

N° 792

# SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2012-2013

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 juillet 2013

## AVIS

PRÉSENTÉ

*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 consommation,*

Par Mme Nicole BONNEFOY,

Sénatrice

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Sueur, *président* ; MM. Jean-Pierre Michel, Patrice Gélard, Mme Catherine Tasca, M. Bernard Saugey, Mme Esther Benbassa, MM. François Pillet, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Nicolas Alfonsi, Mlle Sophie Joissains, *vice-présidents* ; Mme Nicole Bonnefoy, MM. Christian Cointat, Christophe-André Frassa, Mme Virginie Klès, *secrétaires* ; MM. Alain Anziani, Philippe Bas, Christophe Béchu, François-Noël Buffet, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Mme Cécile Cukierman, MM. Michel Delebarre, Félix Desplan, Christian Favier, Louis-Constant Fleming, René Garrec, Gaëtan Gorce, Mme Jacqueline Gourault, MM. Jean-Jacques Hyst, Philippe Kaltenbach, Jean-René Lecerf, Jean-Yves Leconte, Antoine Lefèvre, Mme Hélène Lipietz, MM. Roger Madec, Jean Louis Masson, Michel Mercier, Jacques Mézard, Thani Mohamed Soilihi, Hugues Portelli, André Reichardt, Alain Richard, Simon Sutour, Mme Catherine Troendle, MM. René Vandierendonck, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (14<sup>ème</sup> législ.) : 1015, 1110, 1116, 1123, 1156 et T.A. 176

Sénat : 725, 793, 795, 809 et 810 (2012-2013)



## SOMMAIRE

|   | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| <b>LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS</b> .....  | 7            |
| <b>EXPOSÉ GÉNÉRAL</b> .....   | 9            |
| <b>I. LE PÉRIMÈTRE DE L’AVIS DE VOTRE COMMISSION, DANS LE CADRE DE SA<br/>COMPÉTENCE TRADITIONNELLE EN DROIT DE LA CONSOMMATION</b> .....                           | 11           |
| A. LA CRÉATION D’UNE ACTION DE GROUPE « À LA FRANÇAISE » .....  | 11           |
| B. LA RÉSILIATION DES CONTRATS D’ASSURANCE .....  | 12           |
| C. LA MISE EN PLACE D’UN REGISTRE NATIONAL DES CRÉDITS AUX<br>PARTICULIERS .....  | 12           |
| D. LE RENFORCEMENT DES POUVOIRS D’ENQUÊTE DES AUTORITÉS EN CHARGE<br>DE LA CONCURRENCE ET DE LA CONSOMMATION .....  | 13           |
| E. LE RENFORCEMENT DU DISPOSITIF DESTINÉ À LUTTER CONTRE LES<br>CLAUSES ABUSIVES .....  | 13           |
| F. LA CRÉATION DE SANCTIONS ADMINISTRATIVES DANS LE CHAMP DE LA<br>CONCURRENCE ET DE LA CONSOMMATION .....  | 13           |
| G. L’AGGRAVATION DES SANCTIONS PÉNALES DANS LE CHAMP DE LA<br>CONSOMMATION .....  | 14           |
| H. LES AUTRES DISPOSITIONS EXAMINÉES PAR VOTRE COMMISSION .....   | 14           |
| <b>II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION : GARANTIR LA COHÉRENCE<br/>JURIDIQUE ET L’EFFICACITÉ DES NOUVEAUX DISPOSITIFS DE<br/>PROTECTION DES CONSOMMATEURS</b> ..... | 14           |
| A. CONFORTER LA PROCÉDURE D’ACTION DE GROUPE .....  | 14           |
| B. CLARIFIER LES DISPOSITIONS RELATIVES À LA RÉSILIATION DES CONTRATS<br>D’ASSURANCE .....  | 15           |
| C. GARANTIR L’EFFICACITÉ DU REGISTRE NATIONAL DES CRÉDITS AUX<br>PARTICULIERS .....   | 15           |
| D. VEILLER AUX GARANTIES APPLICABLES EN MATIÈRE DE SANCTIONS<br>ADMINISTRATIVES ET PÉNALES .....  | 15           |
| E. PRÉSERVER LES LIBERTÉS PUBLIQUES DANS LE CADRE DES POUVOIRS<br>D’ENQUÊTE DES AUTORITÉS EN CHARGE DE LA CONCURRENCE ET DE LA<br>CONSOMMATION .....                | 16           |
| F. LES AUTRES DISPOSITIONS DU TEXTE .....   | 16           |

|  |    |
|--|----|
| <b>EXAMEN DES ARTICLES</b> .....   | 17 |
| <b>CHAPITRE I<sup>ER</sup> - ACTION DE GROUPE</b> .....  | 17 |
| • <i>Article 1<sup>er</sup></i> (chapitre III [nouveau] du titre II du livre IV du code de la consommation)<br><b>Création et régime juridique de l'action de groupe</b> .....   | 17 |
| • <i>Article 2</i> (art. L. 211-15 et L. 532-2 du code de l'organisation judiciaire et art. L. 462-7 du code de commerce) <b>Modalités d'application de la nouvelle procédure d'action de groupe</b> .....                       | 50 |
| <b>CHAPITRE II - AMÉLIORER L'INFORMATION ET RENFORCER LES DROITS CONTRACTUELS DES CONSOMMATEURS</b> .....  | 52 |
| <b>Section 1 - Définition du consommateur et informations précontractuelles</b> .....  | 52 |
| • <i>Article 3</i> (art. préliminaire [nouveau] du code de la consommation) <b>Définition du consommateur</b> .....  | 52 |
| <b>Section 2 - Démarchage et vente à distance</b> .....  | 55 |
| • <i>Article 5</i> (art. L. 121-16 à L. 121-33 du code de la consommation) <b>Refonte du droit des contrats de consommation conclus à distance et hors établissement, démarchage téléphonique et droit de rétractation</b> ..... | 55 |
| <b>Section 3 - Garanties</b> .....   | 57 |
| • <i>Article 6</i> (art L. 133-3 [nouveau] du code de la consommation) <b>Contenu des conditions générales de vente applicables aux contrats de consommation</b> .....   | 57 |
| • <i>Article 7</i> (art. L. 211-7, L. 211-15, L. 211-16 et L. 211-19 du code de la consommation) <b>Dispositions relatives aux garanties protégeant le consommateur</b> .....  | 58 |
| • <i>Article 7 ter</i> (art. 11 de la loi n° 78-17 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés) <b>Activité de labellisation de la Commission nationale de l'informatique et des libertés</b> .....                  | 60 |
| <b>CHAPITRE III - CRÉDIT ET ASSURANCE</b> .....  | 62 |
| <b>Section 1 - Crédit à la consommation</b> .....  | 62 |
| • <i>Article 19</i> quinquies (Art. L. 311-48 du code de la consommation) <b>Dérogação à l'obligation de solidarité des dettes pour les crédits à la consommation supérieur à un certain montant</b> .....                       | 62 |
| <b>Section 2 - Assurance</b> .....   | 63 |
| • <i>Article 20</i> (art. L. 112-10 du code des assurances) <b>Conditions de résiliation d'un contrat d'assurance complémentaire de l'achat d'un bien ou d'un service en cas de multi-assurance</b> .....                        | 63 |
| • <i>Article 20 bis</i> (art. L. 113-12 du code des assurances) <b>Justification par l'assureur de la résiliation du contrat d'assurance</b> .....   | 64 |
| • <i>Article 20 ter</i> (art. L. 113-15-1 du code des assurances) <b>Clarification du régime des assurances de groupe</b> .....  | 64 |
| • <i>Article 21</i> (art. L. 113-15-2 du code des assurances) <b>Faculté de résiliation du contrat d'assurance par l'assuré à tout moment après la première année du contrat</b> .....   | 65 |
| • <i>Article 21 bis</i> (art. L. 129-1 [nouveau] du code des assurances) <b>Régime des contrats d'assurance collective de dommages</b> .....   | 67 |
| • <i>Article 21 ter</i> (art. L. 211-5-1 [nouveau] du code des assurances) <b>Libre choix du réparateur dans les contrats d'assurance automobile</b> .....   | 68 |

|   |    |
|---|----|
| • <i>Article 21 quater</i> <b>Information des assurés et du public sur les garanties offertes par les organismes commercialisant des contrats d'assurance complémentaire santé</b> .....  | 68 |
| • <i>Article 22</i> (art. L. 194-1 du code des assurances) <b>Application du code des assurances à Wallis et Futuna</b> .....   | 69 |
| <b>Section 3 - Registre national des crédits aux particuliers</b> .....   | 70 |
| • <i>Article 22 bis</i> (art. L. 311-9, L. 311-16, L. 313-9, L. 331-11, L. 333-1 à L. 333-5 et L. 333-6 à L. 333-23 [nouveaux] du code de la consommation) <b>Instauration d'un registre national des crédits aux particuliers</b> .....  | 70 |
| • <i>Article 22 ter</i> (art. 22-2 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986) <b>Interdiction à un bailleur de demander à un candidat à la location les informations du registre national des crédits aux particuliers</b> .....   | 82 |
| • <i>Article 22 quater</i> (art. L. 311-9, L. 311-16, L. 313-9, L. 331-11, L. 333-4 et L. 333-5 du code de la consommation et art. 22-2 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986) <b>Suppression du fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers et dispositions de coordination</b> .....        | 83 |
| • <i>Article 22 quinquies</i> (art. L. 334-5, L. 334-9, L. 333-9, L. 311-9, L. 311-16, L. 331-11, L. 313-9 du code de la consommation et art. 22-2 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986) <b>Application outre-mer des dispositions relatives au surendettement et au registre national des crédits aux particuliers</b> ..... | 84 |
| • <i>Article 22 sexies</i> <b>Calendrier et modalités d'entrée en vigueur du registre national des crédits aux particuliers et d'extinction du fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers</b> .....   | 85 |
| <b>CHAPITRE V - MODERNISATION DES MOYENS DE CONTRÔLE DE L'AUTORITÉ ADMINISTRATIVE CHARGÉE DE LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS ET ADAPTATION DU RÉGIME DE SANCTIONS</b> .....   | 87 |
| <b>Section 1 - Renforcement des moyens d'action en matière de protection économique du consommateur</b> .....   | 87 |
| • <i>Article 25</i> (art. L. 141-1 du code de la consommation, L. 313-21 du code de l'action sociale et 9 de la loi n°89-421 de la loi du 23 juin 1989 relative à l'information et à la protection des consommateurs ainsi qu'à diverses pratiques commerciales) <b>Pouvoirs de la DGCCRF en matière de recherche et de constat d'infractions ainsi qu'en matière d'injonction</b> .....  | 87 |
| • <i>Article 26</i> (art. L. 141-1-1 [nouveau] du code de la consommation) <b>Faculté pour la DGCCRF d'enjoindre un professionnel de la vente à distance de ne plus prendre de paiement à la commande en cas de risque de défaillance</b> .....   | 91 |
| • <i>Article 27</i> (art. L. 141-2 du code de la consommation) <b>Communication d'une copie du procès-verbal d'infraction</b> .....   | 91 |
| • <i>Article 28</i> (Art. L. 141-4, L. 421-2 et L. 421-6 du code de la consommation) <b>Pouvoirs du juge en matière de clauses abusives</b> .....   | 92 |
| <b>Section 3 - Renforcement et harmonisation des pouvoirs et des moyens d'action communs à la protection économique du consommateur, à la conformité et à la sécurité des produits et à la concurrence</b> .....  | 94 |
| • <i>Article 48</i> (art. L. 215-3-3 et L 215-3-4 [nouveaux] du code de la consommation) <b>Renforcement des prérogatives des agents de la DGCCRF</b> .....   | 94 |
| • <i>Article 48 bis</i> (art. 44 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés) <b>Pouvoirs d'enquête des agents de la CNIL</b> .....  | 98 |

|  |     |
|--|-----|
| • Article 49 (art. L. 215-18, L 215-19, L. 215-20 et L. 215-21 [nouveaux] du code de la consommation) <b>Prérogatives des agents de la DGCCRF en matière de visites et de saisies</b> .....  | 98  |
| • Article 50 (art. L. 450-1 du code de commerce) <b>Extension des pouvoirs d'enquête des agents de l'Autorité de la concurrence</b> .....  | 100 |
| • Article 52 (art. L. 450-3 du code de commerce) <b>Droit d'accès aux locaux</b> .....   | 101 |
| <b>Section 4 - Mise en place de sanctions administratives</b> .....  | 102 |
| • Article 53 (Art. L. 141-1-2 [nouveau] du code de la consommation) <b>Faculté, pour l'autorité de contrôle, de prononcer des sanctions administratives et régime général de ces sanctions</b> .....   | 102 |
| • Article 59 (Titre VI bis [nouveau] du livre IV du code de commerce) <b>Injonctions et prononcé de sanctions administratives en matière de concurrence</b> .....  | 116 |
| <b>Section 5 - Adaptation de sanctions pénales</b> .....   | 116 |
| • Article 64 (art. L. 115-20, L. 115-22, L. 115-24, L. 115-26, L.115-30, L. 121-4, L. 121-6, L. 122-7, L. 122-8, L. 122-9, L. 122-12 et L. 122-14 du code de la consommation) <b>Accroissement des peines en cas d'atteinte au libre choix du consommateur</b> .....   | 116 |
| • Article 65 (art. L. 213-1, L. 213-2, L. 213-2-1, L. 213-3, L. 213-4, L. 216-8, L. 217-11, L. 217-12 [nouveau] et L. 217-10-1 du code de la consommation) <b>Renforcement des peines applicables en cas de fraude ou de falsification au détriment du consommateur</b> .....  | 119 |
| • Articles 66 et 67 (art. L. 311-50, L. 312-33, L. 312-34, L. 312-35, L. 313-2, L. 313-5, L. 313-14-2, L. 314-16, L. 314-17, L. 322-1 et L. 322-3 du code de la consommation et art. L. 237-2, L. 237-3, L. 251-20, L. 253-15, L. 253-16, L. 253-17, L. 272-9 et L. 671-9 du code rural et de la pêche maritime) <b>Renforcement des peines applicables en matière de crédits à la consommation et d'infractions au code rural et de la pêche maritime</b> ..... | 120 |
| <b>CHAPITRE VI - DISPOSITIONS DIVERSES</b> .....   | 121 |
| <b>Section 3 - Habilitation du Gouvernement à procéder à l'adaptation de la partie législative du code de la consommation</b> .....  | 121 |
| • Article 73 <b>Renouvellement de l'habilitation donnée au Gouvernement pour la refonte par ordonnance du code de la consommation</b> .....  | 121 |
| <b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....  | 125 |
| <b>ANNEXE 1 - AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION DES LOIS</b> .....   | 141 |
| <b>ANNEXE 2 - LISTE DES PERSONNES ENTENDUES</b> .....  | 169 |

## LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mardi 23 juillet 2013, sous la présidence de **M. Jean-Pierre Sueur, président**, la commission des lois a examiné le rapport pour avis de **Mme Nicole Bonnefoy** sur le projet de loi n° 725 (2012-2013), adopté par l'Assemblée nationale, relatif à la **consommation**.

Après avoir justifié la saisine pour avis de la commission des lois au regard de ses travaux passés, en particulier sur l'action de groupe ou le registre national des crédits aux particuliers, de la nature de nombre des sujets compris dans le périmètre du projet de loi, comme le régime général des sanctions administratives et pénales, et de la part qu'elle avait prise dans l'examen du précédent projet de loi relatif à la consommation, adopté par le Sénat le 22 décembre 2011, Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur, s'est félicitée du dépôt, par le Gouvernement, du présent projet de loi, qui renforce la protection du consommateur, dans le respect des droits des entreprises et des professionnels.

Elle a indiqué avoir conduit ses travaux dans **le droit fil des positions adoptées par le Sénat en 2011**, en veillant tout particulièrement **aux garanties et à l'efficacité des nouveaux dispositifs** mis en place, s'agissant, notamment, de l'action de groupe, du registre national des crédits aux particuliers et du pouvoir de sanction administrative conféré à la DGCCRF.

La commission des lois a adopté, à son initiative, **80 amendements** sur les articles dont elle s'est saisie, qui tendent, principalement :

- à conforter la procédure d'action de groupe, en clarifiant l'articulation des différentes phases procédurales et le rôle de l'association requérante. La commission a aussi souhaité garantir la conformité à la Constitution de la procédure dite « *simplifiée* » en assurant que le professionnel ne puisse être condamné sans avoir pu se défendre préalablement ;

- à entourer le « *fichier positif* » des crédits de garanties suffisantes tant en termes d'efficacité, dans le périmètre des crédits retenus, que de protection des consommateurs ;

- à conformer les pouvoirs d'enquête conférés à la DGCCRF et ceux de sanction administrative aux règles applicables en matière pénale ;

- à conserver au juge judiciaire, juge naturel du droit de la consommation, la compétence pour se prononcer sur les sanctions administratives en cette matière, afin de garantir l'unité de la jurisprudence ;

- à clarifier et assurer les règles applicables en matière d'assurance, de garantie commerciale et de crédit ;

- à simplifier la définition retenue pour la notion de « *consommateur* ».

Sous réserve de l'adoption de ses amendements, la commission des lois a donné un **avis favorable** à l'adoption des articles du projet de loi relatif à la consommation dont elle s'est saisie pour avis.



Mesdames, Messieurs,

Votre commission des lois s'est saisie pour avis du projet de loi relatif à la consommation, déposé<sup>1</sup> sur le bureau de l'Assemblée nationale le 2 mai 2013 et transmis au Sénat le 4 juillet 2013, dans la continuité de ses travaux de la fin de l'année 2011 sur le projet de loi n° 12 (2011-2012) renforçant les droits, la protection et l'information des consommateurs<sup>2</sup>, dont la navette parlementaire n'a pu être conduite à son terme du fait de l'achèvement de la législature précédente à l'Assemblée nationale. Aussi votre commission a-t-elle fait le choix délibéré, sur certains sujets, de reprendre la position qu'elle avait déjà exprimée en 2011.

En effet, de nombreuses dispositions figurant dans le présent projet de loi figuraient déjà dans le texte inabouti de 2011 : le renforcement des moyens d'action de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), et notamment la mise en place de sanctions administratives, le renforcement du dispositif destiné à lutter contre les clauses abusives, en permettant au juge d'écarter une clause dans tous les contrats identiques d'un même professionnel au-delà du seul litige dont il est saisi, la refonte des règles encadrant les ventes à distance et par démarchage...

Votre commission se félicite en particulier de ce que le Gouvernement ait repris, sur un certain nombre de dispositions importantes du texte, la rédaction adoptée par le Sénat à son initiative, dans le précédent projet de loi. Il en est ainsi, entre autres exemples, du mécanisme de l'action de groupe créée par le présent texte, qui s'inspire largement des travaux conduits, en 2009 et 2010, par notre collègue Richard Yung et notre ancien collègue Laurent Béteille<sup>3</sup>, de la mise en conformité des sanctions administratives avec les principes applicables en matière pénale, mais aussi, à titre plus ponctuel, mais néanmoins d'importance pour une bonne partie de la population, du devoir d'information des consommateurs sur l'absence de droit de rétractation pour les contrats conclus dans les foires et

---

<sup>1</sup> La procédure accélérée n'a pas été engagée par le Gouvernement.

<sup>2</sup> Le dossier législatif de ce projet de loi est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl11-012.html>

<sup>3</sup> Rapport d'information n° 499 (2009-2010), « L'action de groupe à la française : parachever la protection des consommateurs ». Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2009/r09-499-notice.html>

salons, dans le cadre fixé par le droit communautaire sur cette question<sup>1</sup>, proposé par votre commission.

Longtemps attendue par les associations de consommateurs, l'action de groupe doit permettre de réparer les litiges de consommation d'un faible montant, causés par un même professionnel. Elle permet en effet de mutualiser les frais de procédure qui, en l'état, sont dissuasifs dans le cas d'une action individuelle. Elle vise à garantir la réparation effective des préjudices matériels en série subis par des consommateurs. Elle comporte également une force dissuasive à l'égard des professionnels, en les incitant à respecter les droits des consommateurs et à les indemniser de façon correcte en cas de manquement de leur part. Alors que votre commission a été à l'origine, en 2011, de la première adoption de l'action de groupe dans un projet de loi, elle se réjouit aujourd'hui de constater, pour la première fois, la présence de l'action de groupe dans le texte initial d'un projet de loi présenté par le Gouvernement. Votre commission est naturellement attentive à cette innovation procédurale ouverte devant le juge civil.

Un sujet important cependant s'écarte de cette logique de continuité par rapport au texte précédent : le présent projet de loi soumet les nouvelles sanctions administratives qu'il institue au juge administratif et non, comme le prévoyait le texte de 2011, au juge judiciaire. Votre commission des lois a été naturellement attentive à cette question de la répartition des compétences entre les ordres de juridiction, dans un domaine – les relations contractuelles entre un professionnel et un consommateur – dont le juge naturel est le juge civil.

Par ailleurs, le présent projet de loi constitue l'aboutissement d'un débat controversé, concernant la création en France d'un répertoire national des crédits aux particuliers, sur le modèle de la centrale belge des crédits aux particuliers, que votre rapporteur a eu l'occasion d'étudier, dans le cadre du groupe de travail intercommissions sur le répertoire des crédits aux particuliers, mis en place à la suite de l'examen en 2011 du projet de loi renforçant les droits, la protection et l'information des consommateurs<sup>2</sup>. L'efficacité d'un tel instrument en matière de prévention du surendettement demeure controversée.

En outre, le présent projet de loi assure la transposition de la directive du 25 octobre 2011 relative aux droits des consommateurs, qui a procédé à la refonte du droit des contrats de consommation conclus hors établissement ou à distance.

---

<sup>1</sup> La question de la possibilité d'instituer un droit de rétractation dans les foires et salons est un débat récurrent. La directive du 25 octobre 2011 relative aux droits des consommateurs indique, dans son considérant 22 : « Il convient de considérer comme établissement commercial tout établissement, de quelque type que ce soit (...), servant de siège d'activité permanent ou habituel au professionnel. Les étals dans les marchés et les stands dans les foires devraient être considérés comme des établissements commerciaux s'ils satisfont à cette condition. » Or, cette directive réserve le droit de rétractation aux contrats conclus hors établissement ou à distance.

<sup>2</sup> Constitué entre la commission des affaires économiques, la commission des affaires sociales, la commission des finances et la commission des lois, ce groupe de travail a établi le rapport d'information n° 273 (2012-2013), « Répertoire national des crédits aux particuliers : une contribution à la décision ». Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2012/r12-273-notice.html>

Si votre commission des lois a veillé à l'efficacité des dispositifs mis en place par le présent projet de loi pour renforcer la protection des consommateurs, elle a cherché également à en garantir la cohérence et la sécurité juridique.

Enfin, votre rapporteur tient à rappeler que l'efficacité de bon nombre des dispositions qui figurent dans le présent projet de loi dépendra de la capacité de la DGCCRF à les mettre en œuvre. Or, depuis 2007, ses effectifs ont connu une réduction drastique, source de dysfonctionnements et de baisse d'activité, dans un contexte de restructuration des services déconcentrés de l'Etat du fait de la réforme de l'administration territoriale de l'Etat (RéATE). Dans son avis budgétaire sur les crédits de la DGCCRF, au nom de votre commission<sup>1</sup>, notre collègue Antoine Lefèvre a fait le constat d'une situation très dégradée, qu'il est urgent de redresser pour garantir aux consommateurs une protection effective, tant de son intérêt économique que de sa santé et de sa sécurité. En effet, sans une administration dotée de moyens suffisants pour accomplir sa mission de contrôle économique, les meilleures lois demeureront sans effet réel. À cet égard, la mise en place tant attendue de l'action de groupe, qui pourra s'engager à l'initiative des associations de consommateurs, ne doit pas masquer le rôle primordial des pouvoirs publics en matière de protection des consommateurs.

## **I. LE PÉRIMÈTRE DE L'AVIS DE VOTRE COMMISSION, DANS LE CADRE DE SA COMPÉTENCE TRADITIONNELLE EN DROIT DE LA CONSOMMATION**

Votre commission des lois intervient de manière traditionnelle dans le domaine du droit de la consommation, branche du droit née du droit civil et, plus particulièrement, du droit des contrats, caractérisée par le déséquilibre structurel de la relation contractuelle entre, d'une part, un professionnel informé et, d'autre part, un consommateur qu'il appartient au législateur de protéger, sans porter néanmoins une atteinte excessive à la liberté du commerce et de l'industrie et à la liberté contractuelle.

Compte tenu des délais particulièrement contraints dans lesquels elle a dû travailler, votre commission s'en est tenue aux dispositions essentielles de ce projet de loi très volumineux – qui aurait pu en nourrir plusieurs –, sans s'attacher aux dispositions ponctuelles qu'elle avait déjà examinées en 2011 lorsqu'elles ont été reprises sans modification significative dans le présent projet de loi.

### ***A. LA CRÉATION D'UNE ACTION DE GROUPE « À LA FRANÇAISE »***

Le texte s'ouvre sur l'action de groupe (**articles 1<sup>er</sup> et 2**). La procédure proposée s'inspire de celle, en deux phases, conçue par le Sénat : une première

---

<sup>1</sup> Avis n° 154 (2012-2013) sur les crédits du programme « Développement des entreprises et du tourisme » du projet de loi de finances pour 2013. Cet avis est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/a12-154-8/a12-154-8.html>

décision statuant généralement sur la responsabilité du professionnel, suivie d'une seconde phase de liquidation des préjudices.

Elle s'en distingue toutefois de deux manières : d'une part, elle confie à l'association ou au professionnel la charge de constituer le groupe des consommateurs lésés, de recueillir leurs demandes d'indemnisation et d'organiser les versements correspondant, opérant ainsi une sous-traitance de tâches dont notre assemblée avait confié le soin au juge lui-même.

D'autre part, le texte intègre, à l'initiative de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale une procédure complémentaire dite « simplifiée », qui pose un certain nombre de questions au regard du respect des droits de la défense.

### ***B. LA RÉSILIATION DES CONTRATS D'ASSURANCE***

Dans son texte initial, le projet de loi comportait trois articles modifiant le code des assurances (**articles 20, 21 et 22**), qui relève traditionnellement de la compétence de votre commission. Ces dispositions visent à faciliter la résiliation des assurances accessoires à des contrats de vente ou de prestation de services, de façon à limiter les situations de multi-assurances (assurance annulation pour un voyage par exemple). Elles visent aussi à permettre la résiliation à tout moment, au terme de leur première année, des contrats d'assurance, actuellement soumis à une possibilité de résiliation au moment de leur tacite reconduction annuelle. Une telle résiliation ne serait possible, concernant les assurances obligatoires, qu'à la condition de faire état de la souscription d'une autre assurance.

D'autres dispositions relevant du droit des assurances ont été introduites dans le texte par l'Assemblée nationale :

- la motivation par l'assureur de sa décision de résiliation unilatérale du contrat (**article 20 bis**) ;
- la clarification du régime juridique applicable aux contrats d'assurance collective (**articles 20 ter et 21 bis**) ;
- le rappel du libre choix du réparateur automobile dans les contrats d'assurance automobile (**article 21 ter**) ;
- la nature de l'information diffusée par les organismes commercialisant des contrats d'assurance complémentaire santé (**article 21 quater**).

### ***C. LA MISE EN PLACE D'UN REGISTRE NATIONAL DES CRÉDITS AUX PARTICULIERS***

Conclusion d'un débat récurrent depuis plusieurs décennies, le présent projet de loi fait le choix, à la suite d'amendements du Gouvernement adoptés par l'Assemblée nationale, d'instituer un registre national des crédits aux particuliers (RNCP), autrement appelé « fichier positif » car recensant les données positives

sur les crédits en cours des particuliers, et pas seulement les données négatives concernant les incidents de remboursement (**articles 22 bis à 22 sexies**).

Afin de répondre aux critiques d'ordre constitutionnel concernant la proportionnalité d'un tel fichier au regard de l'objectif recherché, c'est-à-dire la prévention du surendettement des ménages, le choix a été fait d'écarter du RNCP les crédits immobiliers et les autorisations de crédit non utilisées, faisant tomber, selon les estimations fournies à votre rapporteur par le Gouvernement, le nombre de personnes enregistrées de 24 à 25 millions à 10 à 12 millions. En outre, le stock des crédits à la consommation en cours ne serait pas repris par le RNCP, qui devrait être opérationnel au plus tard trois ans à compter de la promulgation du présent projet de loi.

#### ***D. LE RENFORCEMENT DES POUVOIRS D'ENQUÊTE DES AUTORITÉS EN CHARGE DE LA CONCURRENCE ET DE LA CONSOMMATION***

Le présent projet de loi propose d'effectuer une « mise à jour » des pouvoirs d'enquête des agents de la DGCCRF et de l'Autorité de la concurrence, tout en garantissant le respect des libertés individuelles et des droits de la défense (**articles 25 à 27 et 48 à 52**). Il s'agit en particulier d'instituer un pouvoir d'injonction, de moderniser le régime des perquisitions, de permettre aux agents d'intervenir sans révéler leur identité ou encore d'être accompagnés par des personnes qualifiées lors des contrôles qu'ils mènent.

#### ***E. LE RENFORCEMENT DU DISPOSITIF DESTINÉ À LUTTER CONTRE LES CLAUSES ABUSIVES***

Le présent projet de loi reprend exactement le dispositif adopté par le Sénat dans le cadre du projet de loi de 2011 renforçant les droits, la protection et l'information des consommateurs. Il permettra aux associations de défense des consommateurs, ainsi qu'à la DGCCRF, de saisir le juge pour qu'il répute non écrite, pour tous les contrats identiques du même professionnel, la clause illicite qu'ils contiendraient (**article 28**).

#### ***F. LA CRÉATION DE SANCTIONS ADMINISTRATIVES DANS LE CHAMP DE LA CONCURRENCE ET DE LA CONSOMMATION***

En reconnaissant un pouvoir de sanction au profit de la DGCCRF et en fixant son régime juridique, le présent projet de loi propose d'organiser une nouvelle régulation des champs de la concurrence et de la consommation (**articles 53 et 59**).

Les rédactions proposées par le texte s'inspirent très largement des amendements que le Sénat avait adoptés dans le cadre du projet de loi de 2011.

Toutefois, la consécration de ces avancées rend d'autant plus net le recul enregistré sur la question du risque de dispersion du contentieux, si la compétence

pour connaître des sanctions était conservée à la juridiction administrative, alors que le juge naturel de la consommation et de la concurrence est le juge judiciaire.

### ***G. L'AGGRAVATION DES SANCTIONS PÉNALES DANS LE CHAMP DE LA CONSOMMATION***

Le projet de loi tend à augmenter de manière très importante les amendes pénales encourues par les professionnels pour certaines infractions au code de la consommation, notamment en matière de tromperie aggravée et de falsification de denrées. Il s'agit de mieux dissuader des faits qu'il est pour le moment impossible de réprimer de manière proportionnée, comme il est apparu dans les affaires dites de la « viande de cheval » et des « prothèses PIP » (**articles 64 à 67**).

### ***H. LES AUTRES DISPOSITIONS EXAMINÉES PAR VOTRE COMMISSION***

Votre commission s'est également saisie des articles suivants, au titre de ses compétences :

- la définition du consommateur (**article 3**) ;
- la transposition de la directive du 25 octobre 2011 relative aux droits des consommateurs, concernant notamment les contrats conclus à distance ou hors établissement (**article 5**) ;
- les garanties dont bénéficie le consommateur (**articles 6 et 7**) ;
- les compétences de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (**article 7 ter**) ;
- la solidarité entre époux en matière de crédit à la consommation (**article 19 quinquies**) ;
- la refonte du code de la consommation par ordonnance (**article 73**).

## **II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION : GARANTIR LA COHÉRENCE JURIDIQUE ET L'EFFICACITÉ DES NOUVEAUX DISPOSITIFS DE PROTECTION DES CONSOMMATEURS**

Traditionnellement, votre commission exprime un souci de cohérence et de clarté juridique à l'égard des problématiques du droit de la consommation, dans le but d'assurer une protection efficace aux consommateurs.

### ***A. CONFORTER LA PROCÉDURE D'ACTION DE GROUPE***

Votre commission a adopté de nombreux **amendements** relatifs à la procédure d'action de groupe, dans le souci d'en améliorer l'efficacité et d'assurer au défendeur les garanties qu'il peut attendre d'un procès civil.

Elle propose ainsi de mieux définir les compétences respectives du juge et de l'association, ainsi que les recours ouverts au professionnel, à l'association et aux consommateurs, pour assurer le bon déroulement de l'action.

Surtout, elle propose une **refonte complète de la procédure accélérée**. Il s'agit, en reconnaissant au professionnel le droit de former opposition contre sa condamnation à indemniser certains consommateurs lésés, de **garantir le respect des droits de la défense**, ce que n'assure pas le texte transmis au Sénat, au risque d'une inconstitutionnalité éventuelle.

Enfin, votre commission a veillé à rendre possible l'engagement – mais pas le jugement – d'une action de groupe en matière de concurrence, sans avoir à attendre que la procédure suivie devant l'Autorité de la concurrence ait abouti à une décision définitive.

#### ***B. CLARIFIER LES DISPOSITIONS RELATIVES À LA RÉSILIATION DES CONTRATS D'ASSURANCE***

Votre commission a adopté une série d'**amendements** visant à préciser les nouveaux dispositifs mis en place par le projet de loi dans le code des assurances, en clarifiant et simplifiant le périmètre des contrats d'assurance concernés par la faculté de résiliation en cas de multi-assurances et en prévoyant des garanties de **sécurité juridique** pour conforter la faculté de résiliation à tout moment par l'assuré des contrats d'assurance.

#### ***C. GARANTIR L'EFFICACITÉ DU REGISTRE NATIONAL DES CRÉDITS AUX PARTICULIERS***

Au-delà des interrogations quant à la réelle efficacité d'un tel outil sur la prévention du surendettement, au regard des travaux du groupe de travail précité, votre commission a jugé utile d'accompagner la mise en place du registre national des crédits aux particuliers (RNCP), afin de l'entourer de garanties tant en termes d'efficacité que de protection des consommateurs.

Outre plusieurs **amendements** de clarification et de coordination, votre commission a notamment veillé à ce que le RNCP soit **effectivement géré par la Banque de France** et à ce qu'il reprenne, lors de sa mise en place opérationnelle, les données du FICP ainsi que les **contrats de crédit en cours**, afin d'être exhaustif dès son lancement et donc réellement utile pour l'analyse de solvabilité par les prêteurs.

#### ***D. VEILLER AUX GARANTIES APPLICABLES EN MATIÈRE DE SANCTIONS ADMINISTRATIVES ET PÉNALES***

Constatant tous les inconvénients qu'il y aurait à soumettre, à travers les sanctions administratives, le contentieux de la consommation et de la concurrence à deux ordres de juridictions différents, multipliant ainsi les risques de divergence

de jurisprudence ou d'incidents de procédures, votre commission a adopté un **amendement confiant au juge judiciaire, seul juge naturel des questions de consommation et de concurrence, la compétence en ces matières.**

Ce faisant, **elle renoue avec la position affirmée par le Sénat en 2011 et l'inspiration constante du législateur** qui, à chaque fois qu'une autorité administrative s'est vue confier un pouvoir de sanction sur un champ économique privé, en a attribué le contentieux, par exception, au juge judiciaire. Il en va ainsi pour l'Autorité de la concurrence, celle des marchés financiers ou celle de régulation des communications électroniques et des postes.

En matière de **sanctions pénales**, votre commission a approuvé l'augmentation des amendes proposée par le projet de loi. Toutefois, elle a adopté des **amendements** ayant pour objet de mieux encadrer les nouvelles peines d'amendes proportionnelles au chiffre d'affaires des entreprises afin de respecter le principe de légalité des délits et des peines.

#### ***E. PRÉSERVER LES LIBERTÉS PUBLIQUES DANS LE CADRE DES POUVOIRS D'ENQUÊTE DES AUTORITÉS EN CHARGE DE LA CONCURRENCE ET DE LA CONSOMMATION***

Approuvant le renforcement des pouvoirs d'enquête des agents enquêteurs dans le code de la consommation et le code de commerce, votre commission a néanmoins opéré plusieurs ajustements destinés à **assurer un niveau de protection des libertés publiques équivalent à celui en vigueur dans le cadre des enquêtes policières.** Les dispositions relatives aux relevés d'identité et aux perquisitions nocturnes seraient ainsi rapprochées de celles figurant au code de procédure pénale.

#### ***F. LES AUTRES DISPOSITIONS DU TEXTE***

Constatant que les dérogations aux règles de solidarité des époux pour les dettes ménagères réduisaient dans les faits la protection apportée par le droit en vigueur, votre commission a adopté un **amendement** les supprimant.

En matière de vente à distance et par démarchage, votre commission a rappelé sa préoccupation constante des personnes vulnérables à l'égard du démarchage téléphonique, en adoptant un **amendement** reprenant le dispositif déjà voté par deux fois par le Sénat de **consentement préalable du consommateur au démarchage téléphonique.**

\*

\* \*

Sous réserve de l'adoption de ses amendements, votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption des articles du projet de loi relatif à la consommation dont elle s'est saisie pour avis.

## EXAMEN DES ARTICLES

### CHAPITRE I<sup>ER</sup> ACTION DE GROUPE

#### *Article 1<sup>er</sup>*

(chapitre III [nouveau] du titre II du livre IV du code de la consommation)  
**Création et régime juridique de l'action de groupe**

Cet article crée, pour la première fois en droit français, une procédure d'action de groupe dans le domaine de la consommation.

#### **1. Sur le principe de la création d'une action de groupe**

Il s'agit là d'une avancée importante, que votre commission a soutenu avec constance, sous le précédent Gouvernement comme sous l'actuel.

En effet, dès 2006, sans toutefois se prononcer à ce premier stade sur l'opportunité d'une telle innovation, elle a engagé une première réflexion sur le sujet à l'initiative de notre collègue Jean-Jacques Hyst, alors président<sup>1</sup>.

Elle a poursuivi ses travaux en confiant à notre ancien collègue Laurent Béteille ainsi qu'à notre collègue Richard Yung, la charge de réfléchir à la possibilité de concevoir une action de groupe à la française, gardée des dérives américaines. Cette réflexion, publiée dans le rapport du groupe de travail en 2010<sup>2</sup>, a abouti au dépôt de deux propositions de lois identiques<sup>3</sup>.

Pour nos deux collègues la création d'une action de groupe était justifiée parce qu'elle remédiait à l'une des principales lacunes de la protection du consommateur en droit français, pourtant si pionnier en cette matière : « *aussi exigeantes que soient les obligations auxquelles les professionnels sont tenus et*

---

<sup>1</sup> Les class actions, rapport d'information n° 249 (2005-2006) de M. Jean-Jacques Hyst, fait au nom de la commission des lois ([www.senat.fr/notice-rapport/2005/r05-249-notice.html](http://www.senat.fr/notice-rapport/2005/r05-249-notice.html)).

<sup>2</sup> L'action de groupe à la française : parachever la protection des consommateurs, rapport d'information n° 499 (2009-2010) de MM. Laurent Béteille et Richard Yung, fait au nom de la commission des lois. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2009/r09-499-notice.html>.

<sup>3</sup> Propositions de loi tendant à renforcer la protection des consommateurs par la création d'une action de groupe fondée sur l'adhésion volontaire, n° 201 (2010-2011) de M. Laurent Béteille n° 202 (2010-2011), de M. Richard Yung (<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl10-201.html> et <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl10-202.html>).

*aussi étendus que soient les droits reconnus aux consommateurs, lorsque les préjudices qui leur sont causés sont minimes, ces derniers ne disposent d'aucun recours utile contre les premiers pour obtenir la réparation du dommage qu'ils ont subi, alors même que parfois, ce dommage concerne de très nombreux consommateurs ».*

Les préjudices de faible montant, pourtant les plus nombreux dans notre société de consommation de masse, sont ainsi laissés sans réparation. L'entreprise qui ne respecte pas le droit en tire un bénéfice au détriment des consommateurs lésés, parce qu'il est trop coûteux pour eux de faire valoir leur droit.

Convaincue par cette analyse, votre commission a proposé au Sénat en décembre 2011 de reprendre exactement le dispositif proposé par nos collègues lors l'examen du projet de loi renforçant les droits, la protection et l'information des consommateurs<sup>1</sup>, présenté par le précédent Gouvernement.

En effet, comme votre rapporteur l'avait alors souligné, *« l'action de groupe parachève l'édifice protecteur du droit de la consommation français, parce qu'elle remédie à l'atomisation des consommateurs, découragés de saisir le juge pour de faibles montants, alors que le préjudice global causé par le professionnel est important et appelle une juste réparation.*

*Elle autorise les consommateurs lésés à s'unir pour conduire contre le professionnel une action indemnitaire. Elle ne crée pas d'autre droit que celui de faire valoir le sien »<sup>2</sup>.*

Le texte adopté par notre assemblée le 22 décembre 2011 intégrait donc une procédure d'action de groupe.

#### **La procédure d'action de groupe adoptée par le Sénat en 2011**

Cette procédure déclinait les garanties procédurales nécessaires pour éviter les dérives des « class actions » et était présentée en ces termes :

*« La première [garantie] est celle du rôle conféré à certaines associations de défense des consommateurs spécialement habilitées à cet effet, pour conduire l'action de groupe, qui leur permet de jouer le rôle de filtre contre les actions dilatoires ou abusives.*

*La deuxième garantie est celle du champ circonscrit de l'action de groupe : celui des seuls dommages matériels trouvant leur origine dans un manquement contractuel ou pré-contractuel d'un professionnel à l'égard d'un consommateur ou d'un manquement aux règles de la concurrence. L'action serait introduite par une ou plusieurs des associations spécialement agréées, l'une d'entre elles pouvant se voir reconnaître la qualité de chef de file.*

*La troisième garantie est celle de l'organisation de l'action en deux phases distinctes.*

*Au cours de la première phase, l'association requérante présenterait un certain nombre de cas-types à partir desquels le juge serait en mesure de statuer sur la responsabilité du professionnel pour tous les cas similaires.*

<sup>1</sup> Projet de loi n° 41 (2011-2012) renforçant les droits, la protection et l'information des consommateurs, modifié par le Sénat le 22 décembre 2011.

<sup>2</sup> Avis n° 158 (2011-2012) de Mme Nicole Bonnefoy, fait au nom de la commission des lois, sur le projet de loi renforçant les droits, la protection et l'information des consommateurs, p. 117 ([www.senat.fr/rap/a11-158/a11-15811.html#toc118](http://www.senat.fr/rap/a11-158/a11-15811.html#toc118)).

*Le juge définirait, dans la décision établissant le principe de cette responsabilité, le groupe des consommateurs concernés et les mesures de publicité, à la charge du professionnel, permettant de porter à la connaissance des consommateurs concernés la possibilité de se joindre à l'action de groupe pour être indemnisés de leur préjudice.*

*L'adhésion à l'action devrait donc être volontaire (principe dit de « l'opt-in »), ce qui permettrait d'éviter les dérives liées à l'« opt-out » qui autorise quelques-uns à parler au nom de ceux qui ignorent même qu'une action est en cours.*

*La seconde phase de l'action devrait permettre au juge de statuer sur la liste des personnes dont la demande d'indemnisation serait recevable ainsi que sur le montant de cette indemnisation ou le mode de calcul à retenir. Le préjudice pourrait faire l'objet d'une réparation en nature (par exemple par un crédit d'heures de communication en plus). Au-dessous d'un certain montant individuel d'indemnisation défini par décret, la décision du juge serait rendue en dernier ressort.*

*La question de la responsabilité du professionnel ayant été tranchée au cours de la première phase de la procédure, le recours intenté contre la décision du juge au cours de cette seconde phase ne pourrait porter que sur la détermination des victimes, du montant de leur créance, des éléments de son évaluation ou des modalités de la réparation.*

*Afin de permettre une indemnisation plus rapide des consommateurs lésés, à l'expiration des voies de recours, la décision relative à l'indemnisation deviendrait exécutoire de plein droit, pour toutes les indemnisations individuelles qui n'ont pas fait l'objet d'une contestation.*

*L'association à l'origine de l'action de groupe serait compétente pour déposer les demandes d'indemnisation, faire procéder aux mesures d'exécution de la décision ou représenter les consommateurs lésés en cas de contestation de leur demande.*

*Afin de préserver les droits de ceux qui ne bénéficieront pas de l'action de groupe, pendant le cours de l'instance, la prescription des actions civiles en responsabilité contre le professionnel pour des faits similaires serait suspendue. De la même manière, les décisions rendues n'auraient l'autorité de la chose jugée qu'à l'égard du professionnel et des consommateurs qui se sont joints à l'action.*

*L'action de groupe est parfois combattue au nom du nécessaire développement de la médiation. Opposer l'une à l'autre est artificiel : elles se complètent très utilement. L'action de groupe est un aiguillon pour la médiation et un recours en cas d'échec. La médiation, elle, s'intègre parfaitement à l'action de groupe, notamment pour aboutir à une solution indemnitaire acceptée par tous.*

*C'est pourquoi le dispositif proposé prévoit que des médiations puissent être organisées entre le professionnel et les consommateurs lésés en vue d'un accord indemnitaire. À compter de l'engagement de l'action de groupe, seule l'association requérante ou l'association ayant été désignée chef de file pourrait participer à une médiation au nom du groupe. Le juge aurait la possibilité d'inviter les parties à se soumettre à une médiation conduite par un médiateur qu'il désigne. L'accord éventuellement conclu à l'issue de la médiation serait soumis à homologation par le juge afin qu'il s'assure qu'il ne porte pas atteinte aux droits des consommateurs intéressés et qu'il lui confère force exécutoire.*

*Les manquements aux obligations du droit de la consommation ainsi qu'à celles du droit de la concurrence étant susceptible de se recouvrir, le dispositif proposé organise la façon dont les décisions du juge saisi d'une action de groupe intervenant dans le champ de compétence de l'Autorité de la concurrence et celles de cette dernière autorité pourraient s'articuler.*

*Enfin, les actions de groupe seraient portées devant un nombre limité de tribunaux de grande instance spécialisés pour traiter ce contentieux de masse »<sup>1</sup>.*

---

<sup>1</sup> Ibid.

