorsque l'association ne remplit plus l'une des conditions ayant justifié cet agrément. L'association doit être au préalable mise à même de présenter ses observations". Mais deux observations peuvent être formulées : d'une part il semble souhaitable que la possibilité de retrait de l'agrément soit prévue par la loi puisque l'article 34 de la Constitution lui confie le soin

de fixer les règles concernant la capacité des personnes et d'autre part il paraît souhaitable que l'agrément puisse éventuellement faire l'objet d'une procédure de retrait dans l'hypothèse où une association agréée agirait en justice de façon malicieuse ou particulièrement maladroite, action susceptible de se dénouer en une condamnation pour action abusive, pour abus de constitution de partie civile ou pour dénonciation calomnieuse.

## Article 2

### Pouvoirs des juridictions saisies

#### I. Présentation de l'article

Cet article propose un certain nombre de règles dont la caractéristique commune est de favoriser l'efficacité de l'action en justice des associations de consommateurs.

**1. La réparation du dommage n'est plus l'unique objet de l'action.** La juridiction saisie aura sans aucune équivoque la possibilité d'ordonner, éventuellement sous astreinte, "toute mesure destinée à assurer le respect des lois et règlements, notamment de cesser des agissements illicites ou de supprimer dans le contrat ou le type de contrat proposé aux consommateurs une clause illicite".

Cette précision est importante : elle clarifie et renforce le rôle des associations de consommateurs qui pourront désormais intervenir de façon préventive et pour faire cesser des agissements illicites. L'action en justice dans l'intérêt collectif des consommateurs est donc appelée à connaître une évolution sensible : de technique de réparation d'un dommage, elle tend à devenir une technique de prévention ou de cessation de dommage. Il est permis d'espérer que cette évolution contribuera à diminuer le nombre potentiel des litiges et tendra à compenser l'augmentation envisageable du nombre des actions en justice fondées sur l'irrespect du droit de la consommation.

**2. La preuve des faits allégués est facilitée** par la mention selon laquelle "le ministère public peut produire, nonobstant les dispositions législatives contraires, les procès-

verbaux ou rapports d'enquête qu'il détient". Cette disposition est considérée comme essentielle par les associations de consommateurs puisqu'elle leur permettra désormais d'agir très rapidement en justice dès lors qu'elles auront préalablement alerté les agents de l'administration des faits en cause. Elles seront ainsi en mesure de saisir efficacement le juge, sachant que la preuve des faits qu'elles allèguent pourra être fournie sans retard grâce à la production des procès-verbaux ou rapports d'enquête déjà en la possession du ministère public.

**3. L'information du public sur le jugement rendu** est également facilitée par les dispositions des deux derniers alinéas de l'article 2 du projet de loi. La diffusion du jugement aura lieu bien entendu aux frais de la partie qui succombe ou du condamné et pourra être effectuée, au gré du juge, "par tous moyens appropriés", ce qui permet notamment d'utiliser les moyens radio-télédiffusés d'information. Il est enfin précisé que l'affichage, lorsqu'il est ordonné, obéit aux règles de droit commun posées par l'article 51 du code pénal. Possible dans tous les litiges dans lesquels est exercée une action en justice dans l'intérêt collectif des consommateurs, la publicité du jugement pourra donc avoir lieu même dans les cas où elle n'est pas prévue par le Code pénal.

**4. Le rôle du ministère public** connaît une évolution notable puisque celui-ci pourra désormais intervenir à titre principal devant les juridictions civiles "relativement aux faits portant un préjudice direct ou indirect à l'intérêt collectif des consommateurs". Par cette disposition, associations agréées de consommateurs et ministère public se trouvent donc dans une situation identique pour saisir les juridictions civiles alors que l'article 423 du nouveau code de procédure civile ne permet au ministère public d'agir que "pour la défense de l'ordre public à l'occasion des faits qui portent atteinte à celui-ci."

## II. Discussion

**1. Conformément aux observations déjà formulées et au principe d'action exposé, la commission vous propose une rédaction entièrement nouvelle de l'article 2 qui se trouve ainsi exclusivement consacré aux règles de procédure applicables à l'action civile. Cette rédaction permet notamment d'éviter l'écueil redoutable que constituait le droit**

reconnu aux juridictions répressives statuant au pénal d'ordonner toute mesure destinée à assurer le respect des lois et règlements. La juridiction statuant sur l'action civile pourra cependant ordonner toute mesure destinée à faire cesser des agissements illicites ou à supprimer dans le contrat ou le type de contrat **proposé** aux consommateurs une clause illicite.

2. Les conséquences logiques de cette option sont les suivantes : l'article 2 étant consacré aux seuls aspects civils de la contestation, les mesures à vocation générale qu'il contient (production de certaines pièces et publicité du jugement rendu) sont transférées dans des articles additionnels spécifiques.

3. En revanche l'article 2 ainsi restreint appelle une réflexion complémentaire au sujet des **clauses abusives** :

. La loi n° 78-23 du 10 janvier 1978 sur la protection et l'information des consommateurs de produits et de services a créé une commission des clauses abusives chargée de rechercher si les modèles de conventions habituellement proposés par les professionnels aux consommateurs contiennent des clauses qui pourraient présenter un caractère abusif. La Commission recommande la suppression ou la modification de telles clauses. Des décrets en Conseil d'État, pris après que son avis ait été recueilli, peuvent interdire, limiter ou réglementer certains types de clauses dans les contrats conclus entre professionnels et non-professionnels ou consommateurs. Le mécanisme ainsi mis en place est donc une tentative de régulation administrative de la teneur des contrats, les clauses abusives stipulées en contradiction avec les décrets étant réputées non écrites.

