

N° 28

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1994-1995

Annexe au procès-verbal de la séance du 12 octobre 1994.

PROJET DE LOI

concernant les clauses abusives, la présentation des contrats, le démarchage, les activités ambulantes, le marquage communautaire des produits et les marchés de travaux privés.

PRÉSENTÉ

Au nom de M. Edouard BALLADUR,

Premier ministre,

Par M. Edmond ALPHANDÉRY,

ministre de l'économie.

(Renvoyé à la commission des Affaires économiques et du Plan, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

Consommation. – Activités ambulantes - Clauses abusives - Contrats - Démarchage - Marchés de travaux privés - Marquage communautaire des produits - Union européenne - Code de la consommation.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Le présent projet de loi est, d'une part, destiné à mettre notre droit interne en conformité avec le droit communautaire sur trois aspects : les clauses abusives et la présentation des contrats (I), le démarchage et les activités ambulantes (II) et le marquage communautaire des produits (III) ; d'autre part, il modifie l'article 1799-1 du code civil, relatif aux marchés de travaux privés.

I. — CLAUSES ABUSIVES ET PRÉSENTATION DES CONTRATS (ART. PREMIER À 5 DU PROJET DE LOI)

La transposition de la directive 93/13/C.E.E. du 5 avril 1993 concernant les clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs nécessite la modification de quelques articles législatifs du code de la consommation (transposition de la directive prévue avant le 31 décembre 1994).

La législation française relative aux clauses abusives (art. L. 132-1 et suivants du code de la consommation) répond déjà en grande partie aux exigences communautaires. Sur ces points, le droit existant est maintenu.

Le projet ne concerne que les dispositions de la directive devant impérativement être transposées dans la mesure où notre législation nationale est plus restrictive. Elles sont relatives à :

— la définition de la clause abusive : le projet reprend la définition de la directive, la définition française étant assortie de certaines restrictions (limitation des domaines du contrat couvert, établissement d'un abus de puissance économique) ;

— l'appréciation du caractère abusif : le texte proposé transcrit les précisions apportées par la directive sur les contrats dépendant l'un de l'autre ainsi que sur l'adéquation du prix au bien vendu ou au service offert ;

— la clarté et l'interprétation des clauses contractuelles : la directive institue une exigence de clarté des clauses et dispose qu'en cas de doute sur le sens d'une clause, l'interprétation la plus favorable au consommateur prévaut. Le projet transpose en droit français ces exigences auxquelles le code civil (notamment l'art. 1162) ne répond qu'imparfaitement ;

— les contrats régis par la loi d'un pays tiers à l'Union européenne, mais présentant un lien étroit avec le territoire des Etats membres : le texte proposé permet de ne pas priver de la protection légale les consommateurs concernés par ces contrats.

Le projet laisse ouverte la possibilité, reconnue sans ambiguïté au juge par la Cour de cassation (notamment, arrêts du 14 mai 1991 et du 26 mai 1993), de déclarer abusive une clause et de la priver d'efficacité sans qu'un décret l'ait préalablement interdite.

Ce pouvoir du juge a été consacré par le décret du 10 mars 1993, qui confère à la commission des clauses abusives une mission d'expert auprès des tribunaux en vue de favoriser une harmonisation de la jurisprudence.

Concernant la liste des clauses abusives figurant dans l'annexe de la directive européenne, les autorités communautaires considèrent que les Etats membres sont tenus de la transposer, bien qu'elle n'ait qu'un caractère indicatif et qu'elle ne soit pas exhaustive.

Dans la mesure où la liste est illustrative et n'emporte pas d'autre effet juridique, il est proposé qu'elle figure dans une circulaire publiée au même *Journal officiel* de la République française que la loi votée et promulguée à la suite du dépôt du présent projet de loi.

II. — DÉMARCHAGE ET ACTIVITÉS AMBULANTES

A. — Démarchage (art. 6 du projet de loi).

La loi du 22 décembre 1972 (art. L. 121-21 et suivants du code de la consommation) relative au démarchage et à la vente à domicile transpose en droit français et a anticipé pour partie la directive n° 85/577/C.E.E. du 20 décembre 1985 concernant la protection des consommateurs dans le cas de contrats négociés en dehors des établissements commerciaux.