Récemment, une proposition de loi de M. Jean-Pierre Placade et plusieurs de ses collègues du groupe RDSE<sup>1</sup>, a repris exactement le même mécanisme, en l'ouvrant toutefois à la réparation de certains préjudices corporels en matière de santé.

Forte de son engagement et de sa réflexion antérieurs, votre commission salue le projet porté par le Gouvernement.

Elle se félicite qu'il reprenne, sur plusieurs points essentiels, les principales garanties dont elle a cherché à entourer la procédure, qu'il s'agisse du filtre des associations, de l'« *opt in* », de l'articulation de la procédure en deux phases ou du principe d'un jugement sur le principe de la responsabilité de l'entreprise.

Elle entend par ailleurs le souhait exprimé par le ministre, comme par les rapporteurs de l'Assemblée nationale, que la procédure soit accélérée autant que possible pour faciliter l'indemnisation rapide des consommateurs. Toutefois, **elle appelle à ne pas sacrifier les garanties procédurales à l'obsession de la vitesse.**

Tel est l'esprit qui a guidé ses travaux sur ce premier article.

## **2. Le champ de l'action de groupe retenu et la qualité pour agir**

Dans leur rapport sur l'action de groupe, nos collègues Laurent Béteille et Richard Yung, appelaient à limiter strictement, dans un premier temps, le champ de l'action de groupe, afin d'en tester les ressorts et de s'assurer de son bon fonctionnement, avant, le cas échéant, de l'étendre dans un second temps.

Le Gouvernement inscrit son projet dans la même ligne pragmatique. La limitation du champ couvert par l'action de groupe et des personnes susceptibles de l'engagement marque son souci légitime de ne pas déstabiliser le tissu économique et commercial, par une innovation procédurale trop radicale.

Votre rapporteur souligne, à titre personnel, que des motifs légitimes justifieraient d'étendre le champ de l'action de groupe à d'autres domaines que ceux retenus. Cependant, prenant acte des engagements en ce sens du ministre délégué, chargé de l'économie sociale, et solidaire et de la consommation, M. Benoît Hamon, qui a annoncé que d'autres textes pourraient intervenir dans le domaine de la santé ou de l'environnement<sup>2</sup>, elle comprend la nécessité

---

<sup>1</sup> Proposition de loi portant création d'une action de groupe en matière de consommation, de concurrence et de santé n° 484 (2012-2013) de M. Jean-Pierre Placade et plusieurs de ses collègues, déposé au Sénat le 5 avril 2013 ([www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl12-484.html](http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl12-484.html)).

<sup>2</sup> Cf. l'audition du ministre par la commission des affaires économiques, le mardi 9 juillet 2013 : « le champ de l'action de groupe, mesure phare, est limité ici au préjudice économique lié aux ententes anticoncurrentielles. Marisol Touraine proposera une action de groupe spécifique au domaine de la santé, qui nécessite une indemnisation individuelle des personnes affectées et fera l'objet d'un chantier législatif en 2014. Avant de quitter le gouvernement, Delphine Batho l'avait annoncé, et Philippe Martin a confirmé la volonté du gouvernement de légiférer dans le domaine de l'environnement, qui appelle d'autres innovations procédurales » ([www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20130708/afeco.html](http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20130708/afeco.html)).

d'expérimenter d'abord l'action sur un champ plus restreint, afin d'en évaluer les ressorts et les conséquences.

- ***La qualité pour agir : le rôle de filtre joué par les associations***

Le régime juridique de l'action de groupe serait fixé dans un **nouveau chapitre du titre II du livre IV du code de la consommation**, consacré aux actions en justice des associations<sup>1</sup>.

Cette insertion est cohérente avec le fait que le premier article de ce nouveau chapitre réserve aux seules associations de défense des consommateurs agréées et représentatives au niveau national, la faculté d'engager une action de groupe.

Il s'agit ainsi de leur faire jouer un rôle de filtre, pour sélectionner les actions légitimes qui répondent à un préjudice important subi par les consommateurs, et écarter celles motivées par d'autres raisons, qui risqueraient de conduire à une instrumentalisation de la procédure.

Les représentants des avocats ont fermement contesté ce choix, estimant qu'il était contraire au droit de chacun de saisir le juge.

Votre rapporteur observe toutefois que si le justiciable peut tirer parti de la mutualisation qu'autorise l'action de groupe, rien ne lui interdit, en l'absence ou en dépit d'une telle procédure, d'engager malgré tout sa propre action.

Le projet de loi du Gouvernement ne retient pas l'idée d'un « *super-agrément* ». Cette exigence, dans le texte adopté par le Sénat en 2011, était censée garantir d'une part que les associations qui engageraient l'action disposeraient d'une taille suffisante pour faire face aux difficultés de gestion d'une action de groupe, d'autre part, qu'elles ne seraient pas créées uniquement pour permettre l'ouverture de l'action.

---

<sup>1</sup> Cette insertion maintient en vigueur la procédure d'action en représentation conjointe (chapitre II du même titre), succédanée ancien de l'action de groupe, mais qui n'a jamais prospéré, en raison des contraintes considérables qu'elle faisait peser sur les requérants, obligés d'obtenir un mandat de représentation pour chaque consommateur lésé.

Toutefois, cette exigence est largement satisfaite par le fait que l'association, pour être agréée en tant qu'association nationale, doit compter au moins 10 000 adhérents et exister depuis plus d'un an<sup>1</sup>, ce qui exclut les associations *ad hoc* ou celles qui ne posséderaient pas de moyens suffisants.

Seules 16 associations possèdent aujourd'hui cet agrément national. Ce nombre paraît suffisant pour leur permettre de jouer efficacement le rôle de filtre qui leur est dévolu, sans priver les consommateurs de la possibilité d'obtenir d'une autre association l'aide qu'une première leur aura refusée.

À l'initiative de son rapporteur, votre commission s'est interrogé sur la possible concurrence de plusieurs associations pour une même action.

Les propositions de loi de nos collègues Laurent Béteille et Richard Yung prévoyaient, dans ce cas, qu'elles s'entendent pour désigner un chef de file, qui conduirait la procédure. À défaut, le juge en aurait décidé.

Le texte du Gouvernement ne prévoit aucun mécanisme particulier, renvoyant implicitement aux règles de jonction d'instances<sup>2</sup>.

**Cette solution n'est toutefois pas satisfaisante** : que se passera-t-il si toutes les associations ne présentent pas les mêmes prétentions ? Les associations requérantes pourront-elles chacune demander à être habilitées à recevoir les demandes d'indemnisation, aux frais du professionnel ? Faute d'unifier la conduite de l'action de groupe dans les mains d'un même requérant, le risque est grand que soient annihilés les bénéfices tirés de la mutualisation permise par l'action de groupe.

Pour cette raison, votre commission a adopté un **amendement** reprenant le dispositif précité des propositions de lois de Laurent Béteille et Richard Yung, sur la désignation d'une association chef de file. Rien n'interdira aux associations qui le souhaiteraient de collaborer sous la conduite de ce chef de file.

---

<sup>1</sup> Art. R.411- 1 du code de la consommation : « L'agrément des associations de consommateurs prévu au titre Ier du livre IV de la partie Législative du présent code peut être accordé à toute association :

1° Qui justifie à la date de la demande d'agrément d'une année d'existence à compter de sa déclaration ;

2° Qui, pendant cette année d'existence, justifie d'une activité effective et publique en vue de la défense des intérêts des consommateurs, appréciée notamment en fonction de la réalisation et de la diffusion de publications de la tenue de réunions d'information et de permanences ;

3° Qui réunit, à la date de la demande d'agrément, un nombre de membres cotisant individuellement :

a) Au moins égal à 10 000 pour les associations nationales, cette condition pouvant ne pas être exigée des associations se livrant à des activités de recherche et d'analyse de caractère scientifique ;

b) Suffisant, eu égard au cadre territorial de leur activité, pour les associations locales, départementales ou régionales.

Lorsque l'association a une structure fédérale ou confédérale, il est tenu compte du nombre total de cotisants des associations la constituant ».

<sup>2</sup> Art. 367 du code de procédure civile : « le juge peut, à la demande des parties ou d'office, ordonner la jonction de plusieurs instances pendantes devant lui s'il existe entre les litiges un lien tel qu'il soit de l'intérêt d'une bonne justice de les faire instruire ou juger ensemble ».

- ***Le champ de l'action de groupe***

La délimitation du champ de l'action de groupe opérée par le nouvel article L. 423-1 du code de la consommation repose sur quatre critères.

Le premier correspond à la nature de l'action : il s'agirait exclusivement d'une action en responsabilité, destinée à obtenir la réparation d'un préjudice.

Le deuxième tient aux personnes en cause et aux circonstances du dommage : les victimes devraient être des consommateurs placés dans une situation identique ou similaire vis-à-vis de l'auteur du dommage, qui devrait être, lui, un professionnel. Tel serait le cas de consommateurs ayant acquis le même produit défectueux, ou ayant conclu avec l'entreprise un contrat contenant les mêmes clauses illicites.

Les députés ont supprimé la notion d'identité de situation pour ne conserver que celle de similarité de situation, au motif que la seconde inclurait la première.

Votre rapporteur ne partage pas ce point de vue : la similarité n'est qu'une identité de nature, alors que deux situations identiques le sont en tous points. Conserver les deux termes marque l'écart entre les deux et évitera que le juge impose, au nom de la similarité, une quasi identité, ce qui serait contraire à l'intention du législateur. Votre commission a adopté un **amendement** en ce sens.

Le troisième critère limitatif du champ de l'action de groupe porte sur la cause du dommage : il devrait s'agir soit d'un manquement du professionnel à ses obligations légales ou contractuelles, commis à l'occasion de la vente de biens ou de la fourniture du service, soit d'une pratique anticoncurrentielle<sup>1</sup>.

Le champ couvert par ce critère est très vaste : il recouvre toutes les situations dans lesquelles le professionnel ne s'est pas conformé aux règles établies pour assurer la protection du consommateur, n'a pas respecté les stipulations contractuelles ou bien a perturbé, au détriment du consommateur, le fonctionnement du marché.

Entrent notamment dans le champ de l'action de groupe les obligations précontractuelles auxquelles le professionnel est tenu en raison du code de la consommation ou du code civil.

---

<sup>1</sup> Ces pratiques anticoncurrentielles sont définies au titre II du livre IV du code de commerce. Il s'agit de l'entente, de l'abus de position dominante, de l'abus de dépendance économique ou de l'éviction abusive d'un marché. Elles relèvent toutes de la compétence de l'Autorité de la concurrence. Le projet de loi vise aussi les pratiques anticoncurrentielles mentionnées aux articles 101 et 102 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui correspondent à l'entente et l'abus de position dominante.

Le dernier critère limitatif du champ de l'action de groupe est celui de la nature du préjudice en cause. Seuls pourront être réparés les préjudices matériels individuels subis par les consommateurs.

La notion de préjudice individuel renvoie à l'atomisation des consommateurs victimes, qui seule justifie la création d'une action de groupe, puisqu'à défaut, ces préjudices seraient laissés sans réparation.

Les préjudices portés à l'intérêt collectif des consommateurs continueront, quant à eux, de relever de l'article L. 421-1 du code de la consommation.

**Viser les seuls préjudices matériels permet d'exclure à la fois les préjudices corporels et les préjudices moraux.**

La raison de cette exclusion est que l'évaluation de tels préjudices impose de prendre très finement en considération la situation individuelle de chaque victime. Ne se prêtant pas à la mutualisation ou la forfaitisation que favorise l'action de groupe, ils risqueraient d'éclater cette action en autant d'indemnisation particulière que de consommateurs lésés.

Votre commission a adopté un **amendement** de son rapporteur procédant à une clarification rédactionnelle, qui rappelle que l'action de groupe ne peut porter que sur la réparation des préjudices patrimoniaux résultant des dommages matériels subis par les consommateurs.

En effet, la doctrine et les différents projets de réforme du droit de la responsabilité civile distinguent le dommage, qui correspond à l'atteinte portée à une personne (dommage corporel) ou à ses biens (dommage matériel), du préjudice qui est l'intérêt lésé par cette atteinte (préjudice patrimonial ou extrapatrimonial). Parler de préjudice matériel est donc confondre les deux notions, ce qu'il est préférable d'éviter.

Le nouvel article **L. 423-2** du code de la consommation renverrait à un décret en Conseil d'État le soin de préciser les modalités d'introduction de l'action groupe. Il s'agit là de l'application logique de la règle selon laquelle la procédure civile relève du pouvoir réglementaire.

### **3. L'architecture globale de la procédure**

La procédure proposée s'inspire de celle adoptée par le Sénat en 2011, qui elle-même reprenait le modèle de l'action déclaratoire de responsabilité présenté, en 1990, par la commission présidée par le M. le professeur Jean Calais-Auloy<sup>1</sup>.

Cette procédure s'articule en deux temps distincts, auxquels correspondent deux jugements différents.

---

<sup>1</sup> Proposition pour un code de la consommation, *rapport de la commission pour la codification du droit de la consommation au Premier ministre, présidée par M. Jean Calais-Auloy, La documentation française, 1990, p. 111.*

Le premier jugement porte sur la responsabilité du professionnel vis-à-vis des consommateurs victimes.

La particularité de ce jugement est d'être partiel.

En effet, à ce stade, le groupe n'est pas encore constitué et l'association requérante n'a soumis au tribunal que quelques cas individuels, censés être représentatifs de la situation générale des consommateurs. C'est à partir de ceux-ci que le juge examine si les conditions d'engagement de la responsabilité du professionnel –une faute, un préjudice et un lien de causalité entre les deux– sont réunies.

En principe, la déclaration de la responsabilité du professionnel ne devrait concerner que les cas soumis au juge. Pourtant –il s'agit là de la principale innovation de l'action de groupe– le jugement présumera que cette responsabilité est susceptible d'être engagée aussi pour tous les consommateurs placés dans une situation identique ou similaire.

Ce faisant, le juge est conduit, dans la même décision, à définir les contours du groupe des consommateurs à l'égard desquelles la responsabilité du professionnel est susceptible d'être engagée dans les mêmes conditions. À cette fin, il précise les critères d'appartenance au groupe ou, si les victimes sont déjà connues, les désigne nommément.

À ce stade, se pose une question : le professionnel a-t-il pu faire valoir tous ses moyens de défense lors de ce premier jugement ?

Certains sont généraux et ne dépendent pas de la situation propre de chaque plaignant. Ils portent sur la recevabilité de l'action (par exemple les arguments selon lesquels l'action est hors du champ de la consommation, ou porte sur la réparation de préjudices corporels), la réalité du manquement allégué (par exemple le moyen fondé sur l'absence de faute ou la force majeure exonératoire), voire la situation concrète des quelques cas soumis au juge (les consommateurs se sont-ils bien conformés aux règles de bonne utilisation du produit ?). De tels moyens ont pu être présentés à ce stade de la procédure.

En revanche, d'autres moyens portent sur la situation individuelle de chaque victime : celle-ci appartient-elle bien au groupe, son préjudice est-il comparable à celui évoqué dans le jugement ? N'a-t-elle pas contribué à son dommage ? Or, par définition, de telles contestations n'ont pu être présentées lors du premier jugement, puisqu'elles sont propres à un individu qui, à ce moment, n'était pas partie à la procédure.

C'est ce qui justifie qu'un second jugement intervienne, qui tranche ces questions, après avoir donné au professionnel l'occasion de faire valoir ses arguments.

Dans la procédure d'action de groupe adoptée par le Sénat en 2011, ce second jugement était obligatoire et il offrait la possibilité au juge de préciser

définitivement qui appartenait au groupe, quel était son préjudice et quels devaient être le montant ou la nature de la réparation due par le professionnel.

La procédure retenue par le texte du Gouvernement, et confirmée par l'Assemblée nationale, est, sur ce point, différente.

D'une part, elle intègre au premier jugement une décision d'évaluation du montant des préjudices subis, ou, à défaut, de détermination des critères d'évaluation de ces préjudices<sup>1</sup>.

D'autre part elle supprime l'obligation d'un second jugement, qu'elle remplace par un recours éventuel devant le juge pour toutes les demandes d'indemnisation auxquelles le professionnel n'aurait pas fait droit.

Dans l'intervalle, le juge confie au professionnel ou à l'association la charge de recevoir les demandes d'adhésion au groupe, qui valent demandes d'indemnisation. Le professionnel décide d'y donner suite ou pas. Toutes celles qu'il refuse ou minore peuvent faire l'objet du recours précédemment décrit.

L'Assemblée nationale a par ailleurs introduit, à l'initiative de sa commission des affaires économiques, une procédure dite « simplifiée », subsidiaire à la procédure générale, qui s'appliquerait lorsque tous les consommateurs sont identifiés.

Comparée à la procédure adoptée par le Sénat en 2011, cette organisation de la procédure appelle, pour votre rapporteur, trois observations générales.

Tout d'abord, **elle apparaît guidée par le souci de rendre possible une indemnisation plus rapide ou plus précoce**, en évitant, en l'absence de contestation sérieuse, la contrainte d'un second jugement. Il s'agit là d'une préoccupation légitime, car une réparation tardive est une compensation imparfaite du préjudice subi.

Ensuite, la phase intermédiaire revient à déléguer aux parties la charge qui incombait au juge dans la procédure adoptée par le Sénat en 2011 : établir la liste des membres du groupe, évaluer leur préjudice et définir les conditions du versement de l'indemnisation.

D'un côté, ce dialogue instauré entre les parties autour de l'indemnisation des consommateurs lésés teinte la procédure d'une nuance transactionnelle voire d'une coloration de médiation, puisqu'à ce stade, l'association peut s'entendre avec le professionnel sur ce qui apparaît, pour chaque demande, comme une juste compensation, conforme aux principes retenus dans le premier jugement.

---

<sup>1</sup> Sur les modalités de cette évaluation, cf. infra.

Mais d'un autre côté, **cette procédure réalise une sous-traitance, par les parties, d'une tâche qui, dans une action individuelle, appartiendrait au juge.** Il allège la charge des juridictions, que le nombre potentiellement très importants de victimes revendiquant de se joindre à l'action risquerait sinon d'alourdir très sensiblement.

Les difficultés que connaissent d'ores et déjà les juridictions judiciaires justifient de privilégier les solutions qui n'aggravent pas leur situation.

Pour autant, **ce transfert de charge pose inévitablement la question du coût, pour les parties, de ces opérations,** en particulier lorsque l'action porte sur des cohortes nombreuses, ainsi que des modalités de leur gestion et de leur financement<sup>1</sup>.

Enfin, l'architecture globale de la procédure retenue appelle une dernière observation.

Si le premier jugement offre un fondement juridique à la réparation éventuelle versée par l'entreprise, il ne la contraint pas à verser cette indemnisation, puisque ce n'est que si les consommateurs non indemnisés saisissent le juge dans un second temps, qu'elle pourrait y être contrainte, une fois le préjudice individuel définitivement liquidé par le tribunal.

Ainsi, le professionnel dont la responsabilité aura été déclarée, d'un point de vue général, dans le premier jugement, ne sera pas condamné à verser précisément telle indemnisation à telle victime sans avoir été mis en mesure de se défendre au cours du second jugement éventuel.

Ce faisant, **la procédure générale respecte les droits de la défense,** ce qui n'est pas le cas, comme on le verra, de la procédure d'action de groupe dite « *simplifiée* ».

**Le souci de préserver les droits de chacun s'étend nécessairement à ceux des victimes :** si l'association peut jouer le rôle de filtre sur l'opportunité de l'action de groupe, a-t-elle pas compétence pour décider quelles sont les demandes d'indemnisation justifiées parmi celles qui lui sont adressées. Cette tâche ne doit-elle pas revenir au juge, qu'elle saisisrait sans distinction de toutes les demandes non satisfaites par le professionnel<sup>2</sup>. À défaut, le droit des consommateurs lésés, qui ne sont pas parties à l'action et ne peuvent intervenir directement, serait anéanti.

#### **4. Le premier jugement sur la responsabilité**

Le nouvel article **L. 423-3** du code de la consommation organise la première phase de l'action de groupe, centrée autour du jugement sur la responsabilité du professionnel.

---

<sup>1</sup> Sur ce point, cf. infra.

<sup>2</sup> Tout au plus peut-elle tenter de convaincre ceux qui n'appartiennent manifestement pas au groupe des victimes, du peu de pertinence de leur demande.

- *L'examen de la recevabilité de l'action*

Il prévoit en premier lieu que le juge examine si les conditions de recevabilité de l'action sont réunies.

La précision est inutile : par principe toute juridiction saisie d'une procédure, s'assure d'une part qu'elle est bien compétente pour en connaître, et, d'autre part, que l'action est bien recevable.

Votre commission rappelle à cet égard que **plus la loi est bavarde, moins elle est entendue**. Elle a par conséquent adopté un **amendement** de son rapporteur supprimant cette mention surabondante.

- *La décision sur la responsabilité du professionnel à l'égard de tous les consommateurs placés dans une situation semblable*

Le juge se prononce ensuite sur la responsabilité du professionnel. Contrairement au dispositif adopté par le Sénat en 2011, le présent article ne précise pas que le tribunal appuiera son appréciation sur les cas individuels que l'association demanderesse lui aura soumis.

Or, une telle mention paraît nécessaire. En effet, **il faut éviter que des actions de groupe puissent prospérer sur des généralités, sans reposer à l'origine sur des plaintes concrètes de consommateurs**. La procédure d'action de groupe vise à remédier à un déni de justice, quand des consommateurs lésés ne reçoivent pas l'indemnisation qu'ils demandent. Sauf à devenir une source autonome et incontrôlable de conflictualité, elle ne doit pas susciter des plaintes jamais exprimées.

À l'initiative de votre rapporteur pour avis, la commission des lois a adopté un **amendement** précisant que le juge statue au vu des cas individuels présentés par l'association.

Cette précision, qui attache l'action à des situations concrètes, est une garantie pour le professionnel, puisqu'il pourra faire valoir à ce stade, tous les moyens de défense qu'il aurait pu opposer à chacun des consommateurs concernés, s'ils l'avaient assigné dans le cadre d'une action individuelle en responsabilité.

En outre, elle permet de mieux comprendre comment le juge constatera la responsabilité ou non du professionnel dans la perspective d'une action de groupe. En effet, il lui appartiendra à la fois d'apprécier si les éléments constitutifs de la responsabilité (la faute, le dommage et le lien de causalité entre les deux) sont réunis dans les différents cas qui lui sont soumis, mais aussi –et surtout– **d'examiner si ces éléments sont bien communs à l'ensemble de ces cas-types et s'ils sont généralisables à d'autres situations semblables**.

Cette généralisation de la déclaration de responsabilité constitue l'innovation principale de la procédure d'action de groupe.

Elle conduit nécessairement le juge à définir le groupe de consommateurs lésés à l'égard desquels la responsabilité du professionnel est

engagée. La délimitation du groupe peut être exhaustive, si tous les consommateurs lésés sont connus : il suffit alors de les désigner nommément. Le plus souvent, elle reposera sur des critères de rattachement fixés par le juge : par exemple le fait d'avoir acheté un produit provenant de tel lot défectueux ou dans telle période de temps. Elle pourra aussi distinguer des catégories différentes de consommateurs, selon leur situation particulière ou le type de préjudice subi.

Enfin, dernier temps de l'opération intellectuelle qu'engage le jugement déclaratoire de responsabilité, le juge détermine soit le montant des préjudices pour chaque consommateur ou catégorie de consommateurs, soit tous les éléments susceptibles de permettre l'évaluation de ces préjudices.

Ainsi, lorsque le seul préjudice existant est la défectuosité du produit, le montant de la réparation se calcule aisément, puisqu'il correspond à son prix ou à son remplacement.

En revanche, lorsque le préjudice dépend des conditions de survenue du dommage, il est nécessaire de renvoyer à des critères généraux d'indemnisation.

Tel est par exemple le cas lorsque le dommage provient de l'éclatement d'un pneu défectueux. Pour la plupart des consommateurs, le préjudice se limite au remplacement du pneu. Mais s'y ajoutent, pour ceux qui étaient loin de leur domicile au moment de l'incident, les frais de dépannage, et pour ceux qui ont été victime d'un accident du fait du pneu défectueux, les réparations éventuelles du véhicule accidenté.

Cet exemple montre la **très grande variété des contentieux possibles** : pour certains tout sera connu, des membres du groupe au montant du préjudice qu'ils ont subi. Ce sera le cas, par exemple, des abonnés d'un opérateur téléphonique victimes d'une surfacturation.

À l'opposé, les contours d'autres contentieux seront beaucoup plus flous : le groupe ne sera pas connu, parce que l'achat aura été effectué de la main à la main, en espèces, avec seulement la production d'une facture, et le préjudice dépendra des conditions d'utilisation du produit, comme dans le cas du pneu défectueux.

Entre ces deux extrêmes, **l'appréciation du juge s'effectuera plus ou moins en aveugle, rendant d'autant plus indispensable la possibilité d'un second jugement** qui liquidera définitivement les préjudices non indemnisés et fixera *a posteriori* les contours du groupe des victimes.

À cet égard, votre rapporteur pour avis souligne le risque qu'à mesure que les consommateurs lésés se fassent connaître, apparaissent d'autres préjudices que ceux initialement identifiés par le juge.

On pourrait par exemple penser à un grille-pain défectueux qui surchaufferait. Une action de groupe aurait été lancée pour obtenir le remboursement ou le remplacement de l'appareil. Mais, certains consommateurs allégueraient, en se joignant au groupe, que l'appareil a brûlé et causé un

incendie : ce nouveau préjudice, qui trouve son origine dans la même cause, entrerait-il alors dans le champ de l'action ?

Il semble préférable de l'exclure. En effet, un tel préjudice ayant échappé aux prévisions du juge comme à celle de l'association requérante, le professionnel n'aura pu s'en défendre, ce qui reporterait toute la discussion sur le second jugement consacré à la liquidation des préjudices non réparés.

Afin de lever toute incertitude sur ce point, votre commission a adopté un **amendement** de son rapporteur précisant que le juge détermine limitativement les préjudices susceptibles d'être réparés dans le cadre de l'action de groupe dont il est saisi.

Les victimes qui le souhaiteraient conserveraient en revanche la possibilité d'agir soit selon les voies du droit commun, soit par le biais d'une seconde action de groupe, différente de la première par le préjudice réparé.

Votre commission a, à cet égard, adopté un second **amendement** de coordination avec l'amendement précédent, modifiant la rédaction du nouvel article L. 423-15 du code de la consommation qui interdit l'introduction d'une nouvelle action de groupe qui se fonderait sur les mêmes faits et mêmes manquements qu'une action précédente, afin d'ajouter la référence à la réparation des mêmes préjudices. Ainsi, dans l'exemple précédent, une nouvelle action de groupe pourrait être introduite pour obtenir la réparation des dommages causés par l'incendie dû à la surchauffe du grille-pain.

À l'initiative de la commission des lois de l'Assemblée nationale, saisie pour avis, les députés ont prévu que lorsqu'une réparation en nature du préjudice est plus adaptée, le juge en précise les conditions.

Cette mention reprend l'une des dispositions du texte adopté par le Sénat en 2011. Conformément au droit commun de la responsabilité civile, rien n'impose au tribunal de privilégier une réparation pécuniaire ou une réparation en nature. Mais, s'il juge la seconde plus adaptée, il est logique d'exiger qu'il en précise les modalités de mise en œuvre par le professionnel : ce pourrait par exemple être le remplacement du produit défectueux par un nouvel exemplaire.

- ***Les mesures d'instruction***

À l'initiative du rapporteur pour avis de la commission des lois de l'Assemblée nationale, M. Sébastien Denaja, les députés ont adopté un amendement précisant que le juge peut ordonner à tout moment de la procédure, les mesures d'instruction nécessaires pour garantir la conservation ou la production de preuves.

Ce faisant, nos collègues députés n'ont fait que rappeler la règle générale, valable pour tous les procès civils, énoncés aux articles 143 à 145 du code de procédure civile :

« Art. 143. – Les faits dont dépend la solution du litige peuvent, à la demande des parties ou d’office, être l’objet de toute mesure d’instruction légalement admissible.

« Art. 144. – Les mesures d’instruction peuvent être ordonnées en tout état de cause, dès lors que le juge ne dispose pas d’éléments suffisants pour statuer.

« Art. 145. – S’il existe un motif légitime de conserver ou d’établir avant tout procès la preuve de faits dont pourrait dépendre la solution d’un litige, les mesures d’instruction légalement admissibles peuvent être ordonnées à la demande de tout intéressé, sur requête ou en référé ».

Une nouvelle fois, votre commission juge préférable d’éviter de répéter dans le projet de loi des dispositions générales du droit commun, qui, par principe, s’appliqueraient de toute façon à la procédure proposée.

En effet, comme le soulignaient nos collègues Laurent Béteille et Richard Yung, « *c’est en respectant, autant que possible, les principes procéduraux du droit français, que l’on offrira à l’action de groupe les garanties qui s’imposent* »<sup>1</sup>. Or, sélectionner seulement certaines règles du code de procédure civile fait douter que les autres s’appliquent à l’action de groupe : un renvoi général, dans le silence des textes, est plus pertinent.

Dans le cas présent, faute que le présent article rappelle, comme le prévoit l’article 147 du code de procédure civile, que « *le juge doit limiter le choix de la mesure à ce qui est suffisant pour la solution du litige, en s’attachant à retenir ce qui est le plus simple et le moins onéreux* », on peut se demander si la règle s’appliquerait à l’action de groupe et si le juge pourrait refuser une demande trop coûteuse pour l’autre partie, alors qu’une autre serait suffisante pour établir le fait litigieux.

À l’initiative de son rapporteur, votre commission pour avis a adopté un **amendement** de suppression de la disposition en cause.

- ***Les mesures de publicité de la décision***

Une fois le principe de la responsabilité de l’entreprise établi, il est nécessaire d’en informer les consommateurs, afin qu’ils décident ou non de se joindre au groupe et de demander, sur cette base, la réparation de leur préjudice.

L’alinéa 16 impose au juge d’ordonner les mesures de publicité adaptées pour informer les consommateurs susceptibles d’appartenir au groupe, du contenu de la décision rendue. Ces mesures seraient obligatoirement à la charge du professionnel. Sa faute est établie, ainsi que son obligation de réparer le préjudice qu’il a causé. Par conséquent il est justifié qu’il assume les frais accessoires nécessaires à cette réparation.

---

<sup>1</sup> Laurent Béteille, Richard Yung, rapport précité n° 499 (2010-2011), p. 41.

L'alinéa 17 prévoit expressément que les mesures de publicité n'interviennent qu'une fois la décision du juge devenue irrévocable, c'est-à-dire plus susceptible d'appel ni de cassation.

Cette restriction est justifiée par le souci d'éviter au professionnel le dommage de réputation qu'une publicité précoce pourrait lui causer, s'il s'avérait, finalement que le juge d'appel ou de cassation, annulait la décision rendue en première instance.

Votre commission pour avis a adopté **deux amendements** sur ces dispositions.

Le premier est rédactionnel.

Il rassemble, pour plus de lisibilité, les deux alinéas sous un nouvel article L. 423-3-1. Si la décision sur la publicité est rendue en même temps que celle sur la responsabilité, elle procède d'une opération intellectuelle différente, sur les suites à donner à la déclaration générale de responsabilité. Il semble préférable de réserver un article à chaque type de décision rendue dans le cadre du jugement de responsabilité auquel l'ensemble de la section est consacrée.

Le second amendement adopté par votre commission vise à permettre d'accélérer, lorsque cela est possible, la procédure, dans le respect des droits de la défense. **Il concerne la réparation de préjudices de faible montant.**

Toute décision de justice n'est pas forcément susceptible d'appel : cela dépend de l'importance du litige, qui détermine ce que l'on nomme le « *taux du ressort* » (celui en deçà duquel l'affaire est jugée en dernier ressort).

Ainsi, le tribunal d'instance connaît, en dernier ressort, des litiges les plus minimes, d'une valeur inférieure à 4 000 euros (art. R. 221-41 du code de l'organisation judiciaire). Sa décision ne peut alors faire l'objet que d'un pourvoi en cassation.

Quel sera la situation pour l'action de groupe ?

Deux possibilités sont envisageables.

Soit le taux du ressort est déterminé par le montant total des demandes d'indemnisation adressées au professionnel. La masse des demandes aidant, il est vraisemblable qu'aussi modique que soient les montants individuels d'indemnisation, la valeur reconnue au litige sera supérieure à 4 000 euros, ce qui autorisera un appel dans presque tous les cas.

Soit le taux du ressort est uniquement déterminé par le montant le plus élevé parmi les demandes d'indemnisation envisagées. Telle est la règle actuellement applicable, lorsque plusieurs victimes demandent chacune la réparation de leur préjudice et que leurs actions sont jointes au sein d'une même procédure, parce qu'elles reposent toutes sur la même faute de l'auteur du

dommage<sup>1</sup>. Contrairement au cas précédent, les actions de groupe portant sur des préjudices modiques mais nombreux seraient ainsi traitées principalement en dernier ressort, avec seulement la possibilité d'un recours en cassation.

**À l'initiative de son rapporteur, votre commission pour avis s'est prononcée en faveur de cette seconde option**, pour plusieurs raisons.

Il serait peu compréhensible qu'un même litige, porté devant le juge par une action de groupe soit susceptible d'appel, alors que, traité par la voie d'actions individuelles jointes en une même instance, il ne l'aurait pas été.

Par ailleurs, l'article 2 du présent texte prévoit que l'action de groupe relèvera de tribunaux de grande instance spécialisés : la décision rendue en dernier ressort l'aura été par une juridiction avertie, devant laquelle le ministère d'avocat est obligatoire et la procédure écrite, ce qui est une garantie supplémentaire pour les parties.

En outre, **la règle ne jouera que pour des demandes déterminées**, c'est-à-dire celle dont le montant est connu ou que le juge peut calculer facilement<sup>2</sup>, ce qui impose notamment que le groupe soit bien identifié. Tel sera le cas, par exemple, du litige tendant au remplacement d'un bien de consommation acheté par correspondance. En revanche, les actions de groupe fondées sur demandes indéterminées seraient susceptibles d'appel. Tel sera le cas, lorsque l'association requérante, qui a identifié le préjudice causé au consommateur, n'est pas en mesure d'en fixer le montant, faute de connaître avec assez de précision la situation précise de l'ensemble des consommateurs lésés, ou lorsque les limites du groupe ne seront pas connues.

Enfin, **deux garanties pourraient être apportées à ce dispositif, afin de tenir compte de la spécificité de l'action de groupe**.

D'une part, il serait possible de fixer par décret un taux de ressort plus bas pour les actions de groupe, s'il apparaissait opportun de limiter le bénéfice de la décision rendue en dernier ressort à celles qui portent sur les préjudices de plus faible montant, par exemple inférieurs à quelques centaines d'euros.

D'autre part, il serait envisageable de **soumettre l'action à un double plafond** plutôt qu'à un plafond unique comme en matière de droit commun.

Ainsi non seulement les demandes individuelles devraient être inférieures à un montant fixé par décret, mais la somme de toutes ces prétentions devrait elle-même ne pas dépasser un seuil réglementaire.

Un équilibre serait ainsi trouvé entre le droit des consommateurs à ne pas être engagés dans une procédure avec appel, alors, que, par les voies de droit

---

<sup>1</sup> Art. 36 du code de procédure civile : « Lorsque des prétentions sont émises, dans une même instance et en vertu d'un titre commun, par plusieurs demandeurs ou contre plusieurs défendeurs, la compétence et le taux du ressort sont déterminés pour l'ensemble des prétentions, par la plus élevée d'entre elles ». *Le titre commun s'entend comme la cause ou le fondement des prétentions émises par le demandeur, peu important que ce fondement soit contractuel, délictuel ou quasi délictuel* (CA Paris, 13 janvier 1988, D. 1988 IR 41).

<sup>2</sup> Traditionnellement, les dépens et les frais exposés par les parties pour la conduite de l'action (art. 700 du code de procédure civile) ne sont pas pris en compte dans la détermination du taux du ressort.

commun, la décision serait rendue en dernier ressort, et le droit des professionnels à disposer de ce recours pour les montants les plus élevés.

L'amendement adopté par votre commission prévoit par conséquent que la décision est rendue en dernier ressort lorsque le montant le plus élevé des prétentions présentées est inférieur à une somme fixée par décret, que leur montant total est connu et qu'il ne dépasse pas un seuil fixé lui aussi par décret.

Cette disposition s'appliquerait à la fois au premier jugement prononçant la responsabilité du professionnel et au second, statuant sur la liquidation des demandes d'indemnisation non satisfaites. Elle ne devrait concerner que les cas les plus simples dans lesquels le groupe n'est pas trop important, le préjudice peu élevé, et les frais de gestion ou de publicité de l'action eux-mêmes faibles.

### **5. Les modalités de constitution du groupe et celles de recueil et de traitement des demandes d'indemnisation par l'association ou le professionnel**

Une fois mises en œuvre les mesures de publicité, une nouvelle phase s'ouvre : les consommateurs dûment avertis peuvent décider de se joindre au groupe et déposer une demande d'indemnisation.

Cette phase est essentielle, puisqu'elle garantit que ne seront parties à l'action que les consommateurs qui l'auront souhaité. La procédure repose donc bien sur le principe de l'« *opt in* » (décision positive d'adhérer au groupe) et exclut celui de l'« *opt out* » (qui inclut toutes les victimes potentielles, sauf refus exprès de leur part).

Ce choix de l'« *opt in* » est celui qui semble le plus conforme aux principes constitutionnels relatifs à l'action en justice dégagés par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 25 juillet 1989<sup>1</sup>. Saisi du mécanisme par lequel un syndicat pouvait agir en justice pour le compte d'un salarié, la Haute instance ne l'a jugé conforme à la Constitution qu'« *à la condition que l'intéressé ait été mis à même de donner son assentiment en pleine connaissance de cause et qu'il puisse conserver la liberté de conduire personnellement la défense de ses intérêts et de mettre un terme à son action* ».

Or, la procédure proposée répond à cette exigence, puisque la demande d'adhésion au groupe manifeste l'accord du consommateur victime pour que l'association conduise en son nom les démarches nécessaires à son indemnisation.

Le présent article prévoit que le juge en organise le déroulement dès la décision prononçant la responsabilité du professionnel.

---

<sup>1</sup> CC, n° 89-257 DC du 25 juillet 1989, loi modifiant le code du travail et relative à la prévention du licenciement économique et au droit à la conversion.

- ***La détermination du délai et des modalités d'adhésion au groupe***

Il lui appartiendrait de fixer le délai dans lequel les intéressés peuvent adhérer au groupe. À l'initiative de son rapporteur, notre collègue député M. Razzy Hammadi, l'Assemblée nationale a prévu que ce délai ne puisse être inférieur à deux mois ni supérieur à six, à compter des mesures de publicité. Cette double restriction est présentée comme « *un moyen terme entre un délai qui ne doit évidemment pas être trop long (l'adhésion au groupe ne pouvant être éternelle) mais qui ne peut être trop bref, au risque de ne pas permettre au groupe de se constituer efficacement* »<sup>1</sup>.

Votre rapporteur s'est interrogé sur l'opportunité d'une telle restriction.

En effet, elle prive le magistrat de son pouvoir d'appréciation. Si deux mois sont un minimum qu'on ne peut encore abaisser, l'expérience dira si six mois seront toujours suffisants. Que se passera-t-il lorsque, faute d'une information individualisée, certaines victimes ne prendront connaissance que tardivement de l'action, ou lorsque le recueil des preuves nécessaires pour adhérer au groupe sera difficile ?

En la matière, il aura pu sembler préférable de s'en remettre à l'appréciation du juge, tenu de fixer un délai, qui prendra en compte les intérêts des victimes comme ceux, légitimes, du professionnel.

Votre commission cependant comprend le souci exprimé par les députés d'éviter que des actions de groupe durent trop longtemps.

En tout état de cause, il convient toutefois de préciser que le délai est décompté à partir de l'achèvement des mesures de publicités. En effet, certaines, comme des notifications, sont susceptibles de durer, et il est nécessaire de ne pas opposer de forclusion à une victime prévenue tardivement.

Votre commission a adopté un **amendement** en ce sens.

Le juge déterminerait aussi les modalités d'adhésion au groupe<sup>2</sup>.

En particulier, il déciderait si les consommateurs lésés doivent s'adresser directement au professionnel ou par l'intermédiaire de l'association ou –précision apportée par les députés à l'initiative de leur rapporteur– du tiers désigné par assister elle.

La mention relative au tiers est inutile : par définition ce dernier agira comme le mandataire de l'association et sous son contrôle. S'adresser à lui revient à s'adresser à l'association. En outre, il ne sera pas forcément connu au moment du jugement, l'association requérante le recrutant une fois le périmètre du groupe établi par ce premier jugement.

---

<sup>1</sup> Rapport n° 1156 (Assemblée nationale – XIV<sup>e</sup> législature) de M. Razzy Hammadi et Mme Annick Le Loch, fait au nom de la commission des affaires économiques, p. 66.

<sup>2</sup> Les députés ont par ailleurs précisé à l'initiative de leur commission des affaires économiques que cette adhésion ne valait ni n'impliquait adhésion à l'association.

La précision selon laquelle le juge pourrait imposer au consommateur de s'adresser directement au professionnel est, quant à elle, source d'inutile complication administrative.

En effet, les consommateurs lésés devront de toute façon s'adresser aussi à l'association pour adhérer au groupe, puisqu'elle seule est compétente pour tenir le registre des adhésions. Par ailleurs, seule l'association étant en mesure de saisir le juge à raison des préjudices non réparés par le professionnel après le premier jugement, il est nécessaire qu'elle dispose d'une information complète sur la situation des intéressés. Or, cette information ne peut lui être fournie par le seul professionnel, sauf à créer un problème de conflit d'intérêts. Les consommateurs devront par conséquent aussi l'informer du montant de la demande d'indemnisation adressée au professionnel, ainsi que de la réponse de ce dernier.

Ce faisant, la précision apportée soumet les consommateurs à une obligation administrative de double information, dont l'association elle-même ne profite pas, puisqu'il lui appartiendra de traiter tous les courriers que les consommateurs lui auront adressés pour la tenir informée. Le dispositif semble, au mieux, inutile.

Votre commission a par conséquent adopté un **amendement** de suppression ces deux mentions.

## **6. Le traitement des demandes d'indemnisation : une procédure qui doit être précisée**

Comme on l'a vu précédemment, le texte confie au professionnel ou à l'association la charge de traiter les demandes d'indemnisation qui écherraient sinon au juge.

Il s'agit d'une innovation importante, susceptible de faciliter le règlement rapide du litige.

Toutefois, les dispositions du texte qui y sont consacrées sont peu nombreuses et peu explicites.

L'article **L. 423-3** précise que l'adhésion au groupe vaut mandat donné à l'association aux fins d'indemnisation à son profit.

L'article **L. 423-4** prévoit que l'association puisse s'adjoindre, avec l'autorisation du juge, la collaboration de professionnels du droit dont la liste serait fixée par décret en Conseil d'État.

L'article **L. 423-5**, inclus dans la section consacrée à la liquidation des préjudices, dispose que « *le professionnel procède à l'indemnisation individuelle [...] des consommateurs* » dans les conditions fixées par le jugement prononçant sa responsabilité.