. Or ce système présente deux inconvénients majeurs : il fonctionne peu et il incite les juridictions à se déclarer incompétentes pour statuer sur des clauses abusives mais non illicites. La théorie de l'abus de droit est pourtant l'un des piliers du système juridique français et son transfert à une autorité administrative n'est donc pas satisfaisant. A ces considérations il faut ajouter un souci de cohérence : l'article premier du projet de loi autorise l'action en justice relativement **aux faits** portant préjudice à l'intérêt collectif des consommateurs, mais l'article 2 ne reconnaît pourtant à la juridiction saisie que le pouvoir de faire cesser ou supprimer un agissement ou une clause illicite. Il y a donc discordance entre l'action et la possibilité de statuer. C'est pourquoi la Commission a décidé de préciser dans l'article 2 que la juridiction saisie de l'action civile pourra ordonner la

suppression des clauses abusives figurant dans le contrat ou le type de contrat proposé aux consommateurs.

4. Il faut enfin observer la disparition dans le texte qui vous est proposé par la commission de la **possibilité octroyée au ministère public d'agir à titre principal devant les juridictions civiles** relativement aux faits portant un préjudice direct ou indirect à l'intérêt collectif des consommateurs.

**4.1. Quelles sont les raisons de cette innovation ?** En l'absence de toute information dans l'exposé des motifs du projet de loi, la commission a procédé à des investigations. Celles-ci aboutissent à rappeler les deux éléments suivants :

. la Commission de refonte du droit de la consommation avait suggéré cette mesure en considérant que "le préjudice causé à l'intérêt collectif des consommateurs est en même temps un préjudice causé à l'intérêt général. Il est donc naturel que le ministère public puisse agir, pour obtenir le respect des règles du droit de la consommation devant les tribunaux civils comme devant les tribunaux répressifs" ;

. les organisations de consommateurs, pour des raisons déjà exposées, sont rarement à l'origine des poursuites et leur action se limite dans la plupart des cas à intervenir après que le Parquet ou une autre partie ait pris l'initiative. Il n'est donc pas interdit de penser que l'innovation du projet de loi découle de ce constat, et que l'autorisation donnée au ministère public d'agir à titre principal devant les juridictions civiles prend acte du caractère second de l'intervention des associations de consommateurs. Mais il faut alors convenir que l'innovation jette un singulier éclairage sur la signification réelle du projet de loi puisque les organisations de consommateurs sont ainsi implicitement suspectées de ne pas être capables d'exercer concrètement les droits dérogatoires qu'elles revendiquent.

**4.2. Quelle est la portée de l'innovation ?** Les articles 421 à 429 du Nouveau Code de procédure civile définissent le rôle du ministère public en distinguant les cas dans lesquels il est partie jointe et ceux dans lesquels il est partie principale :

. le ministère public est **partie jointe** lorsqu'il intervient pour faire connaître son avis sur l'application de la loi dans une affaire dont il a communication soit parce qu'il estime devoir intervenir ou a été saisi par le juge soit parce que la loi en dispose ainsi : c'est le cas des affaires relatives à la filiation, à l'organisation de la tutelle des mineurs, à l'ouverture ou à la

modification de la tutelle des majeurs et des procédures de redressement judiciaire, d'apurement du passif ;

. le ministère public peut être **partie principale** soit d'office dans les cas spécifiés par la loi (régime des absents, des aliénés, des incapables majeurs par exemple) soit lorsqu'il agit "pour la défense de l'ordre public à l'occasion des faits qui portent atteinte à celui-ci". C'est bien sûr cette dernière expression qui est intéressante car elle permet de souligner l'évolution du rôle du ministère public réalisée par le projet de loi : celui-ci pourrait désormais agir non plus seulement lorsque l'ordre public est atteint mais également lorsque l'intérêt collectif des consommateurs est présumé avoir subi un préjudice. Sur le plan théorique il faut observer d'une part le risque d'assimilation de la notion d'ordre public à celle d'intérêt collectif d'un groupe déterminé et d'autre part l'insatisfaction intellectuelle à constater que "l'intérêt collectif des consommateurs" pourra éventuellement être pris en charge par plusieurs associations de consommateurs émettant des prétentions différentes ainsi que par le ministère public... Sur le plan pratique, il convient de s'interroger uniquement sur les moyens concrets d'action du ministère public : celui-ci disposera-t-il des effectifs et du temps suffisants pour exercer ces nouveaux pouvoirs ?

4.3. Il apparaît par conséquent inopportun de conserver la disposition du projet de loi permettant au ministère public d'agir en tant que partie principale devant les juridictions civiles pour préserver l'intérêt collectif des consommateurs. En vertu du droit commun, il peut agir pour la défense de l'ordre public à l'occasion de faits portant atteinte à celui-ci : il est inutile d'aller plus loin et de brouiller encore les perspectives en ajoutant à la création d'une action publique déguisée au bénéfice des associations agréées de consommateurs le droit pour le ministère public d'être partie principale dans un litige d'ordre purement privé.

### Article 3

#### **Modalités d'ajournement de la peine par la juridiction répressive**

1. Les articles 469-1 et 539-1 du Code de procédure pénale autorisent le tribunal, en matière de délits et de contraventions, à ajourner le prononcé de la peine d'un prévenu déclaré coupable. Cette séparation en deux phases bien distinctes de la délibération sur la culpabilité et de la délibération sur la peine, introduite dans notre droit pénal par la loi n° 75-624 du 11 juillet 1975, a pour objet de prendre en compte les possibilités de reclassement du prévenu, la réparation prochaine du dommage causé, et la cessation du trouble résultant de l'infraction.

2. L'article 3 du projet de loi accomode sur quelques points ces règles de procédure en ce qui concerne les litiges nés d'une action en justice dans l'intérêt collectif des consommateurs.

. **Les conditions** dans lesquelles le prononcé de la peine peut être ajourné sont laissées à l'appréciation de la juridiction saisie alors que l'article 469-3 du Code de procédure pénale ne l'autorise que "lorsqu'il apparaît que le reclassement du prévenu est en voie d'être acquis, que le dommage causé est en voie d'être réparé, compte-tenu des ressources du prévenu, et que le trouble résultant de l'infraction va cesser". Le libellé de ces conditions est tel que l'on conçoit à la vérité fort bien que l'article 3 du projet de loi ait renoncé à la mention de toute condition de ce type...