La loi française n'est pas totalement conforme à la directive car elle prévoit trois exceptions non retenues par la directive européenne (art. L. 121-22, 1^o, 2^o et 3^o).

Ces exceptions concernent le démarchage pratiqué par les vendeurs non-sédentaires, celui exercé par des petits fabricants ou producteurs (travaillant seuls ou avec leur famille) ainsi que la vente par démarchage d'accessoires pour un matériel fourni précédemment.

Ces ventes échappent au formalisme de la loi de 1972 : remise d'un document contractuel et faculté de rétractation dans les sept jours.

Constatant que la directive 85/577/C.E.E. n'a pas été pleinement transposée, les autorités communautaires ont demandé à la République française, qui l'a accepté, de procéder à la mise en conformité de la loi de 1972.

Pour respecter les engagements donnés, l'article 5 du présent projet de loi supprime les trois points de non-conformité. Ce faisant, il permet de faire disparaître les distorsions de concurrence entre les commerçants soumis aux contraintes légales et ceux qui ne le sont pas et de ne pas avantager certaines formes de paracommercialisme ou de ventes « sauvages ».

Il permet aussi de mieux protéger les consommateurs car le démarchage pratiqué hors du cadre de la protection légale peut conduire à abuser de personnes prises au dépourvu, qui, en outre, ne peuvent pas faire jouer la concurrence.

B. – Activités ambulantes (art. 7 et 8 du projet de loi).

Actuellement, les personnes qui souhaitent exercer une activité ambulante, comme par exemple la vente sur les marchés ou le porte-à-porte, sont tenues d'en faire la déclaration préalable auprès des préfetures ; il leur est remis, sous réserve qu'elles se soient immatriculées au registre du commerce et des sociétés, un récépissé dénommé « carte de commerçant non sédentaire ».

La délivrance de ces cartes est néanmoins réservée aux personnes qui possèdent en France un domicile, une résidence fixe ou un siège social. Les commerçants ou entreprises domiciliés dans un autre Etat membre ne peuvent exercer ou faire exercer une activité de commerce ambulante en France qu'à la condition de se faire délivrer un livret spécial de circulation, titre réservé aux personnes physiques

sans domicile ni résidence fixe et dont la délivrance est assujettie à des vérifications de police particulière.

Il est donc proposé de mettre fin à une discrimination manifeste en permettant la délivrance de cartes de commerçant non sédentaire à toutes les personnes possédant un domicile ou une résidence fixe, que celui-ci soit situé en France ou dans n'importe quel autre Etat membre de l'Union européenne.

III. — MARQUAGE COMMUNAUTAIRE DES PRODUITS (ART. 9 DU PROJET DE LOI)

Les directives communautaires de type « nouvelle approche » ont institué la procédure du marquage « C.E. » par laquelle les produits industriels en circulation sur le territoire de l'Union européenne sont revêtus de ce marquage faisant présumer leur conformité à certaines exigences techniques minimum.

Pour assurer l'effectivité de cette procédure, la directive 93/68/C.E. du 22 juillet 1993, qui a harmonisé les exigences essentielles et les procédures d'évaluation de la conformité initialement prévues par les directives précitées, demande aux Etats membres d'organiser un dispositif de contrôle du respect des obligations liées au marquage en permettant aux autorités de contrôle de limiter la commercialisation des produits non conformes, voire de procéder à leur retrait du marché (transposition de la directive 93/68 prévue avant le 1^{er} juillet 1994).

En l'état actuel du droit français, les autorités de contrôle ne disposent pas de tels pouvoirs, sauf en matière de santé ou de sécurité. L'article L. 215-8 du code de la consommation permet la consignation sur autorisation judiciaire, mais ses conditions strictes de mise en œuvre rendent son utilisation malaisée.