Le schéma retenu est donc le suivant : les consommateurs se joignent à l'action en adhérant au groupe. Cette adhésion emporte mandat, pour l'association, de réclamer la réparation à laquelle ils ont droit.

Le professionnel, de son côté, procède à l'indemnisation individuelle des consommateurs, en fonction des demandes qui lui sont adressées. Celles qu'il refuse de satisfaire sont susceptibles d'être portées devant le juge.

Les consommateurs, même lorsqu'ils se joignent au groupe ne sont pas pour autant partie à l'action. Seule l'association assure le rôle de demandeur en leur nom, le professionnel celui de défendeur à l'action.

Ce schéma présente toutefois plusieurs lacunes, auxquelles votre commission vous propose de remédier par ses **amendements**.

- ***Les délais d'indemnisation***

Si le texte de l'alinéa 18 adopté par les députés à l'initiative de leur rapporteur prévoit bien que le juge fixe le délai dans lequel les contestations sur les demandes d'indemnisation individuelle lui sont adressées, rien n'est dit sur le délai dans lequel le professionnel doit indemniser les intéressés.

Or le second délai détermine le premier. En effet, un professionnel pourrait sciemment différer le moment de signifier au consommateur son refus de l'indemniser, jusqu'au jour où ce dernier serait forclos pour contester son refus.

Afin d'éviter cette situation, votre commission a adopté un **amendement** de son rapporteur imposant au juge de fixer ces deux délais. Pour plus de clarté, cet amendement isole cette disposition au sein d'un nouvel article.

- ***L'étendue du mandat confié à l'association et les recours directs des consommateurs contre les décisions rendues***

L'adhésion au groupe vaut mandat aux fins d'indemnisation au profit de l'association. Ce mandat autorise cette dernière à intervenir auprès du professionnel au nom des consommateurs concernés.

Dans la mesure où ce mandat l'engage vis-à-vis des intéressés, l'association a-t-elle le droit de refuser l'adhésion de consommateurs dont elle estimerait qu'ils n'appartiennent manifestement pas au groupe ? Peut-elle, de la même manière, présenter une demande d'indemnisation différente de celle qui lui est soumise, ou s'abstenir de saisir le juge de prétentions infondées ?

Le texte est muet sur ce point<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> *Le seul renvoi aux règles générales applicables au mandat ne permet pas de trancher la question.*

*En principe, le mandat confié au mandataire ne saurait être impératif, et ménage toujours à l'intéressé une marge d'appréciation. Celle-ci, cependant, ne saurait aller jusqu'à la négation de l'objet du mandat.*

*Par ailleurs, le mandataire engage sa responsabilité vis-à-vis de son mandant pour les fautes qu'il aurait commises, mais il est peu probable que cette action prospère, puisque le préjudice ne sera pas supérieur à la réparation que le consommateur était en droit d'attendre. Or, s'il a choisi la voie de l'action de groupe, c'est que l'action individuelle lui a paru peu profitable :*

Reconnaître ce pouvoir à l'association serait lui faire jouer une seconde fois un rôle de filtre des demandes infondées. La pertinence de l'action de groupe s'en trouverait accrue, mais les droits des consommateurs en sortiraient amoindris, puisque certains pourraient être exclus du bénéfice de l'action de groupe, en raison d'une appréciation de l'association peut-être erronée ou injustifiée.

À l'inverse, refuser cette faculté à l'association serait la contraindre à présenter et à défendre des prétentions qu'elle sait infondées et à porter le contentieux jusqu'au bout.

**Il semble à votre rapporteur qu'une solution médiane consisterait à permettre au consommateur de saisir le juge du désaccord qu'il aurait avec l'association.** Ce désaccord pourrait notamment porter sur le refus de son adhésion au groupe ou la minoration excessive de l'indemnisation qu'il réclame. Il conviendrait aussi de préciser que les consommateurs pourraient directement saisir le juge du refus d'indemnisation que le professionnel leur aurait opposé.

Votre commission a adopté un **amendement** en ce sens.

• *L'encadrement des conditions de gestion de fonds reçus par l'association*

Le mandat conféré à l'association pour traiter de l'indemnisation des victimes avec le professionnel lui permet de percevoir les fonds versés.

Or, aucune disposition de la loi n'encadre cette perception ni n'indique sous quels délais ou selon quelles modalités l'association est tenue de les reverser aux intéressés.

Le fait que les consommateurs disposent d'un recours contre l'association, ce que propose l'un des amendements de votre commission, constituera à cet égard une garantie contre les abus flagrants.

Afin d'éviter par anticipation tout litige, votre commission a adopté un **amendement** de son rapporteur, confiant au juge le soin de définir les délais et les modalités selon lesquelles, le cas échéant, l'association percevra les indemnisations versées par le professionnel et les restituera aux consommateurs lésés.

• *Les autres frais mis à la charge du professionnel condamné*

Même si l'action de groupe permet des économies d'échelle, plus elle est étendue, plus elle est coûteuse pour l'association, qui doit en assurer la gestion, et pour le professionnel, qui doit verser une indemnisation proportionnelle à cette taille.

---

*pourquoi poursuivrait-il, sur ce fondement, l'association alors qu'il s'est abstenu de poursuivre le professionnel lui-même ?*

*Enfin, pour que l'action contre le mandataire puisse prospérer, encore faut-il que le mandat ait été conclu. Or, si le contentieux porte sur le refus de valider l'adhésion au groupe, par définition, le mandat n'existe pas encore à ce stade, puisqu'il découle de cette adhésion.*

Deux dispositifs prévus dans le cadre du nouvel article L. 423-3 sont destinés à garantir les consommateurs contre les risques liés à ces coûts.

Le premier autorise le juge à condamner le professionnel au paiement d'une provision destinée à financer les frais exposés par l'association, pour la gestion de la procédure, et non compris dans les dépens. Ces frais pourraient notamment inclure la rémunération des personnes dont l'association se serait attachée les services, avec l'autorisation du juge, conformément au nouvel article L. 423-4.

Revenant, à l'initiative de sa commission des lois, sur le texte du projet de loi initial, l'Assemblée nationale a imposé que les intéressés appartiennent à une profession judiciaire réglementée dont la liste serait fixée par décret en Conseil d'État.

L'auteur de l'amendement et rapporteur pour avis de la commission des lois, M. Sébastien Denaja, a en effet estimé qu'il était « *indispensable que les personnes concernées, qui seront amenées à manier des fonds importants, soient soumises au respect de règles déontologiques (absence de conflits d'intérêts, etc.) et qu'elles disposent d'une assurance de responsabilité civile* »<sup>1</sup>.

Les associations de consommateurs entendus par votre rapporteur ont cependant regretté cette modification, soulignant qu'une telle mention leur interdirait de recourir au service de sociétés de secrétariat, susceptibles de les aider à gérer la masse des courriers, sans avoir cependant à manier des fonds.

Votre rapporteur note que ces positions pourraient sans doute être conciliées si l'on restreignait l'obligation d'appartenir à une profession judiciaire réglementée aux seules personnes destinées à manier les fonds remis à l'association. En dehors de ces tâches, l'association pourrait alors faire appel, avec l'autorisation du juge, à tout type de professionnels.

Le second dispositif, introduit par les députés à l'initiative de leur rapporteur, M. Razzy Hammadi, permet au juge d'ordonner, s'il l'estime opportun, la consignation à la Caisse des dépôts et consignation d'une partie des sommes dues par le professionnel. Il s'agit de prémunir les victimes contre un risque de défaillance du professionnel.

Votre rapporteur souligne que ce dispositif devra être utilisé avec prudence, car il est susceptible de porter gravement atteinte à l'équilibre financier du professionnel, qui se verrait privé de trésorerie.

En effet, conçu pour offrir aux consommateurs une garantie contre la faillite éventuelle de l'entreprise ou son insolvabilité sciemment organisé, il risque de hâter la défaillance du professionnel, ou d'offrir aux créanciers consommateurs un privilège qui pourrait entrer en conflit, par exemple, avec celui des salariés, puisqu'en cas de faillite, les créances des uns, comme celles des autres, entreraient en concurrence.

---

<sup>1</sup> Rapport pour avis n° 1123 (Assemblée nationale – XIV<sup>e</sup> législature) de M. Sébastien Denaja, fait au nom de la commission des lois, p. 43.

Dans un souci de plus grande lisibilité du texte, votre commission a adopté plusieurs **amendements** rédactionnels, isolant les différentes dispositions dans des articles à part.

### **7. La phase éventuelle de liquidation définitive des préjudices lors du second jugement et son exécution**

En droit, la notion de liquidation des préjudices renvoie à l'opération globale de détermination du montant des créances correspondantes et de leur règlement.

En l'absence de contestation, il revient au professionnel de procéder à cette liquidation, qui passe par l'indemnisation individuelle des consommateurs lésés (**art. L. 423-5**).

L'article **L. 423-6** ouvre cependant un recours devant le juge qui a statué sur la responsabilité pour trancher les difficultés qui s'élèvent à cette occasion. Compte tenu de l'amendement précité adopté par votre commission, compteraient, au nombre de ces difficultés, les désaccords sur l'adhésion au groupe ou le montant de la demande d'indemnisation adressée par l'association au professionnel.

Le même article prévoit en outre que l'intéressé statue dans un seul jugement pour toutes les demandes d'indemnisation auxquelles le professionnel n'a pas fait droit.

La contrainte d'un jugement unique retardera la réparation qu'attendent les consommateurs jusqu'à l'échéance des délais de recours. Toutefois, elle se justifie pour deux raisons : elle garantit que, dûment averti des délais, les intéressés auront pu faire valoir leur demande ; elle facilite le traitement juridictionnel du contentieux, puisqu'elle rassemble en une seule instance des affaires connexes.

En principe l'association, titulaire d'un mandat des consommateurs victimes sera seule partie à l'instance avec le professionnel. Toutefois, l'amendement précédemment cité adopté par votre commission, autorisera les intéressés à saisir directement le juge lorsqu'ils auront adressé leur demande au professionnel sans passer par l'association.

Une fois ce second jugement prononcé, l'association requérante serait investi du pouvoir de réclamer, au nom des consommateurs, son exécution forcée, si le professionnel ne les indemnise pas dans les temps (**article L. 423-7**).

### **8. Une procédure « simplifiée » à la constitutionnalité incertaine**

À l'initiative de son rapporteur, M. Razzy Hammadi, la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale a ajouté une procédure d'action de groupe dite « simplifiée » à celle prévue par le présent article, qui ferait l'objet d'une section 2 *bis* composée d'un unique article **L. 423-4-1**.

Elle ne serait susceptible d'intervenir que lorsque les consommateurs seraient « *identifiés* ». Cette situation renvoie à l'existence d'un fichier client exhaustif.

Initialement, le rapporteur avait retenu comme critère qu'ils soient « *identifiables* ». Le terme a été critiqué parce qu'il teintait cette procédure d'une forte nuance d'« *opt out* » et a été corrigé par son auteur par amendement en séance publique.

Le juge aurait alors la possibilité, après avoir prononcé la responsabilité du professionnel, de condamner immédiatement celui-ci à indemniser directement et individuellement les consommateurs lésés. Il fixerait le délai et les modalités de cette indemnisation.

La condamnation pourrait être assortie d'une astreinte, perçue par l'association requérante.

Afin de préserver le principe selon lequel les intéressés doivent consentir à l'action engagée, serait organisée, une fois la condamnation devenue irrévocable, une phase d'information individuelle des consommateurs concernés, identique, pour le surplus, à celle prévue dans le cadre général.

Les consommateurs ou l'association pourraient saisir le juge, dans les mêmes conditions que pour une action de groupe standard, si le professionnel refusait d'exécuter la décision à laquelle il a été condamné.

Le but avoué de cette procédure est d'accélérer l'indemnisation des consommateurs victimes.

Cette accélération repose sur deux éléments qui la distingue de la procédure de droit commun :

- le professionnel est directement condamné à verser l'indemnisation fixée par le juge aux consommateurs désignés ;
- les consommateurs sont informés individuellement par le professionnel du sens de la décision.

Votre commission est très réservée sur cette procédure « *simplifiée* ». **Elle s'interroge, avec son rapporteur, sur la constitutionnalité du dispositif ainsi que sur sa pertinence.**

Elle constate en premier lieu, que, contrairement à la procédure de droit commun, le professionnel est condamné à indemniser certains consommateurs, qui ne sont pas parties, à ce stade, à la procédure, et dont la situation individuelle n'a pas été examinée contradictoirement.

Votre rapporteur rappelle, comme elle l'a souligné précédemment, que le jugement statuant sur la responsabilité du professionnel, dans le cadre général, est partiel. Le professionnel n'est pas, à ce moment, condamné à verser précisément telle indemnisation à telle personne nommément désignée. Il a la possibilité de contester chaque demande d'indemnisation qui lui est réclamée,

sans tomber sous le coup de la loi ni se rendre coupable d'une inexécution de la première décision, puisque celle-ci ne fixe qu'un cadre général. Ce n'est qu'à partir du second jugement qu'il sera lié, pour chaque indemnisation, par la décision du juge et que des mesures d'exécution forcée pourront être prises à son encontre. Or, lors de ce second jugement, il aura pu présenter tous les moyens de défense relatifs à chaque consommateur dont il conteste le droit à être indemnisé.

La procédure « *simplifiée* » inverse ce déroulement : **le professionnel est d'abord condamné, avant de pouvoir se défendre.**

En effet, l'article L. 423-4-1 prévoit bien que « *l'intéressé soit condamné [...] à indemniser directement et individuellement [...] les consommateurs lésés* ». Il offre même au juge la possibilité d'assortir cette condamnation d'une astreinte, afin de forcer le professionnel à exécuter la décision.

Or, à ce stade de la procédure, même si le nom des consommateurs lésés est connu, leur situation particulière n'a pas été débattue. Le professionnel n'a pu opposer, comme il peut le faire dans un procès en responsabilité civile ordinaire, le fait de la victime (qui aurait par exemple contribué à son dommage en utilisant le produit conformément aux instructions) ou une contestation du préjudice réellement subi par elle (si, par exemple, elle a acheté le bien défectueux à moitié prix, ou si elle avait déjà abîmé de son propre fait le produit, réduisant ainsi sa valeur).

Il faudra que le professionnel se place sciemment en infraction par rapport au premier jugement, en refusant de l'exécuter, pour que s'ouvre, à l'initiative des consommateurs lésés ou de l'association, une seconde instance au cours de laquelle il pourra enfin faire valoir sa défense.

Cette procédure inverse l'ordre nécessaire du procès : **elle débute par une condamnation et finit par la défense.**

Interrogés sur ce point par votre rapporteur, MM. les professeurs Jean Calais-Auloy et Emmanuel Jeuland, ont considéré que **cette inversion portait une telle atteinte au principe constitutionnel des droits de la défense<sup>1</sup>, qu'elle faisait douter de la conformité du dispositif à la Constitution.**

M. Emmanuel Jeuland a ajouté que les seules inversions de contentieux que le législateur a autorisé concernent des cas dans lesquels l'obligation est certaine et n'est pas contestable. Telle est la situation des injonctions de payer<sup>2</sup>, qui portent sur des créances certaines. En outre, la procédure d'injonction de payer réserve la possibilité pour le mis en cause de s'y opposer et de soumettre ses arguments au juge.

Par comparaison, dans la procédure proposée, les créances d'indemnisation ne sont pas forcément certaines, puisque leur montant peut ne

---

<sup>1</sup> Le Conseil constitutionnel rattache ce principe à l'article 16 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen (CC, n° 2006-535 DC du 30 mars 2006, Rec. 50, cons. 24).

<sup>2</sup> Art. 1405 et s. du code de procédure civile.

pas être définitivement établi, et le professionnel est condamné à payer avant même d'avoir pu faire valoir sa défense vis-à-vis de chaque consommateur pris séparément.

La procédure heurte aussi d'autres principes du procès civil : elle impose que l'astreinte soit prononcée au profit de l'association. Or, si celle-ci est bien partie à l'action et si le code de procédure civile autorise le juge à prononcer l'astreinte au profit de celui en faveur duquel la décision a été rendue, il est surprenant que l'association en bénéficie, alors que la décision concerne seulement les consommateurs lésés.

Paradoxalement, l'association s'enrichira à mesure que le professionnel s'obstinera à ne pas exécuter le jugement, alors même que cette inexécution préjudiciera aux intérêts de ceux qu'elle défend.

Enfin, si votre commission partage le souci exprimé par les députés de favoriser un traitement rapide des contentieux, elle constate, qu'en l'état, l'utilité réelle du dispositif n'est pas acquise : **il ne s'appliquera que dans une situation qui pourrait être presque aussi rapidement traitée par la voie de la procédure d'action de groupe ordinaire.**

En effet, la procédure « *simplifiée* » suppose un litige sans difficulté particulière, pour lequel tous les consommateurs sont connus sans exception, ainsi que tous ceux qui sont lésés : on peut penser à des contrats d'abonnement qui auraient donné lieu à la surfacturation de certains services.

Or, il est aisé de prévoir dans ce cas une information individuelle à la charge du professionnel, assorti d'une indication sur l'indemnisation possible. Il est peu probable que le professionnel refuse alors d'indemniser les intéressés. Ou, s'il le fait, c'est vraisemblablement pour opposer à certains consommateurs un argument qu'il doit pouvoir faire valoir au cours de la procédure.

Pour l'ensemble de ces raisons, votre commission a jugé nécessaire d'adopter un **amendement** de refonte complète le dispositif afin, d'une part, de garantir le respect des droits de la défense, et, d'autre part, d'en accélérer le déroulement.

Le défaut du dispositif proposé par les députés est de ne permettre au professionnel de se défendre au moyen d'arguments tirés de la situation particulière des consommateurs qui réclament l'indemnisation, qu'après avoir été condamné.

S'inspirant de la procédure applicable en matière d'injonction de payer<sup>1</sup>, l'amendement de votre commission vise à conférer au professionnel la faculté de

---

<sup>1</sup> L'injonction de payer correspond à un ordre donné par le juge, à la demande du créancier, de s'acquitter d'une dette non contestable. Le débiteur est toutefois en droit, une fois que l'injonction lui a été notifiée, de s'opposer au paiement et de contester la créance devant le juge (art. 1405-1424 du code de procédure civile).

s'opposer, pour un motif tiré de la situation individuelle de l'intéressé, à l'indemnisation d'un consommateur donné.

Le schéma retenu serait le suivant.

Comme dans le dispositif prévu actuellement, le premier jugement ordonnerait au professionnel de verser directement et individuellement à chaque consommateur nommé désigné son indemnisation. Au stade de ce premier jugement, les moyens de défense présentés par le professionnel n'auront, par principe, pu porter que sur des éléments généraux, communs à l'ensemble des membres du groupe.

Toutefois, dans un délai fixé par le juge, le professionnel aurait la possibilité de s'opposer au paiement, en faisant valoir un élément propre à la situation d'un ou plusieurs consommateurs. Par exemple, il pourrait indiquer que l'intéressé a vendu le bien que le professionnel devait remplacer, ou qu'il l'avait détruit ou endommagé avant que le défaut de fabrication qui l'affectait soit apparu.

Dans de telles situations, le consommateur, dont on pouvait *a priori* penser qu'il appartenait au groupe n'a pas subi de préjudice : il se révèle *a posteriori*, qu'il n'a aucun titre à l'indemnisation, en dépit du premier jugement.

Cette faculté d'opposition permettrait au professionnel de présenter les arguments de défense qu'il n'était pas en mesure de présenter, tant que tous les consommateurs ne s'étaient pas joints à la procédure.

Ces droits s'en trouveraient préservés.

Le juge rendrait ensuite une décision définitive, qui porterait sur toutes les oppositions formées par le professionnel.

La partie du jugement portant sur les demandes d'indemnisation qui n'auraient en revanche pas fait l'objet d'une opposition serait directement exécutoire, ce qui permettrait à l'association d'en poursuivre l'exécution forcée rapidement.

## **9. Le recours possible à la médiation**

Le succès de l'action de groupe serait son effacement : parvenir à éviter le dommage ou favoriser sa réparation, sans même avoir été engagée ou conduite à son terme.

Elle est en effet conçue pour inciter les professionnels à respecter leurs obligations, sachant qu'une voie de droit existe pour sanctionner civilement efficacement leurs manquements.

S'ils causent malgré tout un dommage aux consommateurs, la perspective d'une telle action doit les encourager à privilégier la voie de la médiation pour régler le litige. Ainsi, le professionnel décidera des modalités de l'indemnisation et les consommateurs profiteront d'une réparation plus rapide de leur préjudice.

L'intégration de la médiation au déroulement de la procédure d'action de groupe est par conséquent une condition de sa réussite.

#### La médiation

Le régime juridique de la médiation est déterminé au chapitre I<sup>er</sup> du titre II de la loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile.

Elle s'entend, selon la définition qu'en donne la loi, « *de tout processus structuré, quelle qu'en soit la dénomination, par lequel deux ou plusieurs parties tentent de parvenir à un accord en vue de la résolution amiable de leurs différends, avec l'aide d'un tiers, le médiateur, choisi par elles ou désigné, avec leur accord, par le juge saisi du litige* ».

Ne pouvant porter que sur des droits dont les parties ont la libre disposition, elle peut être conduite dans un cadre judiciaire ou conventionnel.

Le médiateur est tenu au respect du principe d'impartialité ainsi que d'un certain nombre d'exigences déontologiques.

L'accord auquel parviennent les parties peut, le cas échéant, faire l'objet d'une homologation par le juge, qui lui donne force exécutoire.

Cette intégration, à laquelle une section 4 du nouveau chapitre sur l'action de groupe serait consacrée, ne signifierait pas une obligation, pour les parties, de conduire une médiation.

Il s'agirait seulement d'une habilitation conférée à l'association requérante pour participer à une médiation, au nom du groupe, dans les conditions légales (**art. L. 423-8**).

En effet, le renvoi au droit commun serait insuffisant, puisqu'en principe, seul l'ensemble des consommateurs, qui ne sont pas tous parties à l'action, seraient en droit de participer à cette médiation. Une habilitation légale expresse est par conséquent nécessaire pour concéder ce droit à l'association.

À l'initiative de son rapporteur, votre commission a adopté un **amendement** précisant à cet égard que seule cette association est habilitée à participer à la médiation au nom du groupe. Il faut en effet éviter, qu'une fois l'action engagée, d'autres associations tentent de passer par la voie de la médiation conventionnelle au nom du groupe et parasitent ainsi les démarches effectuées par la seule association qui conduit l'action. Cet amendement s'articule d'ailleurs avec celui adopté par votre commission précédemment qui impose, lorsque plusieurs associations engagent une même action, que l'une d'entre elle soit désignée chef de file.

Le nouvel article **L. 423-9** tend à imposer que tout accord négocié au nom du groupe soit soumis à l'homologation du juge et précise les délais et les modalités selon lesquels les consommateurs y adhéreront.

Reprenant une disposition votée par le Sénat en 2011, votre commission a adopté un **amendement** précisant qu'au moment de l'homologation de l'accord, le juge vérifie s'il est conforme aux intérêts des consommateurs auxquels il a vocation à s'appliquer.

Le même article autorise le juge à mettre à la charge du professionnel les mesures de publicité nécessaires pour informer les consommateurs concernés de l'existence de l'accord homologué.

Cette disposition est-elle cependant nécessaire ? En effet, l'information des consommateurs lésés sera l'un des points en débat dans le cadre de la médiation, sur lequel les parties se seront entendues.

En outre, à défaut d'un accord sur ce point, ou si le dispositif d'information paraît insuffisant, le juge chargé de veiller aux intérêts des consommateurs susceptibles d'appartenir au groupe, refusera d'homologuer l'accord négocié.

Enfin, les frais supplémentaires décidés par le juge, de son propre chef, seraient susceptibles d'altérer l'équilibre économique de la transaction pour le professionnel, qui risque de les prendre en compte, par anticipation, et réduire d'autant les propositions qu'il formulera dans le cadre de la négociation.

Pour l'ensemble de ces raisons, votre commission a adopté un **amendement** de suppression de cette disposition, qui en revanche, impose que l'accord négocié fixe lui-même les mesures de publicité requises.

#### **10. Les dispositions particulières relatives aux actions de groupe intervenant en matière de concurrence**

Le champ de l'action de groupe s'étend aux dommages qui trouvent leur origine dans des manquements du professionnel à certaines règles de la concurrence.

L'appréciation de ces manquements relève généralement de l'Autorité de la concurrence.

Le projet de loi fait le choix de lier l'engagement de l'action de groupe en ces matières à une décision de l'autorité compétente nationale ou européenne, devenue irrévocable.

Ce faisant, il retarde considérablement la réparation due aux consommateurs lésés par ces infractions aux règles de la concurrence, puisque ceux-ci devront attendre l'épuisement des voies de recours. Le risque est grand que les preuves se perdent, que le temps affaiblisse la détermination des victimes à obtenir réparation ou qu'il fasse perdre tout sens à l'indemnisation.

M. Bruno Lasserre, président de l'Autorité de la concurrence a dénoncé ce choix, estimant que l'action de groupe devrait pouvoir être engagée dès la première décision rendue par l'autorité ou la juridiction compétente.

Le lien établi entre l'action de groupe et la décision de l'autorité compétente n'est pas sans justification : il convient d'éviter les divergences d'appréciation sur les mêmes faits. D'ailleurs, le second alinéa du nouvel article **L. 423-10** dispose qu'une fois la décision de l'autorité compétente devenue définitive, les manquements qu'elle a constatés sont réputés établis de manière irréfragable pour le juge saisi de l'action de groupe.

Votre rapporteur relève toutefois que le risque de divergence ne concerne que la décision sur la responsabilité du professionnel. Avant qu'elle intervienne, l'action ne fait l'objet d'aucune publicité et ne tranche aucune question au fond.

Dans la mesure où l'un des principaux inconvénients à lier l'engagement de l'action de groupe au sort de la décision de l'Autorité de la concurrence est le retard pris pour procéder aux actes d'instruction préalable, il est possible d'y remédier, en autorisant l'association à intenter cette action, afin de lui permettre d'obtenir du juge les mesures d'instruction nécessaires, mais en repoussant le prononcé de la décision sur la responsabilité du professionnel au moment où la décision de l'autorité compétente en matière de concurrence sera devenue définitive.

L'engagement de l'action suspendra le cours des prescriptions et préservera les intérêts des consommateurs lésés.

Il permettra en outre à l'association de recevoir mandat pour négocier au nom du groupe dans le cadre d'une médiation avec le professionnel. Ce dernier sera incité à le faire par la perspective que l'action de groupe prospère une fois ses recours contre la décision de l'autorité compétente en matière de concurrence rejetés.

Votre commission a par conséquent adopté l'**amendement** en ce sens de son rapporteur.

Une fois la décision de l'Autorité de la concurrence devenue définitive, la faute du professionnel sera connue et ceux qui souhaiteront réparation pourront agir. Le Gouvernement a souhaité éviter des actions trop tardives, qui interviendraient longtemps après que les faits auront été définitivement établis.

L'article **L. 423-11** interdit par conséquent que l'action de groupe puisse être engagée plus de cinq ans après la décision définitive de l'autorité compétente constatant le manquement. Votre commission a adopté un **amendement** précisant que le délai ne court qu'à compter de la date où la décision est devenue définitive, plutôt qu'à compter de la date de cette décision. En effet, la durée des recours imputerait sinon d'autant le délai de cinq ans.

À l'initiative du rapporteur pour avis de sa commission des lois, notre collègue député M. Sébastien Denaja, l'Assemblée nationale a prévu que le juge puisse, par exception, s'il a tranché en faveur de la responsabilité du professionnel, ordonner l'exécution provisoire des mesures de publicité qu'il a prévu.

En effet, la décision rendue par l'autorité compétente en matière de concurrence rend incontestable la faute du professionnel et lui a déjà donné un certain écho. L'action de groupe peut être rendue publique sans crainte de dommages supplémentaires pour sa réputation.

Votre commission confirme l'intérêt de ce dispositif auquel elle ne propose que d'apporter un **amendement** rédactionnel.

## 11. Les dispositions diverses

La section 6 du chapitre nouvellement créé serait principalement consacrée à plusieurs dispositions relatives à la prescription, à l'effet des décisions rendues et aux conséquences de l'adhésion au groupe.

L'action groupe constitue une voie de droit supplémentaire offerte aux consommateurs victimes. Elle ne se substitue pas à celles qu'ils possèdent déjà, ce qui rend nécessaire d'organiser leur articulation éventuelle.

Ainsi, l'article **L. 423-12** prévoit que l'engagement d'une action de groupe suspend la prescription des actions individuelles reposant sur les mêmes fondements.

Le délai de prescription ne recommencerait à courir –pour une durée qui ne pourrait être inférieure à six mois– qu'à compter du moment où la décision prononçant la responsabilité du professionnel serait devenue irrévocable, ou, si une médiation a eu lieu, à compter de l'homologation de l'accord négocié au nom du groupe.

Cette disposition très dérogatoire au droit commun est censée préserver le droit des consommateurs victimes d'agir à titre individuel, en leur permettant d'attendre de connaître le sort réservé à l'action de groupe pour décider de s'y joindre, si elle prospère.

La prorogation d'au moins six mois de l'échéance de la prescription vise, elle, à rendre compte du temps nécessaire, une fois la décision du juge rendue, pour que les formalités de publicité soient mises en œuvre et que les consommateurs puissent se joindre ou non à l'action.

L'article **L. 423-13** précise que la décision prononçant la responsabilité du professionnel et celle homologuant l'accord négocié en médiation ont l'autorité de la chose jugée à l'égard des consommateurs dont le préjudice a été réparé au terme de la procédure.

Cette précision laisse entendre que ceux qui n'auront pas été indemnisés ne seront pas tenus par l'action de groupe, même s'ils s'y sont joints, ce qui les autoriserait à conduire leur propre action individuelle, qui pourrait être fondée sur les mêmes faits reprochés au professionnel ou la réparation du même préjudice.

Rien n'est en revanche dit de l'autorité de chose jugée du jugement unique, prévu au deuxième alinéa de l'article L. 423-6, censé se prononcer sur toutes les demandes d'indemnisation auxquelles le professionnel n'a pas fait droit. Sans doute faut-il estimer que la même règle s'y appliquerait.

Les articles **L. 423-14** et **L. 423-15** reproduisent des dispositions identiques à celles adoptés par le Sénat en 2011, qui confirment, d'une part, que

l'adhésion à l'action de groupe ne fait pas obstacle au droit d'agir selon les voies du droit commun pour obtenir la réparation des préjudices qui n'entraient pas dans son champ, et, d'autre part, qu'une nouvelle action de groupe ne peut être introduite si elle repose sur les mêmes faits et les mêmes manquements que ceux sur lequel une précédente action est intervenue.

Votre commission a adopté, sur ce dernier point, un **amendement** de son rapporteur, précisant que, pour être rejetée, l'action ne doit pas porter non plus sur la réparation des mêmes préjudices. En effet, il faut éviter qu'une action engagée trop précipitamment interdise à d'autres associations de poursuivre par cette voie la réparation d'un préjudice qui serait apparu plus tardivement et n'aurait pas fait l'objet, lors de la première action, d'une demande d'indemnisation.

L'article **L. 423-16** prévoit une procédure originale de substitution d'une association à l'association requérante, en cas de défaillance de cette dernière. La première association en ferait la demande au juge, qui trancherait. Cette disposition permettra d'éviter qu'une action échoue du fait de la faiblesse de l'association qui la porte.

L'article **L. 423-17** répute non écrite toute clause interdisant à un consommateur de participer à une action de groupe. L'article R. 132-2 du code de la consommation rattache une telle clause à la catégorie des clauses « *grises* », présumées abusives sauf preuve contraire apportée par le professionnel, par opposition aux clauses « *noires* » toujours considérée comme abusives. La précision apportée par la loi permettra d'écarter, en toute circonstance, l'application de telles clauses relatives à l'action de groupe.

Votre rapporteur s'est interrogé sur la présence éventuelle de telles clauses dans l'accord négocié et homologué par le juge au terme d'une médiation conduite par l'association requérante. Le but de la médiation est en effet d'éteindre l'action de groupe, en échange de l'assurance d'une juste réparation. Toutefois il semble que les règles selon lesquelles une seconde action de groupe ne peut être introduite sur les mêmes fondements suffiront à garantir au professionnel qu'une fois l'accord conclu, le litige sera clos, sans qu'une telle clause doive être inscrite dans le texte résultant de la médiation.

L'article **L. 423-18** prévoit expressément l'application du nouveau chapitre créé dans les îles Wallis et Futuna. L'application des dispositions de droit civil dans ces territoires est en effet subordonnée à une mention expresse de la loi en vertu de l'article 4 de la loi n° 61-814 du 29 juillet 1961 conférant aux îles Wallis et Futuna le statut de territoire d'outre-mer.

**Sous réserve de l'adoption de ses amendements**, votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 1<sup>er</sup>.

## *Article 2*

(art. L. 211-15 et L. 532-2 du code de l'organisation judiciaire  
et art. L. 462-7 du code de commerce)

### **Modalités d'application de la nouvelle procédure d'action de groupe**

Cet article a deux objets principaux : attribuer le contentieux de l'action de groupe à des tribunaux spécialisés (paragraphe **I.** et **II.**), et interdire d'engager une action du groupe sur des manquements aux règles de la concurrence passés (paragraphe **III.** à **IV.**).

À l'initiative de Mme Pascale Got, les députés ont par ailleurs prévu la remise par le Gouvernement d'un rapport au Parlement sur les conditions de mise en œuvre de la procédure après quatre ans d'application et les adaptations jugées nécessaires.

L'attribution du contentieux de l'action de groupe à certains tribunaux de grande instance spécialisés constitue la reprise d'une des propositions du groupe de travail de nos collègues Laurent Béteille et Richard Yung.

Elle est doublement justifiée par la nature de l'action : touchant un nombre potentiellement important de consommateurs, elle est susceptible de s'étendre sur tout le territoire, ce qui impose de prévenir les conflits de compétence territoriale entre les juridictions. En outre, elle portera vraisemblablement sur un tel nombre de demandes individuelles, qu'il est préférable de retenir un tribunal suffisamment important pour être en mesure de les gérer.

Enfin, même si le contentieux de la consommation est traditionnellement dévolu aux juges d'instance, rien n'interdira au président du tribunal de grande instance de faire siéger les intéressés, qui appartiennent aussi par définition au TGI, au sein de la formation du tribunal spécialisé.

Votre commission est favorable à cette disposition, sous réserve d'un **amendement** corrigeant une erreur de référence pour l'application outre-mer.

L'article, non modifié sur ce point par les députés, prévoit par ailleurs d'interdire les actions de groupe fondées sur un manquement d'un professionnel aux règles de la concurrence, constaté par une décision des autorités compétentes devenue définitive, si cette décision est intervenue avant la date de publication de la loi.

**Les consommateurs victimes de ces manquements seraient ainsi privés du droit d'en obtenir réparation sur le fondement de l'action de groupe, alors, pourtant, que la faute du professionnel aurait été définitivement établie.**

Les représentants des entreprises entendus par votre rapporteur ont salué cette disposition, estimant que l'amende infligée par l'Autorité de la concurrence incluait, dans son calcul, le préjudice porté aux consommateurs, ce qui expliquait le montant élevé.

Le président de l'Autorité de la concurrence, M. Bruno Lasserre, a toutefois démenti cette affirmation : les sanctions infligées ont seulement une vocation punitive et ne sont pas destinés à compenser une réparation impossible du préjudice.

Votre rapporteur s'est interrogé sur cette exclusion.

Elle observe que l'article L. 423-11 prohibe déjà qu'une action de groupe porte sur des faits trop anciens, puisqu'il interdit de l'engager plus de cinq ans après la décision devenue définitive. Les intérêts des entreprises sont ainsi déjà protégés.

**En outre, elle estime que la question de la conformité de cette disposition à l'exigence constitutionnelle d'égalité se pose.**

En effet, elle instaure une différence de traitement entre les professionnels condamnés de manière définitive avant la promulgation de la loi, qui ne pourront être poursuivis par la voie d'une action de groupe, et ceux dont la décision de condamnation n'est pas encore définitive. Cette première différence de traitement se double d'une seconde, entre les professionnels poursuivis dans le champ de la concurrence, par exemple pour une entente frauduleuse, qui pourront bénéficier de l'exemption de poursuites et ceux poursuivis dans le champ plus large des infractions au droit de la consommation.

Ces différences de traitement ne semblent pas être fondées sur une différence objective, en rapport avec l'objet de la loi.

La jurisprudence constitutionnelle permet toutefois au législateur d'établir de telles discriminations, si un intérêt général, en rapport avec l'objet de la loi, le justifie.

**La séance publique devrait permettre au Gouvernement d'apporter des éclaircissements sur ce point.**

À l'initiative du rapporteur de sa commission des lois, M. Sébastien Denaja, l'Assemblée nationale a adopté un amendement apportant un tempérament aux effets bloquant pour les justiciables des procédures engagées devant les autorités compétentes en matière de concurrence : la prescription des actions correspondantes serait interrompue par la seule saisine d'une autorité compétente sur tout le territoire de l'Union européenne.

Ce dispositif a été critiqué à plusieurs reprises au cours des auditions de votre rapporteur par les représentants des professionnels.

L'interruption paraît en effet excessive, puisqu'elle supprime la part du délai de prescription écoulé et fait partir un nouveau délai. La suspension serait préférable. Il s'agit d'ailleurs de la solution retenue à l'article L. 423-12.

En outre appuyer cette suspension du délai de prescription sur la seule saisine pose difficulté : ni le professionnel ni le consommateur n'en sont forcément informés, l'initiative pouvant parfois émaner de particuliers. Il serait préférable de viser l'ouverture d'une enquête ou d'une procédure, qui serait au moins signifiée au professionnel.

Votre commission a adopté un **amendement** modifiant en ce sens la rédaction proposée pour l'article L. 462-6 du code de commerce.

**Sous réserve de l'adoption de ses amendements**, votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 2.

## **CHAPITRE II**

### **AMÉLIORER L'INFORMATION ET RENFORCER LES DROITS CONTRACTUELS DES CONSOMMATEURS**

#### **Section 1**

#### **Définition du consommateur et informations précontractuelles**

##### *Article 3*

(art. préliminaire [nouveau] du code de la consommation)

##### **Définition du consommateur**

Le présent article vise à donner une définition juridique à la notion de consommateur, dans le code de la consommation, afin de transposer dans le droit français la directive 2011/83/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 relative aux droits des consommateurs, qui comporte une telle définition.

Contrairement au droit français, le droit communautaire procède très souvent à base de définition des termes qu'il emploie, afin de fixer clairement son champ d'application. En l'espèce, concernant le droit de la consommation, caractérisé par une forte emprise du droit communautaire, il peut paraître utile d'intégrer dans le code de la consommation une définition du consommateur, afin de clarifier le champ des personnes protégées par ce code, sous réserve de l'appréciation de la jurisprudence, étant entendu en outre que cette définition générale du consommateur ne s'appliquera pas à l'ensemble des dispositions du code, car certaines comportent une définition particulière, par exemple en matière de clauses abusives ou de crédit à la consommation<sup>1</sup>.

Serait ainsi considérée comme un consommateur, au sens du code de la consommation, « *toute personne physique qui agit à des fins qui n'entrent pas dans le cadre de son activité commerciale, industrielle, artisanale ou libérale* ». Cette définition reprend littéralement celle qui figure à l'article 2 de la directive précitée.

---

<sup>1</sup> *En matière de protection contre les clauses abusives, l'article L. 132-1 du code évoque les « contrats conclus entre professionnels et non-professionnels ou consommateurs ». En matière de crédit à la consommation, l'article L. 311-1 du code définit la notion d'emprunteur ou de consommateur en matière de crédit à la consommation : « toute personne physique qui est en relation avec un prêteur, dans le cadre d'une opération de crédit réalisée ou envisagée dans un but étranger à son activité commerciale ou professionnelle ».*

Or, la méthode de l'énumération retenue par cette définition recèle des risques potentiels de raisonnement *a contrario*, par exemple pour l'activité agricole, comme cela a été évoqué à plusieurs reprises lors des auditions de votre rapporteur, en particulier par le professeur Jean Calais-Auloy, et peut laisser à la jurisprudence une marge importante d'interprétation.

Par ailleurs, la définition retenue soulève deux questions : d'une part, celle des professionnels personnes physiques, qui n'exercent pas leur activité sous forme de société et peuvent se trouver, à l'égard d'autres professionnels, de fait dans la même position de faiblesse qu'un consommateur – c'est le cas par exemple pour un artisan ou un exploitant agricole à l'égard d'un opérateur de téléphonie mobile –, et, d'autre part, celle des personnes morales qui n'ont pas d'activité commerciale, à l'instar de certaines associations ou syndicats de copropriétaires, qui peuvent également se trouver dans la même position qu'un consommateur personne physique à l'égard de professionnels.

La jurisprudence tant de la Cour de cassation que de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a déjà eu l'occasion de répondre à ces questions ces dernières années.

Ainsi, dans un arrêt *Volksbank Romania* du 12 juillet 2012<sup>1</sup>, dans le cadre d'une question préjudicielle, alors qu'était posée la question du caractère approprié ou non de la transposition d'une directive d'harmonisation complète en matière de contrats de crédit aux consommateurs, la CJUE a considéré que les États membres pouvait « *appliquer des dispositions de cette directive à des domaines qui ne relèvent pas de son champ d'application* »<sup>2</sup>. En d'autres termes, le législateur national pourrait donner un effet aux dispositions de transposition au-delà du seul champ de la directive. S'agissant des droits des consommateurs, il serait donc loisible au législateur d'étendre certaines dispositions à des personnes physiques agissant dans un cadre professionnel voire à des personnes morales. Il a semblé préférable à votre rapporteur, dans un souci de clarté, de laisser le soin au juge, s'il y a lieu, d'attribuer le bénéfice des droits des consommateurs dans certains cas particuliers à des professionnels personnes physiques.

A cet égard, la jurisprudence de la Cour de cassation retient depuis de nombreuses années une approche plutôt extensive de la notion de consommateur, en fonction des dispositions du code dont elle a à apprécier la portée.

Dès un arrêt du 24 janvier 1995<sup>3</sup>, la Cour de cassation a admis qu'une société pouvait bénéficier des dispositions protectrices des consommateurs, dès lors qu'elle ne contractait pas sur une matière ressortissant de son activité. Par un arrêt du 22 mai 2002<sup>4</sup>, à propos d'une affaire d'exécution d'un contrat de crédit, elle a jugé qu'il convenait d'apprécier la « *destination contractuelle du crédit* » pour savoir s'il relevait du champ d'activité du professionnel concerné ou non, de façon à savoir s'il était possible de lui appliquer la législation relative au crédit à

---

<sup>1</sup> *Affaire C-602/10.*

<sup>2</sup> *Paragraphe 40.*

<sup>3</sup> *N° 93-10514, 1<sup>ère</sup> civile.*

<sup>4</sup> *N° 99-19916, 1<sup>ère</sup> civile.*

la consommation. Par un arrêt comparable du 18 mars 2004<sup>1</sup>, elle a clairement affirmé que les dispositions du code de la consommation relative aux clauses abusives<sup>2</sup> « *ne s'appliquent pas aux contrats de fournitures de biens ou de services qui ont un rapport direct avec l'activité professionnelle exercée par le cocontractant* ». Ainsi, l'exclusion du bénéfice des dispositions protectrices du code de la consommation suppose, concernant des professionnels, que les contrats concernés aient un rapport direct avec l'activité professionnelle. Enfin, par un arrêt du 15 mars 2005<sup>3</sup>, la Cour de cassation a précisé que, même si la CJUE considère que les contrats conclus avec des consommateurs au sens du droit communautaire ne visent que des contrats conclus avec des personnes physiques exclusivement, « *la notion distincte de non-professionnel, utilisée par le législateur français, n'exclut pas les personnes morales* », en particulier dans le domaine de la protection contre les clauses abusives. *A contrario*, cela signifie que la Cour de cassation reçoit bien la jurisprudence de la CJUE selon laquelle le consommateur est exclusivement une personne physique<sup>4</sup>.

A l'inverse, dans d'autres cas, les dispositions protectrices du code de la consommation ne concernent que des personnes physiques. Dans ces conditions, la Cour de cassation en écarte l'application pour une personne morale. Ainsi, dans un arrêt du 2 avril 2009<sup>5</sup>, elle a considéré qu'un comité d'entreprise ne pouvait bénéficier de l'article L. 136-1 du code<sup>6</sup>, qui fixe les règles d'information des consommateurs en matière de résiliation des contrats à tacite reconduction : en effet, dès lors que cette disposition s'applique aux consommateurs, elle est de fait réservée aux seules personnes physiques. La Cour de cassation estime que la notion de consommateur ne vise que des personnes physiques.

