

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1966-1967

Annexe au procès-verbal de la séance du 24 novembre 1966.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1), *sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, relatif à la constatation et à la répression des infractions en matière de publicité et de prix des hôtels et restaurants,*

Par M. Pierre GARET,

Sénateur.

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi, que l'Assemblée Nationale a adopté le 28 juin dernier, a pour objet d'assortir de sanctions les prescriptions du décret n° 66-371 du 13 juin 1966 relatif au classement et aux prix des hôtels et restaurants.

(1) Cette commission est composée de : MM. Raymond Bonnefous, président ; Pierre de La Gontrie, Marcel Prélot, Marcel Champeix, vice-présidents ; Gabriel Montpied, Jean Sauvage, Modeste Zussy, secrétaires ; Octave Bajeux, Paul Baratgin, Pierre Bourda, Robert Bruyneel, Robert Chevalier, Louis Courroy, Etienne Dailly, Jean Deguise, Emile Dubois, Michel Durafour, Fernand Esseul, Paul Favre, Pierre de Félice, Pierre Garet, Jean Geoffroy, Paul Guillard, Baudouin de Hauteclouque, Léon Jozeau-Marigné, Edouard Le Bellegou, Pierre Marcilhacy, Paul Massa, Marcel Molle, Lucien De Montigny, Louis Namy, Jean Nayrou, Camille Vallin, Fernand Verdeille, Joseph Voyant.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (2^e législ.) : 1919, 1975 et in-8° 544.

Sénat : 286 (1965-1966).

Ce texte a donné lieu à une large discussion au cours de laquelle des questions fort délicates ont été évoquées. Aussi importe-t-il de rappeler quelle était la situation antérieure au 13 juin 1966, de développer l'économie du projet de loi dans la rédaction présentée par le Gouvernement, d'analyser les modifications apportées à ce texte par l'Assemblée Nationale et, enfin, de présenter la solution proposée par votre Commission.

I. — Situation antérieure au décret du 13 juin 1966.

La possibilité pour les hôtels, pensions de famille et maisons meublées d'être admis au bénéfice d'une homologation officielle, accordée par le Commissariat général au Tourisme, a été prévue pour la première fois par une loi en date du 7 juin 1937. Le maintien de l'homologation impliquait, du point de vue des prix, le respect d'un barème ; des mesures de publicité étaient organisées.

De plus, des poursuites pouvaient être engagées en application d'un décret du 1^{er} juillet 1937 relatif à la prévention et à la répression de toutes les augmentations illégitimes de prix.

La loi du 21 octobre 1940, modifiant, complétant et codifiant la législation des prix, a remplacé le décret du 1^{er} juillet 1937. En ce qui concerne l'homologation et l'affichage des prix des hôtels, pensions de famille et maisons meublées, aucune modification n'était apportée par ce texte aux dispositions antérieurement en vigueur. En matière de publicité des prix, l'article 32 de la loi prévoyait des obligations concernant les hôteliers, restaurateurs, cafetiers, ainsi que les exploitants de tous les établissements servant des denrées ou boissons alimentaires.

La loi du 4 avril 1942 relative au classement et aux prix des hôtels et restaurants a repris les règles antérieures. Il importe de souligner que l'article 13 de cette loi a confirmé le caractère contraventionnel des infractions à ses dispositions, y compris celles relatives à la publicité des prix prévues par l'article 11.

L'ordonnance n° 45-1483 du 30 juin 1945 relative aux prix a constaté par son article 71 la nullité des articles 8, 9, 10 et 12 de la loi précitée du 4 avril 1942 qui fixait le régime applicable aux prix dans les hôtels de tourisms. Les dispositions de cette ordon-

nance s'appliquaient aux prix de ces hôtels, sous la seule réserve que les arrêtés en portant fixation soient contresignés par le Ministre chargé du Tourisme.

Implicitement, les articles 11 et 13 de la loi du 4 avril 1942 étaient donc maintenus en vigueur.

Les conséquences de cette situation étaient les suivantes à la veille de la publication du décret du 13 juin 1966 :

1° *Prix* : en ce qui concerne les prix, l'ordonnance n° 45-1483 du 30 juin 1945 et, partant, l'ordonnance n° 45-1484 du même jour, relative à la constatation, la poursuite et la répression des infractions à la législation économique, qui sont d'une portée générale, s'appliquent aux établissements visés par la loi du 4 avril 1942.