Ainsi, lorsque la non-conformité ne porte pas sur la santé ou la sécurité, les agents de contrôle sont limités à constater l'infraction et à transmettre un dossier contentieux à l'autorité judiciaire.

Or, certains professionnels peuvent trouver plus avantageux de risquer une condamnation à une peine d'amende que de renoncer à écouler des marchandises leur assurant des gains substantiels.

Par ailleurs, le principe de l'application territoriale du droit pénal et de la procédure pénale ne permet pas de poursuivre le fabricant de produits importés en France, situé à l'étranger.

Afin de dissuader l'importation, la fabrication et la commercialisation des produits qui ne sont pas conformes à l'obligation communautaire de marquage « C.E. », il apparaît nécessaire d'instituer une procédure permettant de procéder à leur consignation.

Les marchandises soumises à l'obligation communautaire de marquage « C.E. » et dépourvues de ce marquage, ou celles qui portent indûment le marquage, peuvent donc faire l'objet d'une consignation de la part des autorités de contrôle.

Il en va de même lorsque les documents justificatifs exigés par les textes relatifs au marquage C.E. ne sont pas présentés, dans un délai de quinze jours, aux agents chargés du contrôle.

Cette mesure administrative est entourée par un certain nombre de garanties procédurales : le parquet est non seulement immédiatement informé de la mise en œuvre de la mesure de consignation mais, encore reçoit dans les vingt-quatre heures le procès-verbal des opérations ; le procès-verbal est remis dans le même délai à l'intéressé.

La mise en conformité des produits au regard des textes applicables, la présentation de ces documents ou le défaut de saisine de l'autorité judiciaire dans un délai de dix jours à compter de la consignation entraîne mainlevée de plein droit de la consignation.

Le juge des référés, éventuellement saisi, apprécie la régularité de la procédure et prend toute décision de nature à garantir la conformité des produits litigieux. Si leur mise en conformité se révèle impossible, il peut en interdire la mise sur le marché.

La procédure organisée par l'article 9 du projet de loi assure ainsi l'application de textes communautaires et de droit interne dont l'objet est de préserver la sécurité et les intérêts des consommateurs, dans le respect des garanties dues aux professionnels.

IV. – CAUTIONNEMENT RELATIF AUX MARCHÉS DE TRAVAUX PRIVÉS

L'article 1799-1, inséré dans le code civil par la loi n° 94-475 du 10 juin 1994 relative à la prévention et au traitement des difficultés des entreprises a une portée générale et concerne aussi bien les maîtres d'ouvrage professionnels que les particuliers qui font exécuter des travaux pour la satisfaction de leurs besoins personnels. Si, pour ces derniers, la procédure du versement direct par l'établisse-

ment de crédit en cas de recours à l'emprunt ne pose pas de difficultés, ce système leur étant déjà appliqué par les banques spécialisées dans le crédit immobilier, il n'en est pas de même de l'institution d'un cautionnement bancaire qui risque de se révéler inopérante. En effet, la constitution d'un cautionnement représente une formalité onéreuse qui aura pour effet de renchérir d'autant le coût des travaux alors que le maître de l'ouvrage en assume le financement sur ses fonds propres. L'article 1799-1 du code civil, dans sa rédaction actuelle, risque donc de demeurer lettre morte, les maîtres d'ouvrage cherchant à éviter un surcoût et les entrepreneurs, principalement les P.M.E., cherchant à éviter de perdre des marchés. Il pourrait même inciter les particuliers à recourir au travail clandestin. C'est pourquoi l'article 10 du présent projet a pour objet d'exclure les particuliers qui réalisent des travaux immobiliers pour leur propre compte de l'obligation de constituer une caution.

PROJET DE LOI

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre de l'économie,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décète :

Le présent projet de loi concernant les clauses abusives, la présentation des contrats, le démarchage, les activités ambulantes, le marquage communautaire des produits et les marchés de travaux privés, délibéré en Conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat, sera présenté au Sénat par le ministre de l'économie, qui sera chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

TITRE PREMIER

CLAUSES ABUSIVES ET PRÉSENTATION DES CONTRATS

Article premier.