En tout état de cause, au-delà de la définition retenue par la directive précitée du 25 octobre 2011 et transposée dans le code de la consommation par le présent projet de loi, il appartiendra au juge d'en apprécier l'application aux différents cas qui lui seront soumis, quitte à en donner une interprétation extensive, sans préjudice des cas dans lesquels le code de la consommation ajoute la notion de non-professionnel à celle de consommateur, permettant une approche bien plus extensive. Dans ces conditions, il convient de ne pas exagérer la portée comme les effets de la mention de cette définition du consommateur, personne physique, dans un article préliminaire du code de la consommation.

Toutefois, au regard des éléments de jurisprudence ainsi rappelés, il a semblé pertinent à votre commission d'adopter un **amendement**, à l'initiative de

---

<sup>1</sup> N° 03-10327, 2<sup>ème</sup> civile.

<sup>2</sup> Le bénéfice de ces dispositions, selon l'article L. 132-1 du code, est offert aux consommateurs ainsi qu'aux non-professionnels. L'arrêt précise qu'un contrat d'assurance accessoire de prêts souscrits pour les besoins de l'exploitation professionnelle ne relevait pas de la législation sur les clauses abusives. Un professionnel est en effet supposé être avisé dans ses rapports avec d'autres professionnels, dans l'exercice de son activité.

<sup>3</sup> N° 02-13285, 1<sup>ère</sup> civile.

<sup>4</sup> Arrêt du 22 novembre 2001.

<sup>5</sup> N° 08-11231, 1<sup>ère</sup> civile.

<sup>6</sup> Dans sa rédaction antérieure à la loi n° 2008-3 du 3 janvier 2008 pour le développement de la concurrence au service des consommateurs, qui l'a étendu aux non-professionnels.

son rapporteur, afin de clarifier la définition du consommateur, en précisant qu'il s'agit d'une personne physique qui agit à des fins qui n'entrent pas dans le cadre de son activité professionnelle, quelle qu'elle soit, afin de consolider clairement la jurisprudence de la Cour de cassation, qui exclut les contrats ayant un rapport direct avec l'activité professionnelle. Au surplus, dans le cadre de la transposition d'une directive, le législateur n'est pas lié par les termes exacts de la directive, mais par les objectifs qu'elle détermine. Votre commission a par ailleurs écarté l'idée d'étendre la notion de consommateur à des personnes morales sans but lucratif, la notion de non-professionnel permettant d'y pourvoir dans certains cas.

Votre rapporteur s'est, en outre, interrogé sur l'opportunité de fixer également dans le code de la consommation une définition de la notion de professionnel, mais il a considéré que cette notion était suffisamment claire pour ne pas exiger une définition, d'autant que la jurisprudence admet largement la notion de non-professionnel figurant dans le code.

Sous réserve de l'adoption de son amendement, votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 3.

## **Section 2**

### **Démarchage et vente à distance**

#### *Article 5*

(art. L. 121-16 à L. 121-33 du code de la consommation)

#### **Refonte du droit des contrats de consommation conclus à distance et hors établissement, démarchage téléphonique et droit de rétractation**

Le présent article vise à refondre le régime applicable aux contrats de consommation conclus à distance ou hors établissement<sup>1</sup>, transposant ainsi, pour une large part de ses dispositions, la directive 2011/83/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 relative aux droits des consommateurs. Ainsi sont entièrement réécrites les dispositions du code de la consommation relatives à la vente à distance et à la vente par démarchage (sections 2 et 3 du chapitre I<sup>er</sup> du titre II du livre I<sup>er</sup> du code). Cette directive comporte notamment l'allongement à quatorze jours du délai de rétractation dans le domaine de la vente à distance, que votre rapporteur avait proposé de transposer directement lors de l'examen en décembre 2011 du projet de loi renforçant les droits, la protection et l'information des consommateurs.

En raison des délais d'examen du présent projet de loi, votre rapporteur a dû limiter ses travaux à deux aspects importants de la vente à distance ou par démarchage, qui avaient déjà retenu l'attention de votre commission en 2011.

D'une part, alors que le projet de loi vise à reprendre le dispositif de liste d'opposition au démarchage téléphonique mise en place par les professionnels (dispositif dit « Pacitel » mis en place en 2011), comme le faisait le projet de loi

---

<sup>1</sup> Il s'agit des contrats qui ne sont pas conclus dans un établissement commercial, dans lequel un professionnel exerce habituellement son activité.

précédent<sup>1</sup>, votre commission a jugé utile, en adoptant un **amendement** sur la proposition de son rapporteur, de présenter à nouveau le dispositif qu'elle avait envisagé à l'occasion de l'examen d'une proposition de loi déposée par notre collègue Jacques Mézard sur le démarchage téléphonique et rapportée par notre collègue François Pillet. Fondé sur le principe du consentement préalable du consommateur à être démarché téléphoniquement, ce dispositif a déjà été adopté à deux reprises par le Sénat, sous forme de cette proposition de loi en avril 2011, puis sous forme d'amendement au projet de loi renforçant les droits, la protection et l'information des consommateurs en décembre 2011.

En effet, alors que le dispositif « Pacitel » qu'il est proposé de légaliser tarde à montrer son efficacité, limité de fait à ceux qui en ont connaissance et qui sont en mesure de s'y inscrire personnellement, seul un tel principe d'accord préalable au démarchage est en mesure de réellement protéger les personnes les plus vulnérables à ce type de méthode de commercialisation, à commencer par les personnes âgées et isolées.

Ainsi, l'amendement adopté par votre commission prescrit le principe du recueil du consentement exprès de l'abonné téléphonique, par l'opérateur, pour l'utilisation de ses données personnelles à des fins de prospection directe par un tiers au contrat. Il l'inscrit au rang des informations qui doivent figurer sur un contrat d'abonnement téléphonique au titre des informations obligatoires. Enfin, il punit d'une peine d'amende de 45 000 euros le non-respect du consentement préalable à l'utilisation des données personnelles. Concernant les contrats en cours, cet amendement leur applique le nouveau principe en renvoyant au pouvoir réglementaire le soin de déterminer les moyens les plus appropriés au recueil du consentement. Sa violation serait également punissable d'une amende de 45 000 euros également. Il prévoit toutefois le consentement tacite de l'abonné en cas de non réponse dans les deux mois de la demande de l'opérateur. Ce dispositif est la stricte reprise de ce que le Sénat a déjà adopté par deux fois.

D'autre part, votre commission s'est attachée à clarifier les conditions du remboursement d'un client qui retourne un bien dans le cadre d'un contrat de vente à distance, au titre de son droit de rétractation dans les quatorze jours. Par l'adoption d'un **amendement** présenté par son rapporteur, elle a souhaité sécuriser juridiquement la date et les conditions de remboursement, en supprimant l'obligation de rembourser dans le cas où le consommateur fournit une preuve de la réexpédition des biens, avant même que ceux-ci aient été récupérés par le vendeur, pour en faire seulement une faculté à la disposition du vendeur. Dans la même logique, elle a souhaité éviter qu'un vendeur à distance soit astreint à des pénalités en cas de retard dans le remboursement qui résulterait d'un retour tardif imputable au consommateur. Les pénalités ne courraient qu'à compter de la récupération des biens.

---

<sup>1</sup> *L'avis de la commission des lois sur ces dispositions, dans projet de loi renforçant les droits, la protection et l'information des consommateurs en 2011, est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/a11-158/a11-15810.html#toc104>*

Sous réserve de l'adoption de ses amendements, votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 5.

### **Section 3 Garanties**

#### *Article 6*

(art L. 133-3 [nouveau] du code de la consommation)

#### **Contenu des conditions générales de vente applicables aux contrats de consommation**

L'article 6 du projet de loi vise à transposer la directive 2011/83/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 relative aux droits des consommateurs. Il crée à cet effet un article L. 133-3 au sein du code de la consommation, précisant que les conditions générales de vente applicables aux contrats de consommation doivent mentionner à la fois l'existence, la mise en œuvre et le contenu de la garantie légale de conformité et de la garantie relative aux défauts de la chose vendue et, le cas échéant, l'existence d'une garantie contractuelle (également appelée garantie commerciale) et d'un service après-vente. Les modalités selon lesquelles les garanties légales sont mentionnées dans les conditions générales de vente sont fixées par arrêté du ministre chargé de l'économie.

Ces dispositions visent à renforcer le devoir d'information des professionnels concernant les garanties dont le consommateur dispose lorsqu'il acquiert un bien de consommation. Il est en effet régulièrement constaté que les professionnels comme les consommateurs ignorent souvent l'existence des garanties légales que sont la garantie légale de conformité, prévue par le code de la consommation<sup>1</sup> et permettant d'obtenir pendant deux ans et sans frais la réparation ou le remplacement du bien non conforme au contrat, et la garantie relative aux défauts de la chose vendue, prévue par le code civil<sup>2</sup> et permettant, si le bien est rendu impropre à son usage, d'obtenir le remboursement total ou partiel du prix du bien, selon que ce dernier est rendu ou conservé par l'acheteur. Ce manque d'information incite souvent le consommateur, parce qu'il pense ne bénéficier que de la seule garantie commerciale, à contracter une garantie supplémentaire, sous la forme d'une extension de garantie payante.

Des pratiques commerciales trompeuses peuvent également être à l'origine de l'absence d'information concernant la garantie légale de conformité. *Apple Sales International* a par exemple été condamné en 2011 par l'autorité italienne de surveillance de la concurrence et du marché pour avoir donné des informations trompeuses sur les droits à garantie des consommateurs, leur faisant croire qu'ils ne bénéficiaient que de la garantie commerciale gratuite d'un an et

---

<sup>1</sup> Art. L. 211-4 et suivants du code de la consommation, introduit par l'ordonnance n° 2005-136 du 17 février 2005 relative à la garantie de la conformité du bien au contrat due par le vendeur au consommateur.

<sup>2</sup> Art. 1641 et suivants du code civil.

les incitant à prendre une extension de garantie payante pour les deuxième et troisième années, alors que la deuxième année était couverte par la garantie légale de conformité.

Le renforcement de l'information du consommateur, qui pèse sur le professionnel en particulier au stade précontractuel, est une composante majeure du droit de la consommation, destinée à protéger le consommateur, généralement placé en situation d'asymétrie d'information par rapport au professionnel. Aussi votre commission approuve-t-elle le renforcement de l'information délivrée au consommateur, au stade des conditions générales de vente, sur les garanties dont il dispose légalement, lui permettant s'il le juge utile de faire l'économie d'une extension de garantie payante.

Toutefois, à l'initiative de son rapporteur, votre commission a adopté deux **amendements** à caractère rédactionnel dont l'un propose de retenir la dénomination de « garantie commerciale » plutôt que celle de « garantie contractuelle », car cette dernière peut paraître ambiguë au regard des garanties légales, qui trouvent justement à s'appliquer dans une relation contractuelle. De plus, le code retient en général la dénomination, plus conforme à son objet, de « garantie commerciale », à l'instar de l'article 7 du présent projet de loi.

Sous réserve de l'adoption de ses amendements, votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 6.

#### *Article 7*

(art. L. 211-7, L. 211-15, L. 211-16 et L. 211-19 du code de la consommation)

#### **Dispositions relatives aux garanties protégeant le consommateur**

L'article 7 du projet de loi modifie plusieurs dispositions du code de la consommation relatives aux garanties dont bénéficie le consommateur.

- **Allongement du délai de présomption d'existence des défauts de conformité au moment de la délivrance**

Le I de l'article 7 modifie l'article L. 211-7 du code de la consommation pour porter de six mois à un an le délai de présomption d'existence des défauts de conformité au moment de la délivrance du bien.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la garantie légale de conformité, déjà évoquée plus haut, la rédaction actuelle de l'article L. 211-7 exonère le consommateur de la charge de la preuve de l'existence d'un défaut de conformité du bien au moment de la délivrance, si ce défaut apparaît dans les six mois. Cette présomption facilite de manière notable les démarches du consommateur pour obtenir le remplacement ou la réparation du bien, car il est en effet souvent dans l'incapacité d'apporter la preuve de la non-conformité du bien au moment de la délivrance. Votre rapporteur approuve l'allongement de ce délai de six mois à un an, dans la mesure où il augmente la possibilité pour le consommateur de faire jouer la garantie légale de conformité. Le délai

porté à douze mois constitue un bon équilibre au regard des auditions de votre rapporteur.

- **Définition de la garantie commerciale**

Le projet de loi propose une nouvelle rédaction de l'article L. 211-15 du code de la consommation, consacré à la garantie commerciale. La garantie commerciale, également appelée garantie contractuelle ou encore garantie conventionnelle, est une garantie proposée par le vendeur professionnel, et qui peut être gratuite ou payante. Elle constitue souvent un argument de vente pour le professionnel, et doit à cet égard faire l'objet d'une attention particulière de la part du consommateur, car il est fréquent que la garantie ainsi mise en avant ne lui accorde pas plus de droits que les garanties légales.

Le II de l'article 7 ajoute en premier lieu une définition de la notion de garantie commerciale : elle s'entend de tout engagement contractuel en vue du remboursement du prix d'achat, du remplacement ou de la réparation du bien, en plus des obligations légales visant à garantir la conformité du bien. Le formalisme de la garantie commerciale est en outre renforcé, puisqu'il prend désormais la forme d'un contrat, dont un exemplaire est remis à l'acheteur, alors que l'actuelle rédaction de l'article L. 211-15 ne prévoit qu'une forme écrite. Enfin, aux éléments devant être précisés dans le contrat (contenu de la garantie, modalités de sa mise en œuvre, durée et étendue territoriale, nom et adresse du garant) s'ajoute le prix de la garantie commerciale. Avec ces différents ajouts (définition, forme contractuelle, prix), la notion de garantie commerciale est juridiquement renforcée et précisée.

À la mention selon laquelle, indépendamment de la garantie commerciale, le professionnel reste tenu de la garantie légale de conformité et de celle relative aux défauts de la chose vendue, la nouvelle rédaction de l'article L. 211-15 ajoute que cette mention est faite « *de façon claire et précise* », selon une formule habituelle en droit de la consommation. En outre, dans un souci de clarification, la mention de la garantie légale de conformité est désormais accompagnée de celles des articles du code de la consommation la concernant (articles L. 211-4 à L. 211-13) et la mention des « *défauts de la chose vendue* » remplace celle des « *vices rédhibitoires* ». L'actuelle rédaction de l'article L. 211-15 mentionne en effet les vices rédhibitoires et les lie aux articles 1641 à 1649 du code civil, qui évoquent la garantie des défauts de la chose vendue.

L'ajout de ces différentes mentions et ces clarifications ont pour objet, une nouvelle fois, comme l'article 6 du projet de loi, d'améliorer l'information des consommateurs concernant l'existence et le contenu des garanties légales. En outre, le consommateur est désormais doublement informé de la coexistence de la garantie légale de conformité, de celle relative aux défauts de la chose vendue et de la garantie commerciale : d'une part, au stade précontractuel, dans le cadre des conditions générales de vente, avec le nouvel article L. 133-3 du code de la consommation introduit par l'article 6 du texte, d'autre part, au stade du contrat lui-même, avec le contrat encadrant la garantie commerciale. Si cette obligation de double information alourdit certes

le devoir d'information pesant sur les professionnels, votre rapporteur estime que le dispositif est adéquat pour lutter contre le phénomène d'éviction des garanties légales au profit des extensions de garantie commerciale payantes.

Néanmoins, votre rapporteur s'étonne de la disparition, dans cette nouvelle rédaction de l'article L. 211-15, de la mention selon laquelle le non-respect des dispositions de l'article n'affecte pas la validité de la garantie commerciale, et précisant que le consommateur peut donc s'en prévaloir. Si le principe selon lequel nul ne peut se prévaloir de sa propre turpitude s'applique de manière évidente en droit de la consommation, cette mention est utile, notamment dans un contexte de clarification des droits du consommateur. Votre commission a donc adopté un **amendement** rétablissant cette mention, sur proposition de son rapporteur.

Le III de l'article 7 modifie l'article L. 211-16 du code de la consommation, qui prévoit que toute période d'immobilisation de plus de sept jours d'un bien meuble au cours de la garantie contractuelle s'ajoute à la durée de la garantie restant à courir. Le projet de loi propose de remplacer l'expression de « garantie contractuelle » mentionnée à cet article par l'expression de « garantie commerciale ».

Les termes de « garantie contractuelle » et de « garantie commerciale » désignent la même notion juridique. Or le terme de « garantie commerciale » est celui employé pour le titre de la subdivision du code au sein de laquelle se trouve l'article L. 211-16, ainsi que celui choisi pour l'article L. 211-15, qui définit notamment cette notion. La substitution de l'expression « garantie commerciale » à celle de « garantie contractuelle », en harmonisant les termes désignant la même notion juridique, introduit plus de cohérence dans la section. Votre commission a d'ailleurs adopté un amendement à l'article 6 du projet de loi afin de procéder à la même harmonisation terminologique.

Le IV de l'article 7 supprime la mention « à titre onéreux » à l'article L. 211-19 du code de la consommation. Il vise ainsi à étendre à l'ensemble des prestations de service après-vente l'obligation selon laquelle elles doivent faire l'objet d'un contrat dont un exemplaire est remis au consommateur.

Sous réserve de l'adoption de son amendement, votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 7.

#### *Article 7 ter*

(art. 11 de la loi n° 78-17 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés)

#### **Activité de labellisation de la Commission nationale de l'informatique et des libertés**

L'article 7 *ter* résulte de l'adoption par la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale d'un amendement de notre collègue François Brottes, président de cette commission. Il vise à autoriser la Commission

nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) à décerner, de sa propre initiative, un label à des produits ou des procédures permettant une protection vis-à-vis des traitements de données à caractère personnel. Il permet également à la CNIL de retirer ce label si les conditions ayant conduit à sa délivrance ne sont plus satisfaites.

La loi n° 2004-801 du 6 août 2004<sup>1</sup> a introduit la possibilité pour la CNIL de délivrer des labels, mais seulement à la demande d'organisations professionnelles ou d'institutions regroupant principalement des responsables de traitement. Ces labels mettent en avant des produits ou des procédures garantissant un haut niveau de protection des données personnelles.

Attribuer également l'initiative de la création des référentiels et de la délivrance des labels à la CNIL et non plus seulement aux organismes permettrait à la Commission de développer son activité de labellisation. Dans le cadre de l'exercice de ses différentes missions (conseil, contrôle, réception de plaintes), la CNIL est sollicitée pour la mise en place de nouveaux types de labels, mais ne peut y donner suite tant qu'elle n'a pas été formellement saisie dans les conditions prévues par la loi.

L'article 7 *ter* autorise en outre la CNIL à retirer un label, dans le cas où les conditions qui ont permis son attribution ne sont plus respectées. Il est précisé que le constat du non-respect des conditions ayant permis l'attribution du label peut être fait par tout moyen. Cette possibilité de retrait est actuellement prévue uniquement dans le règlement intérieur de la CNIL. L'inscription dans la loi « Informatique et libertés » du 6 janvier 1978 permettrait d'éviter d'éventuels contentieux à l'occasion du retrait d'un label.

Si la possibilité pour la CNIL de délivrer et de retirer de sa propre initiative des labels peut être utile, votre rapporteur estime néanmoins que le lien entre cette activité de labellisation et la protection des consommateurs est ténu. Ces dispositions ont, en outre, été insérées dans une section du projet de loi consacrée aux garanties dont bénéficie le consommateur, sujet sans aucun rapport avec la labellisation de bonnes pratiques en matière de traitement des données à caractère personnel. Ainsi l'article 7 *ter* peut être considéré comme un « cavalier législatif » : votre commission a adopté en conséquence un **amendement** de suppression de cet article, à l'initiative de son rapporteur.

Votre commission a donné un **avis défavorable** à l'adoption de l'article 7 *ter*.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2004-801 du 6 août 2004 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel et modifiant la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978.

## **CHAPITRE III CRÉDIT ET ASSURANCE**

### **Section 1 Crédit à la consommation**

*Article 19 quinquies*

(Art. L. 311-48 du code de la consommation)

#### **Dérogation à l'obligation de solidarité des dettes pour les crédits à la consommation supérieur à un certain montant**

Cet article vise à restreindre les cas dans lesquels une personne peut engager solidairement son conjoint ou son partenaire de PACS dans un crédit qu'elle seule a contracté.

Résultant d'un amendement de M. François Brottes et Mme Frédérique Massat, modifié en séance publique à l'initiative du rapporteur du texte pour l'Assemblée nationale, M. Razzy Hammadi, il est inspiré par le souci de protéger une personne des dettes de consommation contractées par son conjoint ou partenaire.

Toutefois, il réduit en réalité la protection qui leur est garantie par les articles 220 et 515-4 du code civil, ce qui a conduit votre commission à adopté un **amendement de suppression** du présent article.

En effet, la règle générale est que les époux ou les partenaires sont engagés solidairement vis-à-vis des tiers, pour les dettes contractés par l'un d'eux pour les besoins de la vie courante.

Cette règle connaît deux exceptions : la solidarité ne joue pas pour les dépenses manifestement excessives ni pour les achats à tempérament ou les crédits, sauf si ces crédits portent sur des sommes modestes nécessaires aux besoins de la vie courante.

La dérogation à ces règles proposée par l'article 19 *quinquies* exclurait absolument toute solidarité pour un montant de crédit cumulé supérieur à un seuil fixé par décret.

Or, la solidarité prévue aux articles 220 et 515-4 vise moins à protéger les créanciers que l'époux ou le partenaire contraint de s'endetter pour faire face aux dépenses de la vie commune ou à l'entretien des enfants. Ainsi, l'autre conjoint ou partenaire, défaillant à assumer ces charges, est malgré tout engagé dans l'endettement auquel l'autre a été contraint par son inaction.

En outre, le seuil à partir duquel jouera la solidarité est fixé par rapport à l'ensemble des crédits cumulés : compte tenu de ce cumul, il risque d'être assez élevé, et ne plus correspondre du tout à l'idée de « *sommes modestes* », mentionnées aux articles 220 et 515-4 du code civil.

Ce dispositif semble donc devoir être retravaillé pour éviter que la protection qu'il met en œuvre se retourne, finalement, contre le conjoint qui s'endette pour le bien du ménage.

Votre commission a par conséquent donné un **avis défavorable** à l'adoption de l'article 19 *quinquies*.

## **Section 2 Assurance**

### *Article 20*

(art. L. 112-10 du code des assurances)

### **Conditions de résiliation d'un contrat d'assurance complémentaire de l'achat d'un bien ou d'un service en cas de multi-assurance**

L'article 20 du projet de loi vise à résorber le phénomène de la multi-assurance dans le domaine des assurances dites « affinitaires », c'est-à-dire des assurances souscrites à titre complémentaire à l'occasion de l'achat d'un bien ou d'un service. Commercialisés par le vendeur du bien ou du service et non par un professionnel de l'assurance, ces contrats permettent par exemple de garantir le bien vendu contre le vol ou la détérioration. Ils concernent aussi par exemple les assurances en cas d'annulation accessoires à l'achat d'une prestation de voyage.

Le présent article prévoit qu'un assuré, dans les quatorze jours suivant la souscription d'un nouveau contrat de cette nature, peut résilier ce contrat, sans frais ni pénalités, à la condition de justifier qu'il dispose déjà au titre d'un contrat antérieur d'une garantie pour l'un des risques couverts par le nouveau contrat. Les modalités de remboursement de l'assuré en cas de résiliation sont précisées.

Dans un souci de clarification et de simplification, à l'initiative de son rapporteur, votre commission a adopté un **amendement** destiné à clarifier le champ d'application de cet article, de façon à viser plus clairement les assurances affinitaires dès son premier alinéa, afin d'éviter toute ambiguïté d'interprétation. En outre, cet amendement vise également à simplifier les conditions de résiliation par l'assuré. En effet, dès que l'on ne se trouve pas dans un cas d'assurance obligatoire, devoir justifier que l'on est déjà couvert par un contrat antérieur, par exemple par une garantie souscrite en complément d'un moyen de paiement, constitue une contrainte. Aussi l'amendement prévoit-il que l'assuré ne serait pas tenu de justifier qu'il dispose déjà d'une assurance couvrant les mêmes risques, supprimant cette condition pour user de la faculté de résiliation. Au demeurant, certains représentants des assureurs entendus par votre rapporteur considéraient que la vérification de l'existence d'une assurance antérieure constituait pour eux une condition inutile trop lourde à gérer.

Par ailleurs, le présent article dispose utilement qu'avant la conclusion d'un contrat d'assurance en complément de l'achat d'un bien ou d'un service, l'assureur remet à l'assuré un document l'invitant à vérifier qu'il n'est pas déjà couvert par un contrat antérieur et l'informant de son droit de rétractation.

Sous réserve de l'adoption de son **amendement**, votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 20.

*Article 20 bis*

(art. L. 113-12 du code des assurances)

**Justification par l'assureur de la résiliation du contrat d'assurance**

Introduit en commission à l'Assemblée nationale, l'article 20 *bis* du projet de loi dispose que l'assureur qui souhaite résilier unilatéralement un contrat d'assurance doit justifier sa décision. Cet article vise donc à contribuer à une plus grande transparence dans les relations contractuelles entre assureur et assuré. En outre, dans le cadre de la recherche d'une nouvelle assurance, il peut être utile à l'assuré de pouvoir justifier du motif de la résiliation du contrat précédent, afin d'éviter toute suspicion de la part du nouvel assureur, en particulier si ce motif n'est pas de nature à justifier des primes d'un montant plus élevé.

Votre commission a approuvé ce dispositif, tout en adoptant, sur la proposition de son rapporteur, un **amendement** visant à en clarifier la rédaction à la portée juridique quelque peu incertaine, concernant par exemple la notion de « souhait » de résiliation unilatérale de la part de l'assureur. Seule la décision de résiliation doit être motivée, et non le souhait de résiliation. En outre, afin de ne pas laisser entendre que la résiliation par l'assureur est libre, il est prévu de faire référence aux cas de résiliation prévus par le code ou par le contrat.

Aussi l'amendement adopté par votre commission prévoit-il, au sein d'un nouvel article L. 113-12-1 du code des assurances dans un souci de lisibilité et de clarification juridique, que la résiliation unilatérale du contrat d'assurance par l'assureur, dans les cas prévus au livre I<sup>er</sup> du code ou en application du premier alinéa de l'article L. 113-12 du code, est motivée. Le livre I<sup>er</sup> du code est consacré au contrat d'assurance et prévoit divers cas de résiliation à l'initiative de l'assureur, tandis que le premier alinéa de l'article L. 113-12 dispose que les conditions de résiliation sont fixées par la police d'assurance.

Sous réserve de l'adoption de son **amendement**, votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 20 *bis*.

*Article 20 ter*

(art. L. 113-15-1 du code des assurances)

**Clarification du régime des assurances de groupe**

Introduit en séance à l'Assemblée nationale par un amendement présenté par le Gouvernement, l'article 20 *ter* du projet de loi vise à préciser le régime applicable aux assurances de groupe, étant entendu que le régime des contrats d'assurance collective de dommages, forme particulière d'assurance de groupe, est clarifié par l'article 21 *bis* du projet de loi. En l'état, cet article n'a pas appelé d'observations particulières de la part de votre rapporteur.

Il s'agit de préciser explicitement que l'article L. 113-15-1 du code, qui précise les conditions de résiliation des contrats à tacite reconduction couvrant les personnes physiques en dehors de leurs activités professionnelles, ne s'applique pas aux assurances de groupe relevant de l'article L. 141-1 du code. Cet article

précise, en l'état du droit, qu'il ne s'applique pas aux contrats de groupe et aux autres opérations collectives, de façon quelque peu imprécise.

L'article L. 141-1 précise qu'un contrat d'assurance de groupe est un « *contrat souscrit par une personne morale ou un chef d'entreprise en vue de l'adhésion d'un ensemble de personnes répondant à des conditions définies au contrat, pour la couverture des risques dépendant de la durée de la vie humaine, des risques portant atteinte à l'intégrité physique de la personne ou liés à la maternité, des risques d'incapacité de travail ou d'invalidité ou du risque de chômage* ». Dans ces conditions, du fait de la nature même de ces contrats, leur résiliation annuelle par l'assuré n'est guère envisageable. Sont concernés, par exemple, les contrats collectifs de prévoyance couvrant les salariés d'une même entreprise, en complément des prestations de la sécurité sociale, en cas de maladie ou de maternité (maintien de la rémunération en cas d'arrêt maladie ou de congé de maternité), d'invalidité (versement d'une pension complémentaire d'invalidité) ou de décès (versement d'un capital ou d'une rente aux héritiers), de façon à compenser une perte pécuniaire pour le salarié et sa famille.

Votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption **sans modification** de l'article 20 *ter*.

#### *Article 21*

(art. L. 113-15-2 du code des assurances)

### **Faculté de résiliation du contrat d'assurance par l'assuré à tout moment après la première année du contrat**

Disposition controversée et fortement critiquée par les représentants des assureurs, l'article 21 du projet de loi ouvre la faculté à l'assuré, pour les contrats couvrant les personnes physiques en dehors de leurs activités professionnelles qui relèvent de branches qui devront être définies par décret en Conseil d'État<sup>1</sup>, de résilier à tout moment le contrat, sans frais ni pénalités, à partir du premier jour suivant la première reconduction annuelle du contrat. L'objectif affiché par le Gouvernement est d'introduire davantage de concurrence dans le secteur des assurances, en vue de faire baisser le montant des primes d'assurance, objectif contesté par les représentants des assureurs, qui considèrent qu'un tel dispositif va conduire à une hausse du montant des primes, du fait de l'incertitude plus grande quant aux ressources des assureurs et à l'équilibre économique des contrats, qui repose sur le principe de mutualisation des ressources et des risques pendant une année, durée de vie du contrat avant tacite reconduction.

Selon les représentants des assureurs entendus par votre rapporteur, un tel dispositif concernerait 60 à 70 millions de contrats d'assurance en matière d'assurance automobile et d'assurance habitation. Ils s'inquiètent notamment du risque de résiliation par l'assuré après un sinistre, qui accroîtrait globalement les

---

<sup>1</sup> Ce dispositif serait applicable aux contrats conclus ou tacitement reconduits à compter de la publication de ce décret, de sorte que tous les contrats à tacite reconduction antérieurs à la loi seraient rapidement couverts.

coûts pour les assureurs tout en réduisant leurs ressources, et ce au détriment des assurés qui ne résilieraient pas et verraient leurs primes augmenter.

Selon le Groupement des entreprises mutuelles d'assurance (GEMA), le taux moyen de résiliation des contrats dans le secteur mutualiste par les assurés est de l'ordre de 5 %, tandis qu'il s'élève à environ 15 % dans le secteur des compagnies privées d'assurances, selon la Fédération française des sociétés d'assurances (FFSA).

Ce dispositif de libre résiliation à tout moment s'ajoute au dispositif en vigueur<sup>1</sup> qui permet la résiliation d'un contrat soumis à tacite reconduction dans les vingt jours suivant l'envoi de l'avis d'échéance annuelle de prime (article L. 113-15-1 du code). Dans les deux cas, une information est due à l'assuré, afin qu'il puisse faire usage de son droit de résiliation. Votre rapporteur s'interroge sur l'articulation de ces deux dispositifs de résiliation à l'initiative de l'assuré qui, au surplus, ne répondent pas aux mêmes modalités pratiques. Tout au moins pourrait-on envisager une harmonisation de l'information des assurés.

En cas de résiliation, le projet de loi organise le remboursement du trop-perçu de prime par l'assureur, au strict *pro rata temporis*, sans prise en compte du préjudice économique tiré de la résiliation anticipée.

Un tel dispositif ne serait applicable dans les cas d'assurance obligatoire qu'à la condition de justifier auprès de l'assureur la souscription d'un autre contrat d'assurance, de façon à éviter le développement du phénomène de non-assurance. Seraient ainsi concernées l'assurance automobile obligatoire ainsi que l'assurance habitation obligatoire du locataire<sup>2</sup>.

Au premier alinéa du nouvel article L. 113-15-2 du code des assurances créé par le projet de loi pour créer ce nouveau dispositif, votre commission a adopté un **amendement** de cohérence rédactionnelle présenté par son rapporteur.

En outre, le projet de loi précise que ce nouveau dispositif de résiliation s'effectue par une notification de l'assuré à l'assureur « *par lettre ou tout autre support durable* ». Or, le droit commun de la résiliation du contrat d'assurance par l'assuré, sauf modalité particulière prévue au contrat, prévoit que la résiliation a lieu, au choix, « *soit par une déclaration faite contre récépissé au siège social ou chez le représentant de l'assureur dans la localité, soit par acte extrajudiciaire, soit par lettre recommandée* » (article L. 113-14 du code).

Alors que la résiliation annuelle au moment de la tacite reconduction doit s'opérer selon les formes du droit commun, il apparaît discutable à votre rapporteur que cette nouvelle faculté de résiliation à tout moment ne suive pas les mêmes modalités matérielles, c'est-à-dire en particulier la lettre recommandée. De plus, dans un souci de sécurité juridique, il paraît nécessaire de prévoir des modalités matérielles homogènes de résiliation par l'assuré, garantissant pour les deux parties la certitude de la date de résiliation et évitant ainsi les litiges inutiles,

---

<sup>1</sup> Ce dispositif résulte de la loi n° 2005-67 du 28 janvier 2005 tendant à conforter la confiance et la protection du consommateur, dite « loi Chatel ».

<sup>2</sup> L'assurance habitation n'est pas obligatoire pour un propriétaire ou un copropriétaire.

en particulier en cas de sinistre dans les jours précédant la résiliation. Il serait paradoxal que la résiliation soit matériellement plus facile à notifier dans le cadre de ce nouveau dispositif que dans le cadre du dispositif existant, qui perdurera.

Dans ces conditions, à l'initiative de son rapporteur, votre commission a adopté un **amendement** supprimant les modalités particulières de notification de la résiliation « *par lettre ou tout autre support durable* », renvoyant de ce fait au droit commun de la résiliation par l'assuré. Il est raisonnable qu'un assuré puisse adresser une lettre recommandée à son assureur pour résilier un contrat.

Par ailleurs, l'Assemblée nationale a prévu que cette nouvelle faculté de résiliation à tout moment devait s'appliquer également aux contrats d'assurances dites « affinitaires », qui font l'objet de l'article 20 du projet de loi. Il a semblé à votre commission que ces contrats devaient naturellement relever de ceux qui seraient concernés par le nouveau dispositif mis en place par l'article 21, sans qu'il soit besoin de le prévoir expressément. Sont en effet visés par le présent article les contrats couvrant les personnes physiques en dehors de leurs activités professionnelles. Aussi, dans un souci de cohérence, votre commission a-t-elle, sur proposition de son rapporteur, adopté un **amendement** visant à supprimer les alinéas spécifiques faisant inutilement référence aux assurances affinitaires.

Sous réserve de l'adoption de ses **amendements**, votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 21.

#### *Article 21 bis*

(art. L. 129-1 [nouveau] du code des assurances)

#### **Régime des contrats d'assurance collective de dommages**

Introduit en commission à l'Assemblée nationale par un amendement de la commission des finances, l'article 21 *bis* du projet de loi vise à fixer le régime des contrats d'assurance collective de dommages. En l'état, cet article n'a pas appelé d'observations particulières de la part de votre rapporteur.

Actuellement, les assurances de groupe, définies à l'article L. 141-1 du code des assurances, ainsi que cela a été évoqué plus haut, sont limitées aux assurances de personnes. Pour autant, il existe des assurances de groupe dans le domaine des assurances de dommages, sans qu'elles soient toutefois correctement encadrées dans le code, qui ne les interdit pas. L'article 21 *bis* du projet de loi tend ainsi à clarifier le régime applicable aux contrats d'assurance collective de dommages. Pour ce faire, il crée un nouveau chapitre au sein du titre II, relatif aux assurances de dommages, du livre I<sup>er</sup>, relatif au contrat d'assurance, du code des assurances, constitué d'un article unique L. 129-1.

Le nouvel article L. 219-1 précise que les livres I<sup>er</sup> et II du code sont applicables aux contrats d'assurance collective de dommages, ce qui en clarifie le régime juridique, par les obligations et les règles que ces livres comportent. Le livre I<sup>er</sup> traite du contrat d'assurance, tandis que le livre II traite des assurances obligatoires. En outre, l'article L. 219-1 définit le contrat d'assurance collective

de dommages comme un « *contrat souscrit par une personne morale en vue de l'adhésion de toute personne intéressée par le bénéfice des garanties pour la couverture des risques autres que ceux mentionnés au premier alinéa de l'article L. 141-1* », c'est-à-dire à l'exclusion des assurances de groupe de personnes, et en dehors des activités professionnelles. Un contrat d'assurance dommages de groupe peut concerner, par exemple, une assurance collective de perte de bagages ou d'annulation pour un voyage.

Votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption **sans modification** de l'article 21 *bis*.

#### *Article 21 ter*

(art. L. 211-5-1 [nouveau] du code des assurances)

#### **Libre choix du réparateur dans les contrats d'assurance automobile**

Introduit en commission à l'Assemblée nationale par un amendement du rapporteur de la commission des affaires économiques, l'article 21 *ter* du projet de loi dispose que les contrats d'assurance automobile doivent mentionner la faculté pour l'assuré de s'adresser au réparateur de son choix en cas de sinistre. Cette liberté de choix doit être rappelée à l'occasion de la déclaration du sinistre auprès de l'assureur. Le rappel de cette liberté de choix du réparateur automobile n'est pas contradictoire avec la pratique des assureurs d'agréer des réparateurs, permettant ainsi à leurs assurés de bénéficier de tarifs négociés moins élevés. Ainsi, l'assuré a le choix entre le prix et la liberté.

Votre commission relève que cette disposition a été reprise dans le projet de loi telle qu'elle avait été rédigée, à son initiative, dans le cadre du projet de loi renforçant les droits, la protection et l'information des consommateurs en 2011. Cette disposition avait d'ailleurs donné lieu à d'importants débats.

A l'initiative de son rapporteur, votre commission a toutefois adopté un **amendement** de cohérence rédactionnelle, visant à ce que l'application de cette nouvelle obligation d'information aux contrats conclus postérieurement au projet de loi ne soit pas codifiée au sein du code des assurances, mais soit rédigée sous forme d'un paragraphe additionnel prévoyant ses conditions d'entrée en vigueur.

Sous réserve de l'adoption de son amendement, votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 21 *ter*.

#### *Article 21 quater*

#### **Information des assurés et du public sur les garanties offertes par les organismes commercialisant des contrats d'assurance complémentaire santé**

Introduit en commission à l'Assemblée nationale par un amendement de notre collègue député Christian Paul, l'article 21 *quater* du projet de loi dispose que les assureurs qui commercialisent des contrats d'assurance complémentaire santé, qu'il s'agisse d'entreprises d'assurance, de mutuelles ou d'institutions de

prévoyance, doivent faire figurer dans leurs documents de communication « *une expression simple et normalisée de la prise en charge, chiffrée en euros, pour les frais de soins parmi les plus courants ou parmi ceux générant les plus forts restes à charge* ». L'objectif affiché est d'améliorer la lisibilité des garanties offertes par chaque contrat et donc de permettre à l'assuré de plus facilement les comparer. Cette disposition se situe dans la continuité des travaux conduits sur le sujet par les professionnels du secteur de la complémentaire santé.

Alors que ces nouvelles obligations de transparence doivent s'appliquer à des organismes régis par trois codes différents, il a paru nécessaire à votre rapporteur que ces obligations puissent être codifiées au sein de ces trois codes, dans un souci de lisibilité et de bonne législation. Aussi, à l'initiative de son rapporteur, votre commission a-t-elle adopté un **amendement** codifiant, sous une rédaction similaire, ces dispositions au sein du code des assurances pour les entreprises d'assurance, du code de la sécurité sociale pour les institutions de prévoyance et du code de la mutualité pour les mutuelles.

Par ce même amendement, votre commission a élargi les situations dans lesquels l'assureur doit informer les assurés et le public du montant des garanties qu'il offre au titre d'une complémentaire santé, dans un souci de simplification, alors que le projet de loi se limite aux documents de communication aux assurés ou destinés à faire de la publicité.

Les modalités de cette information sur les garanties offertes devront être fixées par arrêté du ministre chargé de la sécurité sociale.

Sous réserve de l'adoption de son **amendement**, votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 21 *quater*.

## *Article 22*

(art. L. 194-1 du code des assurances)

### **Application du code des assurances à Wallis et Futuna**

L'article 22 du projet de loi procède à l'extension à Wallis et Futuna des modifications opérées par les articles 20 et 21 du projet de loi au sein du code des assurances, par coordination avec les dispositions déjà applicables.

Votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption **sans modification** de l'article 22.

### **Section 3**

## **Registre national des crédits aux particuliers**

#### *Article 22 bis*

(art. L. 311-9, L. 311-16, L. 313-9, L. 331-11, L. 333-1 à L. 333-5 et L. 333-6 à L. 333-23 [nouveaux] du code de la consommation)

#### **Instauration d'un registre national des crédits aux particuliers**

Introduit à l'Assemblée nationale par un amendement présenté par le Gouvernement, comme les articles suivants 22 *ter* à 22 *sexies*, le présent article vise à instaurer un registre national des crédits aux particuliers (RNCP), destiné à recenser tous les crédits à la consommation et à être consulté par l'ensemble des organismes prêteurs avant l'octroi d'un crédit, de façon à éviter l'endettement par excès de crédit et par conséquent à prévenir le surendettement. A cette fin, le présent article crée une nouvelle section au sein du chapitre III du titre III, relatif au traitement des situations de surendettement, au sein du livre III du code de la consommation, composée des nouveaux articles L. 333-6 à L. 333-22. Il procède également à diverses coordinations au sein du code.

Une fois prise par le Gouvernement la décision de créer un tel registre, le RNCP a fait l'objet d'une consultation publique par le ministère de l'économie et des finances en février 2013, sous l'égide de la direction générale du Trésor<sup>1</sup>.

Le RNCP doit, à terme, reprendre les missions du fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP)<sup>2</sup>, de sorte qu'il serait à la fois un « fichier positif », enregistrant les données sur les contrats de crédit à la consommation en cours, sans incidents de paiement, et un « fichier négatif », enregistrant les incidents de paiement en matière de crédits ainsi que les éléments relatifs aux procédures de surendettement.

Ainsi que cela a déjà été évoqué plus haut, l'opportunité et les modalités de la mise en place d'un répertoire national des crédits aux particuliers en France, à l'image de la centrale des crédits aux particuliers gérée par la Banque nationale de Belgique, à des fins encadrées et contrôlées de prévention de surendettement, ont fait l'objet d'un examen approfondi au sein de notre assemblée, par un groupe de travail regroupant la commission des affaires économiques, la commission des affaires sociales, la commission des finances et la commission des lois. Constitué à la suite de l'examen en décembre 2011 du projet de loi renforçant les droits, la protection et l'information des consommateurs, qui avait donné lieu à un débat sur le « fichier positif », ce groupe de travail a rendu ses conclusions en janvier 2013<sup>3</sup>. Votre rapporteur, déjà rapporteur pour avis du précédent projet de loi, était membre de ce groupe de travail. Aussi renvoie-t-il au rapport d'information du

---

<sup>1</sup> Le document soumis à consultation est consultable à l'adresse suivante :

<http://www.economie.gouv.fr/consultation-publique-sur-caracteristiques-futur-registre-national-credits-aux-particuliers>

<sup>2</sup> Articles L. 333-4 à L. 333-6 du code de la consommation.

<sup>3</sup> Rapport d'information n° 273 (2013-2013), « Répertoire national des crédits aux particuliers : une contribution à la décision ». Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2012/r12-273-notice.html>

groupe de travail concernant le rappel des débats sur le « fichier positif », au sein des assemblées parlementaires notamment, les travaux du « comité Constans » chargé de la préfiguration d'un éventuel fichier<sup>1</sup>, la présentation des expériences étrangères, en particulier l'expérience belge, la plus proche du dispositif proposé dans ce projet de loi, l'hostilité assez majoritaire du mouvement consumériste, ainsi que les arguments en faveur comme en défaveur du « fichier positif ». Le groupe de travail était en effet demeuré partagé sur l'opportunité de sa mise en place, pour des raisons multiples, dont la moindre n'était pas celle de la proportionnalité d'un tel outil, au regard de la collecte massive de données personnelles qu'il exigeait, portant de fait atteinte à la vie privée, et des doutes quant à son efficacité réelle en termes de prévention du surendettement.