2° *Publicité* : les deux ordonnances susvisées s'appliquent également aux établissements relevant de l'industrie hôtelière, à l'exception des hôtels de tourisme homologués, c'est-à-dire une faible partie de la profession (le quart environ). Cette situation est illogique au point que l'on se demande si elle ne résulte pas d'une simple inadvertance des rédacteurs des ordonnances de 1945.

3° *Contrôle* : les agents chargés de constater les infractions à la législation économique sont, en matière d'hôtellerie de tourisme, compétents en ce qui concerne les prix mais incompétents en ce qui regarde leur publicité, alors que, bien souvent, les infractions relatives à la publicité dissimulent des pratiques de prix illicites. Leur action se borne à transmettre des rapports au procureur de la République et l'expérience montre que de tels rapports ne reçoivent pas de suite.

Soucieux de développer le tourisme, le Gouvernement a pris en faveur des professionnels intéressés par cette activité, un certain nombre de mesures en matière de fiscalité, de crédit et de propagande à l'étranger. Il a jugé opportun, en contrepartie, de donner un caractère plus actuel à la réglementation concernant les professions touristiques et c'est ainsi qu'a été étudié un projet de loi destiné à faire entrer la publicité des prix dans le régime commun des ordonnances de 1945.

Ce projet de loi a, par application des articles 34 et 37 de la Constitution, été scindé en deux textes, l'un à caractère réglementaire, relatif aux règles de classement et aux prix des hôtels

et des restaurants, qui est devenu le décret n° 66-371 du 13 juin 1966. L'autre texte, à caractère législatif, est le projet de loi qui nous est présentement soumis et dont l'objet est d'assortir le décret précité de sanctions pénales puisque ce décret n'en comporte pas.

II. — Le décret du 13 juin 1966.

Ce texte régleme, d'une part, le classement des hôtels et restaurants de tourisme, et, d'autre part, l'établissement et la publicité des prix. Le décret reprend sur ces deux points les règles posées par la loi du 4 avril 1942, notamment en ce qui concerne l'obligation d'afficher les prix dans les bureaux de réception, les caisses, les chambres, etc.

Deux obligations nouvelles méritent d'être signalées :

1° Les exploitants d'hôtels de tourisme doivent déclarer une fois par an les prix qu'ils pratiqueront au cours de l'année ou de la saison suivante. Ces prix ne pourront être dépassés que sur autorisation expresse accordée conjointement par le Ministre chargé du Tourisme et par le Ministre de l'Economie et des Finances (art. 7 du décret).

2° L'obligation est faite aux mêmes exploitants de délivrer à leurs clients l'original d'une note, dont ils conserveront le double pendant un an (art. 8 du décret).

La loi du 4 avril 1942 est en grande partie abrogée par le décret. Subsiste, néanmoins, l'article 5 qui soumet à autorisation administrative l'édition et la distribution de tous guides de tourisme, annuaires ou indicateurs d'hôtels ou de restaurants.

Les dispositions de la loi de 1942 étaient sanctionnées pénalement, l'article 13 de ce texte prévoyant une amende de simple police d'un montant au taux actuel de 150 F à 1.500 F, ce qui correspond à une contravention de 5^e classe. L'article 13 n'est pas abrogé, mais il ne sanctionne plus que les infractions à l'article 5, seule disposition de la loi du 4 avril 1942 qui subsiste, ainsi que nous venons de l'indiquer.

Les dispositions du décret du 13 juin 1966 ne sont donc assorties d'aucune sanction ce qui, en fait, en rend l'application impossible. Ces sanctions seraient, en ce qui concerne la publicité, des peines délictuelles selon le vœu du Gouvernement, et des peines contraventionnelles suivant la thèse de l'Assemblée Nationale.

III. — Le projet de loi présenté par le Gouvernement.

En application de ce projet de loi, les infractions aux dispositions du décret du 13 juin 1966 sont constatées, poursuivies et réprimées dans les conditions fixées par les deux ordonnances de 1945 (article premier).

Sauf dans les cas où elles constituent des pratiques de prix illicites, ces infractions sont punies des peines prévues à l'article 39-1 de l'ordonnance n° 45-1484 du 30 juin 1945, c'est-à-dire d'une amende de 60 F à 4.000 F.

De plus, lorsque la publicité est de nature à induire en erreur le consommateur, les infractions rendent leurs auteurs passibles d'un emprisonnement de 15 jours à trois mois et d'une amende de 60 F à 3.000 F ou de l'une de ces deux peines seulement (art. 2).

Les infractions aux dispositions de l'article 8 du décret, qui imposent la remise d'une note au client, sont punies de peines plus graves (art. 3).