. L'ajournement peut être ordonné **même si le prévenu ne comparait pas en personne**, alors que l'article 469-3 précise au contraire que "l'ajournement ne peut être ordonné qu'en présence du prévenu".

. L'ajournement ne peut intervenir qu'**une seule fois**, tandis que l'article 469-3 CPP permet de le répéter. En revanche, il n'est pas précisé dans l'article 3 du projet de loi que "la décision sur la peine intervient au plus tard un an après la première décision d'ajournement".

. L'article 3 du projet de loi dispose également que lorsque la juridiction ajourne le prononcé de la peine, "elle fixe le taux de

l'**astreinte** ainsi que la durée maximale pendant laquelle celle-ci est applicable". Il faut donc en conclure que l'ajournement s'accompagne **automatiquement** du prononcé d'une astreinte, la juridiction fixant le taux et la durée de celle-ci lors du prononcé de l'ajournement, puis la liquidant, la supprimant ou la réduisant à l'audience de renvoi.

Ainsi apparaît clairement la spécificité de l'ajournement en matière de litiges de la consommation qui est de permettre au prévenu déclaré coupable de mettre fin à l'infraction sans nuire pour autant à la poursuite de ses activités économiques. L'objectif poursuivi est moins la sanction d'une infraction que sa cessation au moindre coût économique.

. L'efficacité du dispositif est renforcée par la mention que "la décision d'injonction peut être assortie de l'exécution provisoire". Nouvelle dérogation au principe selon lequel il n'y a pas d'exécution provisoire des décisions pénales, cette mention est indispensable à l'efficacité du mécanisme.

3. Votre commission, tout en conservant intact l'esprit de cet article, en propose par amendement **une nouvelle rédaction** dont les modifications essentielles par rapport à la rédaction d'origine sont les suivantes :

. Il est clairement exposé que le prononcé d'une astreinte n'est que facultatif.

. La nature des injonctions éventuelles est également précisée. Le premier alinéa de l'article 3 mentionne en effet les "prescriptions mentionnées audit article", c'est-à-dire à l'article premier. Or ce n'est pas l'article premier mais l'article 2 qui devrait être visé. Cette rectification de pure forme opérée, le problème n'en persiste pas moins : car les prescriptions mentionnées à l'article 2 sont "toute mesure destinée à assurer le respect des lois et règlements" formulation qui, s'agissant de droit pénal, semble exagérément lâche. C'est pourquoi votre Commission, d'ailleurs consciente de l'imperfection de la solution qu'elle propose, suggère de retenir l'expression : "prescriptions qu'elle détermine et qui ont pour objet de faire cesser l'agissement illicite ou de supprimer dans le contrat ou le type de contrat proposé aux consommateurs une clause illicite".

. C'est également un souci de clarté qui l'a conduite à préciser que l'audience de renvoi devait avoir lieu, conformément d'ailleurs à ce que prévoit le droit commun de l'article 469-3 du code de procédure pénale, dans un délai maximum d'un an à compter de la décision d'ajournement.

. Il a enfin paru nécessaire à la Commission de préciser que l'astreinte est de plein droit supprimée à chaque fois qu'il est

établi que la personne concernée s'est conformée à une injonction sous astreinte prononcée par un autre juge répressif ayant ordonné de faire cesser une infraction identique à celle qui fonde les poursuites. Cette précision a pour objet d'éviter que soit froissé le principe "non bis in idem" lorsque deux juridictions répressives différentes auront par exemple à connaître d'une même infraction commise dans un contrat-type proposé aux consommateurs. La première juridiction saisie peut en effet avoir enjoint avec astreinte au coupable de supprimer la clause illicite dans un certain délai : si le coupable s'est conformé à cette injonction, il serait choquant qu'il puisse être condamné au paiement d'une astreinte par une autre juridiction saisie entre temps.

### Article additionnel après l'article 3

#### **Droit d'intervention des associations agrées de consommateurs**

L'article premier du projet de loi étant désormais consacré exclusivement à l'action civile des associations agrées de consommateurs, il a paru opportun à votre commission de renforcer les possibilités d'action en justice de celles-ci en leur conférant le droit d'intervenir dans une instance introduite devant les juridictions civiles lorsque la demande initiale a pour objet la réparation d'un préjudice subi par un ou des consommateurs. La procédure de l'intervention des associations obéira bien entendu aux règles définies par le nouveau code de procédure civile et n'appelle donc aucun commentaire particulier.

La commission entend ainsi respecter une **logique simple fondée sur la nature des intérêts en cause** : lorsque la prétention met en cause l'intérêt collectif des consommateurs, les associations bénéficient d'un privilège leur permettant d'exercer les droits reconnus à la partie civile ; lorsqu'elle met en cause des intérêts purement privés, l'association ne peut intervenir qu'en soutien à la demande initiale, en appui aux prétentions du demandeur, celui-ci conservant la maîtrise de l'évolution du litige.

## Articles additionnels après l'article 3

### Dispositions de procédure communes

Il vous est proposé d'insérer, après l'article 3 du projet de loi, deux articles additionnels nouveaux reprenant, en les modifiant, des dispositions extraites de l'article 2 du projet de loi dans sa rédaction initiale.

1. Le premier article additionnel reprend la deuxième phrase du premier alinéa de l'article 2 qui autorise le ministère public à "**produire, nonobstant les dispositions législatives contraires, les procès-verbaux ou rapports d'enquête** qu'il détient". La Commission se limite à ajouter qu'il ne peut s'agir que des pièces "dont la production est utile à la solution du litige", formule figurant dans l'article 3 de la loi n° 62-896 du 4 août 1962 relative à l'usage de documents fiscaux dans les relations de droit public et de droit privé.

2. Le second article additionnel reprend les dispositions des deux derniers alinéas de l'article 2 du projet de loi qui concernent la **diffusion du jugement rendu**. La Commission précise toutefois que cette diffusion ne peut en aucun cas avoir lieu à titre d'exécution provisoire, ce qui couvre aussi bien l'hypothèse d'une décision au fond assortie de l'exécution provisoire et frappée d'appel que l'hypothèse de l'ordonnance de référé.