A cet égard, votre rapporteur rappelle ses réserves quant à l'efficacité d'un tel registre pour prévenir de manière significative le surendettement et à la disproportion des moyens engagés à cette fin, quand bien même il peut constituer un outil de fiabilisation de l'état d'endettement d'un emprunteur, dans le cadre de l'analyse de solvabilité à laquelle chaque prêteur est tenu avant d'accorder un crédit, ainsi qu'un outil de responsabilisation accrue des prêteurs, en cas d'octroi excessif de crédit à un emprunteur. Le RNCP doit être considéré comme un outil supplémentaire dans la panoplie de la politique de lutte contre un endettement excessif des ménages et contre le surendettement, devant permettre d'éviter dans certains cas d'accorder le « crédit de trop », mais pas comme une panacée.

## **1. Les principes de fonctionnement du RNCP**

Le **nouvel article L. 333-6 du code de la consommation** institue le registre, chargé de recenser les crédits à la consommation accordés aux personnes physiques n'agissant pas pour des besoins professionnels. Ce champ est cohérent avec la définition de l'emprunteur, personne physique qui emprunte à des fins non professionnelles. Il est précisé, à l'instar du FICP, afin d'assurer la protection des données personnelles qui devront y figurer, que ce registre est soumis à la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

Cet article indique que le RNCP sera « placé sous la responsabilité » de la Banque de France, et non « géré » par la Banque de France comme c'est le cas aujourd'hui du FICP ou comme c'est aussi le cas, à titre de comparaison, pour la centrale belge des crédits aux particuliers, entièrement gérée par la Banque nationale de Belgique. Cette rédaction ouvre la possibilité d'une gestion déléguée par la Banque de France à une société commerciale<sup>2</sup>, limitant de fait le contrôle public sur le registre. Or, le groupe de travail sur le répertoire des crédits avait préconisé, dans son rapport d'information, que la Banque de France devait être le

---

<sup>1</sup> En application de l'article 49 de la loi n° 2010-737 du 1<sup>er</sup> juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation, un comité chargé de préfigurer la création d'un registre national des crédits aux particuliers a été mis en place, sous la présidence de M. Emmanuel Constans, président du Comité consultatif du secteur financier (CCSF). Ce comité a rendu son rapport en juillet 2011. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante :

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/114000433/0000.pdf>

<sup>2</sup> Dans de nombreux pays étrangers, des fichiers analogues sont gérés par des sociétés privées.

gestionnaire de ce nouvel outil, car il s'agirait d'une solution correspondant aux attentes exprimées par toutes les parties prenantes et d'une « *garantie essentielle contre l'utilisation du registre à des fins commerciales* ». Aussi, sur proposition de son rapporteur, votre commission a-t-elle adopté un **amendement** destiné à préciser que le RNCP est « géré » par la Banque de France.

Cet article ajoute que le RNCP recense également les informations qui figurent actuellement dans le FICP : incidents de paiement caractérisés liés au crédits et informations relatives aux procédures de surendettement et, en Alsace-Moselle, aux procédures de liquidation judiciaire des personnes physiques<sup>1</sup>. Les missions de centralisation de données actuellement dévolues au FICP seront donc bien reprises par le RNCP, ce qui avait été préconisé par le groupe de travail. Sur ces dispositions, votre commission a adopté un **amendement** de cohérence rédactionnelle de son rapporteur concernant la définition de l'emprunteur.

Ne seraient donc pas enregistrées dans le RNCP les données relatives aux crédits immobiliers des particuliers ainsi qu'aux crédits renouvelables non utilisés, ce qui ferait diminuer, selon les données fournies à votre rapporteur par le Gouvernement, le nombre de personnes enregistrées de 24 à 25 millions à 10 à 12 millions, atténuant d'autant la critique fondée sur la proportionnalité de ce fichier et limitant par conséquent les risques constitutionnels afférents. Selon le Conseil constitutionnel, en effet, ainsi qu'il l'a rappelé dans la récente décision citée ci-après, « *la collecte, l'enregistrement, la conservation, la consultation et la communication de données à caractère personnel doivent être justifiés par un motif d'intérêt général et mis en œuvre de manière adéquate et proportionnée à cet objectif* ».

**Décision du Conseil constitutionnel n° 2012-652 DC du 22 mars 2012  
sur la loi relative à la protection de l'identité (considérants 7 à 11)**

« 7. Considérant, en premier lieu, que l'article 34 de la Constitution dispose que la loi fixe les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ainsi que la procédure pénale ; qu'il appartient au législateur, dans le cadre de sa compétence, d'assurer la conciliation entre, d'une part, la sauvegarde de l'ordre public et la recherche des auteurs d'infractions, toutes deux nécessaires à la protection de principes et de droits de valeur constitutionnelle et, d'autre part, le respect des autres droits et libertés constitutionnellement protégés ; qu'il lui est à tout moment loisible d'adopter des dispositions nouvelles dont il lui appartient d'apprécier l'opportunité et de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions, dès lors que, dans l'exercice de ce pouvoir, il ne prive pas de garanties légales des exigences constitutionnelles ;

« 8. Considérant, en second lieu, que la liberté proclamée par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 implique le droit au respect de la vie privée ; que, par suite, **la collecte, l'enregistrement, la conservation, la consultation et la communication de données à caractère personnel doivent être justifiés par un motif d'intérêt général et mis en œuvre de manière adéquate et proportionnée à cet objectif** ;

<sup>1</sup> Articles L. 670-1 et suivants du code de commerce.

« 9. Considérant que la création d'un traitement de données à caractère personnel destiné à préserver l'intégrité des données nécessaires à la délivrance des titres d'identité et de voyage permet de sécuriser la délivrance de ces titres et d'améliorer l'efficacité de la lutte contre la fraude ; qu'elle est ainsi justifiée par un motif d'intérêt général ;

« 10. Considérant, toutefois, que, compte tenu de son objet, ce traitement de données à caractère personnel est destiné à recueillir les données relatives à la quasi-totalité de la population de nationalité française ; que les données biométriques enregistrées dans ce fichier, notamment les empreintes digitales, étant par elles-mêmes susceptibles d'être rapprochées de traces physiques laissées involontairement par la personne ou collectées à son insu, sont particulièrement sensibles ; que les caractéristiques techniques de ce fichier définies par les dispositions contestées permettent son interrogation à d'autres fins que la vérification de l'identité d'une personne ; que les dispositions de la loi déferée autorisent la consultation ou l'interrogation de ce fichier non seulement aux fins de délivrance ou de renouvellement des titres d'identité et de voyage et de vérification de l'identité du possesseur d'un tel titre, mais également à d'autres fins de police administrative ou judiciaire ;

« 11. Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'**eu égard à la nature des données enregistrées, à l'ampleur de ce traitement, à ses caractéristiques techniques et aux conditions de sa consultation, les dispositions de l'article 5 portent au droit au respect de la vie privée une atteinte qui ne peut être regardée comme proportionnée au but poursuivi** ; que, par suite, les articles 5 et 10 de la loi doivent être déclarés contraires à la Constitution ; qu'il en va de même, par voie de conséquence, du troisième alinéa de l'article 6, de l'article 7 et de la seconde phrase de l'article 8 ; »

Il est précisé que seule la Banque de France est habilitée à centraliser ces informations, dans le RNCP. Ainsi, aucun fichier privé ne peut être constitué, ce qui constitue une protection pour les consommateurs.

Enfin, cet article prévoit la mise en place d'un comité de suivi du RNCP, auprès de la Banque de France, dont la composition et les missions devraient être précisées par décret en Conseil d'État. Votre rapporteur a pu apprécier le rôle important dévolu au comité d'accompagnement de la centrale belge des crédits aux particuliers, composé de représentants des consommateurs, des prêteurs, des administrations concernées et de l'organisme belge équivalent de la CNIL. Ce comité dispose même d'un pouvoir décisionnel propre, en matière notamment de règles relatives au fonctionnement technique de la centrale.

Aussi, à titre de garantie supplémentaire pour suivre le fonctionnement du traitement de données à caractère personnel que constitue le RNCP, votre rapporteur avait-il proposé de préciser dans la loi la composition et les missions du comité de suivi, en lui confiant notamment un rôle consultatif important sur le fonctionnement et le budget du registre, ainsi que sur les textes d'application des dispositions législatives instituant le registre. Votre commission a cependant considéré que ces dispositions devaient relever du pouvoir réglementaire, sans avoir à figurer dans la loi.

Le **nouvel article L. 333-7 du code de la consommation** détermine les objectifs assignés par la loi au RNCP. Il a pour finalité de prévenir les situations de surendettement des personnes physiques, en fournissant aux prêteurs un élément d'appréciation de la solvabilité des emprunteurs, ainsi que des personnes physiques qui se portent caution. C'est en fonction de cet objectif énoncé par le législateur – qui constitue sans aucun doute un objectif d'intérêt général – que la

proportionnalité du RNCP sera appréciée, au regard de l'atteinte à la vie privée qu'il constitue en recensant de nombreuses données personnelles.

Votre rapporteur avait proposé que la consultation du registre ne puisse concerner une personne physique se portant caution, au nom de l'atteinte à la vie privée et du fait que la caution, même tenue au remboursement en cas de défaillance, n'est pas l'emprunteur. Votre commission a cependant estimé qu'il fallait pouvoir consulter, lorsqu'elles figuraient dans le registre, les données des personnes physiques se portant caution pour un prêt.

Cet article précise également la liste des établissements et organismes susceptibles de consulter le RNCP, pour apprécier la solvabilité de leurs clients : établissements de crédit, établissements de monnaie électronique, établissements de paiement<sup>1</sup> et organismes sans but lucratif accordant des prêts pour la création d'entreprises.

## **2. Les obligations de déclaration et de consultation du RNCP**

Le **nouvel article L. 333-8 du code de la consommation** organise les obligations et les facultés de consultation du RNCP par les prêteurs avant l'octroi d'un crédit, mais aussi avant l'attribution de moyens de paiement ou dans le cadre de la gestion de ses risques de crédit par le prêteur.

Ainsi, les prêteurs seraient tenus de consulter le RNCP avant de décider d'octroyer un crédit à la consommation. En l'état du droit, cette obligation de consultation préalable existe, à l'article L. 311-9 du code de la consommation, pour le FICP. Dans la mesure où elles octroient des prêts personnels au vu de la valeur des biens gagés par l'emprunteur, les caisses de crédit municipal seraient exonérées de cette obligation.

Cette obligation de consultation du RNCP par les prêteurs s'appliquerait également, dans le cas d'un crédit à la consommation renouvelable, chaque année avant le renouvellement du contrat et à l'occasion de la vérification triennale de la solvabilité de l'emprunteur. Ces obligations existent déjà pour le FICP. Elles sont prévues au quatrième alinéa de l'article L. 311-16 du code de la consommation, qui se trouve ici en quelque sorte rappelé.

Votre commission a adopté pour ces dispositions deux **amendements** à caractère rédactionnel proposés par son rapporteur.

Enfin, de façon plus circonscrite, le RNCP pourrait être consulté par les prêteurs avant de proposer une offre de crédit immobilier, avant d'attribuer des moyens de paiement à un client ainsi que dans le cadre de leurs processus internes de gestion et de contrôle des risques de crédit. Cette fois-ci il ne s'agirait que

---

<sup>1</sup> *Les établissements de paiement sont des prestataires de services de paiement qui ne sont ni des établissements de crédit ni des établissements de monnaie électronique. Sont notamment des services de paiement les services permettant le versement ou le retrait d'espèces sur un compte de paiement et les opérations de gestion d'un compte de paiement, l'exécution des prélèvements, des opérations de paiement effectuées avec une carte de paiement ou des virements, associés le cas échéant à des ouvertures de crédit.*

d'une faculté. Surtout, ne seraient consultables que les données correspondant à l'actuel FICP, mais pas les données « positives » relatives aux crédits en cours à la consommation. Dès lors que le registre vise à prévenir le surendettement en donnant des éléments fiables sur la solvabilité des emprunteurs, il doit pouvoir être consulté pour toutes les décisions d'un prêteur susceptibles d'avoir des conséquences sur l'état d'endettement. Ainsi, l'endettement d'un emprunteur au titre de contrats de crédit à la consommation, qui peuvent être souscrits chez un autre prêteur, est une information nécessaire pour un prêteur sollicité pour un crédit immobilier. Aussi, sur la proposition de son rapporteur, votre commission a adopté un **amendement** visant à prévoir la consultation par les prêteurs de l'ensemble des informations mentionnées dans le RNCP, à titre obligatoire, avant l'octroi d'un crédit immobilier et, à titre facultatif, avant l'attribution de moyens de paiement et dans le cadre de la gestion des risques de crédit. Cette règle n'altérerait pas la proportionnalité globale du dispositif, mais elle en conforterait l'efficacité dans la perspective de l'objectif de prévention du surendettement.

Le projet de loi ne précise pas les ressources financières qui devront permettre la prise en charge des coûts d'investissement et de fonctionnement du registre. A l'évidence, à l'instar du FICP, le coût ne peut être laissé à la charge de la Banque de France. Le financement du FICP résulte d'un tarif de consultation acquitté par les établissements prêteurs, comme c'est le cas au demeurant pour la centrale belge des crédits aux particuliers. Aussi, à l'initiative de son rapporteur, votre commission a adopté un **amendement** précisant que la consultation du registre par les prêteurs donne lieu au paiement d'un tarif, qui pourrait être modulable, destiné à financer les coûts d'investissement et de fonctionnement du registre<sup>1</sup>. En outre, reprenant une disposition existant déjà pour le FICP, cet amendement prévoit expressément que la consultation du registre ne peut être facturée à l'emprunteur par le prêteur.

Enfin, cet article dispose que les informations contenues dans le registre ne peuvent pas être utilisées à d'autres fins et pour d'autres motifs que ceux prévus par la loi. Il précise – disposition superflue d'un point de vue juridique – que ces informations ne peuvent notamment pas être utilisées à des fins de prospection commerciale, répondant ainsi à une crainte récurrente exprimée par de très nombreuses personnes entendues par votre rapporteur. Le risque de détournement à des fins commerciales a été longuement évoqué lors des travaux du groupe de travail, ainsi que dans son rapport d'information, dans la mesure où il n'est pas possible d'un point de vue technique d'identifier et d'empêcher toute consultation du registre à des fins autres, quelle que soit la traçabilité des consultations.

L'utilisation des informations du RNCP à des fins détournées, autres que celles prévues par la loi, est punie des peines prévues à l'article 226-21 du code pénal en matière d'utilisation illicite des données figurant dans un traitement de données à caractère personnel, soit cinq ans de prison et 300 000 euros d'amende.

---

<sup>1</sup> Pour mémoire, en Belgique, l'alimentation de la centrale donne également lieu à paiement de la part des prêteurs. Le tarif de déclaration comme de consultation varie, selon les années, entre 40 et 50 centimes par opération.

Le **nouvel article L. 333-9 du code de la consommation** prévoit, dans le cadre des procédures de surendettement, la possibilité de consulter le RNCP pour les commissions de surendettement, afin de dresser l'état d'endettement du débiteur faisant l'objet de la procédure, ainsi que pour les greffes des tribunaux compétents saisis de procédures de surendettement.

Le **nouvel article L. 333-10 du code de la consommation** institue pour les prêteurs l'obligation de déclarer les informations relatives aux crédits à la consommation qu'ils octroient. Il précise la liste des contrats de crédit concernés, à l'exception des opérations dont le montant du crédit est inférieur à 200 euros.

Seraient ainsi enregistrés dans le RNCP les classiques prêts personnels amortissables, les crédits renouvelables s'ils sont utilisés – ce qui supposera pour les établissements concernés une grande réactivité informatique pour assurer la mise à jour du registre en cas d'utilisation du crédit renouvelable –, les crédits affectés ou liés<sup>1</sup>, les autorisations de découvert de plus de trois mois, assimilés à des crédits, ainsi que les opérations de location-vente et de location avec option d'achat. Ne seraient pas concernés les crédits et autorisations de découvert d'une période de moins de trois mois, les crédits accordés par des organismes à but non lucratif dans un objet social, les prêts accordés par un employeur à ses salariés, les délais de paiement accordés par une entreprise ainsi que les prêts sur gage octroyés par les caisses de crédit municipal. Ainsi, les opérations de micro-crédit sont bien concernées par le RNCP.

Cet article rappelle également les obligations de déclaration qui existent déjà avec le FICP, pour les prêteurs, concernant les incidents de paiement caractérisés liés aux crédits souscrits par des personnes physiques à des fins non professionnelles<sup>2</sup>, ainsi que pour les commissions de surendettement et pour les greffes des tribunaux, concernant les procédures de surendettement.

Pour l'ensemble de ces dispositions, sur proposition de son rapporteur, votre commission a adopté trois **amendements** à caractère rédactionnel.

Enfin, cet article prévoit que la liste des informations contenues dans le registre comme celles qui sont restituées aux prêteurs en cas de consultation est définie par un décret en Conseil d'État pris après avis de la CNIL. Toutefois, ce même article énumère, de façon non limitative, une liste de ces informations : état civil de l'emprunteur, identification du prêteur, identification et caractéristiques du contrat de crédit, en particulier son montant et sa durée, incidents de paiement caractérisés s'il y a lieu, informations relatives aux procédures de surendettement s'il y a lieu, date de mise à jour des informations, ainsi que date et motif de la consultation de ces informations.

---

<sup>1</sup> Par exemple les prêts souscrits en vue de l'acquisition d'un véhicule automobile.

<sup>2</sup> La notion d'incident de remboursement caractérisé a été définie, sans être codifiée au sein du code de la consommation, par l'article 4 de l'arrêté du 26 octobre 2010 relatif au fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers. Il s'agit, dans le cas le plus fréquent d'un crédit comportant des échéances, d'un défaut de paiement atteignant un montant cumulé au moins égal, pour les crédits remboursables mensuellement, à la somme du montant des deux dernières échéances dues, et pour les crédits à échéances autres que mensuelles, à l'équivalent d'une échéance, lorsque ce montant demeure impayé pendant plus de 60 jours.

Or, selon votre rapporteur, dans la mesure où le registre devra comporter un grand nombre de données personnelles relatives aux emprunteurs, il appartient à la loi de fixer clairement et de façon limitative la liste des données susceptibles d'être enregistrées, sans laisser au pouvoir réglementaire la possibilité d'étendre le registre à d'autres données personnelles. Aussi, à l'initiative de son rapporteur, votre commission a-t-elle adopté un **amendement** visant à rendre limitative la liste des données personnelles susceptibles d'être enregistrées dans le RNCP, en supprimant le mot « *notamment* » dans la loi, tout en prévoyant, par un second **amendement**, que l'identifiant attribué à chaque emprunteur (voir *infra*), qui doit permettre l'alimentation comme la consultation du registre, fasse bien partie des informations qui pourront y figurer.

Il est logiquement précisé qu'en cas de souscription d'un crédit par plusieurs co-emprunteurs, les données de chaque emprunteur sont enregistrées.

Concernant la restitution des données enregistrées en cas de consultation par un prêteur, cet article dispose que ne sont pas restituées les données relatives à l'identification des autres prêteurs. En tout état de cause, lorsqu'une banque consultera dans le RNCP, dans les cas autorisés par la loi, les données d'un de ses clients, dont elle tient le compte courant, elle pourra s'apercevoir qu'il a souscrit des crédits à la consommation auprès d'autres établissements de crédit, même si leurs noms ne figurent pas dans les données qui lui sont restituées.

Enfin, le décret en Conseil d'État précité devra également fixer les délais et les modalités de collecte, d'enregistrement, de conservation, de consultation et de restitution des informations contenues dans le RNCP. A l'évidence, pour être efficace, ce registre devra pouvoir être mis à jour en temps réel, afin de fournir aux prêteurs tenus de la consulter des informations toujours actualisées sur l'état d'endettement des emprunteurs enregistrés. Cette question de l'actualisation en temps réel se trouvait d'ailleurs au cœur de la réforme du FICP, discutée dans le cadre de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation<sup>1</sup>. Aussi, comme pour le FICP, votre commission a souhaité faire figurer dans la loi, par l'adoption d'un **amendement** proposé par son rapporteur, que les données collectées dans le RNCP devaient être restituées sans délai en cas de consultation.

Le **nouvel article L. 333-11 du code de la consommation** fixe les durées de conservation et les modalités de radiation des données enregistrées dans le RNCP. En principe, les données sont conservées pour la durée du contrat de crédit. Il reprend par ailleurs les dispositions actuellement en vigueur pour les données enregistrées dans le FICP.

### 3. La question cruciale de l'identifiant

Le **nouvel article L. 333-12 du code de la consommation** dispose qu'un identifiant spécifique est attribué à chaque emprunteur pour permettre l'alimentation et la consultation du RNCP. Établi par décret en Conseil d'État, cet

---

<sup>1</sup> Depuis sa réforme en 2010, qui prévoyait une mise à jour immédiate, une fois que les adaptations informatiques requises ont été réalisées, le FICP fonctionne bien en temps réel.

identifiant devra être « *créé à partir, notamment, de l'état civil des personnes concernées* ».

Ainsi que cela a été exposé par le rapport d'information du groupe de travail, le choix de l'identifiant est « *la question majeure* » de la mise en place d'un registre des crédits en France. En effet, il s'agit à la fois d'un élément crucial pour assurer la fiabilité technique complète du dispositif, afin de lui permettre de fonctionner en temps réel, et d'une pierre d'achoppement du point de vue des principes de la protection des données personnelles, tels qu'ils sont défendus par la CNIL notamment. En effet, l'identifiant actuel du FICP, composé de la date de naissance et des cinq premières lettres du nom de famille, est trop peu fiable et génère de nombreuses erreurs et homonymies<sup>1</sup>. Pour autant, le seul identifiant fiable pour une personne physique est son numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques (NIR<sup>2</sup>), tenu par l'INSEE, de sorte que le « comité Constans » avait recommandé l'utilisation du NIR, assortie toutefois d'un « double hachage », de façon à ce que les données significatives qui le composent ne puissent pas être détournées. La CNIL, pour ce qui la concerne, a régulièrement fait connaître son opposition à l'utilisation du NIR en dehors de la sphère de la sécurité sociale, au nom du principe de cantonnement des identifiants, dans un but de protection des données personnelles, afin de limiter les risques de récupération et de détournement de données personnelles par croisement de fichiers, conformément aux principes qui sont au fondement de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

Dans ces conditions, pour tenir compte des critiques tenant à l'atteinte à la vie privée qui résulterait de l'utilisation du NIR, le Gouvernement a fait le choix, dans ce projet de loi, d'un identifiant fixé par décret en Conseil d'État et « *créé à partir, notamment, de l'état civil* ». Ainsi, en utilisant des données d'état civil ainsi que, le cas échéant, des données numériques aléatoires, le pouvoir réglementaire devra bâtir un identifiant doté d'une fiabilité absolue, à l'instar du NIR, pour permettre le fonctionnement en temps réel d'un fichier enregistrant les données concernant plus de 10 millions de personnes. Votre commission sera attentive aux travaux qui seront conduits par le Gouvernement pour élaborer cet identifiant, lequel constitue la clef du bon fonctionnement du futur RNCP. Sans doute faudra-t-il de longs mois pour y parvenir, en lien avec la Banque de France, les représentants des établissements prêteurs et la CNIL.

Conformément à sa position traditionnelle en matière de protection des données personnelles, votre commission ne peut que souscrire au choix opéré par le Gouvernement de ne pas utiliser le NIR, mais plutôt de concevoir un identifiant spécifique pour le RNCP.

Sur cet article, votre commission a adopté un **amendement** rédactionnel proposé par son rapporteur.

---

<sup>1</sup> 7 à 8 % des consultations du FICP génèrent des réponses multiples.

<sup>2</sup> Le NIR est communément appelé numéro de sécurité sociale.

#### 4. Secret professionnel et sanction des manquements

Le **nouvel article L. 333-13 du code de la consommation** précise que les emprunteurs devront être informés du fait que le RNCP sera consulté et que leurs données personnelles y seront enregistrées. Ces modalités d'information seront précisées par décret en Conseil d'État pris après avis de la CNIL. Sur la proposition de son rapporteur, votre commission a adopté deux **amendements** de conséquence à cet article, concernant l'élargissement de la consultation du RNCP au-delà des seuls cas de demandes de crédit à la consommation et les personnes se portant caution. En outre, votre commission a adopté, sur proposition de son rapporteur, un **amendement** visant à supprimer une disposition redondante, déjà satisfaite par une disposition ultérieure du projet de loi, concernant les droits d'accès et de rectification des personnes concernant leurs données personnelles conservées dans le registre.

Le **nouvel article L. 333-14 du code de la consommation** dispose que les personnes qui participent à la gestion du RNCP, compte tenu des données personnelles qu'elles peuvent manipuler, sont tenues au secret professionnel, sous peine des sanctions de l'article 226-13 du code pénal, en cas de révélation d'une information à caractère secret par une personne qui en est dépositaire, c'est-à-dire un an de prison et 15 000 euros d'amende.

Il ajoute que la Banque de France est déliée du secret professionnel pour la restitution aux prêteurs, aux commissions de surendettement et aux greffes des tribunaux compétents des données qu'ils sont autorisés à obtenir dans le cadre des consultations obligatoires ou facultatives prévues par la loi. Une disposition similaire existe actuellement à l'article L. 333-4 du code de la consommation pour le FICP. En outre, la Banque de France est également déliée du secret professionnel dans le cadre des contrôles susceptibles d'être effectués sur le RNCP par l'Autorité de contrôle prudentiel<sup>1</sup>, au titre de sa mission de supervision du secteur bancaire, et par la CNIL, au titre de sa mission de protection des données personnelles utilisées dans le cadre de traitements automatisés.

Enfin, dans le cadre de conventions d'échange d'informations avec des registres équivalents situés dans un autre État membre de l'Union européenne, la Banque de France est également déliée du secret professionnel. Lors des travaux du groupe de travail, les interlocuteurs de la centrale des crédits aux particuliers rencontrés en Belgique par votre rapporteur avaient indiqué que la centrale procédait à des échanges d'informations avec des centrales étrangères et que, dans l'hypothèse où la France mettrait en place un tel registre, la signature d'une convention d'échange d'informations, c'est-à-dire de consultation réciproque des données enregistrées à la demande des prêteurs de chaque État membre, serait vraisemblablement sollicitée.

Le **nouvel article L. 333-15 du code de la consommation** interdit aux personnes et organismes habilités à consulter le RNCP de remettre à quiconque copie des informations qu'il comporte, à l'exception des personnes concernées si

---

<sup>1</sup> Renommée Autorité de contrôle prudentiel et de résolution par la loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires.

elles font la demande, sous peine des sanctions prévues aux articles 226-21 et 226-22 du code pénal, soit cinq ans de prison et 300 000 euros d'amende. Le fait toutefois de renvoyer à deux infractions proches mais différentes - détournement de finalité de données à caractère personnel pour l'article 226-21 et divulgation à un tiers non habilité de données à caractère personnel - peut poser une difficulté, d'autant que dans la seconde infraction, contrairement à la première, les peines sont réduites en cas d'imprudence ou de négligence et les poursuites ne peuvent être engagées que sur plainte de la victime. Les sanctions mériteraient peut-être, selon votre rapporteur, d'être clarifiées. Des sanctions similaires sont toutefois prévues à ce jour par l'article L. 333-4 du code de la consommation pour le FICP.

Par ailleurs, cet article dispose qu'un décret en Conseil d'État précisera les conditions et modalités d'exercice des droits d'accès et de rectification par les intéressés concernant les informations contenues dans le RNCP.

## 5. Autres dispositions relatives au RNCP

Le **nouvel article L. 333-16 du code de la consommation** sanctionne la collecte des informations enregistrées dans le RNCP par des personnes autres que celles habilitées à cette fin par la loi. En d'autres termes, ainsi que cela déjà été indiqué plus haut, le projet de loi interdit la constitution de « fichiers positifs » gérés par des organismes privés ou à but commercial. Une telle collecte est punie des sanctions prévues par l'article 226-18 du code pénal, en cas de collecte de données personnelles par un moyen frauduleux, déloyal ou illicite, c'est-à-dire, là encore, cinq ans de prison et 300 000 euros d'amende. Une sanction similaire est prévue aujourd'hui à l'article L. 333-4 du code de la consommation pour le FICP.

Le **nouvel article L. 333-17 du code de la consommation** sanctionne d'une peine d'amende de 15 000 euros le fait de ne pas satisfaire aux obligations de déclaration des données relatives aux contrats de crédit à la consommation et aux incidents de paiement caractérisés, pour les établissements prêteurs.

Si le défaut de déclaration doit être sanctionné, en raison de l'atteinte qu'il représente au bon fonctionnement du RNCP, le défaut de consultation doit l'être également, au-delà de ce qui est prévu au nouvel article L. 333-18 du code de la consommation en termes de déchéance du droit aux intérêts (voir *infra*), car il porte atteinte aux finalités assignées au registre par le législateur. Aussi, sur la proposition de son rapporteur, votre commission a adopté un **amendement** visant à sanctionner également le fait de ne pas consulter le registre dans les cas prévus obligatoirement par la loi. Pour assurer l'efficacité du registre, en effet, l'absence de déclaration comme de consultation doit être rigoureusement sanctionnée.

En outre, plutôt qu'une peine d'amende peu dissuasive qui imposerait à l'autorité de contrôle ou à la Banque de France de saisir le parquet aux fins de poursuite, votre commission a préféré, par ce même amendement, attribuer à l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), chargée du contrôle du secteur bancaire, la compétence de prononcer des sanctions, en fonction de la gravité du manquement, avec toute la diversité des sanctions à sa disposition, y

compris les sanctions pécuniaires. Aussi l'amendement prévoit-il que le prêteur défaillant est puni dans les conditions prévues aux articles L. 612-39 et L. 612-42 du code monétaire et financier, qui régissent le pouvoir de sanction de l'ACPR<sup>1</sup>.

Le **nouvel article L. 333-18 du code de la consommation** prévoit que le prêteur qui n'a pas respecté ses obligations de déclaration et de consultation du RNCP, en sus de la peine d'amende instituée par le nouvel article L. 333-17 en cas de défaut de déclaration (voir *supra*), est déchu du droit aux intérêts du crédit concerné, de façon totale ou partielle à la décision du juge. Dans ces conditions, l'emprunteur n'est plus tenu qu'au remboursement du capital restant dû ainsi que, s'il y a lieu, des intérêts restants. Les intérêts déjà perçus doivent être restitués à l'emprunteur. Cette disposition présente un caractère dissuasif de nature, selon votre rapporteur, à contribuer à la responsabilisation des prêteurs, dans leur contrôle de la solvabilité des emprunteurs.

Le **nouvel article L. 333-19 du code de la consommation** dispose que les prêteurs doivent conserver des preuves de la consultation du RNCP ainsi que des motifs de consultation, afin de pouvoir justifier s'il y a lieu qu'ils ont rempli leurs obligations de consultation avant l'octroi d'un crédit. Le projet de loi ajoute que les prêteurs « *doivent être en mesure de démontrer que les modalités de consultation du registre et de conservation des preuves garantissent l'intégrité des informations ainsi collectées* ». Ces éléments de preuve de la consultation pourront être produits à titre de preuve devant un juge.

Ces dispositions renvoient en réalité à l'adaptation nécessaire de leurs processus informatiques internes que les établissements de crédit devront réaliser. En effet, dans la grande majorité des établissements, la consultation du RNCP, comme aujourd'hui celle du FICP, est automatisée et intégrée dans les processus informatiques d'octroi de prêts.

Compte tenu de la technicité des opérations qui devraient résulter de ces dispositions et dès lors qu'elles pourraient constituer des preuves susceptibles d'être présentées devant un juge, votre commission a jugé nécessaire qu'un décret en Conseil d'État vienne préciser la nature et les modalités de conservation des preuves de la consultation du registre et de son motif, aux fins de preuve et de contrôle, d'autant que ces informations seraient opposables à l'emprunteur en cas de litige. Votre commission a adopté un **amendement** en ce sens présenté par son rapporteur.

Le **nouvel article L. 333-20 du code de la consommation** précise que seuls les personnels habilités à cet effet, selon des procédures spécifiques internes aux établissements prêteurs, pourront consulter le RNCP. Ainsi que cela a déjà été indiqué, dans la plupart des cas, la consultation du RNCP sera automatisée et intégrée au sein des processus informatiques des établissements. Pour autant, il

---

<sup>1</sup> L'article L. 612-39 du code monétaire et financier établit une échelle de sanctions, qui va du simple avertissement au retrait total d'agrément, sans préjudice dans tous les cas d'une sanction pécuniaire d'un montant pouvant atteindre 100 millions d'euros. Ces sanctions sont prononcées par la commission des sanctions de l'APCR.

restera vraisemblablement nécessaire, dans certains cas, de pouvoir procéder à des consultations ponctuelles.

En tout état de cause, ces personnes encourraient les sanctions prévues par le projet de loi en cas, par exemple, de divulgation des informations du RNCP à des tiers ou de consultation illicite à des fins de vérification de l'endettement d'une personne candidate à un emploi dans un établissement de crédit.

Le **nouvel article L. 333-21 du code de la consommation** précise que le dispositif du RNCP s'applique aux personnes physiques qui résident en France, y compris par conséquent si elles n'ont pas la nationalité française, ainsi qu'aux personnes qui ne sont pas domiciliées en France mais qui ont bénéficié d'une procédure de surendettement.

A cet égard, votre rapporteur relève que l'emploi du NIR aurait posé une difficulté, car les personnes de nationalité étrangère nées à l'étranger n'en disposent pas. L'identifiant prévu par le projet de loi devra prendre correctement en compte les personnes de nationalité étrangère qui résident en France.

Le **nouvel article L. 333-22 du code de la consommation** reprend les termes de l'actuel article L. 333-6, concernant le FICP, pour prévoir que, dans les départements d'outre-mer, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin, à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon, l'institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM) exerce, « *en liaison avec la Banque de France* », les attributions qui lui sont attribuées en matière de gestion du RNCP.

Enfin, l'article 22 *bis* du projet de loi procède à plusieurs coordinations au sein du code de la consommation. Sur la proposition de son rapporteur, votre commission a adopté un **amendement** procédant à d'autres coordinations dans le code de commerce et la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.

Sous réserve de l'adoption de ses **amendements**, votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 22 *bis*.

*Article 22 ter*

(art. 22-2 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989

tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification  
de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986)

**Interdiction à un bailleur de demander à un candidat à la location les  
informations du registre national des crédits aux particuliers**

La loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs précise, dans son article 22-2, la liste des documents qu'un bailleur ne peut demander à un candidat à la location immobilière. Parmi les documents énumérés, figurent notamment la copie de relevé de compte bancaire, le dossier médical personnel, l'extrait de casier judiciaire ou encore le contrat de mariage. L'objet de cette disposition est de protéger la vie privée du candidat à

la location face aux demandes abusives qu'un bailleur peut être tenté de faire afin de s'assurer de la situation personnelle et financière du futur locataire.

La loi n° 2010-737 du 1<sup>er</sup> juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation ayant renforcé l'accès des particuliers aux informations les concernant contenues dans le fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP), il avait été craint que cet accès renforcé permette aux bailleurs de demander aux candidats à la location de fournir une copie de ces informations ou l'information de la non-inscription à ce fichier. L'article 41 de la loi n° 2010-249 du 22 octobre 2010 de régulation bancaire et financière, introduit par un amendement du Sénat, a en conséquence ajouté ces informations à la liste des documents ne pouvant être demandés par le bailleur.

Le registre national des crédits aux particuliers (RNCP) étant appelé à remplacer à terme le FICP, l'article 22 *ter* ajoute de manière logique à la liste de documents de l'article 22-2 de la loi du 6 juillet 1989 la copie des informations contenues dans ce registre ou l'information selon laquelle la personne concernée y est inscrite ou non.

Au regard de l'expérience observée de la centrale belge des crédits aux particuliers, votre rapporteur doute cependant que cette interdiction faite au bailleur soit vraiment respectée, même si elle est indispensable : la réalité du marché des locations immobilières est telle aujourd'hui qu'un candidat à la location auquel sera demandée la copie des informations le concernant contenues dans le RNCP n'aura vraisemblablement d'autre choix que de les fournir.

Votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption **sans modification** de l'article 22 *ter*.

#### *Article 22 quater*

(art. L. 311-9, L. 311-16, L. 313-9, L. 331-11, L. 333-4 et L. 333-5 du code de la consommation et art. 22-2 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986)

#### **Suppression du fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers et dispositions de coordination**

Institué par l'article 23 de la loi n° 89-1010 du 31 décembre 1989 relative à la prévention et au règlement des difficultés liées au surendettement des particuliers et des familles, le fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP) recense les informations sur les incidents de paiement caractérisés liés aux crédits accordés aux personnes physiques pour des besoins non professionnels, ainsi que les données relatives aux procédures de surendettement (saisine de la commission de surendettement, mesures du plan conventionnel de redressement et mesures décidées par la commission en l'absence de plan conventionnel, etc...).

En 2012, un peu plus de 2,6 millions de personnes étaient enregistrées dans le FICP, ce chiffre étant en croissance lente mais régulière. Ce fichier est géré par la Banque de France, qui le met à jour en temps réel depuis sa réforme par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation.

L'article 22 *quater* a pour objet de supprimer les dispositions du code de la consommation relatives au FICP et d'adapter celles y faisant référence. L'article 22 *sexies* prévoit que cette suppression aura lieu deux ans après l'entrée en vigueur des dispositions concernant le RNCP. Les deux fichiers vont donc coexister pendant ces deux années.

Sur la proposition de son rapporteur, votre commission a adopté un **amendement** ajoutant plusieurs autres coordinations nécessaires qui ne figurent pas dans le code de la consommation, au sein du code de commerce, de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale et du code monétaire et financier.

Sous réserve de l'adoption de son amendement, votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 22 *quater*.

#### *Article 22 quinquies*

(art. L. 334-5, L. 334-9, L. 333-9, L. 311-9, L. 311-16, L. 331-11, L. 313-9 du code de la consommation et art. 22-2 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986)

#### **Application outre-mer des dispositions relatives au surendettement et au registre national des crédits aux particuliers**

L'article 22 *quinquies* adapte diverses dispositions du code de la consommation concernant le traitement des situations de surendettement en Nouvelle-Calédonie et dans les îles Wallis et Futuna. Votre commission a adopté un **amendement** de précision rédactionnelle présenté par son rapporteur.

En outre, cet article autorise le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures permettant de rendre applicables les dispositions concernant la mise en place du RNCP, avec les adaptations nécessaires, en Polynésie française.

Ce faisant, cet article respecte le domaine de compétence du législateur national dans ces collectivités d'outre-mer.

Sous réserve de l'adoption de son amendement, votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 22 *quinquies*.

*Article 22 sexies*

**Calendrier et modalités d'entrée en vigueur du registre national des crédits aux particuliers et d'extinction du fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers**

L'article 22 *sexies* du présent projet de loi détermine le calendrier de la mise en place du RNCP et de l'extinction du FICP.

Dans son I, cet article prévoit l'entrée en vigueur des dispositions de l'article 22 *bis* constitutives du RNCP dès la publication de la loi, principalement les articles L. 333-6, L. 333-7 et L. 333-12 du code de la consommation<sup>1</sup>, tandis qu'il prévoit l'entrée en vigueur différée des nouvelles obligations de déclaration et de consultation du RNCP ainsi que des articles relatifs à son fonctionnement. Ce faisant, la disposition prévoyant le comité de suivi du RNCP est d'entrée en vigueur immédiate : votre rapporteur souhaite qu'il soit mis en place dans les meilleurs délais, afin de pouvoir suivre la phase de mise en place du registre et la création de son identifiant.

L'entrée en vigueur des nouveaux articles du code de la consommation relatifs au fonctionnement du RNCP est prévue à une date fixée par décret et au plus tard trois ans à compter de la promulgation de la présente loi. Au regard de l'expérience belge, ce délai semble raisonnable selon votre rapporteur. Les deux articles 22 *ter* et 22 *quinquies*, qui sont des conséquences de la mise en place opérationnelle du registre, entrent en vigueur à la même date. A cette même date, il est prévu que les incidents de paiement caractérisés et les informations relatives à des procédures de surendettement ne devront plus être communiqués au FICP : la mise en place opérationnelle du RNCP comportera bien simultanément la reprise des missions actuellement dévolues au FICP, ce dont votre commission ne peut que se féliciter, afin de ne pas faire coexister durablement deux fichiers.

Dans son II, par voie de conséquence, cet article prévoit aussi l'entrée en vigueur de l'article 22 *quater*, c'est-à-dire la suppression des dispositions relatives au FICP, à une date fixée par décret, mais au plus tard deux ans après la date de la mise en place du RNCP, telle qu'elle est prévue au I de l'article. En d'autres termes, alors que le FICP ne sera plus alimenté à compter de la mise en place opérationnelle du RNCP, il perdurera encore deux ans, de sorte qu'il pourra encore être consulté. Si cette coexistence temporaire semble raisonnable, votre rapporteur s'étonne de ce que la reprise des informations figurant dans le FICP lors de son extinction, deux ans après la mise en œuvre du RNCP, ne soit pas prévue, au détriment de l'exhaustivité du registre. Compte tenu des délais de conservation des informations du FICP - cinq ans pour un incident de paiement caractérisé non régularisé, en application de l'article L. 333-4 du code -, des données déclarées peu avant la mise en place du RNCP pourront disparaître alors qu'elles auraient une « durée de vie » d'encore trois ans. En 2011, selon les informations communiquées par la Banque de France, le FICP a fait l'objet de près de deux millions d'inscription et d'un nombre équivalent de radiations, pour

---

<sup>1</sup> L'article L. 333-6 institue le registre, l'article L. 333-7 fixe son objectif et l'article L. 333-12 prévoit la création de son identifiant.

un total de plus de 2,6 millions de personnes enregistrées : dans ces conditions, un nombre très important d'informations seraient perdues. Aussi, à l'initiative de son rapporteur, votre commission a adopté un **amendement** prévoyant le transfert dans le RNCP des informations figurant dans le FICP à la date de la mise en place du RNCP et de l'entrée en vigueur de l'obligation de déclarer les incidents de paiement et les procédures de surendettement auprès du RNCP. Ainsi serait assurée la reprise au sein du registre des informations figurant dans le FICP antérieures à la mise en place du registre mais encore valides au regard de la loi. Au surplus, une telle reprise permettrait d'assurer une égalité de traitement entre les personnes enregistrées dans le FICP et celles inscrites, le lendemain même, dans le RNCP, pour des mêmes faits, avec une même durée de conservation.

Dans son III, cet article prévoit que les nouvelles dispositions relatives aux RNCP ne s'appliquent qu'aux contrats de crédit conclus postérieurement à la date de la mise en place opérationnelle du RNCP, ainsi qu'aux contrats de crédit renouvelable conclus antérieurement, dans des conditions précisées par décret en Conseil d'État. En d'autres termes, la reprise du stock des contrats en cours de crédit amortissable n'est pas organisée par le projet de loi.

Or, si la durée moyenne de ces contrats de crédit amortissable s'élève en moyenne à trois ans, selon les informations communiquées à votre rapporteur, il n'est pas rare, par exemple pour l'achat d'un véhicule automobile, que la durée de ces contrats dépasse cinq ans. Dès lors, il faudra atteindre plusieurs années pour que le RNCP fournisse une information réellement exhaustive de l'endettement d'un particulier. L'objectif de prévention du surendettement, par la facilitation de l'analyse de la solvabilité des emprunteurs, s'en trouverait quelque peu altéré, comme il serait également altéré en raison de l'absence de reprise par le RNCP des données du FICP, qui seraient perdues lors de son extinction.

Ainsi, votre commission a adopté un **amendement** présenté par son rapporteur visant à ce que soit repris dans le RNCP le stock des contrats de crédit amortissable en cours à la date de la mise en place effective du registre, afin de garantir son efficacité dès ses premières années de fonctionnement. À cet égard, la centrale belge des crédits aux particuliers a repris dès le début l'ensemble des crédits en cours, y compris les crédits immobiliers exclus du présent registre : Cette opération technique a duré trois mois, suivant un calendrier arrêté avec les établissements prêteurs, et n'a pas posé de difficultés.

Le III prévoyant déjà l'intervention d'un décret en Conseil d'État, celui-ci pourra préciser les conditions de cette reprise du stock des crédits en cours, dont le coût serait en tout état de cause financé par la tarification à laquelle seront soumis les établissements prêteurs et ne serait donc supporté ni par la Banque de France ni par l'État.

Enfin, dans son IV, au plus tard cinq ans après la promulgation de la loi, c'est-à-dire au plus tard deux ans à compter de la mise en place du RNCP, cet article prévoit la remise d'un rapport au Parlement par le Gouvernement sur la

mise en place du RNCP et son impact. Dans la mesure où la question essentielle est celle de l'efficacité de ce registre pour prévenir le surendettement, objectif qui lui est assigné par le législateur, votre commission a jugé utile de préciser que ce rapport devait porter sur l'impact du RNCP sur le surendettement des ménages, de sorte qu'elle a adopté un **amendement** en ce sens présenté par son rapporteur.

