

SÉNAT

PREMIERE SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1987 - 1988

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 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, MODIFIÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN PREMIÈRE LECTURE, relatif aux actions en justice des associations agréées de consommateurs et à l'information des consommateurs.

Par M. Jacques THYRAUD

Sénateur

(1) Cette Commission est composée de : MM. Jacques Larche, *président* ; Felix Ciccolini, Charles de Cuttoli, Paul Girod, Louis Virapoullé, *vice-présidents* ; German Authié, René-Georges Laurin, Charles Lederman, Pierre Salvi, *secrétaires* ; MM. Guy Allouche, Alphonse Arzel, Gilbert Bauret, Christian Bonnet, Raymond Bouvier, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jean Clouet, Henri Collette, Raymond Courrière, Étienne 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 les numéros :

Assemblée Nationale (8^e législ.) : 1135, 1144 et T.A. 230.

SÉNAT : première lecture : 291 (1986-1987), 128 et T.A. 43 (1987-1988).

deuxième lecture : 199.

Consommateurs.

Mesdames, Messieurs,

L'Assemblée nationale a examiné en première lecture les dimanche 20 décembre et lundi 21 décembre le projet de loi, adopté par le Sénat le 10 décembre, relatif aux actions en justice des associations agréées de consommateurs. Le projet adopté par le Sénat différait sensiblement du texte proposé par le Gouvernement et s'attachait notamment à distinguer les actions intentées devant les juridictions répressives des actions intentées devant les juridictions civiles. A cette fin, il conservait le droit d'action en justice des associations pour exercer les pouvoirs reconnus à la partie civile relativement aux faits portant un préjudice direct ou indirect à l'intérêt collectif des consommateurs et octroyait à ces mêmes associations un droit d'intervention devant les juridictions civiles. **L'Assemblée nationale a très largement entériné la nouvelle structure donnée au projet de loi par le Sénat et n'a pas mis en cause les orientations fondamentales retenues par celui-ci. Cinq articles ont été adoptés par l'Assemblée nationale dans un texte identique à celui du Sénat et ont ainsi acquis une rédaction définitive** : il s'agit des articles premier bis (agrément des associations de consommateurs) ; 2 (pouvoirs des juridictions statuant sur l'action civile) ; 3 (modalités d'ajournement de la peine) ; 3 ter (production par le ministère public des procès-verbaux ou rapports d'enquête qu'il détient) et 4 (abrogation de l'article 46 de la loi Royer). En revanche, sept articles restent en discussion et font l'objet du présent rapport.

I - Trois articles ne soulèvent aucune difficulté fondamentale

- l'article premier n'a subi qu'une modification de forme, l'Assemblée nationale, sur proposition de sa commission des Lois, décidant de remplacer les mots "les droits reconnus à la partie civile" par les mots "l'action civile", formulation retenue par l'article 2 du projet de loi et qui figurait également dans l'article 46 de la loi du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat. On sait que la Cour de cassation (1ère chambre civile - 16 janvier 1985) a rappelé de façon claire que l'expression "action civile", signifiait "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".

La volonté des deux assemblées est donc manifestement identique sur ce point, la divergence ne portant par conséquent que sur la rédaction : votre commission préfère cependant en revenir à l'expression "les droits reconnus à la partie civile" car elle observe que la notion d' "action civile" a précisément été à l'origine de la controverse qui a abouti à l'arrêt de la Cour de Cassation, arrêt qui à son tour a provoqué le dépôt du présent projet de loi par le Gouvernement. C'est donc un souci de clarification qui l'anime ainsi que la volonté de prévenir le retour de contestations sur ce point précis.

- l'article 6 n'a été modifié que pour prendre en compte les changements apportés dans l'intitulé du projet de loi. La Commission se rallie sans difficulté à cette nouvelle rédaction qui a pour objet de préciser que le projet de loi est non seulement relatif aux actions en justice des associations de consommateurs mais également à l'information de ceux-ci.

- l'article 5 concerne en effet l'information du consommateur sur l'utilisation du sucre ou de substances édulcorantes dans les produits mis en vente. L'Assemblée nationale a adopté un amendement ayant pour effet de permettre aux producteurs de substances édulcorantes commercialisées à ce jour par le secteur médical et pharmaceutique de conserver leurs dénominations et marques de fabriques. La commission s'est également ralliée à la rédaction retenue par l'Assemblée nationale pour cet article.