L'article L. 132-1 du code de la consommation est ainsi rédigé :

« *Art. L. 132-1.* — Dans les contrats conclus entre professionnels et non-professionnels ou consommateurs, sont abusives les clauses qui ont pour objet ou pour effet de créer, au détriment du non-professionnel ou du consommateur, un déséquilibre significatif entre les droits et obligations des parties au contrat.

« De telles clauses abusives sont réputées non écrites.

« Des décrets en Conseil d'Etat, pris après avis de la commission instituée à l'article L. 132-2, peuvent déterminer des types de clauses qui doivent être regardées comme abusives au sens du premier alinéa.

« Ces dispositions sont applicables quels que soient la forme ou le support du contrat. Il en est ainsi notamment des bons de commande, factures, bons de garantie, bordereaux ou bons de livraison, billets, tickets contenant des stipulations ou des références à des conditions générales préétablies.

« Sans préjudice des règles d'interprétation prévues aux articles 1156 à 1161, 1163 et 1164 du code civil, le caractère abusif d'une clause s'apprécie également au regard de celles contenues dans un autre contrat lorsque la conclusion ou l'exécution de ces deux contrats dépendent juridiquement l'une de l'autre.

« Ces dispositions sont applicables à toutes les clauses du contrat. Cependant, l'appréciation du caractère abusif des clauses au sens du premier alinéa ne porte ni sur la définition de l'objet principal du contrat ni sur l'adéquation du prix ou de la rémunération au bien vendu ou au service offert.

« Les dispositions du présent article sont d'ordre public. »

Art. 2.

Le chapitre III du titre III du livre premier du code de la consommation est intitulé : « Interprétation et forme des contrats ».

Art. 3.

Il est inséré, au chapitre III du titre III du livre premier du code de la consommation, après l'article L. 133-1, un article L. 133-2 ainsi rédigé :

« *Art. L. 133-2.* – Les clauses des contrats proposés par les professionnels aux consommateurs ou aux non-professionnels doivent être présentées et rédigées de façon claire et compréhensible.

« Elles s'interprètent en cas de doute dans le sens le plus favorable au consommateur. »

Art 4.

Il est créé, au titre III du livre premier du code de la consommation, un chapitre V intitulé : « Du conflit des lois relatives aux clauses abusives ».

Art. 5.

Il est inséré, dans le chapitre V du titre III du livre premier du code de la consommation, un article L. 135-1 ainsi rédigé :

« *Art. L. 135-1.* – Nonobstant toutes stipulations contraires, les dispositions de l'article L. 132-1 sont applicables lorsque la loi qui régit le contrat est autre que celle de l'un des Etats membres de l'Union européenne et que le consommateur ou le non-professionnel a son domicile sur le territoire de l'un des Etats membres de l'Union européenne et que le contrat y est proposé, conclu ou exécuté. »

TITRE II

DÉMARCHAGE ET ACTIVITÉS AMBULANTES

Art. 6.

L'article L. 121-22 du code de la consommation est ainsi modifié :

I. – La fin de la phrase du 1°, à partir des mots : « ainsi que par les personnes titulaires... », est supprimée.

II. – Les 2° et 3° sont supprimés.

Art. 7.

I. – Il est inséré, entre le premier et le deuxième alinéas de l'article premier de la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969 modifiée relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe, un alinéa ainsi rédigé :

« La même déclaration est exigée de tout ressortissant d'un des Etats membres de l'Union européenne qui justifie d'un domicile ou d'une résidence fixe depuis plus de six mois ou de son siège social dans un Etat membre de l'Union européenne autre que la France, pour l'exercice sur le territoire national d'une profession ou activité ambulante. »

II. — Au deuxième alinéa, qui devient le troisième, dudit article premier de la loi du 3 janvier 1969 susmentionnée, les mots : « ni français ni » sont remplacés par le mot : « pas ».

Art. 8.