Sous réserve de l'adoption de ses amendements, votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 22 *sexies*.

## **CHAPITRE V**

### **MODERNISATION DES MOYENS DE CONTRÔLE DE L'AUTORITÉ ADMINISTRATIVE CHARGÉE DE LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS ET ADAPTATION DU RÉGIME DE SANCTIONS**

#### **Section 1**

#### **Renforcement des moyens d'action en matière de protection économique du consommateur**

##### *Article 25*

(art. L. 141-1 du code de la consommation, L. 313-21 du code de l'action sociale et 9 de la loi n°89-421 de la loi du 23 juin 1989 relative à l'information et à la protection des consommateurs ainsi qu'à diverses pratiques commerciales)  
**Pouvoirs de la DGCCRF en matière de recherche et de constat d'infractions  
ainsi qu'en matière d'injonction**

Le présent article reprend pour l'essentiel des dispositions qui figuraient à l'article 10 du projet de loi renforçant les droits, la protection et l'information des consommateurs. Toutefois, le champ du présent article est plus restreint dans son objet, dans la mesure où les dispositions dédiées à l'instauration de sanctions administratives ont été disjointes de celles relatives aux autres pouvoirs de la DGCCRF et font l'objet des articles 53 à 59 du présent texte<sup>1</sup>.

Le I prévoit ainsi une extension de la compétence des agents de la DGCCRF pour rechercher et constater certaines infractions au code de la consommation, éventuellement en mettant en œuvre saisies et visites, et pour adresser des injonctions et agir en justice. Seraient ainsi désormais incluses dans le champ de compétence des agents de la DGCCRF les infractions suivantes :

- l'ensemble des infractions en matière de crédit à la consommation, de crédit immobilier et de regroupement de crédits ;

---

<sup>1</sup> Hormis celles relatives à la sanction pour non-respect des injonctions prononcé par la DGCCRF.

- les manquements aux obligations en matière d'information des consommateurs sur les caractéristiques essentielles des biens et services offerts à la vente ;
- les manquements aux règles relatives aux délais de livraison ;
- les manquements relatifs aux contrats passés dans les foires et salons (prévus à l'article 11 du présent projet de loi) ;
- les infractions en matière d'arrhes et d'acomptes et de remise des contrats ;
- les conditions de prescription des contrats entre professionnels et consommateurs à Mayotte, dans les îles Wallis et Futuna, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises ;
- les infractions en matière de vente forcée par correspondance ;
- les diagnostics techniques en cas de vente immobilière ;
- les offres des agences matrimoniales ;
- l'achat au détail de métaux ferreux et non-ferreux.

En matière d'enquête, les agents de la DGCCRF pourraient en outre désormais constater les faits susceptibles de constituer des manquements ou des infractions aux droits et règles définis dans la loi « Informatique et libertés »<sup>1</sup>, relatifs à la licéité des traitements de données à caractère personnel, aux formalités préalables à leur mise en œuvre et aux obligations incombant aux responsables de traitement.

Par ailleurs, le présent article prévoit une extension de la compétence des agents de la DGCCRF dans le champ de trois règlements européens relatifs aux transports ferroviaires, maritimes et routiers :

- le règlement (CE) n°1371/2007 du Parlement européen et du conseil du 23 octobre 2007 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires ;
- le règlement (UE) n° 1177/2010 du Parlement européen et du Conseil, du 24 novembre 2010, concernant les droits des passagers voyageant par mer ou par voie de navigation intérieure et modifiant le règlement (CE) n° 2006/2004 ;
- le règlement (UE) n° 181/2011 du Parlement européen et du Conseil, du 16 février 2011, concernant les droits des passagers dans le transport par autobus et autocar et modifiant le règlement (CE) n° 2006/2004.

Lors de l'examen du projet de loi renforçant les droits, la protection et l'information des consommateurs, votre rapporteur avait estimé que « *L'objet de ces règlements dépasse très largement le champ de compétence des agents de la DGCCRF. Par ailleurs, dans la mesure où le présent article les assortit d'une amende administrative, ils risqueraient d'entrer en conflit avec certaines incriminations pénales, notamment en matière de discrimination. En outre, les deux règlements européens les plus récents n'entreront pas en application avec*

---

<sup>1</sup> Loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

*l'année prochaine voire la suivante. En l'état, l'extension de compétence proposée paraît mal ajustée et appelle un examen complémentaire. »*

Toutefois, ces dispositions sont désormais assorties de dispositions plus précises relatives aux amendes qui pourront être prononcées pour les manquements aux règles fixées par les règlements européens précités. L'article 56 du présent projet de loi vise ainsi certains articles de ces règlements, essentiellement relatifs à l'obligation d'information et à la non-discrimination à l'encontre des personnes handicapées.

Sans méconnaître le risque de conflit entre ces nouvelles sanctions administratives et les incriminations pénales déjà existantes en la matière, votre rapporteur a entendu l'argument selon lequel ces faits ne sont pas réprimés actuellement. Or, comme elle l'avait souligné lors de l'examen du précédent projet de loi relatif aux droits des consommateurs : *« les auditions conduites par votre rapporteur montrent que, dans son principe, la création de sanctions administratives n'est pas contestée à la condition qu'elle comble un défaut de sanctions pénales, que celui-ci reflète l'absence d'incrimination ou l'absence de poursuites exercées ou de condamnations effectivement prononcées »*. Confier ces nouveaux pouvoirs de contrôle et de sanction à la DGCCRF semble donc acceptable.

Le présent article prévoit ensuite un renforcement de l'effectivité des injonctions prononcées par la DGCCRF, en les assortissant de sanctions financières. Ces dispositions sont identiques à celles qui figuraient dans le projet de loi relatif au renforcement des droits, de la protection et de l'information des consommateurs. Votre rapporteur a estimé qu'il était préférable de placer ces dispositions au sein d'un article spécifique du code de la consommation. Par conséquent, votre commission a adopté un **amendement** en ce sens.

Le présent article reprend également les dispositions de ce projet de loi relatives à **l'amélioration de la lutte contre les clauses abusives**. Il tend ainsi à reconnaître au juge le pouvoir, à la demande de la DGCCRF, lorsqu'elle intervient devant le juge judiciaire en cessation d'agissement illicite ou en suppression de clause abusive, de déclarer que la clause incriminée est réputée non écrite dans tous les contrats identiques conclus par le même professionnel avec des consommateurs et d'ordonner leur information à ses frais, par tout moyen approprié. Votre rapporteur avait déjà salué l'introduction de cette disposition qui améliore sensiblement la protection des consommateurs. Elle est complétée par des dispositions qui figurent à l'article 28 (cf. le commentaire de cet article).

En outre, le présent article reprend les dispositions relatives au **contrôle du respect par les hébergeurs ou les fournisseurs d'accès à internet des dispositions du code de la consommation**. Est ainsi prévu, au bénéfice de la DGCCRF, un droit d'agir devant le juge judiciaire afin qu'il prescrive toutes mesures proportionnées propres à prévenir ou à faire cesser un dommage

occasionné par le contenu d'un service de communication au public en ligne<sup>1</sup>. À l'occasion de l'examen du précédent projet de loi, le texte de la commission des affaires économiques avait intégré un amendement de la commission des lois, adopté à l'initiative de votre rapporteur, prévoyant que cette nouvelle attribution de la DGCCRF ne concernerait que le respect des dispositions du code de la consommation pour lesquels elle peut constater des manquements en vertu de l'article L. 141-1, et non de tout le code de la consommation. **Votre rapporteur se félicite que la rédaction qu'elle avait ainsi proposée ait été reprise dans le présent projet de loi.**

**Le présent article ouvre par ailleurs à la DGCCRF un droit d'intervenir devant les juridictions civiles** lui permettant de déposer des conclusions, les présenter à l'audience, produire des procès-verbaux et des rapports d'enquête. Devant les juridictions pénales, elle pourrait, à la demande du tribunal, présenter ses observations à l'audience. Une disposition similaire, mais sans distinction entre les juridictions civiles et pénales, figurait dans le projet de loi relatif au renforcement des droits, de la protection et de l'information des consommateurs, au profit du ministre chargé de l'économie.

Votre rapporteur avait alors estimé que : *« cette disposition, couplée avec les pouvoirs d'enquête, de poursuite, d'injonction et de sanction de la DGCCRF, placée sous son autorité pose question au regard du respect des droits de la défense. En effet, examinant le pouvoir de sanction et d'intervention, au titre de l'action civile, que la commission des opérations de bourses tenait de la loi soumise à son examen, le Conseil constitutionnel a jugé que le respect des droits de la défense faisait obstacle à ce qu'elle « puisse à l'égard d'une même personne et s'agissant des mêmes faits concurremment exercer les pouvoirs de sanction qu'elle tient de l'article 5 de la loi déferée et la faculté d'intervenir et d'exercer tous les droits de la partie civile en vertu de l'article 10 de la loi », ce qui l'a conduit à censurer les dispositions relatives à ce droit d'intervention. La DGCCRF étant soumise à l'autorité hiérarchique du ministre chargé de l'économie, il est vraisemblable que le droit d'intervention reconnu au second tombe sous le coup de la même critique ».*

Toutefois, en raison de la réécriture de ces dispositions par le présent article et en particulier de la limitation du pouvoir de la DGCCRF d'intervenir devant les juridictions pénales, votre rapporteur n'a pas proposé de supprimer à nouveau ces dispositions.

Enfin, le présent article n'évoque pas la question du contentieux des décisions d'injonction et de sanctions prononcées par la DGCCRF. **Cette question sera toutefois traitée dans le cadre des dispositions de l'article 53.**

Votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 25 **sous réserve de l'adoption de ses amendements.**

---

<sup>1</sup> Il s'agit d'une procédure initialement introduite par l'article 6 de la loi n°2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique.

*Article 26*

(art. L. 141-1-1 [nouveau] du code de la consommation)

**Faculté pour la DGCCRF d'enjoindre un professionnel de la vente à distance de ne plus prendre de paiement à la commande en cas de risque de défaillance**

Le présent article reprend le dispositif, tel que modifié par le Sénat, de l'article 8 du projet de loi renforçant les droits, la protection et l'information des consommateurs.

Rappelons qu'il s'agit de créer une procédure permettant de mieux protéger les consommateurs en cas de difficultés financières d'une entreprise de vente à distance ne lui permettant plus d'honorer les commandes reçues alors qu'elle peut continuer à en recevoir le paiement<sup>1</sup>. Dans ce cas, la DGCCRF peut enjoindre au professionnel de suspendre toute prise de paiement avant la livraison, pour une durée de deux mois au plus renouvelable par période d'un mois au plus. En cas de non-respect de l'injonction, le professionnel pourra se voir infliger les sanctions administratives prévues par le VII de l'article L. 141-1 dans sa rédaction issue de l'article 25 du présent projet de loi. La DGCCRF pourra également demander au juge civil d'ordonner sous astreinte la suspension de la prise de paiements par le professionnel.

Lors de l'examen du projet de loi renforçant les droits, la protection et l'information des consommateurs, votre rapporteur avait déposé un amendement aboutissant à une réécriture plus concise de ces dispositions. Elle se félicite que la rédaction retenue dans le présent projet de loi soit très fidèle à cette réécriture. Les quelques modifications apparentes concernent la mise en cohérence des renvois auxquels le présent article procède avec les nouvelles dispositions créées par les autres articles du présent projet de loi, en particulier son article 25. En effet, ce dernier prévoit de manière générale la possibilité d'infliger des sanctions en cas de non-respect des injonctions de la DGCCRF, c'est pourquoi le présent article ne mentionne pas ces sanctions dans le cas d'espèce.

Votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 26.

*Article 27*

(art. L. 141-2 du code de la consommation)

**Communication d'une copie du procès-verbal d'infraction**

L'article L. 141-2 du code de la consommation confère à la DGCCRF un pouvoir de transaction, après accord du procureur de la République et tant que l'action publique n'a pas été mise en mouvement. La transaction peut porter sur les contraventions et les délits non punis d'une peine d'emprisonnement prévus aux livres Ier et III ainsi que sur les infractions prévues à l'article L. 121-1 (pratiques commerciales trompeuses).

---

<sup>1</sup> Le dispositif est décrit à la page 65 du rapport pour avis : <http://intranet.senat.fr/rap/a11-158/a11-1581.pdf>

Le présent article prévoit qu'une copie du procès-verbal de l'infraction accompagne la proposition de transaction lorsqu'elle est envoyée à l'auteur de l'infraction.

Votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 27.

#### *Article 28*

(Art. L. 141-4, L. 421-2 et L. 421-6 du code de la consommation)

#### **Pouvoirs du juge en matière de clauses abusives**

Cet article étend les pouvoirs du juge pour priver d'effet, dans tous les contrats identiques d'un même professionnel, les clauses abusives dont il est saisi. Il reprend presque à l'identique la disposition adoptée par le Sénat en 2011.

La loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 a renforcé la lutte contre les clauses abusives de deux manières :

- en ajoutant, à la liste « *noire* » des clauses présumées, de manière irréfragable, abusives<sup>1</sup>, une liste « *grise* » de clauses dont le caractère abusif fait l'objet d'une présomption simple, la charge de la preuve incombant au professionnel<sup>2</sup> ;

- en reconnaissant au juge saisi d'un litige la faculté de soulever d'office toutes les dispositions du code de la consommation, y compris celles relatives aux clauses abusives.

L'effet du jugement est cependant limité au contrat particulier dont le juge est saisi. Le retrait de cette clause de tous les contrats identiques nécessite une action judiciaire spécifique qui peut soit être conduite par la DGCCRF, sur le fondement du VI de l'article L. 141-1 du code de la consommation<sup>3</sup>, soit être engagée par une association agréée de consommateur, en vertu des articles L. 421-2 et L. 421-6 du même code<sup>4</sup>.

Le présent article poursuit l'effort engagé pour lutter contre les clauses abusives en renforçant les pouvoirs du juge ainsi que les prérogatives de la DGCCRF et des associations de consommateurs<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Cette liste est aujourd'hui fixée à l'article R. 132-1 du code de la consommation.

<sup>2</sup> Cette liste est, quant à elle, fixée à l'article R. 132-2 du même code.

<sup>3</sup> La disposition se retrouverait, compte tenu des modifications apportées par l'article 25 du présent texte, au VIII du même article L. 141-1.

<sup>4</sup> La différence entre les deux actions est la suivante : celle de l'article L. 421-1 intervient à l'occasion d'une action en réparation du dommage causé par une infraction à l'intérêt collectif des consommateurs. Il s'agit d'une demande incidente, à la différence de la seconde (art. L. 421-6), qui constitue une action autonome en cessation d'agissement illicite et suppression de clause abusive. Cette action est introduite par la seule association de consommateurs concernée et elle a exclusivement pour objet d'obtenir du juge qu'il ordonne la cessation du manquement ou la suppression de la clause illicite.

<sup>5</sup> Participe du même esprit, le pouvoir reconnu à la DGCCRF, par la nouvelle rédaction de l'article L. 132-2 du code de la consommation proposée par l'article 54 du présent texte, de

Conformément à la jurisprudence communautaire<sup>1</sup>, il serait fait obligation au juge saisi d'un litige de consommation d'écarter d'office, après avoir recueilli les observations des parties, l'application d'une clause dont le caractère abusif ressort des éléments du débat.

La faculté que lui reconnaît actuellement implicitement l'article L. 141-4 du code de la consommation se muerait ainsi en obligation expresse, ce qui est conforme à l'intérêt des consommateurs.

La seconde modification apportée par le présent article est d'importance.

Il s'agit de reconnaître au juge le pouvoir de déclarer que la clause dont il est saisi par une association de consommateurs est réputée non écrite dans tous les contrats identiques conclus par le même professionnel avec des consommateurs et d'ordonner leur information à ses frais, par tout moyen approprié (alinéas 37 et 55 à 58 du présent article).

Le même dispositif est prévu à l'article 25 (alinéas 33 et 34) du présent texte, pour l'action introduite à cette fin par la DGCCRF.

Ainsi, plutôt que de s'en remettre au bon-vouloir du professionnel, plus ou moins pressé par l'injonction judiciaire ou l'astreinte prononcée par le juge, une voie de droit existerait pour supprimer définitivement la clause abusive de tous les contrats identiques.

Cette suppression serait obtenue en droit, l'obligation d'information de tous les consommateurs concernés la traduisant dans les faits.

Si les associations de consommateurs entendues par votre rapporteur se sont félicitées de l'avancée, les représentants des entreprises, ont signalé leur opposition à cette mesure, et les réserves qu'elle leur inspirait.

Les arguments présentés sont les mêmes que deux ans plus tôt, lorsque le Sénat a eu à connaître de dispositions semblables.

La disposition contredirait le principe de l'autorité relative de la chose jugée, puisque l'effet d'un seul jugement modifierait tous les contrats concernés, même ceux non contestés. Compte tenu de la variabilité des appréciations sur les clauses abusives, elle serait source d'insécurité juridique, puisqu'une clause qui n'était pas illicite au moment où elle a été inscrite au contrat pourrait le devenir rétroactivement, par décision du juge, sans que les parties au contrat s'en soient plaintes. Enfin, les professionnels seraient exposés au risque de divergence de jurisprudence, lorsque une même clause sera déclarée, *erga omnes*, abusive par un juge et licite par un autre.

---

*sanctionner par une amende administrative le non-respect, par le professionnel, de l'injonction qu'elle lui a adressée tendant à la suppression d'une clause abusive relevant de la liste « noire ». Une telle restriction aux seules clauses abusives de la liste « noire » est justifiée dans la mesure où celles-ci sont présumées abusives de manière irréfragable, à la différence des clauses inscrites sur la liste « grise », pour lesquelles le professionnel peut apporter la preuve contraire, en raison du contexte. La mesure d'injonction pourrait faire l'objet d'une publicité, ce qui permettra aux consommateurs d'en être alertés*

<sup>1</sup> Arrêt « Pannon » de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE, C-243/08 du 4 juin 2009)

Une nouvelle fois, votre rapporteur considère que ces arguments n'emportent pas la conviction.

Elle rappelle tout d'abord que cette disposition, qui assure une plus grande effectivité à la prohibition des clauses abusives est conforme aux engagements européens de la France<sup>1</sup>.

En outre, le jugement ne porte que sur les contrats identiques conclus par le professionnel qui est la seule partie assignée par les demandeurs. Ce faisant, l'effet n'est pas différent, vis-à-vis des autres co-contractants, que celui de l'actuelle injonction qui conduit le professionnel à supprimer de son propre mouvement la clause abusive de tous les contrats identiques.

Enfin, le risque d'insécurité juridique ne doit pas être exagéré.

D'ores et déjà la législation sur les clauses abusives rend possible des divergences de jurisprudence entre plusieurs tribunaux saisis des mêmes contrats. Il n'apparaît pas que cette situation ait été source de difficultés remarquables.

D'ailleurs, le professionnel exposé à une divergence entre deux tribunaux contestera vraisemblablement en appel, voire en cassation la décision qui lui serait défavorable, ce qui lui permettra de bénéficier de l'effet suspensif du recours et préservera sa situation jusqu'à ce que la divergence d'interprétation soit tranchée.

La disposition proposée paraît donc tout à fait pertinente. Elle participe du même objectif que l'action de groupe : offrir aux consommateurs ainsi qu'aux associations qui les défendent, de nouvelles voies de droit qui leur permettent d'agir de concert contre les manquements d'un même professionnel à ses obligations.

**Sous réserve d'un amendement rédactionnel qu'elle a adopté**, votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 28.

### Section 3

#### **Renforcement et harmonisation des pouvoirs et des moyens d'action communs à la protection économique du consommateur, à la conformité et à la sécurité des produits et à la concurrence**

##### *Article 48*

(art. L. 215-3-3 et L 215-3-4 [nouveaux] du code de la consommation)

#### **Renforcement des prérogatives des agents de la DGCCRF**

En premier lieu, le présent article tend à permettre à l'ensemble des agents désignés par l'article L. 215-1, pour rechercher et constater les infractions relatives à la conformité et à la sécurité des produits et des services **de relever**

---

<sup>1</sup> Ainsi, l'article 7 directive de la 93/13/CE du 5 avril 1993 sur les clauses abusives précise-t-il que : « les États membres veillent à ce que, dans l'intérêt des consommateurs ainsi que des concurrents professionnels, des moyens adéquats et efficaces existent afin de faire cesser l'utilisation des clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs par un professionnel ».

**l'identité des personnes.** Cette disposition est rédigée sur le modèle de l'article 78-6 du code de procédure pénale, qui encadre les relevés d'identité effectués par les agents de police judiciaire adjoints, et de l'article 67-1 du code des douanes.

Toutefois, elle présente avec ces dernières dispositions deux différences :

-les agents concernés pourront relever une identité « *lorsqu'ils recherchent ou constatent une infraction ou un manquement* ». Or, dans les dispositions déjà existantes, c'est seulement pour établir un procès-verbal, donc **après la constatation de l'infraction**, que l'identité peut être relevée ;

-l'article 78-6 du code de procédure pénale précise que, si la personne refuse de justifier de son identité ou se trouve dans l'impossibilité de le faire, les agents de police judiciaires adjoints ne peuvent la retenir jusqu'à l'arrivée de l'OPJ immédiatement contacté que si celui-ci a, sans délai, donné l'ordre de lui présenter sur-le-champ le contrevenant. À l'inverse, le présent article prévoit seulement que l'OPJ à qui il a été rendu compte peut vérifier l'identité du contrevenant.

**En conséquence, votre commission a adopté un amendement de votre rapporteur qui aligne les dispositions du présent article sur celles, plus précises et plus protectrices des libertés publiques, prévues par l'article 78-6 du code de procédure pénale.**

En second lieu, le présent article prévoit que les agents verbalisateurs peuvent recourir à des personnes qualifiées qui peuvent les accompagner lors de leurs contrôles et prendre connaissance de tout document ou élément nécessaire à la réalisation de leur mission ou de leur expertise. Il est précisé que ces personnes ne peuvent divulguer les informations dont elles ont eu connaissance dans ce cadre. Votre rapporteur s'interroge sur le statut et sur les modalités du choix de ces experts appelés à participer à des opérations de contrôle. Elle s'interroge également sur la manière dont la personne concernée par le contrôle pourra distinguer ces experts des agents agréés revêtus de l'autorité publique, d'autant que ces experts pourront prendre connaissance de documents appartenant à la personne concernée, sous les yeux de celle-ci.

Il s'agirait par exemple, selon la DGCCRF, de faire appel :

- à un ingénieur informatique pour parvenir à accéder à des données informatiques difficilement accessibles d'un point de vue technique, parce que figurant par exemple sur le « cloud » d'une entreprise ;

- à un ingénieur chimiste pour examiner les réelles propriétés des additifs ajoutés à des carburants présentés par les professionnels comme ayant des vertus particulière ;

- à un agent de l'AMF pour examiner la réalité ou la nature des produits financiers proposés, examen indispensable pour contrôler leur conformité aux règles de protection du consommateur.

Rappelons que l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 2012-610 du 30 avril 2012 relatif à une mesure d'organisation des enquêtes réalisées par les agents de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes prévoit déjà que :

*« Dans la conduite de leurs enquêtes, les enquêteurs de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes peuvent être assistés par tout fonctionnaire de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, d'une direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi, d'une direction départementale interministérielle chargée de la protection des populations, d'une direction des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi, de la direction de la cohésion sociale, du travail, de l'emploi et de la population, par tout agent public non titulaire régi par le décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 et affecté dans l'une de ces directions, ainsi que par tout fonctionnaire stagiaire accueilli dans l'une de ces directions »<sup>1</sup>.*

Le dispositif proposé constitue ainsi un élargissement à d'autres personnes qualifiées de ce dispositif.

Or, l'article précité précise également que : *« Les personnes assistant ainsi aux enquêtes ne peuvent réaliser aucun acte de procédure pénale ou de police administrative (...). »*

Votre commission a adopté un **amendement** de votre rapporteur reprenant cette précision utile, et précisant également que ces personnes qualifiées ne pourront pas non plus utiliser les informations dont elles prendront connaissance à cette occasion pour la mise en œuvre des pouvoirs de contrôle dont elles disposeraient par ailleurs (par exemple des agents de l'AMF).

Enfin, le présent article tend à permettre aux agents **agrés de ne pas décliner leur qualité lorsqu'ils recherchent et constatent une infraction ou un manquement**, au plus tard jusqu'à notification du procès-verbal à l'intéressé, à la condition que l'établissement de la preuve de l'infraction ou du manquement en dépende. À titre d'exemple, une telle disposition serait utile pour constater un refus de vente (article L. 122-1 du code de la consommation). Les agents pourraient également faire usage de noms d'emprunts pour contrôler la vente de biens et de services sur internet.

**Par ailleurs, un tel dispositif ne saurait être assimilé à celui de l'infiltration**, prévu par l'article 706-81 du code de procédure pénale ou par

---

<sup>1</sup> L'article 60 du code de procédure pénale prévoit également que les OPJ peuvent être assistés par des experts « s'il y a lieu de procéder à des constatations ou à des examens techniques ou scientifiques » mais ces experts, soit sont inscrits sur une liste nationale dressée par la Cour de cassation ou sur une des listes dressées par les cours d'appel, soit doivent prêter serment d'apporter leur concours à la justice en leur honneur et en leur conscience. En outre, il est prévu que l'OPJ « donne connaissance des résultats des examens techniques et scientifiques aux personnes à l'encontre desquelles il existe des indices faisant présumer qu'elles sont commises ou tenté de commettre un infraction, ainsi qu'aux victimes ». Ce dispositif judiciaire ne semble pas adapté au cas de l'espèce, une grande diversité de personnes qualifiées, dont la liste ne peut être déterminée à l'avance, devant être entendue.

l'article 67 *bis* du code des douanes, potentiellement plus attentatoire aux droits de la défense et, de ce fait, plus encadré. En effet, le dispositif prévu dans le présent projet de loi n'autorise pas les agents de la DGCCRF à faire usage d'une identité d'emprunt afin de se faire passer pour un des coauteurs, complices ou intéressés à la commission d'une infraction. L'agent de la DGCCRF ne sera pas autorisé à participer à la commission de l'infraction. Enfin, dès lors que l'établissement de la preuve de l'infraction ou du manquement n'en dépendra plus, l'agent de la DGCCRF annoncera sa qualité au professionnel, alors que la révélation de la qualité d'un agent infiltré en application du code de procédure pénale ou du code des douanes est strictement interdite et pénalement sanctionnée.

De même, en ce qui concerne l'usage d'une identité d'emprunt sur internet, le code de procédure pénale (articles 706-35-1 et 706-47-3) et le code des douanes (article 67 *bis*) prévoient des dispositifs permettant aux agents d'intervenir sur internet pour la recherche de certaines infractions. Dans ce cadre, ces agents sont autorisés à participer sous pseudonyme à des échanges électroniques, à être en contact sous ce pseudonyme avec les personnes susceptibles d'être les auteurs de l'infraction et à extraire, acquérir sous ce pseudonyme ou conserver des données sur les personnes susceptibles d'être les auteurs de l'infraction. Ces dispositifs ne visent pas seulement à opérer des constats sur des sites marchands accessibles à tous mais aussi à prendre contact avec des particuliers via leur messagerie électronique. À l'inverse, la mesure prévue dans le présent article doit seulement permettre aux agents de la DGCCRF de conduire une opération d'achat jusqu'à son terme lorsque le produit ou le service est proposé à la vente sur un site marchand *a priori* légal.

Ce dispositif est par ailleurs inspiré de celui voté par les deux assemblées et prévu au 4° de l'article 14 du projet de loi relatif à la séparation et à la régulation des activités bancaires, lequel vise à permettre à l'autorité des marchés financiers de faire usage d'une identité d'emprunt pour les contrôles opérés sur Internet.

**Enfin, la chambre criminelle de la Cour de cassation a validé une telle pratique s'agissant de la recherche de certaines infractions<sup>1</sup>, dès lors que les droits de la défense n'étaient pas lésés.**

Votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 48 **sous réserve de l'adoption de ses amendements.**

---

<sup>1</sup> Cour de cassation, chambre criminelle, 6 mai 2002, n° de pourvoi 02-81130.

*Article 48 bis*

(art. 44 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés)

**Pouvoirs d'enquête des agents de la CNIL**

Le présent article, introduit en séance à l'Assemblée nationale à l'initiative de M. François Brottes, tend à permettre aux agents de la CNIL **d'utiliser des preuves directement recueillies sur internet sans avoir à les confirmer par des contrôles sur pièce et sur place**. En effet, actuellement, en vertu de l'article 44 de la loi Informatique et libertés, si la CNIL constate un manquement à la loi Informatique et liberté à partir d'un simple accès à internet, elle doit se rendre sur place ou demander un contrôle d'huissier pour valider les éléments recueillis sur internet.

Contrairement aux procès-verbaux établis lors de contrôles sur convocation, sur pièces ou sur place, ceux établis à la suite de constats sur internet ne seraient plus dressés contradictoirement. En revanche, selon l'auteur de l'amendement, ils seraient toujours notifiés pour observations au responsable de traitement. Toutefois, une telle précision relèverait du domaine réglementaire.

Votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 48 *bis*.

*Article 49*

(art. L. 215-18, L 215-19, L. 215-20 et L. 215-21 [nouveaux]  
du code de la consommation)

**Prérogatives des agents de la DGCCRF en matière de visites et de saisies**

Le présent article tend à créer une section 5 intitulée : « *Opérations de visite et de saisie et commissions rogatoires* » au sein du chapitre V du titre I<sup>er</sup> du livre II du code de la consommation. Cette section instaure un cadre juridique pour les opérations de visite et de saisie que peuvent mener les agents de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes ayant au moins le grade de contrôleur.

Ce cadre juridique est quasiment identique à celui prévu par l'article L. 450-4 du code de commerce pour les agents des services d'instruction de l'Autorité de la concurrence et prévoit donc les mêmes garanties :

- autorisation par le juge des libertés et de la détention (JLD) ;
- désignation d'officiers de police judiciaire chargés d'assister aux opérations ;
- possibilité pour le JLD de se rendre dans les locaux visités et de décider l'arrêt de la visite ;
- présence de l'occupant des lieux, de son représentant ou, à défaut, de deux témoins choisis par l'OPJ en dehors des personnes relevant de son autorité ou de celle de la DGCCRF ;

- possibilité d'interjeter appel contre l'ordonnance du JLD ainsi que contre le déroulement des opérations de visite et de saisie devant le premier président de la Cour d'appel<sup>1</sup>.

Les quelques nouveautés apportées par le présent article sont les suivantes :

1) Les perquisitions pourront avoir lieu en dehors des horaires de droit commun (6 h-21 h) à la triple condition que les nécessités de l'enquête l'exigent, que l'ordonnance du JLD le prévoit et que les lieux ne soient pas à usage d'habitation.

Dans le droit en vigueur, les perquisitions ne peuvent avoir lieu de **manière nocturne** que dans deux cas :

- dans les lieux d'usage, de fabrication ou de stockage de drogue pour la recherche et la constatation des infractions en matière de stupéfiants ou dans les lieux où ont lieu des faits de proxénétisme, pour la recherche et la constatation des infractions correspondantes (articles 706-28 et 706-35 du code de procédure pénale) ;

- après autorisation du JLD, si les nécessités de l'enquête ou de l'information relative à l'une des infractions de criminalité organisée l'exigent (article 706-89 à 706-94 du même code). Le juge doit alors, à peine de nullité, statuer par une décision écrite et motivée précisant la qualification des faits dont la preuve est recherchée et énoncer les éléments de fait et de droit justifiant la nécessité de la perquisition (article 706-92). En outre, l'article 706-93 précise qu'à peine de nullité, la perquisition ne peut avoir un autre objet que la recherche et la constatation des infractions visées dans la décision l'autorisant. Toutefois, la révélation d'une infraction distincte ne constitue pas une cause de nullité de la procédure incidente éventuelle.

Il est apparu nécessaire à votre rapporteur de prévoir les mêmes garanties dans le cadre des présentes dispositions. Par conséquent, à son initiative, votre commission a adopté un **amendement** renvoyant aux garanties prévues par les articles 706-92 et 706-93 du code de procédure pénale.

2) Les agents pourront prendre des échantillons. Cette disposition s'explique aisément par la nature des infractions recherchées.

3) le ministère public ne peut pas interjeter appel contre la décision autorisant la visite. En revanche, il est informé par l'administration de cette visite et peut s'y opposer. Il ne peut pas non plus former de recours contre le déroulement des opérations.

---

<sup>1</sup> Ces possibilités de contestation, rendues nécessaires en matière de perquisition fiscale par l'arrêt de la CEDH « Ravon et autres c. France » du 21 février 2008, ont été introduites dans le livre des procédures fiscales ainsi que dans le code des douanes et le code de commerce par la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie. Elles ont ensuite été étendues à l'AMF par l'ordonnance n° 2009-233 du 26 février 2009.

Par ailleurs, dans un objectif d'harmonisation avec le code de commerce, le présent article prévoit, dans les mêmes termes que le II de l'article L. 450-1 du code de commerce, que des agents de la DGCCRF spécialement habilités par le garde des sceaux peuvent, sur proposition du ministre chargé de l'économie, recevoir des juges d'instruction des commissions rogatoires pour rechercher les infractions les plus graves au code de la consommation.

Enfin, le présent article tend à créer une section 6 intitulée « *Actions juridictionnelles* » au sein du chapitre V du titre I<sup>er</sup> du livre II du code de la consommation. Cette section comprendrait deux articles L. 215-20 et L. 215-21 conférant aux agents de la DGCCRF les mêmes pouvoirs que ceux prévus aux alinéas 34 et 36 de l'article 25 du présent projet de loi :

- possibilité pour la DGCCRF, en cas d'infractions en matière de sécurité et de conformité des produits (livre II) de demander au juge de faire cesser en référé un dommage causé par le contenu d'un service en ligne ;

- possibilité pour la DGCCRF d'intervenir, de déposer des conclusions, de produire des procès-verbaux et des rapports d'enquête devant les juridictions civiles ainsi que de présenter ses observations à la demande du tribunal devant les juridictions pénales.

Votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 49 **sous réserve de l'adoption de ses amendements.**

#### *Article 50*

(art. L. 450-1 du code de commerce)

#### **Extension des pouvoirs d'enquête des agents de l'Autorité de la concurrence**

Le I et le II du présent article élargissent les pouvoirs d'enquête des agents de l'Autorité de la concurrence et de la DGCCRF aux dispositions prévues par le chapitre II du titre VI du livre IV du code de commerce, qui comprend les articles L. 462-1 à L. 462-9.

Or, ces articles concernent notamment les avis que l'Autorité de la concurrence donne sur les questions concernant la concurrence, à la demande soit d'une commission d'enquête parlementaire (article L. 462-1), soit du Gouvernement (article L. 462-2), soit d'une autorité étrangère ou de la commission européenne (article L. 462-9), soit de sa propre initiative (article L. 462-4).

Il semble étonnant que l'Autorité de la concurrence puisse mener des enquêtes dans le seul but, non de constater des infractions au code de commerce, mais d'élaborer des avis. Selon les personnes entendues par votre rapporteur, il s'agit de donner une base légale aux questionnaires envoyés par l'Autorité de la concurrence aux entreprises dans le cadre de l'élaboration de ses avis. Il semble dès lors disproportionné de renvoyer à l'ensemble des pouvoirs d'enquête (relevés d'identité, perquisitions, etc...) dont disposent les agents. Par

conséquent, votre commission a adopté un **amendement** de votre rapporteur restreignant le dispositif proposé en prévoyant que, pour l'élaboration de ses avis dans le cadre du chapitre II du titre VI du livre IV du code de commerce, l'Autorité de la concurrence pourra **recueillir des informations auprès de personnes privées et de personnes morales publiques ou privées**.

Enfin, la commission des lois de l'Assemblée nationale a adopté un amendement de son rapporteur alignant les pouvoirs d'enquête des agents des services d'instruction de l'Autorité de la concurrence sur ceux du ministère de l'économie concernant les commissions rogatoires. Selon le rapport de la commission des lois de l'Assemblée nationale, *« les fonctionnaires de catégorie A de l'Autorité de la concurrence, agents publics de l'État, répondraient donc de leurs actes d'enquête uniquement devant le magistrat compétent lorsqu'ils agissent sur commission rogatoire. Cela n'est donc pas incompatible avec l'indépendance institutionnelle de l'Autorité de la concurrence »*.

Votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 50 **sous réserve de l'adoption de ses amendements**.

#### *Article 52*

(art. L. 450-3 du code de commerce)

#### **Droit d'accès aux locaux**

Le présent article comprend une série de dispositions qui tendent à aligner les pouvoirs dévolus aux agents de l'Autorité de la concurrence et de la DGCCRF en vertu du code de commerce en matière de droit d'accès aux locaux sur ceux que les agents énumérés à l'article L. 215-1 du code de la consommation exercent en vertu de ce même code.

En premier lieu, le I modifie l'article L. 450-3 du code de commerce, relatif au droit d'accès aux locaux et véhicules professionnels<sup>1</sup>, afin de le rédiger de manière quasi identique à l'article L. 215-3 du code de la consommation.

En second lieu, le II confie aux agents de l'Autorité de la concurrence et de la DGCCRF des pouvoirs similaires à ceux accordés aux agents mentionnés par l'article L. 215-1 du code de la consommation dans sa rédaction issue de l'article 48 du présent projet de loi :

- la possibilité de relever l'identité des personnes. À ce sujet, votre commission a adopté un **amendement** de votre rapporteur identique à celui adopté à l'article 48 (cf. le commentaire de cet article) ;

- la possibilité de recourir à toute personne qualifiée. Votre commission a également adopté un **amendement** de votre rapporteur identique à celui adopté à l'article 48 (cf. le commentaire de cet article) ;

---

<sup>1</sup> Il s'agit d'un pouvoir d'accès moins intrusif que les visites domiciliaires et saisies, les agents ne se faisant communiquer que des documents professionnels qui sont nécessairement en possession de la personne concernée.

- la possibilité de ne pas décliner leur identité lors d'un contrôle ou d'user d'une identité d'emprunt sur internet.

Enfin, le III augmente les peines dont seront passibles les personnes qui s'opposent à l'exercice de leurs fonctions par les agents mentionnés à l'article 450-1 : cette opposition serait ainsi désormais passible de deux ans d'emprisonnement et 300 000 euros d'amende au lieu de 5 mois et 7 000 euros d'amende.

Votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 52 **sous réserve de l'adoption de ses amendements.**

## **Section 4**

### **Mise en place de sanctions administratives**

#### *Article 53*

(Art. L. 141-1-2 [*nouveau*] du code de la consommation)

#### **Faculté, pour l'autorité de contrôle, de prononcer des sanctions administratives et régime général de ces sanctions**

Cet article participe du renforcement de l'arsenal de lutte contre certains manquements aux dispositions du code de la consommation. Il dote, pour la première fois, la DGCCRF du pouvoir de prononcer des sanctions administratives.

Ce faisant, il reprend l'une des propositions du projet de loi inabouti de 2011. **Votre rapporteur se félicite que nombre des amendements que le Sénat avait alors adopté, à l'initiative de sa commission des lois, aient été repris, dans leur esprit, par la nouvelle rédaction proposée.** Ces amendements étaient guidés par le souci d'apporter à ce nouveau régime de sanction les garanties procédurales qui s'imposaient au regard des exigences constitutionnelles.

À la différence du précédent texte, le présent projet de loi isole dans un nouvel article L. 141-1-2 du code de la consommation, le régime des sanctions administratives ainsi créées, ce qui est plus satisfaisant pour la clarté et la lisibilité du droit applicable.

#### **1. La création d'amendes administratives ou leur substitution à certaines infractions pénales**

La protection du consommateur qu'assure le droit de la consommation se décline en trois volets :

- un volet préventif, qui vise, par l'instauration d'obligations d'information ou l'interdiction de certaines pratiques, à prévenir les vices du consentement et assurer l'équilibre entre les parties dans la relation commerciale ;

- un volet curatif, qui vise à rétablir le consommateur lésé dans ses droits, par toutes les mesures civiles envisageables, comme l'annulation d'une clause abusive ou son indemnisation à hauteur du préjudice subi ;

- un volet répressif, qui sanctionne les infractions ou les manquements du professionnel à ses obligations.

Le dernier volet est lié aux autres : la perspective de la sanction dissuade de contrevenir aux règles de prévention ; la réparation se confond, quant à elle avec une sanction, lorsque l'indemnisation versée est plus onéreuse que le profit tiré de sa faute par le professionnel. Une clause abusive annulée peut aussi inverser, au bénéfice du consommateur, le déséquilibre contractuel qu'elle entretenait.

La création en droit de la consommation, de sanctions administratives participe du renforcement de ce volet répressif.

Si on le compare à d'autres droits, celui de la consommation se signale par la richesse des types de sanction qu'il met en œuvre, puisque s'y retrouvent des sanctions civiles, des sanctions pénales, et des pouvoirs administratifs d'enquête, d'injonction et de transaction.

**Les mécanismes de substitution aux sanctions pénales présentés par le groupe de travail présidé par M. Jean-Marie Coulon sur la dépenalisation de la vie des affaires<sup>1</sup>**

*Les amendes civiles* : il s'agit de sanctions pécuniaires prononcées par le juge civil à l'encontre d'une des parties, à la demande de son contradicteur, mais au profit du trésor public.

*Les injonctions de faire* : définies aux articles L. 238-1 et suivants du code de commerce, elles permettent à toute personne intéressée de demander au juge d'ordonner, au besoin sous astreinte, la production de documents ou l'exécution d'une obligation.

*Les nullités extracontractuelles* : elles consistent en l'annulation d'un acte à la demande de la personne qui est victime de la violation de la règle en cause.

*Les sanctions civiles contractuelles* : il s'agit de l'ensemble des sanctions soit prévues au contrat (clause pénale, responsabilité contractuelle) soit susceptibles d'affecter un des éléments du contrat (nullité de la convention, inopposabilité d'une clause ou clause réputée non écrite, déchéance d'un droit inscrit dans le contrat...).

*La responsabilité civile extracontractuelle* : elle correspond à l'indemnisation d'une victime pour le préjudice qu'elle a subi en raison du manquement ou de la violation d'une obligation légale par le professionnel.

*Les codes de déontologie* : il s'agit de l'élaboration par les entrepreneurs privés de règles de bonne conduite au respect desquelles ils s'engagent.

*Le contrôle préalable* : il consiste en l'exercice, par une autorité publique ou un acteur privé investi d'une mission de service public, d'une mission de contrôle sur les agents économiques, leur imposant d'obtenir son autorisation avant d'effectuer certaines actions.

<sup>1</sup> Rapport au garde des sceaux du groupe de travail présidé par M. Jean-Marie Coulon sur la dépenalisation de la vie des affaires, juin 2008, p. 24 à 30. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/084000090/index.shtml>

*Les injonctions administratives* : elles correspondent aux mises en demeure que certaines autorités administratives ou certains services de l'État peuvent adresser aux professionnels qui ne respectent pas leurs obligations légales. Elles jouent un rôle préventif et favorisent une solution négociée du litige, sous la menace de la sanction prévue pour le manquement constaté.

*Les sanctions administratives prononcées par les services de l'État ou les autorités administratives indépendantes* : il s'agit de la substitution d'une sanction décidée par une administration à une sanction pénale prononcée par la juridiction répressive. La sanction administrative se limite à la répression du comportement délictueux, sans inclure, le cas échéant, la réparation du préjudice subi par les victimes éventuelles.

- ***Les sanctions civiles***

Droit de correction des inégalités contractuelles entre le professionnel et le consommateur, le droit de la consommation trouve un appui solide dans l'ensemble des sanctions civiles contractuelles.

Celles-ci se déclinent en nullité du contrat contraire au droit de la consommation (article 6 du code civil), inopposabilité d'une clause, le contrat étant maintenu, mais la clause abusive réputée non écrite (article L. 132-1 du code de la consommation) ou encore engagement de la responsabilité civile du professionnel.

Leur effectivité est renforcée par la nature d'ordre public du droit de la consommation, qui autorise le juge à soulever d'office les manquements du professionnel à ces dispositions, sans être tenu par l'argumentation du plaignant, parfois inexpérimenté (article L. 141-4 du même code).

À ce premier ordre de sanctions civiles s'ajoutent les actions civiles ouvertes aux associations agréées de consommateurs ainsi qu'à la DGCCRF, au nom de la défense de l'intérêt collectif des consommateurs.