II - Trois articles concernant la procédure applicable devant les juridictions appellent des commentaires particuliers

1. L'article 3 quater; relatif à la diffusion du jugement, a subi deux modifications :

. le Sénat avait introduit une disposition précisant qu'en cas de relaxe, les frais de la diffusion étaient à la charge de la partie civile lorsque les poursuites avaient été engagées à son initiative. L'Assemblée nationale a décidé que cette disposition ne s'appliquait que dans le seul cas où une association agréée de consommateurs, s'étant constituée partie civile, se trouvait à l'origine des poursuites.

. La seconde modification décidée par l'Assemblée nationale consiste en la suppression de l'alinéa introduit par le Sénat et précisant que la diffusion du jugement "ne peut en aucun cas avoir lieu à titre d'exécution provisoire". Elle a considéré qu'il convenait d'éviter de déroger sur ce point aux règles du "droit commun tant en ce qui concerne les décisions de référé (qui sont exécutoires par provision : art. 489 du nouveau Code de procédure civile) ou les décisions de fond pour lesquelles les juges ont décidé l'exécution par provision (art. 514 du même code)." L'ordonnance de référé peut en effet être frappée d'appel (art. 490 NCPC), cependant que l'exécution provisoire d'un jugement

peut être arrêtée lorsqu'elle risque d'entraîner des conséquences manifestement excessives (art. 524 NCPC).

2. Les articles 3 bis et 3 bis 1 résultent quant à eux de la scission en deux articles distincts de l'article 3 bis introduit par le Sénat dans le projet de loi. Cet article octroyait aux associations agréées de consommateurs un **droit d'intervention** devant les juridictions civiles ainsi que la possibilité, dans cette hypothèse, de demander à la juridiction saisie d'ordonner au défendeur, le cas échéant sous astreinte, toute mesure destinée à faire cesser les faits constatés ou à supprimer dans le contrat ou le type de contrat proposé aux consommateurs une **clause abusive**.

La rédaction adoptée par l'Assemblée nationale est la suivante :

- **l'article 3 bis** confirme le droit d'intervention des associations agréées devant les juridictions civiles, l'Assemblée nationale précisant toutefois que, dans ce cadre les associations pourront "demander notamment l'application des mesures prévues à l'article 2", c'est-à-dire "d'ordonner au défendeur ou au prévenu, le cas échéant sous astreinte, 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".

Cet amendement se réfère donc aux cas d'agissement ou de clause illicites, c'est-à-dire aux seuls cas où il y a infraction à une disposition de nature pénale. Votre commission a considéré que cette adjonction ne remettait pas en cause les principes qu'elle avait elle-même posés et que le Sénat avait adoptés. Elle a donc décidé d'accepter cet article dans la rédaction de l'Assemblée nationale, sous réserve d'un seul **amendement** précisant que ce droit d'intervention des associations agréées ne saurait bien évidemment leur permettre de demander des dommages intérêts.

- **l'article 3 bis 1** introduit par l'Assemblée nationale permet quant à lui aux associations de "demander à la juridiction civile d'ordonner, le cas échéant sous astreinte, la suppression de clauses abusives dans les modèles de conventions habituellement proposés par les professionnels aux consommateurs".

Il s'agit, bien entendu, d'une modification sensible par rapport aux propositions sénatoriales puisque celles-ci, d'une part, octroyaient aux associations la possibilité de demander aux juridictions, non seulement la suppression de clauses abusives, mais également la cessation de pratiques abusives et, d'autre part, limitaient la possibilité de formuler cette demande dans la seule hypothèse d'une intervention et non pas d'une action. Désormais, selon le texte adopté par l'Assemblée nationale, les associations bénéficient d'un droit d'action pour demander "la suppression de clauses abusives dans les modèles de conventions habituellement proposés par les professionnels aux consommateurs".

La portée de cette disposition mérite d'être soigneusement précisée :

- elle concerne uniquement les modèles de conventions habituellement proposés, à l'exclusion, par conséquent, des contrats déjà souscrits ;

- elle concerne uniquement les clauses abusives au sens donné à cette expression par la loi n° 78-23 du 10 janvier 1978 sur la protection et l'information des consommateurs de produits et de services ;

- elle ne permet enfin aux associations de n'agir qu'à l'encontre de modèles de conventions, à l'exclusion, par conséquent, de toute convention qui ne serait pas conforme à un modèle préexistant.

III - Un article nouveau - l'article 7 - a enfin été introduit par l'Assemblée nationale après que le rapporteur de la commission des Lois et le Gouvernement aient déclaré ne pas souhaiter le vote de l'amendement. Celui-ci a pour objet la défense des investisseurs en valeurs mobilières ou en produits financiers et confie cette défense à des associations agréées... Il s'agit, par conséquent, de l'instauration d'un mécanisme analogue à celui instauré en faveur des consommateurs par la loi du 27 décembre 1973. L'alinéa premier de cet article reprend la formulation qui figurait au premier alinéa de l'article premier du présent projet dans sa rédaction initiale, rédaction que votre Commission, puis le Sénat, puis l'Assemblée nationale ont jugé inopportune, pour des raisons juridiques précises mentionnées notamment dans le rapport de première lecture du présent projet de loi.