### Article 4

#### Abrogation de l'article 46 de la loi du 27 décembre 1973

Deux voies pouvaient être utilisées pour opérer la réforme proposée par l'article premier du projet de loi :

- soit modifier purement et simplement la rédaction de l'article 46 de la loi du 27 décembre 1973 ;

- soit élaborer un nouveau texte et abroger en conséquence cet article 46. Cette dernière voie a été choisie afin de couper court à tout risque d'interprétation fondée sur la présence au sein de la loi du 27 décembre 1973 des dispositions relatives à l'action en justice des associations de consommateurs. Ce risque n'est pas une hypothèse d'école : la 8ème Chambre de la Cour d'Appel de Paris, dans un arrêt du 11 mai 1983, a considéré que l'exercice de l'action civile autorisée par l'article 46 de la loi du 27 décembre 1973 "n'est conféré aux associations agréées que pour autant que les faits imputables... ressortissent au domaine d'application de ladite loi, de l'ordonnance du 30 juin 1945 sur les prix illicites ou de la loi du 19 juillet 1977 sur les ententes et positions dominantes"...

Bien que le raisonnement juridique qui a conduit la 8ème chambre à adopter cette interprétation restrictive ne soit pas immédiatement perceptible, il a paru préférable aux auteurs de la réforme de consacrer un texte spécifique à l'action en justice dans l'intérêt collectif des consommateurs. C'est un souci de clarification que partage également la Commission de refonte du droit de la consommation.

#### Article additionnel après l'article 4

### **Modification rédactionnelle du Code de la famille et de l'aide sociale**

1. L'alinéa 4° de l'article 3 du Code de la famille et de l'aide sociale dispose que l'Union nationale et les unions départementales des associations familiales sont habilitées à exercer devant toutes les juridictions l'action civile relativement aux faits de nature à nuire aux intérêts moraux et matériels des familles sans avoir à justifier de "l'agrément prévu à l'article 46 de la loi n° 73- 1193 du 27 décembre 1973".

2. Par simple souci de coordination, il est donc nécessaire de substituer à cette référence celle de l'article premier du présent projet de loi. Tel est l'objet de cet article additionnel.

## Article additionnel *in fine*

### **Publicité en matière de crédit promotionnel**

Les développements les plus récents de ce qu'il est convenu d'appeler "le crédit promotionnel", notamment dans le domaine automobile, ont conduit à certaines réflexions sur les conditions de mise en oeuvre de cette technique commerciale et sur d'éventuelles propositions de type législatif qui pourraient l'encadrer.

Le crédit promotionnel consiste pour l'essentiel à proposer l'acquisition à crédit du bien offert à l'achat comme forme d'appel pour l'achat lui-même, par le jeu d'un taux de crédit très inférieur aux taux usuels. Il ne peut être mis en oeuvre que par le soutien qu'apporte l'établissement qui produit le bien à l'établissement de crédit qui consent le crédit et qui est généralement une filiale du producteur. Somme toute, la charge que constitue la bonification du crédit est assumée par le producteur.

Cette pratique est génératrice d'effets pervers importants :

. plus la durée du crédit est longue, plus les taux de celui-ci se rapprochent des taux normaux. Par conséquent, l'emprunteur ne réalise véritablement une "bonne affaire" que lorsque la durée du crédit est courte. Mais les mensualités de remboursement sont alors telles que seuls les acquéreurs disposant de revenus élevés peuvent en réalité bénéficier de la "promotion".

. le coût du crédit promotionnel est en définitive reporté sur le prix du bien vendu. Le mécanisme incite par conséquent à la hausse du prix et pénalise notamment l'acquéreur qui paie comptant son achat.

. il faut enfin observer que cette technique incite également à des modes de concurrence malsains puisque le consommateur n'est pas à même d'arbitrer réellement entre les divers produits d'un même bien.

Le procédé n'est donc guère plus acceptable que ne l'est le mécanisme voisin du "crédit gratuit". Or, toute publicité pour ce dernier type de crédit est interdite par l'article 4, deuxième alinéa, de la loi du 10 janvier 1978 relative à l'information et à la

protection des consommateurs dans le domaine de certaines opérations de crédit.

C'est pourquoi votre Commission vous propose un amendement tendant également à interdire toute publicité hors des lieux de vente en faveur du crédit promotionnel.

### **Intitulé du projet de loi**

Pour tenir compte des modifications introduites dans le dispositif du projet de loi, il est proposé de substituer à l'ancien intitulé l'intitulé suivant : projet de loi relatif aux actions en justice des associations agréées de consommateurs.

## TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
<p>Code de la famille et de l'aide sociale</p> <p>Art.2.-Il peut être créé :</p> <p>Dans chaque département, une fédération départementale dite Union départementale des associations familiales, composée comme il est prévu à l'article 4 ;</p> <p>Au niveau national, une fédération dite Union nationale des associations familiales, composée comme il est prévu à l'article 5.</p>	<p>Article premier.</p> <p>Les associations régulièrement déclarées ayant pour objet statutaire explicite la défense des intérêts des consommateurs peuvent, si elles ont été agréées à cette fin, agir en justice devant toutes les juridictions, même par voie de constitution de partie civile, relativement aux faits portant un préjudice direct ou indirect à l'intérêt collectif des consommateurs.</p> <p>Un décret fixera les conditions dans lesquelles les associations de défense des consommateurs pourront être agréées, après avis du ministère public, compte tenu de leur représentativité sur le plan national ou local.</p> <p>L'agrément ne peut être accordé qu'aux associations indépendantes de toutes formes d'activités professionnelles. Toutefois, les associations émanant de sociétés coopératives de consommation, régies par la loi du 7 mai 1917 et les textes subséquents, pourront être agréées si elles satisfont par ailleurs aux conditions qui seront fixées par le décret susvisé.</p>	<p>Article premier.</p> <p>Les associations...</p> <p>...fin, exercer les droits reconnus à la partie civile relativement...</p> <p>...</p> <p>consommateurs.</p> <p><i>Les unions d'associations familiales définies à l'article 2 du code de la famille et de l'aide sociale sont dispensées de l'agrément pour agir en justice dans les conditions prévues au présent article.</i></p> <p><i>Alinéa supprimé</i></p> <p>Article additionnel après l'article premier</p> <p><i>Un décret fixe les conditions dans lesquelles les associations de défense des consommateurs peuvent être agréées, après avis du ministère public, compte tenu de leur représentativité sur le plan national ou local ainsi que les conditions de retrait de cet agrément.</i></p>