Les premières peuvent exercer les droits reconnus à la partie civile pour tous les faits portant un préjudice direct ou indirect à l'intérêt collectif des consommateurs, lorsque le manquement constaté est justiciable d'une sanction pénale (article L. 421-1 du code de la consommation). À ce titre, elles peuvent réclamer des dommages et intérêts<sup>1</sup>, demander la cessation des agissements illicites, le cas échéant sous astreinte (articles L. 421-2 et L. 421-3 du même code), et solliciter l'information du public sur la condamnation prononcée aux frais du professionnel (article L. 421-9 du même code).

Ces mêmes associations sont recevables à agir devant le juge civil en cessation des agissements illicites visés par certaines directives européennes de

---

<sup>1</sup> Conformément aux articles 3 et 4 du code de procédure pénale, cette action s'exerce soit devant la juridiction pénale statuant sur l'action civile, soit devant la juridiction civile, statuant sur cette même action.

protection du consommateur<sup>1</sup>, ainsi qu'en suppression des clauses illicites ou abusives (article L. 421-6 du même code).

Elles peuvent aussi intervenir dans les procès en responsabilité individuelle engagée par un consommateur contre un professionnel (article L. 421-7 du même code). Enfin, une action en représentation conjointe leur est aussi ouverte pour agir en responsabilité, au nom de plusieurs consommateurs (article L. 422-1 du même code). Mais cette action, dont l'échec est patent<sup>2</sup>, sera vraisemblablement abandonnée au profit de l'action de groupe créée par le présent texte.

Comme on l'a vu précédemment, lors de l'examen de l'article 25, la DGCCRF dispose des mêmes pouvoirs, renforcés par le présent texte, pour demander la suppression de clauses illicites ou abusives et en cessation de certains manquements à des obligations contractuelles ou de certains agissements illicites correspondant à ceux qu'elle peut constater<sup>3</sup> (article L. 141-1 du même code).

#### • *Les sanctions pénales*

Les sanctions pénales applicables en matière de consommation sont nombreuses : le groupe de travail présidé par M. Jean-Marie Coulon sur la dépénalisation de la vie des affaires en comptait plus d'une quarantaine dans le seul code de la consommation (tromperie, fraude à l'AOC, pratiques commerciales trompeuses ou agressives, publicité prohibée, démarchage interdit, vente à la boule de neige, abus de faiblesse, interdiction de ventes avec prime...), auxquelles s'ajoutaient plus de 120 contraventions relatives aux défauts d'étiquetage, de dénomination et de présentation des produits<sup>4</sup>.

Les peines encourues s'échelonnent de la contravention de troisième catégorie à des peines d'amende délictuelle<sup>5</sup> et des peines d'emprisonnement (jusqu'à cinq ans pour l'abus de faiblesse défini à l'article L. 122-8 du code de la consommation). Des peines complémentaires peuvent être prononcées, comme

---

<sup>1</sup> La liste des directives concernées est donnée par l'article 1<sup>er</sup> de la directive 2009/22/CE du 23 avril 2009 relative aux actions en cessation en matière de protection des intérêts des consommateurs. Elle recouvre le crédit à la consommation, les contrats de voyage, de services, de commerce électronique, de vente, les pratiques commerciales déloyales, les clauses abusives etc. La quasi-totalité des directives concernées a fait l'objet d'une transposition prévoyant une sanction pénale. L'action ouverte au titre de l'article L. 421-6 du code de la consommation est donc largement redondante avec celle ouverte au titre de l'article L. 421-2 du même code. Il y a cependant une exception notable : les clauses abusives qui ne font, en l'état actuel du droit, l'objet d'aucune sanction pénale, mais seulement d'une sanction civile, la clause étant réputée non écrite.

<sup>2</sup> Cette action, qui est ouverte depuis 1992 n'est toutefois presque jamais utilisée (5 cas seulement depuis cette date), en raison des nombreuses difficultés qu'elle présente, notamment dans la gestion des mandats de représentation et l'interdiction de toute publicité.

<sup>3</sup> Sur le champ d'application des pouvoirs de la DGCCRF, voir infra.

<sup>4</sup> Op. cit., p. 40-44.

<sup>5</sup> C'est-à-dire d'amendes dont le montant maximum est égal, au moins, à 3 750 euros.

l'affichage du jugement (article L. 216-3) ou la diffusion d'annonces rectificatives (article L. 121-4).

***• Des pouvoirs administratifs d'enquête, d'injonction et de transaction, en l'absence de sanctions administratives***

Cet aspect de la question, qui a fait l'objet de développement précédent, est signalé pour mémoire. Il manifeste le rôle crucial que joue la DGCCRF en la matière.

**2. Le texte proposé : la création de sanctions administratives prononcées par la DGCCRF**

La création de sanctions administratives en droit de la consommation repose, pour le Gouvernement, sur un constat et une certitude.

D'une part, la répression des manquements des professionnels à leurs obligations ne serait qu'imparfaitement assurée par les sanctions pénales.

D'autre part, la procédure des amendes administratives garantirait une réponse plus efficace et plus rapide aux manquements constatés. Elle faciliterait l'établissement d'un dialogue entre l'autorité de contrôle et le contrevenant, favorable à une meilleure régulation.

***• Des sanctions nombreuses, plutôt d'ordre contraventionnel***

**Le projet de loi ne supprime pas de sanctions** : il crée certaines sanctions administratives pour des manquements aujourd'hui non réprimés, il en substitue d'autres à des sanctions pénales ou les cumule à ces dernières.

Leur nombre est important : un peu moins d'une quarantaine dans le projet de loi initial.

L'échelle des sanctions est en revanche limitée : le plus faible montant d'amende encourue est de 1 500 euros pour une personne physique et 7 500 euros pour une personne morale. Viennent ensuite les amendes les plus nombreuses, celles d'un montant maximum de, respectivement pour les personnes physiques et les personnes morales, 3 000 euros et 15 000 euros, et enfin, quelques-unes d'un montant maximum de, respectivement, 15 000 euros et 75 000, voire de 75 000 euros et 375 000 euros.

**Par comparaison avec l'échelle des infractions pénales, les deux premiers types d'amendes correspondent à une contravention de**

**5<sup>e</sup> catégorie, le cas échéant pour des faits commis en récidive, et les suivantes à une amende délictuelle<sup>1</sup>.**

L'autorité de poursuite compétente pour toutes ces nouvelles sanctions serait l'autorité administrative chargée de la concurrence et de la consommation, c'est-à-dire la DGCCRF.

• ***Le nécessaire respect des principes du droit pénal***

Respectant le principe que votre commission des lois avait défendu lors de l'examen du précédent texte relatif à la consommation, le Gouvernement a calé le régime juridique de ces sanctions sur celui des sanctions correspondantes en droit pénal.

Il s'agit là de la traduction d'une exigence constitutionnelle, constamment rappelée par le Conseil constitutionnel : *« le principe de la séparation des pouvoirs, non plus qu'aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle, ne fait obstacle à ce qu'une autorité administrative, agissant dans le cadre de prérogatives de puissance publique, puisse exercer un pouvoir de sanction dans la mesure nécessaire à l'accomplissement de sa mission, dès lors que l'exercice de ce pouvoir de sanction est assorti par la loi de mesures destinées à assurer les droits et libertés constitutionnellement garantis. En particulier doivent être respectés les principes de la nécessité et de la légalité des peines, ainsi que les droits de la défense, principes applicables à toute sanction ayant le caractère d'une punition, même si le législateur a laissé le soin de la prononcer à une autorité de nature non juridictionnelle »<sup>2</sup>.*

Ainsi, la prescription de l'action de l'administration est d'un an pour les amendes administratives d'un montant équivalent à une contravention<sup>3</sup> et de trois ans pour celles correspondant plutôt à un délit<sup>4</sup>. Cette prescription ne court cependant que si aucun acte d'enquête ou de poursuite n'a été engagé.

La procédure de sanction intégrerait par ailleurs les garanties nécessaires **au respect des droits de la défense, et notamment du contradictoire.**

Les manquements seraient constatés par procès-verbal, dont un double serait remis au contrevenant. Celui-ci serait informé par écrit, avant toute décision, de la sanction envisagée, de la possibilité de consulter le dossier, d'être assisté par le conseil de son choix. Il serait invité à présenter ses observations écrites ou orales, dans un délai de soixante jours<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Le montant maximum des contraventions de 5<sup>e</sup> catégorie est en effet, hors récidive, de 1 500 euros. Le montant minimum pour les amendes délictuelles est de 3 750 euros, ce qui dessine, entre les deux niveaux, une « zone grise ».

<sup>2</sup> Conseil constitutionnel, n° 2000-433 DC, 27 juillet 2000, cons. 50, Rec. p. 121.

<sup>3</sup> Ce qui est conforme au principe posé à l'article 9 du code de procédure pénale.

<sup>4</sup> Conformément à l'article 8 du même code.

<sup>5</sup> Le texte initial du Gouvernement prévoyait seulement un délai de 30 jours. Les députés l'ont étendu à deux mois à l'initiative du rapporteur de la commission des affaires économiques, M. Razy Hammadi.

À l'issue de ce délai, la DGCCRF pourrait prononcer l'amende, en motivant sa décision, et émettre un titre de perception aux fins de recouvrement.

L'articulation des amendes entre elles, et avec les autres sanctions pénales, **point qui avait particulièrement attiré la vigilance de votre commission en 2011**, serait assurée conformément aux règles applicables en matière pénale.

Votre commission se félicite que la solution qu'elle avait alors proposée soit ainsi consacrée dans le projet de loi.

Ainsi, lorsqu'une amende administrative sera susceptible de se cumuler avec une sanction pénale, le montant global des sanctions prononcées ne pourra dépasser le maximum légal encouru le plus élevé. Il s'agit de la reprise, presque mot pour mot, de la jurisprudence du Conseil constitutionnel<sup>1</sup>.

Un tel mécanisme existe déjà aux articles L. 433-1 du code du cinéma et de l'image animé et L. 621-16 du code monétaire et financier.

La question du cumul de sanctions administratives est aussi traitée par le présent article.

Le cas visé est celui où plusieurs sanctions de même nature sont susceptibles de se cumuler parce que plusieurs manquements viennent en concours, c'est-à-dire qu'ils sont poursuivis en même temps<sup>2</sup>.

Le principe traditionnel, posé à l'article 132-4 du code pénal, est que *« lorsque, à l'occasion de procédures séparées, la personne poursuivie a été reconnue coupable de plusieurs infractions en concours, les peines prononcées s'exécutent cumulativement dans la limite du maximum légal le plus élevé »*.

Ce principe reçoit une exception pour les peines d'amende contraventionnelle, qui se cumulent entre elles ou avec celles encourues pour des crimes ou délits en concours<sup>3</sup>.

Or, par nature, le domaine de la consommation est un domaine où cette question du cumul de sanctions est susceptible de se poser de manière récurrente : le manquement se répète autant de fois que de produits offerts à la vente ou de contrats signés. Ainsi, en cas de défaut de renseignement du prix dans un rayonnage de magasin, une infraction est constituée pour chaque produit non étiqueté.

Rapidement, l'effet volume l'emporterait sur la faiblesse de l'amende, et le professionnel pourrait être condamné à des sommes considérables.

---

<sup>1</sup> Conseil constitutionnel, n° 97-395 DC du 30 décembre 1997, Rec. p. 333, cons. 41.

<sup>2</sup> Art. 132-2 du code pénal : « il y a concours d'infractions lorsqu'une infraction est commise par une personne avant que celle-ci ait été définitivement condamnée pour une autre infraction ».

<sup>3</sup> Art. 132-7 du code pénal.

C'est la raison pour laquelle le texte prévoit, comme le Sénat l'avait proposé en 2011, de soumettre les sanctions administratives aux mêmes principes de cumul que les sanctions pénales équivalentes.

Toutefois, par exception, les amendes d'un montant maximal encouru inférieur ou égal à 3 000 euros pour une personne physique ou 15 000 pour une personne morale pourraient se cumuler indéfiniment. **Cette amende renvoie à la sanction du refus de se conformer à une injonction de la DGCCRF, ainsi qu'à la très grande majorité des amendes administratives.**

### 3. La position de votre commission

Comme en 2011, votre commission s'est prononcée favorablement à l'introduction des sanctions administratives dans le droit de la consommation.

Elle se félicite des avancées que marque le texte, qui reprend nombre des amendements qu'elle avait proposé à l'époque.

**Ces progrès rendent d'autant plus surprenant les reculs enregistrés par le présent texte**, par rapport à celui adopté par le Sénat en 2011, sur plusieurs questions, dont une de principe, celle de **l'unité du contentieux du droit de la consommation**.

• *Le problème posé par l'éclatement du contentieux du droit de la consommation entre les deux ordres de juridiction.*

Examinant l'opportunité de basculer du droit pénal vers celui des sanctions administratives, le groupe de travail présidé par M. Jean-Marie Coulon sur la dépénalisation de la vie des affaires concluait que « [...] si la dépénalisation peut être compensée par l'instauration de sanctions administratives, plusieurs intervenants ont insisté sur le fait que ce mouvement constituait un recul en matière de garanties procédurales par rapport à la justice pénale. En outre, elle ferait basculer un contentieux du juge pénal vers le juge administratif, ce qui, hormis un basculement total, produirait un dualisme juridictionnel pour une même branche du droit. Le système manquerait ainsi de cohérence »<sup>1</sup>.

Votre commission avait fait sienne cette réflexion, comme la commission des affaires économiques et, à leur suite, le Sénat.

En effet, en 2011, le projet de loi du Gouvernement prévoyait d'attribuer au juge administratif le contentieux relatifs aux sanctions administratives.

Toutefois les députés, à l'initiative de leur rapporteur du texte pour la commission des affaires économiques, Daniel Fasquelle, avait imposé la compétence du juge judiciaire pour l'annulation et la réformation de la

---

<sup>1</sup> Rapport au garde des Sceaux du groupe de travail présidé par M. Jean-Marie Coulon sur la dépénalisation de la vie des affaires, juin 2008, p. 29.

décision de la DGCCRF dans deux cas : l'amende relative à une clause illicite, ou celle sanctionnant une infraction aux obligations d'information sur les caractéristiques essentielles du produit.

Le Sénat était allé plus loin, à l'invitation de la commission de l'économie et de celle des lois, en étendant cette compétence d'une part aux injonctions préalables aux sanctions et, d'autre part, au recours de pleine juridiction.

**Or, il ne reste rien de ces avancées dans le texte présenté.**

La question, cependant est essentielle.

Certes, comme votre rapporteur l'indiquait alors, *« par principe le contentieux des sanctions administratives échoit au juge administratif, mais celui des manquements aux obligations imposées aux professionnels, qui intéresse la relation commerciale établie entre deux personnes privées relève des juridictions judiciaires.*

*« La création de sanctions administratives en droit de la consommation perturbe donc inévitablement la bonne répartition des compétences entre les juridictions, puisqu'elle conduit le juge administratif à se prononcer sur la légalité d'une sanction qui punit un manquement à des règles de droit civil, qu'il revient aux tribunaux judiciaires d'apprécier ».*

Or, si un principe fondamental reconnu par les lois de la République réserve bien à la juridiction administrative le contentieux de l'annulation ou de la réformation des décisions administratives, le Conseil constitutionnel a rappelé, dans la décision qui a consacré ce principe, qu'il n'interdit pas que, par exception, la juridiction judiciaire soit déclarée compétente en ces matières, si ceci répond à l'intérêt général d'une bonne administration de la justice<sup>1</sup>.

Les exemples d'un tel choix du législateur sont nombreux : il en va ainsi du contentieux relatif aux sanctions prononcées par l'Autorité de la concurrence<sup>2</sup>, l'autorité des marchés financiers (AMF)<sup>3</sup>, ou l'autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)<sup>4</sup>. Même l'administration

---

<sup>1</sup> Conseil constitutionnel, n° 86-224 DC du 23 janvier 1987, Rec. p. 8, cons. 15 et 16.

<sup>2</sup> Art. L. 464-7 du code de commerce : « La décision de l'Autorité prise au titre de l'article L. 464-1 peut faire l'objet d'un recours en annulation ou en réformation par les parties en cause et le commissaire du Gouvernement devant la cour d'appel de Paris au maximum dix jours après sa notification ».

<sup>3</sup> Art. L. 621-30 du code monétaire et financier : « L'examen des recours formés contre les décisions individuelles de l'Autorité des marchés financiers autres que celles, y compris les sanctions prononcées à leur encontre, relatives aux personnes et entités mentionnées au II de l'article L. 621-9 est de la compétence du juge judiciaire ».

<sup>4</sup> Art. L. 36-8, IV, du code des postes et des communications électroniques : « Les recours contre les décisions et mesures conservatoires prises par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes en application du présent article sont de la compétence de la cour d'appel de Paris ».

fiscale est soumise au juge judiciaire, pour toutes les décisions qu'elle rend en matière de contributions indirectes<sup>1</sup>.

**À chaque fois, le fil suivi par le législateur était celui de la cohérence entre la compétence au fond et celle sur les sanctions.**

Dans la mesure où, dans le domaine de la concurrence, celui des marchés financiers, celui de la régulation entre des opérateurs privés..., le juge judiciaire était le juge naturel des parties, rôlé à l'appréciation des intérêts des entreprises, des professionnels ou des investisseurs, il était logique que les sanctions des manquements aux règles soumises à l'interprétation du juge de droit privé, lui soient soumises aussi.

Or, rien ne distingue, de ce point de vue, le droit de la consommation des champs précités. Bien au contraire, plus qu'aucun autre, il est le droit des relations privées entre un professionnel et un consommateur.

Le juge judiciaire est compétent pour apprécier le contrat qui noue la relation commerciale entre les deux, prononcer des astreintes pour faire cesser un manquement, déclarer une clause abusive, sanctionner pénalement des infractions au droit de la consommation, prononcer la responsabilité du professionnel. La Cour de cassation a forgé une jurisprudence sur l'ensemble de ces questions en les appuyant sur les principes dégagés du code civil...

Mais, parce qu'on confierait à une autorité administrative le soin de prononcer des sanctions sur certains manquements dont l'appréciation revient toujours aux juridictions judiciaires, tout ce contentieux basculerait dans le champ de compétence de la juridiction administrative ?

Le juge administratif ne connaît que résiduellement de ces questions, pour les injonctions prononcées par la DGCCRF<sup>2</sup> ou l'application de certaines règles aux services publics industriels et commerciaux.

**Cette compétence résiduelle est de peu de poids face à l'avantage de maintenir dans le même ordre de juridiction les appréciations formées sur la légalité des manquements et celle des sanctions qui y sont associées, ce qui garantit l'émergence d'une jurisprudence commune.**

Au cours des auditions, les représentants des entreprises, ceux des professionnels du commerce, ceux de la fédération bancaire française ont, comme M. le professeur Jean Calais-Auloy, d'ailleurs émis le vœu de conserver la compétence sur les sanctions administratives au juge judiciaire, juge des contrats qu'ils concluent avec leurs clients.

---

<sup>1</sup> Art. 199 du livre des procédures fiscales : « en matière de droits d'enregistrement, de taxe de publicité foncière, de droits de timbre, de contributions indirectes et de taxes assimilées à ces droits, taxes ou contributions , le tribunal compétent est le tribunal de grande instance. Les tribunaux de grande instance statuent en premier ressort ».

<sup>2</sup> Encore cette compétence est-elle discutée : le tribunal administratif de Versailles l'avait écartée dans une ordonnance du 13 septembre 2010, avant d'être infirmé par la cour d'appel de Versailles dans un arrêt du 16 juillet 2012 (n° 10VE03618).

**Votre rapporteur souligne le risque de divergences de jurisprudence entre les deux ordres de juridiction**, lorsqu'un tribunal administratif sera saisi d'une sanction relative à un manquement dont aura à connaître, par la voie d'une action civile en responsabilité, le juge judiciaire. D'autres situations sont encore envisageables : celle d'une infraction poursuivies à la fois devant la juridiction répressive et la juridiction administrative, saisie d'une sanction sur les mêmes faits, ou encore celle du juge judiciaire saisi par la DGCCRF pour déclarer une clause abusive, en même temps que la même autorité administrative sanctionnera le refus du professionnel de déférer à son injonction.

Les situations contentieuses risquent d'être labyrinthiques, au détriment de celui dont le droit sera bafoué.

On peut aussi craindre les incidents de procédure et la « *lente course* » des recours qu'on observe parfois dans ces matières à cheval sur deux ordres de juridictions, les parties sollicitant sans cesse renvois et questions préjudicielles.

Enfin, on peut observer que les délais moyens de traitement des affaires ordinaires devant les juridictions administratives sont bien plus long que devant les juridictions judiciaires : le souci de la célérité plaiderait plutôt, lui aussi, en faveur de la compétence du juge judiciaire<sup>1</sup>.

L'intérêt qui s'attache à la bonne administration de la justice, et au respect du juge naturel des parties à la relation de consommation, impose d'attribuer au juge judiciaire le contentieux des sanctions administratives prononcées par la DGCCRF. Par extension logique, les injonctions prononcées préalablement à ces sanctions, ou celles susceptibles de faire l'objet d'une amende si elles ne sont pas respectées, devraient revenir aussi au juge judiciaire : l'accessoire suit le principal.

Votre commission a adopté un **amendement** en ce sens de son rapporteur, **qui renoue avec l'esprit qui avait inspiré les travaux du Sénat lors du précédent texte sur la consommation**.

• ***L'absence de plafond de cumul pour les amendes administratives d'un montant inférieur ou égal à 3 000 euros***

Comme on l'a vu précédemment, par exception à la règle du plafond de cumul des amendes administratives, celles d'un montant maximal encouru inférieur ou égal à 3 000 euros pour une personne physique ou 15 000 pour une personne morale pourraient se cumuler indéfiniment.

---

<sup>1</sup> Ainsi, en 2011, pour les affaires ordinaires, le délai était systématiquement plus court, devant les juridictions judiciaires au civil, que devant les juridictions administratives :

- 17 mois devant le Conseil d'État, contre un peu moins de 13 mois devant la Cour de cassation ;  
- 1 an et 2 mois et demi pour les Cours administratives d'appel, contre 1 an et 15 jours devant les Cours d'appel judiciaires ;

- un peu plus de 2 ans devant les tribunaux administratifs, contre un peu plus de 9 mois devant les tribunaux de grande instance.

Cette règle de non cumul est ainsi calée sur celle applicable en matière pénale.

Toutefois, **elle ne rend pas compte d'une différence essentielle entre le champ de la consommation et celui du droit pénal général.**

Il est rare, en droit pénal général, qu'un nombre très élevé de contraventions viennent en concours.

En revanche, la situation est très fréquente en droit de la consommation : une erreur d'information pour cent produits identiques portés en rayon compte pour cent manquements. Même si la DGCCRF ne prononce que des sanctions équivalentes à 10 % du montant maximal encouru, le total des amendes acquittées par le professionnel sera ainsi 10 fois supérieur au maximum légal.

En outre, compte tenu du seuil retenu pour appliquer la règle restrictive pour le cumul (supérieur à 3 000 euros), la possibilité de cumuler les amendes sans plafond concernera près des  $\frac{3}{4}$  des manquements sanctionnés par la DGCCRF.

Ce faisant, la répression risque d'être excessive, à moins que la DGCCRF décide volontairement d'appliquer une règle implicite de non cumul, même pour les amendes d'un montant inférieur.

Le dispositif retenu pour le non cumul n'apparaît pas satisfaisant et **pose la question de sa conformité au principe de la nécessité des peines.**

À l'initiative de son rapporteur votre commission a souhaité corriger ces excès en adoptant un **amendement** imposant l'application de la règle du non-cumul à toutes les sanctions administratives prononcées par la DGCCRF, quel qu'en soit le montant. Cet amendement rend compte du fait qu'un système de consommation de masse induit nécessairement des manquements de masse, puisqu'ils concernent un nombre élevé de consommateurs ou de produits.

- *Les droits des victimes et la publicité de la sanction*

En 2011, le Sénat avait adopté un amendement de votre commission prévoyant que les sanctions administratives soient publiées. Le présent texte n'en porte pas trace.

Cette disposition, pourtant, s'inspirait du rapport du groupe de travail présidé par M. Jean-Marie Coulon, qui observait que, devant la perspective de l'attribution d'un pouvoir de sanction à la DGCCRF, certains intervenants s'étaient inquiétés de ce que « *la place des victimes, essentielle en droit de la consommation, ne serait pas forcément préservée* »<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Op. cit., p. 38.

Votre rapporteur avait à cet égard rappelé que la crainte était justifiée : *« même si l'opportunité des poursuites reste la prérogative unique du ministère public, la victime peut s'associer à l'action pénale en se constituant partie civile ou par citation directe, ce qui lui permet notamment d'obtenir réparation à cette occasion. Rien de tel n'est possible dans le cadre d'une poursuite administrative, la réparation du préjudice relevant du juge civil.*

*En outre, sauf disposition expresse, les sanctions administratives ne sont soumises à aucune publicité, contrairement aux condamnations pénales, ce qui nuit aux consommateurs, parce qu'ils ne sont pas informés du comportement fautif et de sa sanction.*

*Or, cette information pourrait les conduire à être plus vigilants vis-à-vis du professionnel condamné ou à réclamer la réparation de leur préjudice. En outre, la publicité de la sanction a un effet dissuasif puisqu'elle affecte la réputation des entreprises à laquelle celles-ci sont très attachées. Enfin, si le silence gardé sur la sanction peut être un élément de la négociation conduite entre l'entreprise et l'autorité de régulation, il colore cette transaction d'un soupçon –infondé– de connivence, délétère pour la confiance des consommateurs vis-à-vis de l'autorité de régulation ».*

Votre commission a confirmé la pertinence de cet argument et a adopté en conséquence un **amendement** prévoyant que les amendes administratives devenues définitives fassent l'objet d'une publicité dont les modalités seraient fixées par décret en Conseil d'État.

• ***La question posée par la jurisprudence constitutionnelle relative à l'indépendance et l'impartialité des autorités prononçant des sanctions administratives***

Le 5 juillet 2013, le Conseil constitutionnel a confirmé, à propos d'une affaire intéressant l'ARCEP<sup>1</sup>, sa jurisprudence selon laquelle le respect des principes d'indépendance et d'impartialité découlant de l'article 16 de la Déclaration de 1789 s'impose aux autorités administratives indépendantes qui exercent un pouvoir de sanction.

Cette jurisprudence, exprimée une première fois à l'occasion d'une décision relative au pouvoir disciplinaire de la commission bancaire, en 2011<sup>2</sup>, est valable que l'autorité exerce ou non des prérogatives juridictionnelles<sup>3</sup>.

Les principes d'indépendance et d'impartialité imposent que l'autorité de poursuite et celle compétente pour prendre la sanction soient distinctes. Cette séparation entre l'une et l'autre peut être organique, comme c'est le cas pour

---

<sup>1</sup> CC, n° 2013-331 QPC du 5 juillet 2013, Société Numéricable SAS et autre, Journal officiel du 7 juillet 2013, page 11356, cons. 9 à 12.

<sup>2</sup> CC, n° 2011-200 QPC du 2 décembre 2011, Banque populaire Côte d'Azur, Journal officiel du 3 décembre 2011, p. 20496, cons. 8.

<sup>3</sup> CC, n° 2012-280 QPC du 12 octobre 2012, Société Groupe Canal Plus et autre, Journal officiel du 13 octobre 2012, p. 16031, cons. 16.

l'AMF, ou simplement fonctionnelle, comme c'est le cas pour l'Autorité de la concurrence. Ainsi, au sein de cette dernière autorité, l'instruction des affaires est confiée au rapporteur général, nommé par arrêté ministériel, qui n'est pas soumis au pouvoir hiérarchique du président de l'autorité, et gère, par délégation, l'ordonnancement des crédits nécessaires à l'exécution de sa mission<sup>1</sup>.

À plusieurs reprises au cours des auditions, les personnes entendues par votre rapporteur se sont interrogés sur l'application de cette jurisprudence au présent article, et, partant, sur sa conformité à la Constitution : la DGCCRF se voyant reconnaître un pouvoir de sanction administrative, sera-t-elle soumise à l'exigence d'indépendance et d'impartialité ?

Cette question est importante, car, appliquée à l'administration, la jurisprudence précitée interdirait qu'un pouvoir de sanction administrative lui soit conféré.

En effet, s'agissant d'un service ministériel, soumis, *in fine*, à l'autorité hiérarchique du ministre, aucune indépendance fonctionnelle n'est envisageable : même si l'instruction et la décision relevaient de deux services séparés, l'un et l'autre resteraient placés sous l'autorité du ministre.

Votre rapporteur note toutefois que, jusqu'à présent, cette jurisprudence ne s'applique qu'aux autorités administratives indépendantes (AAI) et n'a jamais porté sur des services administratifs.

L'exigence d'indépendance et d'impartialité concerne, au premier chef, les juridictions elles-mêmes. Elle s'est ensuite diffusée vers les autorités administratives indépendantes dotées de prérogatives juridictionnelles. Les décisions les plus récentes marquent une progression de ces mêmes exigences vers les AAI de nature non juridictionnelle. Rien, dans les décisions connues du Conseil constitutionnel, n'indique que le champ de cette jurisprudence puisse être étendu à l'administration tout entière.

Votre rapporteur note à cet égard, qu'au-delà des seules sanctions en matière de consommation, une telle décision, si elle advenait, remettrait en cause le rôle régulateur de l'administration dans de nombreux secteurs, lorsque ses agents ont la possibilité de sanctionner les manquements qu'ils constatent.

Il sera utile, en tout état de cause, que le Gouvernement précise en séance son analyse sur cette jurisprudence et ses limites.

**Sous réserve de l'adoption de ses amendements**, votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 53.

---

<sup>1</sup> CC, n° 2012-280 QPC précitée.

*Article 59*

(Titre VI *bis* [nouveau] du livre IV du code de commerce)

**Injonctions et prononcé de sanctions administratives en matière de concurrence**

Cet article étend, dans le champ de la concurrence qui relève de la compétence de la DGCCRF (le titre IV du livre IV, sur les pratiques restrictives de concurrence et les pratiques prohibées), les compétences en matière de sanction et de d'injonction administrative qui lui seraient reconnus, en matière de consommation, par les articles 25 et 53 du présent texte.

Il créerait à cette fin un nouveau titre VI bis au sein du livre IV du code de commerce.

Les dispositions du présent article étant similaires au régime des injonctions et des sanctions administratives organisé aux articles 25 et 53, votre commission a adopté, par coordination, le même **amendement** attribuant à la juridiction judiciaire la compétence pour connaître des sanctions et injonctions administratives. Ceci est conforme avec le fait que les pratiques visées à ces articles relèvent en particulier de la juridiction commerciale.

**Sous réserve de l'adoption de son amendement**, votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 59.

**Section 5**

**Adaptation de sanctions pénales**

*Article 64*

(art. L. 115-20, L. 115-22, L. 115-24, L. 115-26, L.115-30, L. 121-4, L. 121-6, L. 122-7, L. 122-8, L. 122-9, L. 122-12 et L. 122-14 du code de la consommation)

**Accroissement des peines en cas d'atteinte au libre choix du consommateur**

Le présent article tend à accroître de manière très importante et à harmoniser entre elles les peines d'amendes prévues pour certaines infractions définies par le code de la consommation.

Ces infractions consistent en premier lieu dans la délivrance ou l'utilisation frauduleuse des labels suivants : label rouge, appellation d'origine protégée, indication géographique protégée, spécialité traditionnellement garantie, agriculture biologique, ainsi que les certificats de conformité délivrés par des organismes de certification. Pour ces infractions, la peine prévue est actuellement de **deux ans d'emprisonnement** et de **37 500 euros d'amende**.

En second lieu, **les pratiques commerciales trompeuses** sont actuellement punies de deux ans d'emprisonnement et **37 500 euros d'amende**, la « vente à la boule de neige<sup>1</sup> » d'un an de prison et **4 500 euros d'amende**,

---

<sup>1</sup> L'article L. 122-6 du code de la consommation prohibe « La vente pratiquée par le procédé dit "de la boule de neige" ou tous autres procédés analogues consistant en particulier à offrir des

l'usage de pratiques commerciales agressives de deux ans d'emprisonnement et **150 000 euros d'amende**, enfin l'abus de faiblesse et l'abus d'ignorance de **5 ans d'emprisonnement** et **9 000 euros d'amende**.

Le présent article propose :

- de faire passer l'ensemble de ces peines à **deux ans d'emprisonnement et 300 000 euros d'amende**, sauf pour l'abus de faiblesse ou d'ignorance du consommateur pour lequel la peine passerait à **cinq ans d'emprisonnement et 375 000 euros d'amende** ;

- il est également prévu que la personne physique déclarée coupable puisse également être condamnée, **à titre de peine complémentaire**, à ne plus pouvoir exercer certaines professions, dans la fonction publique ou dans le secteur privé, suivant les modalités prévues à l'article L. 131-27 du code pénal. L'interdiction peut être prononcée pour une durée maximale de cinq ans. Si la personne condamnée est une personne morale, elle peut être condamnée à verser une amende dans les conditions prévues à l'article L. 131-38 du code pénal, qui prévoit que le montant de l'amende encourue est égal au quintuple de celui prévu pour les personnes physiques pour la même infraction. Elle peut également être condamnée aux peines prévues par les 2° à 9° de l'article L. 131-39 du même code, prévoyant notamment le placement sous surveillance judiciaire ou l'interdiction d'exercer certaines activités.

Au total, le présent article tend ainsi à **conserver les quantum de peines d'emprisonnement actuels**, en général de deux ans, voire à les diminuer comme en matière d'abus de faiblesse ou la peine passerait de cinq à trois ans d'emprisonnement. En revanche, **les amendes seraient très fortement augmentées et des peines complémentaires d'interdiction d'activité deviendraient applicables**.

Selon l'étude d'impact accompagnant le projet de loi, cette sévérité accrue constitue une mesure de cohérence avec **le renforcement des sanctions en matière de tromperie du consommateur**, prévu par l'article 65 du présent projet de loi. Ce renforcement, à son tour, serait une réponse à « *l'affaire de la viande de cheval et ses conséquences* ».

Or, les informations que votre rapporteur a pu obtenir de la chancellerie s'agissant des peines actuellement prononcées sont les suivants :

- s'agissant des pratiques commerciales trompeuses (art. L. 121-6 du code de la consommation) : 313 infractions ont donné lieu à condamnation en 2010, le montant moyen des amendes prononcées étant de 1 846 euros ; 295 en 2011, pour une amende « moyenne » de 2 034 euros.

- s'agissant de la falsification (art. L. 213-3 du code de la consommation, cf. l'article 65): 42 infractions ont donné lieu à condamnation

---

*marchandises au public en lui faisant espérer l'obtention de ces marchandises à titre gratuit ou contre remise d'une somme inférieure à leur valeur réelle et en subordonnant les ventes au placement de bons ou de tickets à des tiers ou à la collecte d'adhésions ou inscriptions ».*

en 2010 pour un montant d'amende moyen de 1 677 euros et 30 en 2011 pour une amende « moyenne » de 1 550 euros ;

- s'agissant de la tromperie simple et aggravée « *par le fait que la marchandise ait été rendue dangereuse pour la santé de l'homme ou de l'animal* » (art. L. 213-1 et L. 213-2 du code de la consommation) : 505 infractions pour tromperie « simple » (le montant moyen des amendes prononcées étant de 1 851 euros pour les personnes physiques et de 8 285 euros pour les personnes morales) et 61 pour tromperie « aggravée » (le montant moyen des amendes prononcées étant de 7 430 euros pour les personnes physiques et de 5 000 euros pour les personnes morales) ont donné lieu à condamnation en 2010 et 351 infractions pour tromperie « simple » (le montant moyen des amendes prononcées étant de 1 369 euros pour les personnes physiques et de 10 900 euros pour les personnes morales) ont donné lieu à condamnation et 44 pour tromperie « aggravée » en 2011 (le montant moyen des amendes prononcées étant de 3 010 euros pour les personnes physiques, celui pour les personnes morales n'ayant pu être précisé).

Ainsi, le montant moyen des amendes prononcées se situe très en-deçà des maximum légaux existants.

Toutefois, selon le ministère de la justice, « *les quantum fixés à ce jour de 37 500 et 75 000 euros (multipliés par 5 pour les personnes morales) sont très faibles au regard de l'argent généré dans des affaires certes encore exceptionnelles, mais qui se multiplient, de type affaire Spanghero ou affaire du Médiateur. Ce constat a pu être fait à plusieurs reprises par les juridictions et notamment les pôles de santé publique lesquels ont à connaître des dossiers de fraude en matière de sécurité sanitaire ou alimentaire de grande ampleur* ».

L'augmentation des amendes prononçables devrait ainsi permettre **d'améliorer le caractère dissuasif des incriminations prévues pour des faits qui sont susceptibles de générer des profits très importants, bien supérieurs à ceux des amendes existant actuellement.** Cette augmentation permettra également de ne pas avoir à glisser vers l'incrimination d'escroquerie (375 000 euros d'amende encourue) pour assurer une répression proportionnée, comme cela a été le cas pour l'affaire des prothèses mammaires PIP.

Ces rehaussements de peines visent également à se rapprocher des quantum d'amende existant en matière d'escroquerie, de contrefaçon (code de la propriété intellectuelle), de falsification (code de la santé publique), ou de contrebande (code des douanes).

Enfin, le présent article prévoit que, pour certaines infractions, le montant de l'amende pourra être porté à 10 % du chiffre d'affaires réalisé lors de l'exercice précédent, ce qui devrait être particulièrement dissuasif. Si la question de la compatibilité de telles dispositions avec le principe d'égalité peut se poser s'agissant d'infractions non crapuleuses, l'indexation du quantum de la peine encourue sur le chiffre d'affaires se justifie s'agissant d'infractions ayant pour but de procurer un bénéfice à l'entreprise, comme c'est en principe le cas en l'espèce.

**En revanche, votre rapporteur s'est interrogée sur le mode de calcul et sur la date de prise en compte du chiffre d'affaires de l'entreprise.** En effet, compte tenu de la longueur du traitement judiciaire, l'entreprise pourrait mettre à profit le temps de la procédure pour dissimuler ses actifs ou organiser son insolvabilité. En outre, du point de vue du principe de légalité des délits et des peines, il semble nécessaire que l'entreprise connaisse la peine encourue au moment où elle commet l'infraction. Une référence au chiffre d'affaires moyen connu à la date des faits serait ainsi plus pertinente. Enfin, il paraît plus équilibré de calculer le chiffre d'affaires par référence à une moyenne de trois années que pour un seul exercice. Votre commission a donc adopté un **amendement** de votre rapporteur en ce sens.

Votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 64 **sous réserve de l'adoption de ses amendements.**

#### *Article 65*

(art. L. 213-1, L. 213-2, L. 213-2-1, L. 213-3, L. 213-4, L. 216-8, L. 217-11, L. 217-12 [nouveau] et L. 217-10-1 du code de la consommation)

#### **Renforcement des peines applicables en cas de fraude ou de falsification au détriment du consommateur**

Le présent article tend à renforcer de manière très importante la répression en matière de fraudes et de falsifications, infractions prévues par le chapitre III du titre I<sup>er</sup> du livre II du code de la consommation (articles L. 213-1 à L. 213-6).

Ainsi, l'article L. 213-1 du code de la consommation prévoit la répression de toute personne qui aura trompé ou tenté de tromper un cocontractant sur les caractéristiques de marchandises, sur leur quantité ou sur leur aptitude à l'emploi, les risques liés à leur usage, les contrôles effectués, les modes d'emploi ou les précautions à prendre. Ces faits sont ainsi punis de deux ans d'emprisonnement et 37 500 euros d'amende. En cas de circonstances aggravantes prévues à l'article L. 213-2, c'est-à-dire si les délits précités ont rendu l'utilisation de la marchandise dangereuse pour la santé de l'homme ou de l'animal, s'ils ont été commis à l'aide de poids et mesures faux ou inexacts ou à l'aide de manœuvres tendant à fausser la transaction, la peine prévue est doublée, soit quatre ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende.

**Le présent article fait passer la peine d'amende prévue pour ces infractions à 300 000 euros et à 600 000 euros en cas de délit aggravé.**

Par ailleurs, l'article L. 213-2-1 punit d'une peine de quatre ans d'emprisonnement et d'une amende de 75 000 euros le fait d'exporter vers un pays tiers à l'Union européenne une denrée alimentaire préjudiciable à la santé. Le présent article porte ces peines à 5 ans et 600 000 euros d'amende.

L'article L. 213-3 punit des mêmes peines que celles prévues à l'article L. 213-1 le fait d'exposer, de commercialiser ou de vendre des denrées falsifiées. En cas de danger pour l'homme ou l'animal, les peines sont

de quatre ans de prison et 75 000 euros d'amende, portées à cinq ans et 600 000 euros par le présent article.

L'article L. 213-4 punit d'une peine d'emprisonnement de trois mois et de 4 500 euros d'amende un large spectre d'actes de falsification ou de vente de produits falsifiés. Les peines seraient portées à un an de prison et 150 000 euros d'amende.

Enfin, l'article L. 217-11 prévoit de punir d'une peine de quatre ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende le fait, pour un exploitant du secteur alimentaire, de ne pas retirer ou rappeler ses produits dans les cas prévus par les articles 19 ou 20 du règlement (CE) n°178-2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002. Le présent article porterait ces peines à 5 ans de prison et 600 000 euros d'amende.

Par ailleurs, pour l'ensemble de ces infractions, il serait désormais possible de porter la peine d'amende à 10 % du chiffre d'affaires réalisé par le contrevenant au cours de l'exercice précédent (cf. le commentaire de l'article 64). Votre commission a adopté, à l'initiative de son rapporteur, un **amendement** similaire à celui proposé à l'article 64 et prévoyant que la base de calcul de l'amende est constituée par le chiffre d'affaires moyen annuel de la personne morale accusée, calculé sur les trois dernières chiffres d'affaires connus à la date des faits.

Enfin, le présent article prévoit la possibilité, pour l'ensemble des infractions du chapitre VII du titre Ier du livre II du code de la consommation, de prononcer, à l'instar de ce qui est prévu par l'article 64 pour les atteintes au libre choix du consommateur, de prononcer des peines complémentaires d'interdiction d'exercice de certaines fonctions ou activités.

Votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 65 **sous réserve de l'adoption de ses amendements**.

#### *Articles 66 et 67*

(art. L. 311-50, L. 312-33, L. 312-34, L. 312-35, L. 313-2, L. 313-5, L. 313-14-2, L. 314-16, L. 314-17, L. 322-1 et L. 322-3 du code de la consommation et art. L. 237-2, L. 237-3, L. 251-20, L. 253-15, L. 253-16, L. 253-17, L. 272-9 et L. 671-9 du code rural et de la pêche maritime)

#### **Renforcement des peines applicables en matière de crédits à la consommation et d'infractions au code rural et de la pêche maritime**

Comme les articles 64 et 65, le présent article tend à accroître la sévérité des peines encourues pour certaines infractions au code de la consommation, en l'occurrence les infractions en matière de crédit à la consommation, et au code rural et de la pêche maritime.

**En matière de crédit**, il s'agit, à titre d'exemple, de l'interdiction faite au prêteur de verser une quelconque somme à l'emprunteur jusqu'à acceptation de l'offre de sa part, de l'obligation de rembourser les sommes précédemment

perçues en cas de non-conclusion d'un contrat, des obligations en matière de publicité relative à des crédits, etc. Comme les articles 64 et 65, le présent article prévoit une forte augmentation des amendes encourues, qui passent ainsi pour la plupart de 30 000 euros à 300 000 euros. Est également prévue la possibilité de prononcer des peines complémentaires d'interdiction d'exercer certaines professions.

En matière de règles fixées par le code rural et de la pêche maritime (par exemple la mise sur le marché de produits d'origine animale dangereux pour la santé de l'homme ou la détention ou vente illégale de produits phytopharmaceutiques), le présent article tend à augmenter considérablement le montant des amendes encourues pour les porter à 150 000, 300 000 ou 600 000 euros. Il prévoit également que la peine encourue est portée à 10 % du chiffre d'affaire dans certains cas.

À l'article 67, votre commission a adopté, à l'initiative de son rapporteur, un **amendement** similaire à ceux proposés aux articles 64 et 65 et prévoyant que la base de calcul de l'amende est constituée par le chiffre d'affaires moyen annuel de la personne morale accusée, calculé sur les trois derniers chiffres d'affaires connus à la date des faits.

Votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption des articles 66 et 67 **sous réserve de l'adoption de ses amendements**.