Le projet de loi a été profondément modifié par l'Assemblée Nationale. Celle-ci a, certes, été animée par une louable intention, mais elle est parvenue à des résultats assez discutables.

IV. — L'examen du projet de loi par l'Assemblée Nationale.

A l'article premier, l'Assemblée Nationale a donné aux infractions le caractère de contraventions dont le Gouvernement fixera la nature par voie réglementaire. Il est, toutefois, stipulé que lesdites infractions seront constatées conformément aux dispositions de l'ordonnance n° 45-1484 du 30 juin 1945, c'est-à-dire que, bien qu'il s'agisse de contraventions, compétence est donnée aux agents de la Direction générale du commerce intérieur et des prix pour leur constatation.

A l'article 2, alinéa premier, l'Assemblée a cru devoir formuler une nouvelle fois la règle suivant laquelle les pratiques de prix illicites sont des infractions relevant des ordonnances de 1945, règle qui, d'ailleurs, n'est pas contestée.

De plus, l'alinéa 2 du même article assimile à la pratique de prix illicite le fait de dépasser, sauf autorisation, les prix déclarés.

Enfin, l'article 3 est supprimé.

V. — Propositions de votre Commission.

Votre Commission a examiné attentivement ces modifications et il lui est apparu que le projet gouvernemental s'il semblait rigoureux, ce qui nous allons le voir n'était qu'une apparence, avait au moins le mérite de la cohérence.

Les infractions aux règles de publicité posées par le décret du 13 juin 1966 étaient poursuivies et sanctionnées dans les mêmes conditions que toutes les infractions aux règles de publicité dans les autres professions, y compris dans la majeure partie de la profession hôtelière. En somme, il ne s'agissait que de combler la lacune existant dans notre législation au sujet des hôtels de tourisme.

Or, les amendements votés par l'Assemblée Nationale aboutissent, en fait, à des sanctions plus sévères contrairement à l'intention de leurs auteurs. En effet, si les infractions sont des contraventions, le Gouvernement les classera à coup sûr dans la 5^e classe, ce qui se traduira par les conséquences suivantes :

— peines de prison allant jusqu'à deux mois en cas de récidive et amende pouvant atteindre 2.000 F ;

— cumul des infractions et des peines appliquées, ce qui est particulièrement grave dans ce domaine où les infractions peuvent être constatées sur une longue période (un an pour les reçus) et se multiplient rapidement, même si le fait générateur est le même. C'est ainsi qu'il y aura autant d'infractions que de chambres si les prix n'y ont pas été affichés.

— impossibilité de la transaction, cette faculté étant prévue pour les seuls délits justiciables des ordonnances du 30 juin 1945 ;

— de ce fait, poursuite certaine devant le tribunal de police d'où l'impossibilité d'éviter une inscription au casier judiciaire et, par conséquent, la radiation éventuelle de l'ordre de la Légion d'Honneur et de la Médaille militaire.

En second lieu, en réputant pratique de prix illicites (art. 2, alinéa 2) le fait de pratiquer au cours d'une année déterminée des prix supérieurs à ceux qui ont été déclarés pour insertion dans l'annuaire édité par le Commissariat au Tourisme, quand bien même ces prix seraient libres ou même seraient licites au regard des dispositions réglementaires en matière de prix lorsqu'il en existe, l'Assemblée Nationale s'est montrée beaucoup plus rigou-

reuse que ne l'était le Gouvernement. En effet, les peines prévues dans cette hypothèse par l'ordonnance n° 45-1484 sont de 60 F à 200 F d'amende, et de deux mois à deux ans d'emprisonnement, alors que, dans la rédaction initiale, ces peines consistaient en une simple amende de 60 F à 4.000 F, sans emprisonnement.

A la vérité, l'intérêt des hôteliers de tourisme est, avant tout, qu'une transaction soit conclue, ce qui évite la comparution devant le tribunal et, partant, toute condamnation. Or, la transaction n'est possible que si les ordonnances du 30 juin 1945 s'appliquent. Ce n'est pas là faire subir à l'hôtellerie de tourisme un sort particulier. C'est, au contraire, la remettre dans le droit commun qui régit l'ensemble des professions commerciales françaises, auquel elle avait jusque-là échappé par simple inadvertance. En matière de pratique de prix illicites, l'expérience montre que les affaires se terminent toujours par une transaction d'un montant raisonnable.