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

*L'agrément ne peut être accordé qu'aux associations indépendantes de toutes formes d'activités professionnelles. Toutefois, les associations émanant de sociétés coopératives de consommation, régies par la loi du 7 mai 1917 et les textes subséquents, pourront être agréées si elles satisfont par ailleurs aux conditions qui seront fixées par le décret susvisé.*

Art. 2.

Art. 2.

Les associations de consommateurs mentionnées à l'article premier et agissant dans les conditions précisées à cet article ou le ministère public agissant par voie principale dans les mêmes conditions peuvent demander à la juridiction saisie, le cas échéant sous astreinte, d'ordonner au défendeur ou au prévenu toute mesure destinée à assurer le respect de lois et règlements, notamment de cesser des agissements illicites ou de supprimer dans le contrat ou le type de contrat proposé aux consommateurs une clause illicite. *Le ministère public peut produire, nonobstant les dispositions législatives contraires, les procès-verbaux ou rapports d'enquête qu'il détient.*

Les associations ...  
...article  
peuvent demander à la juridiction civile statuant sur l'action civile ou à la juridiction répressive statuant sur l'action civile d'ordonner au défendeur ou au prévenu, le cas échéant sous astreinte, toute mesure destinée à faire cesser des agissements illicites ou à supprimer...

...clause illicite.

La juridiction saisie peut ordonner, aux frais de la partie qui succombe ou du condamné, la diffusion par tous moyens appropriés, y compris l'affichage, de l'information au public du jugement rendu.

*Elles peuvent également demander à la juridiction saisie d'ordonner, le cas échéant sous astreinte, la suppression de clauses abusives dans le contrat ou le type de contrat proposé aux consommateurs.*

Code pénal.

Art. 51. - Dans les cas spécialement prévus par la loi, les tribunaux pourront ordonner que leur décision sera affichée en caractères très apparents, dans les lieux qu'ils indiquent, aux frais du condamné.

Lorsque la juridiction ordonne l'affichage d'une information en application de l'alinéa précédent, il est procédé à celui-ci dans les conditions et sous les peines prévues par l'article 51 du code pénal.

*Alinéa supprimé*

Sauf disposition contraire de la loi, cet affichage sera prononcé pour une durée qui ne pourra excéder deux mois en matière de crimes ou de délits.

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
<p>La suppression, la dissimulation et la lacération totale ou partielle des affiches apposées conformément au présent article, opérées volontairement, seront punies d'une amende de 500 F à 15 000 F et d'un emprisonnement de un mois à six mois ou de l'une de ces deux peines seulement ; il sera procédé de nouveau à l'exécution intégrale de l'affichage aux frais du condamné.</p>	<p style="text-align: center;">Art. 3.</p> <p>La juridiction répressive saisie dans les conditions de l'article premier peut, après avoir déclaré le prévenu coupable, ajourner le prononcé de la peine en lui enjoignant de se conformer aux prescriptions mentionnées audit article dans un délai qu'elle détermine. Dans ce cas, elle fixe le taux de l'astreinte ainsi que la durée maximale pendant laquelle celle-ci est applicable.</p> <p>L'ajournement ne peut intervenir qu'une seule fois. La décision d'injonction peut être assortie de l'exécution provisoire. L'ajournement peut être ordonné même si le prévenu ne comparait pas en personne.</p> <p>A l'audience de renvoi, la juridiction statue sur la peine et liquide l'astreinte, s'il y a lieu. Elle peut, le cas échéant, supprimer cette dernière ou en réduire le montant. L'astreinte est recouvrée par le comptable du Trésor comme une amende pénale. Elle ne peut donner lieu à contrainte par corps.</p>	<p style="text-align: center;">Art. 3.</p> <p>La juridiction...</p> <p>...enjoignant, sous astreinte le cas échéant, de se conformer dans un délai fixé aux prescriptions qu'elle détermine et qui ont pour objet de faire cesser l'agissement illicite ou de supprimer dans le contrat ou le type de contrat proposé aux consommateurs une clause illicite.</p> <p>Dans le cas où la juridiction répressive assortit l'ajournement d'une astreinte, elle doit en prévoir le taux et la date à compter de laquelle elle commencera à courir. L'ajournement, qui ne peut intervenir qu'une seule fois, peut être décidé même si le prévenu ne comparait pas en personne. Le juge peut ordonner l'exécution provisoire de la décision d'injonction.</p> <p>A l'audience de renvoi, qui doit intervenir au plus tard dans le délai d'un an à compter de la décision d'ajournement, la juridiction statue...</p> <p>... corps.</p>

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

*L'astreinte est de plein droit supprimée à chaque fois qu'il est établi que la personne concernée s'est conformée à une injonction sous astreinte prononcée par un autre juge répressif ayant ordonné de faire cesser une infraction identique à celle qui fonde les poursuites.*

Article additionnel après  
l'article 3

*Les associations mentionnées à l'article premier peuvent intervenir, à titre accessoire, devant les juridictions civiles, lorsque la demande initiale a pour objet la réparation d'un préjudice subi par un ou des consommateurs.*

Article additionnel après  
l'article 3

*Le ministère public peut produire devant la juridiction saisie, nonobstant les dispositions législatives contraires, les procès-verbaux ou rapports d'enquête qu'il détient, dont la production est utile à la solution du litige.*