Le problème essentiel soulevé par cet article, outre celui posé par sa rédaction, est bien évidemment qu'il ne tient aucun compte du droit existant, qu'il s'agisse du droit commercial ou du droit des sociétés. Votre commission a donc considéré d'une part que le développement de l'actionnariat appelait impérativement l'élaboration de nouvelles règles adaptées au nombre désormais très élevé d'actionnaires et que d'autre part ces nouvelles règles devaient -c'est le gage de leur efficacité- rester compatibles avec le droit des sociétés. Le Gouvernement a d'ailleurs élaboré des textes prévoyant :

- de faciliter l'exercice de l'action individuelle en justice des actionnaires, en permettant que cette action soit exercée par plusieurs actionnaires ou un groupe d'actionnaires de la société. Ceux-ci chargeraient l'un ou plusieurs d'entre eux d'agir en leurs noms pour demander réparation du préjudice subi par chacun d'entre eux.

- de faciliter l'exercice de l'action sociale, en abaissant le seuil requis pour son exercice. Ce seuil est actuellement de 5 % du capital de la société. Il serait remplacé par un seuil dégressif en fonction de l'importance du capital.

La commission a donc décidé de supprimer l'article 7 du projet de loi.

*

*

*

Sous le bénéfice de ces observations, et sous réserve de l'adoption des trois amendements qu'elle vous propose, la commission vous demande donc d'adopter ce projet de loi.

TABLEAU COMPARATIF

Texte du projet de loi ----	Texte adopté par le Sénat en première lecture ---	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission ----
Article premier	Article premier	Article premier	Article premier.
Les associations réguliè- rement 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	Les associations ...fin, exercer les droits reconnus à la partie civile relativement...	Les associations... ...fin, exercer l'action civile rela- tivement...	Reprise du texte adopté par le Sénat en première lecture
	, consommateurs	... consommateurs.	

Texte du projet de loi	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
<p>Un décret fixera les conditions dans lesquelles les associations de défense des consommateurs pourront être agréées, après avis du ministre public, compte tenu de leur représentativité sur le plan national ou local.</p>	<p>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</p>	<p>Alinéa sans modification</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>Alinéa supprimé</p>	<p>Suppression maintenue.</p>	
<p>Article premier bis, 2 et 3</p>	<p>Article premier bis, 2 et 3</p>	<p>Article premier bis, 2 et 3</p>	<p>Article premier bis, 2 et 3</p>
<p>.....Conformes.....</p>	<p>.....Conformes.....</p>	<p>.....Conformes.....</p>	<p>.....Conformes.....</p>

Texte du projet de loi

**Texte adopté par le Senat
en première lecture**

Art. 3 bis

Les associations mentionnées à l'article premier peuvent intervenir devant les juridictions civiles lorsque la demande initiale a pour objet la réparation d'un préjudice subi par un ou plusieurs consommateurs à raison de faits non constitutifs d'une infraction pénale. Elles peuvent, dans ce cas, demander à la juridiction saisie d'ordonner au défendeur, le cas échéant sous astreinte, toute mesure destinée à faire cesser les faits constatés ou à supprimer dans le contrat ou le type de contrat proposé au consommateur une clause abusive.

**Texte adopté par l'Assemblée
nationale
en première lecture**

Art. 3 bis

Les associations ...

...civiles et demander notamment l'application des mesures prévues à l'article 2, lorsque...

...pénale

Art 3 bis 1 (nouveau)

Les associations mentionnées à l'article premier peuvent demander à la juridiction civile d'ordonner, le cas échéant sous astreinte, la suppression de clauses abusives dans les modèles de conventions habituellement proposés par les professionnels aux consommateurs.

Propositions de la Commission

Art. 3 bis

Les associations...

..civiles et demander notamment l'application des mesures prévues à l'article 2, *à l'exclusion de tous dommages et intérêts*, lorsque...

...pénale.