Ceci dit, il importe d'écarter toute peine excessive des textes, même si leur application doit demeurer exceptionnelle. C'est pourquoi votre Commission vous propose un texte transactionnel qui tend à :

1° Reprendre, pour l'article premier, le texte du Gouvernement en supprimant les peines d'emprisonnement ;

2° Revenir également au texte du Gouvernement pour l'article 2, de façon à écarter les peines rigoureuses résultant de la rédaction de l'Assemblée Nationale ;

3° Maintenir la suppression décidée par l'Assemblée Nationale de l'article 3, qui aggravait la répression en ce qui concerne la délivrance d'une note.

Il va de soi que les éléments constitutifs des infractions ainsi prévues sont ceux qui résultent des dispositions actuellement en vigueur du décret du 13 juin 1966, sinon la définition des délits échapperait au législateur au cas où une modification ultérieure dudit décret affecterait le fond même des règles qui s'y trouvent posées. Une précision est apportée au texte sur ce point.

Le tableau comparatif qui suit met en parallèle le texte présenté à l'origine par le Gouvernement, celui adopté par l'Assemblée Nationale et les propositions de votre Commission.

TABLEAU COMPARATIF

Texte présenté par le Gouvernement.

Article premier.

Les infractions aux dispositions du décret n° 66-371 du 13 juin 1966 relatif au classement et aux prix des hôtels et restaurants, ainsi qu'à celles des arrêtés pris pour leur application, sont constatées, poursuivies et réprimées dans les conditions fixées par l'ordonnance n° 45-1483 du 30 juin 1945, modifiée, relative aux prix et par l'ordonnance n° 45-1484 du 30 juin 1945 modifiée, relative à la constatation, la poursuite et la répression des infractions à la législation économique.

Art. 2.

Sauf dans les cas où elles constituent des pratiques de prix illicites passibles des peines prévues aux articles 40 et 41 de l'ordonnance n° 45-1484 du 30 juin 1945, modifiée, les infractions aux dispositions du décret n° 66-371 du 13 juin 1966 à l'exception de son article 8 sont punies des peines prévues à l'article 39-I de l'ordonnance n° 45-1484 du 30 juin 1945.

Texte adopté par l'Assemblée Nationale.

Article premier.

Sauf si elles sont au nombre de celles visées par l'article suivant, les infractions aux dispositions du décret n° 66-371 du 13 juin 1966 relatif au classement et aux prix des hôtels et restaurants ainsi qu'aux dispositions des arrêtés pris pour leur application, constituent des contraventions de police. Elles sont constatées conformément aux dispositions des articles 5, 6 et 7 de l'ordonnance n° 45-1484 du 30 juin 1945 modifiée relative à la constatation, la poursuite et la répression des infractions à la législation économique.

Art. 2.

Les infractions aux dispositions visées à l'article précédent, *si elles constituent des pratiques de prix illicites, sont constatées, poursuivies et réprimées dans les conditions fixées par l'ordonnance n° 45-1483 du 30 juin 1945 modifiée, relative aux prix et par l'ordonnance n° 45-1484 du 30 juin 1945 modifiée, relative à la constatation, la poursuite et la répression des infractions à la législation économique.*

Sont réputés pratiques de prix illicites par les exploitants des établissements hôteliers de tourisme, les faits consistant à dépasser, sauf autorisation, au cours de l'année ou de la saison touristique, les prix qui ont été déclarés conformément aux dispositions du premier alinéa de l'article 7 du décret n° 66-371 du 13 juin 1966.

Texte proposé par la Commission.

Article premier.

Les infractions aux dispositions du décret n° 66-371 du 13 juin 1966 relatif au classement et aux prix des hôtels et restaurants ainsi qu'à celles des arrêtés pris pour leur application, sont constatées, poursuivies et réprimées dans les conditions fixées par l'ordonnance n° 45-1484 du 30 juin 1945, modifiée, relative à la constatation, la poursuite et la répression des infractions à la législation économique.

Art. 2.

Sauf dans les cas où elles constituent des pratiques de prix illicites passibles des peines prévues aux articles 40 et 41 de l'ordonnance n° 45-1484 du 30 juin 1945, modifiée, les infractions aux dispositions du décret n° 66-371 du 13 juin 1966, en vigueur à la date de la publication de la présente loi, sont punies des peines prévues à l'article 39-I de l'ordonnance n° 45-1484 du 30 juin 1945, à l'exception des peines d'emprisonnement.