Article additionnel après  
l'article 3

*La juridiction saisie peut ordonner la diffusion par tous moyens appropriés de l'information au public du jugement rendu. Lorsqu'elle ordonne l'affichage de l'information en application du présent alinéa, il est procédé à celui-ci dans les conditions et sous les peines prévues par l'article 51 du code pénal.*

*Cette diffusion a lieu aux frais de la partie qui succombe ou du condamné, ou de la partie civile lorsque les poursuites engagées à son initiative ont donné lieu à une décision de relaxe.*

*Cette diffusion ne peut en aucun cas avoir lieu à titre d'exécution provisoire.*

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
<p>Loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat.</p>	<p>Art. 4</p>	<p>Art. 4.</p>
<p>Art. 46. - Sans préjudice des dispositions de l'article 3 du décret n° 56-149 du 24 janvier 1956, les associations régulièrement déclarées ayant pour objet statutaire explicite la défense des intérêts des consommateurs peuvent, si elles ont été agréées à cette fin, exercer devant toutes les juridictions l'action civile relativement aux faits portant un préjudice direct ou indirect à l'intérêt collectif des consommateurs.</p>	<p>L'article 46 de la loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat est abrogé.</p>	<p>Sans modification</p>
<p>Un décret fixera les conditions dans lesquelles les associations de défense de consommateurs pourront être agréées après avis du ministère public, compte tenu de leur représentativité sur le plan national ou local.</p>		
<p>L'agrément ne peut être accordé qu'aux associations indépendantes de toutes formes d'activités professionnelles. Toutefois, des associations émanant de sociétés coopératives de consommation, régies par la loi du 7 mai 1917 et des textes subséquents, pourront être agréées si elles satisfont par ailleurs aux conditions qui seront fixées par le décret susvisé.</p>		
<p>Code de la famille et de l'aide sociale,</p>		<p>Article additionnel après l'article 4</p>
<p>Art.3.-L'Union nationale et les unions départementales des associations familiales sont habilitées, sans préjudice de tous les droits et prérogatives pouvant résulter de leurs statuts, à :</p> <p>.....</p>		<p>A l'alinéa 4° de l'article 3 du code de la famille et de l'aide sociale, les mots "et à l'article 46 de la loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973" sont remplacés par les mots :</p>

Texte en vigueur

4°. Exercer devant toutes les juridictions, sans avoir à justifier d'un agrément ou d'une autorisation préalable de l'autorité publique, notamment des agréments prévus à l'article 289, alinéa 3, du code pénal et à l'article 46 de la loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973, l'action civile relativement aux faits de nature à nuire aux intérêts moraux et matériels des familles.

Loi n° 78-22 du 10 janvier 1978 relative à l'information et à la protection des consommateurs dans le domaine de certaines opérations de crédit

Art.4.-Toute publicité faite, reçue ou perçue en France qui, quel que soit son support, porte sur l'un des prêts, contrats ou opérations de crédit visés à l'article 2 ci-dessus doit préciser l'identité du prêteur, la nature, l'objet et la durée de l'opération proposée ainsi que le coût total et, s'il y a lieu, le taux effectif global du crédit et les perceptions forfaitaires par dossier et par échéance.

Est interdite toute publicité hors des lieux de vente comportant la mention "crédit gratuit" ou concernant la prise en charge totale ou partielle des frais de crédit par le vendeur.

Loi n° 66-1010 du 28 décembre 1966 relative à l'usure, aux prêts d'argent et à certaines opérations de démarchage et de publicité

Article premier.-Constitue un prêt usuraire tout prêt conventionnel consenti à un taux effectif global qui excède, au moment où il est consenti, de plus d'un quart, le taux effectif moyen

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

*"et à l'article premier de la loi n° du relative à l'action en justice dans l'intérêt collectif des consommateurs."*

Article additionnel in fine

*Le deuxième alinéa de l'article 4 de la loi n° 78-22 du 10 janvier 1978 relative à l'information et à la protection des consommateurs dans le domaine de certaines opérations de crédit est complétée par la phrase suivante :*

*"Est également interdite hors des lieux de vente toute publicité portant sur un crédit attaché à l'acquisition d'un bien de consommation d'une ou plusieurs marques, à l'exception de toute autre, et d'un taux inférieur de plus de 15 % à la limite inférieure des taux effectifs moyens pratiqués le semestre précédent par les établissements de crédit, au titre des crédits aux particuliers consentis pour le finance-*

Texte en vigueur

pratiqué au cours du trimestre précédent par les banques et les établissements financiers enregistrés par le conseil national du crédit pour des opérations de même nature comportant des risques analogues, s'il n'existe pas de décision du conseil national du crédit ayant pour effet d'apporter une limitation à la rémunération exigée des emprunteurs pour les opérations de l'espèce ou qui excède, s'il en existe une, le taux effectif admis par cet organisme

Les crédits accordés à l'occasion de ventes à tempérament sont, pour l'application du présent texte, assimilés à des prêts conventionnels et considérés comme usuraires dans les mêmes conditions que les prêts d'argent ayant le même objet.

En tout état de cause, est usuraire tout prêt dont le taux effectif global excède, au moment où il est consenti, le double du taux moyen de rendement effectif des obligations émises au cours du semestre précédent. Ce taux plafond peut être majoré, pour certaines catégories d'opérations qui, en raison de leur nature, comportent des frais fixes élevés, de perceptions forfaitaires fixées par le ministre de l'économie et des finances après, vis du conseil national du crédit.

Un décret fixera les conditions dans lesquelles sera assurée la publicité des taux effectifs moyens visés à l'alinéa 1er et des taux maxima admis par le conseil national du crédit pour les opérations réglementées par cet organisme. Il précisera l'indice auquel il conviendra de se référer pour l'application du troisième alinéa ci-dessus et les conditions dans lesquelles il sera tenu compte des variations de cet indice.