Art. 3 bis 1

Conforme

Texte du projet de loi ----	Texte adopté par le Senat en première lecture ----	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture ----	Propositions de la Commission ----
	Art. 3 tert(nouveau)	Art. 3 ter	Art 3 ter
Conforme.....Conforme.....Conforme.....
	Art 3 quater (nouveau).	Art.3 quater	Art.3 quater
	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.	Alinéa sans modification	Conforme
	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... ...condamné, ou de l'association qui s'est constituée partie civile lorsque.. .. relaxe.	
	Cette diffusion ne peut en aucun cas avoir lieu à titre d'exécution provisoire .	Alinea supprime	
Art. 4	Art. 4.	Art. 4.	Art. 4
.....Conforme.....Conforme.....Conforme.....Conforme.....

Texte du projet de loi

Texte adopté par le Senat
en première lecture

Art.5 (nouveau)

I - Aucune indication évoquant les caractéristiques physiques, chimiques ou nutritionnelles du sucre ou évoquant le mot sucre ne doit être utilisée :

a) dans l'étiquetage de substances édulcorantes possédant un pouvoir sucrant supérieur à celui du sucre sans en avoir les qualités nutritives .

b) dans l'étiquetage des denrées alimentaires contenant de telles substances .

c) dans les procédés de vente, les modes de présentation ou les modes d'information des consommateurs relatifs à ces substances ou denrées.

Les dispositions de la loi du 1er août 1905 sur les fraudes et falsifications en matière de produits et de services sont applicables à la recherche, à la constatation et à la repression des infractions aux prescriptions des quatre alinéas précédents.

Texte adopté par l'Assemblée
nationale
en première lecture

Art.5

I.-Alinéa sans modification

a) sans modification

b) sans modification.

c) sans modification.

Alinéa sans modification.

Propositions de la Commission

Art.5

Conforme

Texte du projet de loi

**Texte adopté par le Sénat
en première lecture**

Les substances édulcorantes mentionnées au a) ci-dessus sont autorisées selon la réglementation en vigueur en matière d'additifs alimentaires.

II.-Non modifié.

Art. 6 (nouveau)

A l'alinéa 4^e 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 : "et à l'article premier de la loi n° du relative aux actions en justice des associations agréées de consommateurs"

**Texte adopté par l'Assemblée
nationale
en première lecture**

Alinéa sans modification

Pourront être conservées les dénominations et marques de fabriques de substances édulcorantes commercialisées antérieurement au 1er décembre 1987 par le secteur médical et pharmaceutique.

.....

Art 6

Dans le 4^e 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 : "et à l'article premier de la loi n° du relative aux actions en justice des associations agréées de consommateurs et à l'information des consommateurs."

Propositions de la Commission

Art. 6

Conforme

Texte du projet de loi

**Texte adopté par le Sénat
en première lecture**

**Texte adopté par l'Assemblée
nationale
en première lecture**

Propositions de la Commission

Article 7 (nouveau)

Les associations régulièrement déclarées ayant pour objet statutaire explicite la défense des investisseurs en valeurs mobilières ou en produits financiers et qui ont été agréées à cette fin, peuvent agir en justice notamment par voie de constitution de partie civile, relativement aux faits portant sur un préjudice direct ou indirect à l'intérêt collectif de leurs membres ou de certaines catégories d'entre eux

Lorsqu'une pratique contraire aux dispositions législatives ou réglementaires est de nature à porter atteinte aux droits des investisseurs qu'elles regroupent, les associations mentionnées à l'alinéa précédent peuvent demander en justice qu'il soit ordonné à la personne qui en est responsable de se conformer à ces dispositions, de mettre fin à l'irrégularité ou d'en supprimer les effets.

Article 7

Supprimé

Texte du projet de loi ----	Texte adopté par le Sénat en première lecture ----	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture ----	Propositions de la Commission ----
<p>Intitulé du projet de loi</p> <p>Projet de loi relatif à l'action en justice dans l'intérêt collectif des consommateurs</p>	<p>Intitulé du projet de loi</p> <p>Projet de loi relatif aux actions en justice des associations agréées de consommateurs</p>	<p>La demande est portée devant le président du tribunal de grande instance au siège social de la société en cause qui statue en la forme des référés et dont la décision est exécutoire par provision. Le président du tribunal est compétent pour connaître des exceptions d'illégalité. Il peut prendre, même d'office, toute mesure conservatoire et prononcer pour l'exécution de son ordonnance une astreinte versée au Trésor public.</p> <p>Un décret fixe les conditions dans lesquelles ces associations pourront être agréées, après avis du ministère public et de la commission des opérations de bourse, compte tenu de leur représentativité, sur le plan national ou local.</p> <p>Intitulé du projet de loi.</p> <p>Projet de loi relatif aux actions en justice des associations agréées de consommateurs et à l'information des consommateurs.</p>	<p>Intitulé du projet de loi.</p> <p>Sans modification</p>