Texte présenté par le Gouvernement.	Texte adopté par l'Assemblée Nationale.	Texte proposé par la Commission.
<p>Art. 3.</p> <p>Les infractions aux dispositions de l'article 8 du décret n° 66-371 du 13 juin 1966 sont punies des peines prévues à l'article 39-II de l'ordonnance n° 45-1484 du 30 juin 1945.</p>	<p>Art. 3.</p> <p>Supprimé.</p>	<p>Art. 3.</p> <p>Suppression conforme.</p>
<p>Art. 4.</p> <p>Dans l'alinéa premier de l'article 13 de la loi n° 334 du 4 avril 1942, les mots « des articles premier, 3, 4, 5, 6, 7, 9 (§ 1^{er}) et 11 sont remplacés par les mots « de l'article 5). L'alinéa 2 du même article est abrogé.</p>	<p>Art. 4.</p> <p>Conforme.</p>	<p>Art. 4.</p> <p>Conforme.</p>

*
* *

En conclusion, les amendements proposés par votre Commission préservent l'unité de la législation économique, rendent la transaction possible dans tous les cas et maintiennent les peines qui, dans certaines situations exceptionnelles, seraient prononcées dans une limite raisonnable.

Bien que le problème de la fixation des prix ne puisse être réglé dans le cadre du présent projet de loi, sa connexité avec les dispositions que nous examinons est telle qu'il nous semble impossible de ne pas l'évoquer très brièvement. Dans l'hôtellerie de tourisme des prix restent bloqués au niveau de 1962. Comment, dans ces conditions, s'étonner, en 1966, que certains dépassements soient constatés ?

Votre Commission insiste auprès du Gouvernement, et particulièrement auprès de M. le Ministre de l'Economie et des Finances, pour qu'une décision intervienne rapidement sur ce point, sinon la présente loi se révélera d'une application difficile.

Sous le bénéfice de ces observations, votre Commission vous demande d'apporter les amendements suivants au projet de loi voté par l'Assemblée Nationale.

AMENDEMENTS PRESENTES PAR LA COMMISSION

Article premier.

Amendement : Rédiger comme suit cet article :

Les infractions aux dispositions du décret n° 66-371 du 13 juin 1966 relatif au classement et aux prix des hôtels et restaurants ainsi qu'à celles des arrêtés pris pour leur application, sont constatées, poursuivies et réprimées dans les conditions fixées par l'ordonnance n° 45-1484 du 30 juin 1945, modifiée, relative à la constatation, la poursuite et la répression des infractions à la législation économique.

Art. 2.

Amendement : Rédiger comme suit cet article :

Sauf dans les cas où elles constituent des pratiques de prix illicites passibles des peines prévues aux articles 40 et 41 de l'ordonnance n° 45-1484 du 30 juin 1945, modifiée, les infractions aux dispositions du décret n° 66-371 du 13 juin 1966, en vigueur à la date de publication de la présente loi, sont punies des peines prévues à l'article 39-1 de l'ordonnance n° 45-1484 du 30 juin 1945, à l'exception des peines d'emprisonnement.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)

Article premier.

Sauf si elles sont au nombre de celles visées par l'article suivant, les infractions aux dispositions du décret n° 66-371 du 13 juin 1966 relatif au classement et aux prix des hôtels et restaurants ainsi qu'aux dispositions des arrêtés pris pour leur application, constituent des contraventions de police. Elles sont constatées conformément aux dispositions des articles 5, 6 et 7 de l'ordonnance n° 45-1484 du 30 juin 1945 modifiée relative à la constatation, la poursuite et la répression des infractions à la législation économique.

Art. 2.

Les infractions aux dispositions visées à l'article précédent, si elles constituent des pratiques de prix illicites, sont constatées, poursuivies et réprimées dans les conditions fixées par l'ordonnance n° 45-1483 du 30 juin 1945 modifiée, relative aux prix et par l'ordonnance n° 45-1484 du 30 juin 1945 modifiée, relative à la constatation, la poursuite et la répression des infractions à la législation économique.

Sont réputés pratiques de prix illicites par les exploitants des établissements hôteliers de tourisme, les faits consistant à dépasser, sauf autorisation, au cours de l'année ou de la saison touristique, les prix qui ont été déclarés conformément aux dispositions du premier alinéa de l'article 7 du décret n° 66-371 du 13 juin 1966.

Art. 3.

..... Supprimé

Art. 4.

Dans l'alinéa premier de l'article 13 de la loi n° 334 du 4 avril 1942, les mots « des articles premier, 3, 4, 5, 6, 7, 9 (§ 1 et 11) » sont remplacés par les mots « de l'article 5 ». L'alinéa 2 du même article est abrogé.