Texte du projet de loi

Intitulé

Projet de loi relatif à l'action en justice dans l'intérêt collectif des consommateurs

Propositions de la commission

*ment des achats et ventes à tempérament de biens de consommation, publiée en application du premier alinéa de l'article premier de la loi n° 66-1010 du 28 décembre 1966 relative à l'usure, aux prêts d'argent et à certaines opérations de démarchage et de publicité."*

Intitulé

Projet de loi relatif aux actions en justice des associations agréées de consommateurs

## ANNEXE N° 1

### L'AGREMENT DES ASSOCIATIONS

Trois textes déterminent les conditions et les modalités de l'agrément dont doivent jouir les associations de consommateurs pour exercer les droits définis à l'article 46 de la loi d'orientation du commerce et de l'artisanat.

#### I - L'article 46 de la loi du 27 décembre 1973

Cet article pose les principes suivants :

- . l'association doit être régulièrement déclarée ;
- . elle doit avoir pour objet statutaire explicite la défense des intérêts des consommateurs ;
- . elle doit être indépendante de toutes formes d'activités professionnelles, cette condition ne s'appliquant cependant pas aux associations émanant de sociétés coopératives de consommation régies par la loi du 7 mai 1917 ;
- . elle doit satisfaire à des normes de représentativité fixées par décret ;
- . le ministère public doit donner un avis sur la demande d'agrément.

#### II - Le décret n° 74-491 du 17 mai 1974

1. Pour obtenir l'agrément, l'association doit justifier des conditions suivantes :

- . une année d'existence à compter de sa déclaration ;
- . une activité effective et publique, pendant cette période, en vue de la défense des intérêts des consommateurs. Sont prises notamment en compte la réalisation et la diffusion de publications, la tenue de réunions d'informations et de permanences ;
- . un nombre minimum de 10 000 membres cotisant individuellement, les associations se livrant à des activités de recherche et d'analyse de caractère scientifique pouvant être dispensées de cette condition ;
- . la condition précédente (exigence de 10 000 membres) ne concerne toutefois que les associations nationales. Le décret prévoit donc que :
  - . les associations locales, départementales ou régionales doivent justifier d'un nombre suffisant de membres cotisant individuellement eu égard au cadre territorial de leur activité ;
  - . lorsque l'association a une structure fédérale ou confédérale, il est tenu compte du nombre total de cotisants des associations la constituant.

2. L'agrément est accordé pour 5 ans. Il est renouvelable dans les mêmes conditions que l'agrément initial. Lorsque plusieurs associations dont l'une au moins est agréée se transforment en une seule, l'agrément doit être à nouveau sollicité, la condition d'ancienneté n'étant toutefois pas exigible.

3. Le refus d'agrément doit être motivé et notifié dans un délai de six mois à compter de la délivrance du récépissé de la demande. Passé ce délai, l'agrément est réputé accordé.

4. L'agrément peut être retiré, après avis du procureur général, lorsque l'association ne remplit plus l'une des conditions ayant justifié cet agrément. L'association doit être au préalable mise à même de présenter ses observations.

5. L'agrément des associations nationales est accordé par arrêté conjoint du garde des sceaux, ministre de la justice, et du ministre de l'économie et des finances. Il est publié au Journal officiel de la République française.

L'agrément des associations locales, départementales ou régionales est accordé par arrêté du préfet du département dans lequel l'association a son siège social. Il est publié au recueil des actes administratifs.

### III - L'arrêté du 17 mai 1974

. Cet arrêté fixe le contenu du dossier que les associations doivent déposer lors de la demande d'agrément. Ce dossier doit notamment comporter :

- la liste des membres dirigeants de l'association ;
- un rapport financier comprenant un tableau retraçant les ressources et les charges financières de l'association et précisant le montant des cotisations et leur produit.

. Un dossier identique doit être adressé chaque année à la direction départementale du commerce intérieur et des prix auprès de laquelle la demande d'adhésion a été déposée.

### IV - Bilan de la réglementation

. Vingt associations nationales de consommateurs bénéficient au 1er janvier 1986 de l'agrément. Il faut observer que les grandes centrales syndicales ont toutes créé leur propre organisation de consommateurs.

. Cette situation diffère donc très nettement de celle existant dans la plupart des pays étrangers où n'existent le plus souvent qu'une ou deux associations de consommateurs.

. Selon M. Gilles PAISANT (JCP Consommation - Fasc. 1200 - n° 16) "on a pu établir qu'en moyenne en 1984 il y avait sept associations de défense des consommateurs par département... La généralité des associations départementales bénéficient d'un agrément préfectoral".

. Cette situation est susceptible de soulever de délicats problèmes juridiques lorsque plusieurs organisations interviennent dans la même affaire en représentant chacune "l'intérêt collectif des consommateurs".

## ANNEXE N° 2

### SANCTIONS EN CAS D'ACTIIONS ABUSIVES

#### 1. DIFFUSION DU JUGEMENT

. Le projet de loi prévoit la diffusion du jugement "aux frais de la partie qui succombe ou du condamné". Cette disposition peut donc s'appliquer en cas d'action abusive de la part d'une association.

. La Commission propose, par amendement, de prévoir également le cas de relaxe lorsque les poursuites ont été engagées à l'initiative de la partie civile.

. Cette sanction éventuelle, susceptible de s'effectuer "par tous moyens appropriés", est de nature à dissuader les associations d'engager des actions abusives, d'autant qu'elle s'ajoute aux sanctions de droit commun énumérées ci-après, indépendamment des demandes reconventionnelles qui peuvent bien entendu être présentées ou des actions en dommages-intérêts qui peuvent être intentées.

#### 2. DISPOSITIONS RELATIVES A L'ABUS D'ACTION

##### 2.1. Le nouveau code de procédure civile prévoit :

. Art. 32-1 : celui qui agit en justice de manière abusive peut être condamné à une amende civile de 100 à 10 000 F, sans préjudice des dommages-intérêts qui seraient réclamés.

. Art. 559 : sanctions identiques en cas d'appel abusif.