La première phrase du premier alinéa de l'article 2 de la loi du 3 janvier 1969 susmentionnée est ainsi rédigée :

« Les personnes n'ayant ni domicile ni résidence fixe de plus de six mois, dans un Etat membre de l'Union européenne, ne peuvent exercer une activité ambulante sur le territoire national que si elles sont ressortissantes de l'un de ces Etats. »

TITRE III

MARQUAGE COMMUNAUTAIRE DE CONFORMITÉ

Art. 9.

Il est ajouté, au chapitre V du titre premier du livre II du code de la consommation, une section 5 ainsi rédigée :

« SECTION 5

« *Marquage communautaire de conformité.*

« Art. L 215-18. — I. — Les agents mentionnés à l'article L. 215-1 ci-dessus et à l'article L. 40 du code des postes et télécommunications peuvent, dans le cadre des contrôles effectués dans les limites de leur compétence et dans les lieux dans lesquels ils exercent les contrôles que leur confie la loi :

« 1° consigner les marchandises soumises à une obligation communautaire de marquage « C.E. » et dépourvues de ce marquage, et exiger leur mise en conformité ;

« 2° consigner les marchandises qui, bien que portant le marquage « C.E. », sont cependant manifestement non conformes à la réglementation du marquage qui leur est applicable et exiger leur mise en conformité.

« Le procureur de la République est informé sans délai par les agents de contrôle de la mesure de consignation.

« Ces opérations sont constatées par procès-verbal mentionnant les produits, objet de la mesure de consignation. Ces procès verbaux sont transmis au procureur de la République dans les vingt-quatre heures. Une copie est remise à l'intéressé dans les mêmes délais.

« Les marchandises consignées sont laissées à la garde de leur détenteur. La commercialisation des marchandises malgré la mesure de consignation sera punie des peines prévues aux articles 314-5 et 314-6 du code pénal.

« Cette mesure est également applicable lorsque les documents justificatifs exigés par les textes relatifs au marquage « C.E. » ne peuvent pas être présentés aux agents à l'issue d'un délai de quinze jours après qu'ils en ont formulé la demande.

« II. – La mesure de consignation est levée de plein droit :

« a) soit en cas de présentation aux agents des documents justificatifs exigés par les textes relatifs au marquage « C.E. » propres à justifier de la conformité annoncée ;

« b) soit en cas de mise en conformité des produits au regard des textes relatifs au marquage « C.E. » ;

« c) soit à défaut de saisine, par l'administration ou par le responsable de la mise sur le marché des marchandises consignées, dans les dix jours de la date du procès-verbal de consignation, du président du tribunal de grande instance dans le ressort duquel sont situés les lieux de détention des marchandises consignées.

« III. – Le président du tribunal, ou le magistrat du siège qu'il délègue à cet effet, statuant en la forme des référés, peut soit prononcer la mainlevée de la mesure de consignation, soit en cantonner les effets, soit ordonner la consignation jusqu'à mise en conformité dans le délai qu'il fixe, soit, si les marchandises ne peuvent être mises en conformité, en interdire la mise sur le marché.

« En cas de difficultés particulières liées à la mise en conformité de la marchandise, le président du tribunal de grande instance, ou le magistrat du siège délégué à cet effet, peut renouveler la mesure par ordonnance motivée.

« Si la mise en conformité des marchandises n'est pas réalisée dans le délai fixé, le président du tribunal de grande instance, ou le magistrat du siège délégué à cet effet, peut en interdire la mise sur le marché. »

TITRE IV

**CAUTIONNEMENT RELATIF
AUX MARCHÉS DE TRAVAUX PRIVÉS**

Art. 10.

Entre le troisième et le quatrième alinéas de l'article 1799-1 du code civil, est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Les dispositions de l'alinéa précédent ne s'appliquent pas lorsque le maître de l'ouvrage conclut un marché de travaux pour son propre compte et pour la satisfaction de besoins ne ressortissant pas à une activité professionnelle en rapport avec ce marché. »

Fait à Paris, le 12 octobre 1994.

Signé : Edouard BALLADUR.

Par le Premier ministre,

Le ministre de l'économie,

Signé : Edmond ALPHANDERY.