. Art. 581 : sanctions identiques en cas de recours abusif.

. Art. 628 : le demandeur en cassation qui succombe dans son pourvoi peut, en cas de recours jugé abusif, être condamné à une amende civile dont le montant ne peut excéder 20 000 F et, dans les mêmes limites, au paiement d'une indemnité envers le défendeur.

##### 2.2. Code de procédure pénale

. Art. 91 Quand, après une information ouverte sur constitution de partie civile, une décision de non-lieu a été rendue, l'inculpé et toutes personnes visées dans la plainte, et sans préjudice d'une poursuite pour dénonciation calomnieuse, peuvent, s'ils n'usent de la voie civile, demander des dommages-intérêts au plaignant dans les formes indiquées ci-après :

L'action en dommages-intérêts doit être introduite dans les trois mois du jour où l'ordonnance de non-lieu est devenue définitive. Elle est portée par voie de citation devant le tribunal correctionnel où l'affaire a été instruite. Ce tribunal est immédiatement saisi du dossier de l'information terminée par une ordonnance de non-lieu, en vue de sa communication aux parties. Les débats ont lieu en chambre du conseil ; les parties, ou leurs conseils, et le ministère public sont entendus. Le jugement est rendu en audience publique.

En cas de condamnation, le tribunal peut ordonner la publication intégrale ou par extraits de son jugement dans un ou plusieurs journaux qu'il désigne, aux frais du condamné. Il fixe le coût maximum de chaque insertion.

. Art. 472. Dans le cas de **relaxe**, lorsque la partie civile a elle-même mis en mouvement l'action publique, le tribunal statue par le même jugement sur la demande en dommages-intérêts formée par la personne acquittée contre la partie civile pour abus de constitution de partie civile.

### **3. FRAIS ET DEPENS**

#### **3.1. Nouveau code de procédure civile**

. Art. 696 : la partie perdante est condamnée aux dépens à moins que le juge, par décision motivée, n'en mette la totalité ou une fraction à la charge d'une autre partie.

. Art. 700 : lorsqu'il paraît inéquitable de laisser à la charge d'une partie les sommes exposées par elle et non comprises dans les dépens, le juge peut condamner l'autre partie à lui payer le montant qu'il détermine.

#### **3.2. Code de procédure pénale**

. Art. 475. La partie civile qui succombe est tenue des frais.

Le tribunal peut toutefois, par décision spéciale et motivée, l'en décharger en tout ou en partie.

(Doit être assimilée à la partie civile qui succombe, celle qui se désiste implicitement ou expressément. - Paris, 29 juin 1966, D. 1967, Somm. 35).

. Art. 475-1. Lorsqu'il apparaît inéquitable de laisser à la charge de la partie civile les sommes exposées par elle et non comprises dans les frais et dépens, le juge peut condamner l'auteur de l'infraction à lui payer le montant qu'il détermine.

ANNEXE 3

**ASSOCIATIONS AGREES DE CONSOMMATEURS ET  
DROIT DE LA CONCURRENCE**

Pour apprécier pleinement la portée et la signification du projet de loi, il est nécessaire de rappeler le rôle que l'ordonnance n° 86-1243 du 1er décembre 1986 relative à la liberté des prix et de la concurrence attribue aux associations agréées de consommateurs.

. l'article 5 de l'ordonnance leur permet de demander au Conseil un avis sur toute question de concurrence concernant "les intérêts dont elles ont la charge".

. l'article 11 leur permet de saisir le Conseil pour toute affaire concernant les intérêts dont elles ont la charge. Cette saisine peut aboutir, de la part du Conseil, au prononcé de sanctions ou injonctions, à la prise de mesures conservatoires telles que la suspension de la pratique concernée ou le retour à l'état antérieur, à la transmission du dossier au Procureur de la République en vue de poursuites pénales.

Le Conseil peut ordonner aux intéressés de mettre fin aux pratiques anticoncurrentielles dans un délai déterminé ou imposer des conditions particulières. Il peut infliger une sanction pécuniaire dont le montant maximum est, pour une entreprise, de 5 % du montant du chiffre d'affaires hors taxes réalisé en France au cours du dernier exercice clos et, lorsque le contrevenant n'est pas une entreprise, de dix millions de francs, soit un milliard de centimes. Il peut enfin ordonner la publication de sa décision.

. ces règles ne sont applicables que dans le cadre des articles 7 et 8 de l'ordonnance dont la rédaction est la suivante :

Art. 7. - Sont prohibées, lorsqu'elles ont pour objet ou peuvent avoir pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence sur un marché, les actions concertées, conventions, ententes expresses ou tacites ou coalitions, notamment lorsqu'elles tendent à :

1. limiter l'accès au marché ou le libre exercice de la concurrence par d'autres entreprises ;
2. faire obstacle à la fixation des prix par le libre jeu du marché en favorisant artificiellement leur hausse ou leur baisse ;
3. limiter ou contrôler la production, les débouchés, les investissements ou le progrès technique ;
4. répartir les marchés ou les sources d'approvisionnement.

Art. 8. - Est prohibée, dans les mêmes conditions, l'exploitation abusive par une entreprise ou un groupe d'entreprise :

1. d'une position dominante sur le marché intérieur ou une partie substantielle de celui-ci ;
2. de l'état de dépendance économique dans lequel se trouve, à son égard, une entreprise cliente ou fournisseur qui ne dispose pas de solution équivalente.

Ces abus peuvent notamment consister en refus de vente, en ventes liées ou en conditions de vente discriminatoires ainsi que dans la rupture de relations commerciales établies, au seul motif que le partenaire refuse de se soumettre à des conditions commerciales injustifiées.

. Il ressort donc clairement de ces dispositions que, dans le domaine du droit de la concurrence, les associations agréées de consommateurs jouissent de droits très étendus leur permettant d'avoir une action efficace par la saisine du Conseil de la Concurrence, organisme administratif de nature non juridictionnelle selon la décision des 22-23 janvier 1987 du Conseil Constitutionnel.