## **CHAPITRE VI DISPOSITIONS DIVERSES**

### **Section 3**

#### **Habilitation du Gouvernement à procéder à l'adaptation de la partie législative du code de la consommation**

##### *Article 73*

#### **Renouvellement de l'habilitation donnée au Gouvernement pour la refonte par ordonnance du code de la consommation**

Le présent article vise à habiliter le Gouvernement à refondre le code de la consommation, par voie d'ordonnance au titre de l'article 38 de la Constitution, dans un délai de vingt-quatre mois, à droit constant. Il reprend à cette fin la formulation habituelle des habilitations pour codification à droit constant, c'est-à-dire l'aménagement du plan du code, l'intégration des dispositions non codifiées et l'adaptation aux évolutions législatives, sous réserve des modifications rendues nécessaires pour assurer le respect de la hiérarchie des normes, améliorer la cohérence des textes et harmoniser l'état du droit. Votre commission approuve cette habilitation, qui devrait rendre à ce code la lisibilité et la cohérence qui lui font de plus en plus défaut.

Votre rapporteur souligne que la refonte du code de la consommation – pourtant nécessaire compte tenu du désordre et du manque de cohérence qui s’y sont développés, ainsi que l’a d’ailleurs rappelé à votre rapporteur le professeur Jean Calais-Auloy, « père » du droit français de la consommation<sup>1</sup> – s’apparente véritablement à un « serpent de mer », tant les habilitations se renouvellent sans produire aucun résultat depuis plusieurs années.

En premier lieu, l’article 35 de la loi n° 2008-3 du 3 janvier 2008 pour le développement de la concurrence au service des consommateurs habilitait déjà le Gouvernement, pour une durée de vingt-quatre mois, afin de procéder à la « la refonte du code de la consommation » à droit constant.

Une fois expirée cette première habilitation, une habilitation identique a été accordée, pour un délai réduit à douze mois, par l’article 63 de la loi n° 2010-737 du 1er juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation, visant elle aussi à « la refonte du code de la consommation » à droit constant.

Au terme de ce second délai, le Gouvernement n’avait toujours pas utilisé l’habilitation.

A l’occasion de la discussion au Sénat, en décembre 2011, du projet de loi renforçant les droits, la protection et l’information des consommateurs, le Gouvernement avait présenté un amendement proposant de l’habiliter pour une durée de dix-huit mois « à procéder à la refonte du code de la consommation », avant de le retirer compte tenu du contexte politique de l’époque.

Ainsi, l’habilitation proposée par le présent article est la quatrième que sollicite le Gouvernement pour pouvoir refondre le code de la consommation, de sorte que votre commission, attentive aux travaux de codification<sup>2</sup>, ne peut que s’étonner de la lenteur et du manque de résultat de ce processus, même si elle en approuve la finalité. Au vu de l’expérience, votre commission a vivement souhaité que le délai de vingt-quatre mois sollicité par le Gouvernement s’achève vraiment par la publication au Journal officiel d’une nouvelle partie législative du code de la consommation.

Par cohérence, le présent article propose d’ailleurs d’abroger l’article 63 de la loi du 1er juillet 2010 précitée, devenu sans objet puisque l’habilitation qui y était ouverte n’a pas été utilisée.

En outre, à droit cette fois-ci non constant, l’ordonnance recodifiant le code de la consommation pourrait aussi « harmoniser et unifier » les dispositions relatives aux pouvoirs d’enquête des agents de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), en vue de constater les manquements et infractions au code de la

---

<sup>1</sup> Édité à droit constant, dans sa partie législative, par la loi n° 93-949 du 26 juillet 1993, le code de la consommation faisait suite aux travaux d’une commission, présidée par le professeur Jean Calais-Auloy, chargée de proposer une refonte du droit de la consommation.

<sup>2</sup> Le Sénat est représenté au sein de la Commission supérieure de codification par nos collègues Patrice Gélard et Alain Richard, membres de votre commission des lois.

consommation. Seraient « notamment » concernés par cette habilitation les modalités d'accès aux lieux de contrôle, les moyens d'investigation et les procédures de constatation des infractions.

La priorité étant à la recodification du code de la consommation, il n'y a pas urgence à intégrer dans l'habilitation d'autres dispositions, a fortiori à droit non constant, d'autant que le présent projet de loi apporte déjà, au sein du code de la consommation, des modifications importantes aux pouvoirs d'enquête des agents de la DGCCRF. Sur le fond, compte tenu de l'importance des dispositions visées en termes de libertés publiques, elles mériteraient d'être examinées par le Parlement dans un projet de loi et pas simplement renvoyées à une ordonnance. Par conséquent, sur proposition de son rapporteur, votre commission a adopté un amendement visant à supprimer le second volet de cette habilitation concernant le code de la consommation.

Enfin, le présent article ouvre un second délai d'habilitation, de douze mois à compter de la publication de l'ordonnance de recodification du code de la consommation, afin d'étendre et d'adapter les dispositions du nouveau code dans les collectivités d'outre-mer relevant de l'article 74 de la Constitution, à Mayotte et en Nouvelle-Calédonie, dans le domaine de compétence de l'État. À cet égard, votre rapporteur relève que le Gouvernement dispose, au titre de l'article 74-1 de la Constitution<sup>1</sup>, d'une habilitation permanente pour adapter le droit en vigueur dans les collectivités d'outre-mer : la seule contrainte en est la ratification dans un délai de dix-huit mois sous peine de caducité. Votre commission considère que le Gouvernement devrait davantage recourir au dispositif de l'article 74-1, qui est d'un usage plus simple et n'impose pas une autorisation parlementaire préalable.

Les projets de loi de ratification des deux ordonnances devraient être déposés dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance.

---

<sup>1</sup> Article 74-1 de la Constitution, issu de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 :

« Dans les collectivités d'outre-mer visées à l'article 74 et en Nouvelle-Calédonie, le Gouvernement peut, par ordonnances, dans les matières qui demeurent de la compétence de l'État, étendre, avec les adaptations nécessaires, les dispositions de nature législative en vigueur en métropole ou adapter les dispositions de nature législative en vigueur à l'organisation particulière de la collectivité concernée, sous réserve que la loi n'ait pas expressément exclu, pour les dispositions en cause, le recours à cette procédure.

« Les ordonnances sont prises en conseil des ministres après avis des assemblées délibérantes intéressées et du Conseil d'État. Elles entrent en vigueur dès leur publication. Elles deviennent caduques en l'absence de ratification par le Parlement dans le délai de dix-huit mois suivant cette publication. »

Sous réserve de l'adoption de son amendement, votre commission a donné un avis favorable à l'adoption de l'article 73.

\*

\*           \*

Sous réserve de l'adoption de ses amendements, la commission des lois a donné un avis favorable à l'adoption des articles du projet de loi relatif à la consommation dont elle s'est saisie pour avis.

## EXAMEN EN COMMISSION

MARDI 23 JUILLET 2013

**M. Jean-Pierre Sueur, président.** – Nous examinons le rapport pour avis de Mme Nicole Bonnefoy sur le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale relatif à la consommation. C'est un travail substantiel, qu'elle a dû accomplir dans des délais très courts.

**Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis.** – Déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 2 mai et transmis au Sénat le 4 juillet 2013, le volumineux projet sur la consommation aurait pu nourrir plusieurs textes. Nous devons l'examiner dans des délais contraints, car il devrait être inscrit à l'ordre du jour début septembre. Notre commission travaille dans des conditions sportives. Je souhaite que vous en fassiez état de nouveau auprès du Gouvernement.

Notre commission s'intéresse au droit de la consommation, puisqu'elle est compétente en matière de droit civil, de droit des contrats et de justice civile. Nous nous étions saisis pour avis en 2011 du texte de M. Lefebvre, dont la navette parlementaire n'a pu être conduite à son terme avant l'achèvement de la législature précédente à l'Assemblée nationale.

De nombreuses dispositions du présent texte y figuraient déjà, comme le renforcement des moyens d'action de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), comme la mise en place de sanctions administratives, le renforcement de la lutte contre les clauses abusives, avec la possibilité pour le juge d'écarter une clause dans tous les contrats identiques d'un même professionnel au-delà du seul litige dont il est saisi, ou encore la refonte des règles encadrant les ventes à distance et par démarchage. Je vous proposerai de confirmer plusieurs de nos positions d'alors.

Je me réjouis de ce que le Gouvernement ait repris, sur un certain nombre de dispositions importantes, la rédaction adoptée par le Sénat à l'initiative de notre commission, dans le précédent projet de loi. Ainsi, le mécanisme de l'action de groupe s'inspire largement des travaux conduits en 2009 et 2010 par Richard Yung et Laurent Béteille, tout comme la mise en conformité des sanctions administratives avec les principes applicables en matière pénale ou le devoir d'information des consommateurs sur l'absence de droit de rétractation pour les contrats conclus dans les foires et salons, dans le respect du cadre fixé par le droit communautaire.

Longtemps attendue par les associations de consommateurs, l'action de groupe vise à réparer les litiges de consommation d'un faible montant causés par un même professionnel. Mutualiser les frais de procédure qui, en

l'état, sont dissuasifs pour une action individuelle, devrait inciter les professionnels à respecter les droits des consommateurs. La procédure proposée s'inspire de celle, en deux phases, conçue par le Sénat : une décision statuant sur la responsabilité du professionnel, et une seconde phase de liquidation des préjudices. Elle s'en distingue toutefois de deux manières : elle confie à l'association ou au professionnel la charge de constituer le groupe des consommateurs lésés, de recueillir leurs demandes d'indemnisation et d'organiser les versements correspondants, sous-traitant de la sorte un soin que notre assemblée avait confié au juge ; la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale a ajouté une procédure complémentaire dite simplifiée qui pose un certain nombre de questions en termes de respect des droits de la défense.

Le système retenu évite les dérives à l'américaine : monopole des associations de consommateurs pour introduire l'action, respect des principes procédurals français, mécanisme d'*opt in* avec adhésion volontaire des consommateurs, procès en deux phases et publicité uniquement après la reconnaissance de la responsabilité du professionnel. Pour la première fois, l'action de groupe figure dans le texte initial d'un projet de loi. Notre commission doit être attentive à cette innovation procédurale ouverte devant le juge civil. Mes amendements apportent des garanties supplémentaires, afin de lever les doutes constitutionnels.

Ce texte soumet les nouvelles sanctions administratives qu'il institue au juge administratif et non, comme le prévoyait celui de 2011, au juge judiciaire. Le juge naturel des relations contractuelles entre un professionnel et un consommateur est pourtant clairement le juge civil. L'un de mes amendements rétablit donc sa compétence.

Ce texte marque l'aboutissement d'un débat controversé sur la création d'un registre national des crédits aux particuliers, sur le modèle de la centrale belge des crédits aux particuliers que j'ai eu l'occasion d'étudier au sein du groupe de travail inter-commissions sur le répertoire des crédits aux particuliers. Il s'agit d'un fichier positif, recensant les données positives sur les crédits en cours des particuliers, et non seulement les données négatives comme les incidents de remboursement ou les procédures de surendettement. L'efficacité d'un tel instrument en matière de prévention du surendettement demeure controversée et l'exemple belge, depuis dix ans, ne lève pas tous les doutes. Du fait des réticences constitutionnelles exprimées par le Conseil d'État, ce dispositif a été disjoint de l'avant-projet, ajusté puis introduit à l'Assemblée nationale par amendement du Gouvernement.

Afin de parvenir à une proportionnalité d'un tel fichier au regard de l'objectif recherché, les crédits immobiliers et les autorisations de crédit non utilisées ont été écartées du registre, ce qui fera passer le nombre de personnes enregistrées de 24 à 25 millions à 10 à 12 millions. En outre, le stock des crédits à la consommation en cours ne serait pas repris par le registre, qui devrait être opérationnel au plus tard trois ans après la promulgation de la loi.

Le projet transpose la directive du 25 octobre 2011 relative aux droits des consommateurs, qui a procédé à la refonte du droit des contrats de consommation conclus hors établissement ou à distance. Il renforce considérablement les pouvoirs d'enquête de la DGCCRF, ce qui justifie un examen attentif du point de vue des libertés publiques. Une série d'amendements rapproche les garanties qu'il instaure, par exemple en matière de relevés d'identité ou de perquisitions, de celles que prévoit déjà la procédure pénale ordinaire. Il augmente significativement les amendes encourues en cas d'infraction au code de la consommation, notamment en matière de tromperie ou de falsification de denrées. Cela apparaît nécessaire pour rétablir une juste proportion entre les bénéfices issus des infractions et la répression judiciaire – il suffit de penser à l'affaire de la viande de cheval ou à celle des prothèses PIP. Il convient toutefois de préciser le mode de calcul des amendes proportionnelles au chiffre d'affaires.

L'efficacité de bon nombre des dispositions dépendra de la capacité de la DGCCRF à les mettre en œuvre. Or, depuis 2007, ses effectifs ont connu une réduction drastique, source de dysfonctionnements et de baisse d'activité, dans un contexte de restructuration des services déconcentrés de l'État du fait de la réforme de l'administration territoriale de l'État, comme l'a souligné Antoine Lefèvre dans son avis budgétaire sur les crédits de la DGCCRF au nom de notre commission. Sans une administration dotée de moyens suffisants pour accomplir sa mission de contrôle économique, les meilleures lois en la matière demeureront sans effet réel. La mise en place tant attendue de l'action de groupe, qui pourra s'engager à l'initiative des associations, ne doit pas masquer le rôle primordial des pouvoirs publics en matière de protection des consommateurs.

Sous réserve des amendements que je vais vous soumettre, je propose à la commission de donner un avis favorable à l'adoption de ce projet de loi. Je sollicite en outre de la commission un mandat pour redéposer, avec les adaptations et coordinations nécessaires, les amendements qui n'auraient pas été retenus par la commission des affaires économiques, ainsi que des amendements de cohérence avec la position de notre commission.

**M. Jean-Pierre Sueur, président.** – En effet, en plus des textes, déjà nombreux, qui nous ont été soumis au cours de cette session extraordinaire, nous devons examiner deux textes qui seront débattus en septembre. Notre tâche est ample et lourde.

**M. Jean-Jacques Hyest.** – Voilà plus de dix ans que notre commission discute des actions de groupe. Le plus important travail conduit sur ce sujet est celui de MM. Béteille et Yung, qui a abouti à une proposition de loi. Le système proposé est satisfaisant, parce qu'il se limite aux associations agréées, se conformant ainsi aux récentes préconisations de l'Union européenne. M. Béteille suggérerait que nous fassions agréer ces associations sur le plan judiciaire, et non administratif. Pourquoi pas ? Adopter le système américain, qui d'ailleurs est plus complexe qu'on ne le dit, nous exposerait à de grands risques. Les amendements du rapporteur corrigent ce texte, qui ne traite que des préjudices matériels, de certains risques juridiques.

Nous avons également beaucoup débattu du désendettement. Un rapport que j'avais rédigé établissait que le fichier positif pouvait être utilisé à des fins commerciales, comme c'est le cas en Grande Bretagne, où des pratiques de *scoring*

tendent à endetter au maximum ceux qui ne le sont pas encore. Son coût est considérable, mais le fichier responsabilisera incontestablement les établissements de crédit. Il serait déjà bien de supprimer le crédit *revolving*. Enfin, le Gouvernement a-t-il corrigé le texte après passage en Conseil d'État ou a-t-il choisi la voie d'un amendement ?

**Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis.** – Le Gouvernement a introduit cette disposition par voie d'amendement à l'Assemblée nationale.

**M. Thani Mohamed Soilihi.** – Je remercie et félicite Mme le rapporteur pour la qualité du travail qu'elle a accompli dans des délais très contraints. Rendre enfin possibles les actions de groupe constitue une étape supplémentaire dans la défense des consommateurs. Ce projet complète utilement la loi sur la régulation économique votée l'an dernier pour lutter contre la vie chère outre-mer. Pour que ces dispositions soient efficaces, il faut que les moyens, et en particulier ceux de la DGCCRF, soient à la hauteur.

**Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis.** – C'est vrai, les actions de groupe sont discutées depuis longtemps au Sénat, et notamment dans notre commission. Lors de l'examen du texte sur la consommation de M. Lefebvre en 2011, j'avais introduit par voie d'amendement la proposition de loi de MM. Béteille et Yung concernant les actions de groupe. Mes amendements nous prémunissent contre des risques juridiques. Un gros travail a été réalisé sur le fichier positif pour le groupe de travail inter-commissions. Son détournement à des fins commerciales, que vous évoquez à juste titre, est clairement prohibé par le texte, qui prévoit des sanctions suffisamment fortes pour être dissuasives. L'un de mes amendements prévoit que son coût soit à la charge des organismes bancaires, comme c'est le cas pour la centrale des crédits en Belgique. À la suite des observations du Conseil d'État, le périmètre de ce fichier a été corrigé : il ne concernera plus une vingtaine mais une dizaine de millions de personnes. Les crédits immobiliers, en particulier, en ont été retirés, ainsi que les autorisations de découvert de plus de trois mois inutilisées, ce qui rend le fichier acceptable, au regard de l'exigence de proportionnalité des moyens aux fins.

Thani Mohamed Soilihi a raison, toute loi, pour être appliquée, réclame des moyens. En l'occurrence, il s'agit surtout de ceux de la DGCCRF.

## EXAMEN DES AMENDEMENTS

### *Article 1<sup>er</sup>*

**Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis.** – L'amendement n° 2 apporte une précision en ajoutant au mot « similaire » les mots « ou identique ».

*L'amendement n° 2 est adopté.*

**Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis.** – L'amendement n° 3 précise la rédaction de l'alinéa 9.

**M. Alain Richard.** – Tout cela représente d'importants circuits monétaires : l'action de groupe est une véritable machine à cash pour les professions juridiques. Le texte prévoit que ces actions seront conduites par des associations :

instaure-t-il un garde-fou qui limite les recettes qu'elles en retireront ? Je connais une organisation syndicale qui poursuit toutes les grandes surfaces ouvrant le dimanche : c'est pour elle une opération rentable. Les associations sont bien sûr éminemment respectables, mais la tentation de prendre un pourcentage existe.

**Mme Esther Benbassa.** – Je travaille sur une *class action* contre les discriminations : en principe, les associations ne touchent pas de pourcentage. Lorsqu'un million et demi de travailleurs ont fait un procès à WalMart, ce sont eux et non l'association qui auraient été indemnisés si le procès avait abouti.

**Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis.** – Les associations perçoivent uniquement des indemnités pour frais de gestion. L'amendement n° 10 attribue au juge la fixation des conditions de perception et de réversion par l'association des indemnités dues aux consommateurs. Il s'agit uniquement d'associations agréées au niveau national.

**M. Alain Richard.** – Cela donne un prix à l'agrément...

*L'amendement n° 3 est adopté.*

**Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis.** – L'amendement n° 4 prévoit qu'en cas de concurrence d'actions de groupe sur les mêmes faits, une association parmi les requérantes soit désignée chef de file soit par elles, soit par le juge.

*L'amendement n° 4 est adopté.*

**Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis.** – L'amendement n° 5 précise que le juge statue sur la responsabilité du professionnel au vu des cas d'espèce que l'association requérante lui soumet, afin d'éviter que des actions de groupe prospèrent de manière artificielle, sans préjudice réel constaté. Il reprend l'une des dispositions adoptées par le Sénat en 2011.

*L'amendement n° 5 est adopté.*

**Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis.** – L'amendement n° 6 précise qu'il revient au juge de déterminer le type de préjudices susceptibles d'être réparés, et cela en amont de la procédure.

*L'amendement n° 6 est adopté.*

**Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis.** – L'amendement n° 7 supprime l'alinéa 15 qui rappelle une règle qui existe déjà.

*L'amendement n° 7 est adopté.*

**Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis.** – L'amendement n° 8 est rédactionnel : il isole, pour plus de clarté, dans un même article, l'ensemble des dispositions relatives à la publicité du jugement et à la jonction au groupe.

*L'amendement n° 8 est adopté.*

**Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis.** – L'amendement n° 9 réécrit les dispositions relatives à l'adhésion au groupe. Il en conserve l'esprit mais les isole dans deux articles distincts pour plus de lisibilité.

*L'amendement n° 9 est adopté.*

**Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis.** – L'amendement n° 1 est un amendement de repli.

*L'amendement n° 1 est adopté.*

**Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis.** – C'est de l'amendement n° 10 que je parlais tout à l'heure à propos de la perception et de la réversion par l'association des indemnités dues aux consommateurs.

*L'amendement n° 10 est adopté.*

**Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis.** – L'amendement n° 11 est rédactionnel.

*L'amendement n° 11 est adopté.*

**Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis.** – L'amendement n° 12 aménage la procédure simplifiée afin de garantir les droits de la défense du professionnel et d'éviter la censure par le Conseil constitutionnel. Cette procédure spéciale adoptée par l'Assemblée nationale est en effet dérogatoire aux principes directeurs du procès puisqu'elle en inverse le déroulement normal. Que le professionnel soit condamné avant de pouvoir se défendre est inédit. Il faudrait qu'il se place sciemment en infraction par rapport au premier jugement en refusant de l'exécuter pour que s'ouvre une seconde instance au cours de laquelle il pourra faire valoir sa défense. Lors des auditions, les professeurs Jean Calais-Auloy et Emmanuel Jeuland ont considéré qu'une telle atteinte aux droits de la défense faisait douter de la conformité du dispositif à la Constitution.

*L'amendement n° 12 est adopté.*

**Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis.** – L'amendement n° 13 garantit aux consommateurs un recours contre l'association pour toutes les difficultés d'adhésion au groupe qu'ils rencontreraient.

*L'amendement n° 13 est adopté.*

**Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis.** – L'amendement n° 14 donne à l'association qui porte l'action de groupe la possibilité de conduire une médiation en son nom.

*L'amendement n° 14 est adopté.*

**Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis.** – L'amendement n° 15 prévoit que le juge, en homologuant l'accord négocié entre l'association et le professionnel, s'assurera qu'il est bien conforme aux intérêts des consommateurs susceptibles d'appartenir au groupe.

*L'amendement n° 15 est adopté.*

**Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis.** – L'amendement n° 16 apporte une précision : le juge vérifie que les conditions de la médiation sont bien conformes à l'intérêt des membres du groupe.

*L'amendement n° 16 est adopté.*

*L'amendement rédactionnel n° 17 est adopté.*

**Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis.** – L'amendement n° 18 autorise l'engagement de l'action de groupe relative à un manquement à des règles de concurrence, avant que la décision de l'autorité compétente soit devenue définitive. Ainsi, les droits du consommateur sont-ils garantis, et ceux du professionnel, préservés.

*L'amendement n° 18 est adopté.*

*L'amendement rédactionnel n° 19 est adopté, ainsi que l'amendement n° 20.*

**Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis.** – Il convient d'appliquer à l'action de groupe la règle de droit commun selon laquelle lorsqu'une instance résulte de la jonction de plusieurs actions reposant sur le même fondement, le montant des prétentions qui détermine si le jugement sera susceptible ou non d'appel est celui de la plus élevée. Cela évitera qu'une action de groupe soit susceptible d'appel, alors que, selon les règles du droit commun, l'action résultant de la jonction de toutes les actions individuelles correspondantes ne l'aurait pas été.

Toutefois la règle pourrait être trop sévère pour le professionnel si, quelle que soit la faiblesse du montant individuel des réparations, leur nombre était très élevé. C'est pourquoi l'amendement n° 21 prévoit un double plafond : que le montant le plus élevé des prétentions présentées soit inférieur à une certaine somme, par exemple 100 euros, et que le montant total des prétentions soit connu et inférieur à un autre seuil fixé par décret, qui pourrait être de 10 000 ou 100 000 euros. Ainsi, pour de faibles contentieux, portant sur un nombre restreint de consommateur, la procédure d'indemnisation serait accélérée.

**M. Alain Richard.** – S'agit-il de la somme totale des demandes ?

**Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis.** – Oui.

*L'amendement n° 21 est adopté.*

*L'amendement de coordination n° 22 est adopté.*

## **Article 2**

**Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis.** – L'amendement n° 23 corrige une erreur de référence.

*L'amendement n° 23 est adopté.*

**Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis.** – L'amendement n° 24 supprime l'alinéa 4 qui interdit les actions de groupe pour des manquements en matière de concurrence définitivement constatés par l'Autorité de la concurrence avant la promulgation de la loi. Pourquoi priver les victimes du droit d'obtenir réparation par une action de groupe alors que la faute du professionnel aurait été définitivement établie ? Les représentants des entreprises ont salué cette disposition, estimant que l'amende infligée par l'Autorité de la concurrence incluait le préjudice porté au consommateur, ce qui en expliquait le montant élevé. Le président de l'Autorité de la concurrence a fortement démenti cette affirmation : les sanctions infligées ont simplement une vocation punitive et ne sont pas destinées à compenser une réparation impossible du préjudice.

L'interdiction prévue par le projet de loi est curieuse : un autre article du texte empêche que l'action ne porte sur des faits trop anciens, puisqu'il interdit de l'engager plus de cinq ans après que la décision est devenue définitive. Les intérêts des entreprises apparaissent suffisamment protégés, mais les consommateurs sont traités de façon inégale selon que le manquement, qui peut pourtant remonter aux mêmes dates, aura fait l'objet d'une décision définitive ou non au moment de la promulgation de la loi, ou selon qu'il sera intervenu dans le champ de la consommation ou dans celui de la concurrence. Or l'exigence constitutionnelle d'égalité impose que les différences éventuelles de traitement soient justifiées par l'intérêt général et en rapport avec l'objet de la loi.

N'envoyons pas un mauvais signe aux consommateurs. Il est souhaitable que les entreprises concernées s'engagent dès à présent dans une médiation susceptible de régler le litige de manière satisfaisante. Interdire l'action de groupe prive les associations d'un aiguillon légitime dont les associations manquent cruellement. Aucun consommateur n'a été indemnisé du préjudice causé par le cartel de la téléphonie mobile.

**M. Alain Richard.** – A entendre Mme le rapporteur, j'ai du mal à comprendre que des responsables politiques rationnels aient voté un tel texte. J'aimerais bien connaître les motifs du vote de l'Assemblée nationale !

*L'amendement n° 24 est rejeté.*

**Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis.** – A l'imprécise notion de saisine de l'autorité compétente en matière de concurrence, l'amendement n° 25 substitue l'ouverture d'une enquête ou d'une procédure.

*L'amendement n° 25 est adopté.*

### **Article 3**

**Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis.** – L'amendement n° 26 est rédactionnel : il modifie la définition du consommateur en remplaçant les mots « commerciale, industrielle, artisanale ou libérale » par « professionnelle ».

*L'amendement n° 26 est adopté.*

### **Article 5**

**Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis.** – Concernant le dispositif Pacitel, l'amendement n° 27 reprend une disposition déjà adoptée à deux reprises par le Sénat, dans le cadre d'une proposition de loi déposée par M. Mézard et rapportée par M. Pillet, puis sous forme d'un amendement au projet de loi de M. Lefebvre. Il prescrit le principe du recueil par l'opérateur du consentement exprès de l'abonné téléphonique pour l'utilisation de ses données personnelles à des fins de prospection directe par un tiers au contrat.

**M. Jean-Jacques Hyest.** – Il faut persévérer.

*L'amendement n° 27 est adopté.*

**Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis.** – L'amendement n° 28 clarifie les conditions de remboursement d'un client qui retourne un bien dans le cadre d'un contrat de vente à distance, au titre de son droit de rétractation dans les quatorze jours.

*L'amendement n° 28 est adopté.*

**Article 6**

*L'amendement rédactionnel n° 29 est adopté, ainsi que l'amendement n° 30.*

**Article 7**

**Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis.** – L'amendement n° 31 précise que la garantie commerciale reste valable, même si les conditions de l'article 211-15 du code de la consommation ne sont pas toutes respectées.

*L'amendement n° 31 est adopté.*

**Article 7 ter**

**Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis.** – L'article 7 *ter* est un cavalier : il concerne la protection des personnes vis-à-vis du traitement des données à caractère personnel et non de la défense des consommateurs, d'où l'amendement de suppression n° 32.

*L'amendement n° 32 est adopté.*

**Article 19 quinquies**

**Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis.** – L'article 19 *quinquies* introduit à l'Assemblée nationale est inspiré par le souci légitime de protéger un conjoint des dettes contractées par l'autre conjoint mais réduit la protection garantie par l'article 220 du code civil. L'amendement n° 33 le supprime à titre conservatoire pour le retravailler.

*L'amendement n° 33 est adopté.*

**Article 20**

**Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis.** – L'amendement n° 34 clarifie le champ d'application du texte afin qu'il ne vise que les assurances dites affinitaires, et dans le but de réduire le phénomène de multi-assurances.

*L'amendement n° 34 est adopté.*

**Article 20 bis**

*L'amendement rédactionnel n° 35 est adopté.*

**Article 21**

**Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis.** – L'amendement n° 36 est rédactionnel.

*L'amendement n° 36 est adopté.*

**Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis.** – L'amendement n° 37 renvoie au droit commun des modalités matérielles de résiliation par l'assuré, notamment par lettre recommandée.

*L'amendement n° 37 est adopté.*

**Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis.** – L'amendement n° 38 supprime des alinéas inutiles.

*L'amendement n° 38 est adopté.*

**Article 21 ter**

*L'amendement rédactionnel n° 39 est adopté.*

**Article 21 quater**

**Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis.** – Amendement de codification, l'amendement n° 40 élargit les cas dans lesquels l'assureur doit informer les assurés et le grand public du montant des garanties qu'il propose au titre d'une complémentaire santé, afin de pouvoir les comparer avec celles offertes sur le marché.

*L'amendement n° 40 est adopté.*

**Article 22 bis**

**Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis.** – L'amendement n° 41 précise que le registre national des crédits est géré par la Banque de France, à l'instar du fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP), et non seulement « placé sous sa responsabilité », formule imprécise.

**M. Alain Richard.** – La Banque de France a-t-elle donné son accord ? La question s'était déjà posée, et la Banque de France avait de bonnes raisons de proposer que ce fichier soit géré par les professionnels.

**Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis.** – Différents fichiers sont déjà gérés par la Banque de France, en particulier le FICP.

**M. Alain Richard.** – Ce n'est pas la même ampleur !

*L'amendement n° 41 est adopté.*

*L'amendement rédactionnel n° 42 est adopté.*

**Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis.** – L'amendement n° 43 met en place un comité de suivi du registre national des crédits aux particuliers, dont la composition et les missions seraient précisés non par un décret en Conseil d'État, mais par la loi. A l'instar du comité d'accompagnement de la centrale belge des crédits aux particuliers, qui est composée de représentants des consommateurs, des prêteurs, des administrations concernées et de l'équivalent belge de la CNIL, ce comité doit avoir un rôle de contrôle et de supervision. Il devra être constitué dès la publication de la loi.

**M. Alain Richard.** – Tout cela est réglementaire !

**Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis.** – Rien n'interdit de l'inscrire dans le texte.

*L'amendement n° 43 est rejeté.*

**Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis.** – L'amendement n° 44 supprime l'enregistrement dans le registre des personnes physiques se portant caution dans le crédit à la consommation.

**M. Alain Richard.** – Un caution ou un prêt ne sont-ils pas des engagements ? Il s'agit d'empêcher les gens de s'engager au-delà de leurs capacités.

Les cautions et garanties des collectivités territoriales sont incluses dans le plafond d'engagement.

**Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis.** – Cette disposition porte atteinte à la vie privée, je propose de la retirer. Pour les particuliers, les cautions concernent presque toujours l'achat de véhicules automobiles. Les crédits immobiliers ne sont pas inscrits dans le fichier positif.

**M. Alain Richard.** – C'est une erreur !

**Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis.** – Y inscrire les cautions ne me semble pas justifié.

**M. Alain Richard.** – Qu'y restera-t-il ?

*L'amendement n° 44 est rejeté.*

**Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis.** – L'amendement n° 45 supprime le mot « obligatoirement », qui est inutile.

*L'amendement n° 45 est adopté.*

*L'amendement rédactionnel n° 46 est adopté.*

**Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis.** – L'amendement n° 47 prévoit la consultation du fichier par les organismes prêteurs avant l'octroi d'un crédit immobilier.

**M. Alain Richard.** – J'ai du mal à comprendre. Si les crédits immobiliers ne figurent pas dans le fichier, quel est l'intérêt de le consulter ? La seule information sur leur existence sera-t-elle déclarative ? Le surendettement résulte en général d'une accumulation de fausses déclarations.

**Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis.** – Je propose que nous débattions du fichier positif en séance. Le Gouvernement n'a pas prévu de faire figurer les crédits immobiliers dans le fichier, pour répondre aux critiques sur la proportionnalité. Avant d'octroyer un crédit immobilier, le prêteur peut consulter les données négatives, c'est-à-dire le FICP. Cet amendement lui donne la possibilité de consulter aussi les données positives.

*L'amendement n° 47 est adopté.*

**Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis.** – L'amendement n° 48 précise que la consultation du registre par les prêteurs donne lieu à un paiement, à l'instar de ce qui a été prévu pour la centrale belge, destiné à financer ses coûts.

*L'amendement n° 48 est adopté.*

**Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis.** – L'amendement n° 49 tombe.

*L'amendement n° 49 est retiré.*

*L'amendement rédactionnel n° 50 est adopté.*

**Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis.** – L'amendement n° 51 est rédactionnel.

*L'amendement n° 51 est adopté.*

**Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis.** – L'amendement n° 52 tombe.

*L'amendement n° 52 devient sans objet.*

*L'amendement rédactionnel n° 53 est adopté.*

**Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis.** – L'amendement n° 54 remplace les mots « notamment des » par le mot « les » pour que la liste soit plus complète.

*L'amendement n° 54 est adopté.*

**Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis.** – L'amendement n° 55 vise à ce que l'identifiant attribué à chaque emprunteur fasse bien partie des informations qui pourront figurer dans le registre.

*L'amendement n° 55 est adopté.*

**Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis.** – Pour être réellement efficace, le registre devra fonctionner en temps réel et délivrer sans délai aux prêteurs les informations qui y sont enregistrées, comme c'est le cas de la centrale belge. Voilà pourquoi l'amendement n° 56 prévoit que les données collectées dans le registre seront restituées sans délai en cas de consultation.

*L'amendement n° 56 est adopté, ainsi que l'amendement rédactionnel n° 57.*

**Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis.** – L'amendement n° 58 tombe.

*L'amendement n° 58 devient sans objet.*

**Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis.** – L'amendement n° 59 est de conséquence.

*L'amendement n° 59 est adopté.*

**Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis.** – L'amendement n° 60 tombe.

*L'amendement n° 60 devient sans objet, ainsi que l'amendement n° 61.*

**Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis.** – L'amendement n° 62 supprime une redondance.

*L'amendement n° 62 est adopté.*

**Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis.** – Les établissements prêteurs encourent une sanction pécuniaire lorsqu'ils ne satisfont pas à leur obligation de déclaration auprès du registre, mais aussi à leur obligation de consultation. Plutôt qu'une peine d'amende peu dissuasive, l'amendement n° 63 attribue à l'autorité de contrôle prudentiel et de résolution la compétence de prononcer des sanctions, en fonction de la gravité du manquement, avec toute la palette des sanctions à sa disposition, y compris pécuniaires.

*L'amendement n° 63 est adopté.*

**Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis.** – L'amendement n° 64 prévoit qu'un décret en Conseil d'État précisera les informations que les prêteurs doivent conserver lorsqu'ils consultent le registre. Je le rectifie pour supprimer la mention du comité de suivi.

**M. Alain Richard.** – Le registre sera-t-il financé par la redevance prévue pour la consultation ?

**Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis.** – Tout à fait.

**M. Alain Richard.** – La redevance sera-t-elle la même pour un crédit de 2 000 euros et pour un prêt de 300 000 euros ?

**Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis.** – C'est déjà le cas pour le FICP.

**M. Alain Richard.** – Cela rend d'autant plus inexplicable que les crédits immobiliers n'y figurent pas. Mais mieux vaut faire payer les pauvres : ils sont plus nombreux...

**Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis.** – Le texte ne prévoyait rien. C'est nous qui introduisons une disposition. Enfin, la consultation est identique.

**M. Jean-Pierre Sueur, président.** – M. Richard nous préparera peut-être un amendement fixant un droit proportionnel.

**M. Alain Richard.** – On légifère d'un geste désinvolte.

*L'amendement n° 64 rectifié est adopté, ainsi que l'amendement de coordination n° 65.*

#### **Article 22 quater**

*L'amendement de coordination n° 66 est adopté.*

#### **Article 22 quinquies**

*L'amendement de précision n° 67 est adopté.*

#### **Article 22 sexies**

**Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis.** – Avec l'amendement n° 68, le nouveau registre reprendra les informations antérieures mais encore valides du FICP.

*L'amendement n° 68 est adopté.*

**Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis.** – L'amendement n° 69 organise la reprise du stock des contrats à la consommation, comme les Belges l'ont fait en trois mois. Un décret en Conseil d'État en précisera les conditions. Ni la Banque de France, ni l'État n'en supporteront la charge : celle-ci sera financée par la tarification à laquelle les établissements prêteurs seront soumis.

**M. Alain Richard.** – Dès lors que les recettes viendront *a posteriori*, je comprends que la Banque de France ne soit pas enchantée d'une opération qui représente plusieurs dizaines de millions.

**Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis.** – Le premier tarif prendra ces coûts en compte.

**M. Alain Richard.** – Cela implique une charge nouvelle pour la Banque de France.

*L'amendement n° 69 est adopté.*

**Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis.** – L'amendement n° 70 précise que le rapport d'évaluation du registre analysera son efficacité contre le surendettement.

**M. Jean-Jacques Hiest.** – Il peut le faciliter.

*L'amendement n° 70 est adopté.*

#### **Article 25**

*L'amendement rédactionnel n° 71 est adopté, ainsi que l'amendement n° 72.*

#### **Article 28**

*L'amendement n° 73 est adopté.*

#### **Article 48**

**Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis.** – L'amendement n° 74 aligne les pouvoirs de relevé d'identité des agents de la DGCCRF sur ceux des agents de police judiciaire adjoints.

*L'amendement n° 74 est adopté.*

**Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis.** – L'objet de l'amendement n° 75 est d'encadrer le rôle des personnes qualifiées auxquelles la DGCCRF fait appel durant ses contrôles.

*L'amendement n° 75 est adopté.*

#### **Article 49**

**Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis.** – L'amendement n° 76 encadre davantage les perquisitions nocturnes dans les locaux professionnels.

*L'amendement n° 76 est adopté.*

#### **Article 50**

**Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis.** – L'amendement n° 77 limite à ce qui est seulement nécessaire les pouvoirs de la DGCCRF pour répondre aux demandes d'avis d'autres autorités publiques.

*L'amendement n° 77 est adopté.*

#### **Article 52**

**Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis.** – L'amendement n° 78 est de coordination avec celui que nous avons adopté à l'article 48.

*L'amendement n° 78 est adopté, ainsi que l'amendement de coordination n° 79.*

### *Article 53*

**Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis.** – Le juge judiciaire est le juge naturel du droit de la consommation. Inspiré de la position de l'Assemblée nationale et du Sénat en 2011, l'amendement n° 80 consacre sa compétence pour connaître des sanctions et injonctions prononcées par la DGCCRF.

**M. Alain Richard.** – Y a-t-il des précédents ?

**Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis.** – Oui, par exemple pour les sanctions prononcées par l'Autorité de la concurrence.

**M. Jean-Jacques Hyst.** – L'amendement n° 80 est raisonnable.

*L'amendement n° 80 est adopté, ainsi que l'amendement n° 81.*

**Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis.** – L'amendement n° 82 organise la publicité des sanctions administratives, conformément à la position du Sénat en 2011.

*L'amendement n° 82 est adopté.*

**Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis.** – L'amendement n° 83 énonce le principe du non-cumul des sanctions prononcées par la DGCCRF, sans exception, comme le fait l'article 59 pour les amendes en cas de manquement aux règles de la concurrence.

*L'amendement n° 83 est adopté.*

### *Article 59*

**Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis.** – L'amendement n° 84 confirme la compétence du juge judiciaire.

*L'amendement n° 84 est adopté.*

### *Article 64*

**Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis.** – L'amendement n° 85 assure un meilleur respect du principe de légalité des délits et des peines.

**M. Alain Richard.** – Et de la Déclaration des droits de l'homme...

*L'amendement n° 85 est adopté.*

### *Article 65*

**Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis.** – L'amendement n° 86 a le même objet que le précédent.

*L'amendement n° 86 est adopté.*

### *Article 67*

**Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis.** – L'amendement n° 87 s'inscrit dans la même logique.

*L'amendement n° 87 est adopté.*

### *Article 73*

**Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis.** – Voilà la quatrième fois depuis 2008 qu'il nous est proposé d'habiliter le Gouvernement à refondre le droit de la consommation par ordonnance et à droit constant, d'où l'amendement n° 88.

**M. Jean-Pierre Sueur, président.** – Pourquoi ne pas prévoir des délais plus longs, pourvu qu'ils soient respectés ?

**M. Jean-Jacques Hyest.** – L'habilitation précédente a été réduite sans succès.

**M. Michel Mercier.** – Il n'y a pas de texte sans une habilitation à procéder par ordonnance.

**M. Alain Richard.** – Michel Rocard parlait des gens qui tirent sur les pousses de blé pour les faire pousser plus vite... La codification est assurée par des personnes qui assument d'autres tâches : il n'y a pas de codificateur à plein temps. Quand je les écoute, à la commission de codification, où je vous représente, je mesure que des injonctions comme celle-là n'ont aucune pertinence : si l'habilitation est trop courte, on en prendra une autre lorsqu'ils auront achevé leur travail. Or, il y a de quoi faire sur le code de la consommation, même si ce n'est pas le plus mal rédigé.

**M. Christian Cointat.** – Je suis tout à fait de l'avis d'Alain Richard.

**M. Jean-Pierre Sueur, président.** – La sagesse serait peut-être de laisser le délai de vingt-quatre mois, quitte à souligner durant le débat que nous souhaiterions qu'il pût être respecté.

*L'amendement n° 88 est retiré.*

**Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis.** – L'amendement n° 89 supprime du champ de l'habilitation pour refondre le code de la consommation les dispositions qui ne relèvent pas de la codification à droit constant, c'est-à-dire les pouvoirs d'enquête.

**M. Michel Mercier.** – Très bien !

*L'amendement n° 89 est adopté.*

**M. Jean-Pierre Sueur, président.** – Nous donnons mandat à Mme Bonnefoy pour défendre tous les amendements que nous venons d'adopter devant la commission des affaires économiques, puis redéposer au nom de notre commission ceux qui n'auront pas été retenus.

**ANNEXE 1**  
**AMENDEMENTS PRÉSENTÉS**  
**PAR LA COMMISSION DES LOIS**

**Article 1<sup>er</sup>**

*Amendement n° 1*

Alinéa 18, deuxième phrase  
Supprimer cette phrase.

*Amendement n° 2*

Alinéa 6  
Après le mot :  
similaire  
Insérer le mot :  
ou identique

*Amendement n° 3*

Alinéa 9  
Rédiger ainsi cet alinéa :  
L'action de groupe ne peut porter que sur la réparation des préjudices patrimoniaux résultant des dommages matériels subis par les consommateurs.

*Amendement n° 4*

Alinéa 9  
Après cet alinéa, insérer un alinéa ainsi rédigé :  
Lorsque plusieurs associations introduisent une action portant sur les mêmes faits, elles désignent l'une d'entre elles pour conduire celle qui résulte de la jonction de leurs différentes actions. À défaut, cette désignation est effectuée par le juge.

*Amendement n° 5*

Alinéa 13

Rédiger ainsi la première phrase :

Le juge statue sur la responsabilité du professionnel au vu des cas individuels présentés par l'association requérante.

*Amendement n° 6*

Alinéa 14, première phrase

1) Remplacer les mots :

le montant des préjudices

par les mots :

les préjudices susceptibles d'être réparés

2) Après le mot :

défini

insérer les mots :

, ainsi que leur montant

*Amendement n° 7*

Alinéa 15

Supprimer cet alinéa.

*Amendement n° 8*

Alinéa 16

Rédiger ainsi cet alinéa :

« *Art. L. 423-3-1.* – S'il juge que la responsabilité du professionnel est engagée, le juge ordonne par la même décision les mesures adaptées pour en informer les consommateurs susceptibles d'appartenir au groupe.

Alinéa 17

1) Rédiger ainsi le début de cet alinéa :

« Les mesures de publicité du jugement sont à la charge du professionnel. Elles ne peuvent [*le reste sans changement...*] »

2) À la fin de cette phrase, remplacer le mot :

et

par le mot :

ni

*Amendement n° 9*

Alinéa 18

1) Rédiger ainsi cet alinéa :

« Art. L. 423-3-... . – Dans la même décision prononçant la responsabilité du professionnel, le juge fixe le délai dont disposent les consommateurs pour adhérer au groupe afin d’obtenir la réparation de leur préjudice. Ce délai ne peut être inférieur à deux mois ni supérieur à six mois après l’achèvement des mesures de publicité ordonnée par lui.

Il détermine les modalités de cette adhésion.

L’adhésion au groupe vaut mandat aux fins d’indemnisation au profit de l’association requérante. Le juge détermine, à cet effet, les conditions dans lesquelles l’association perçoit, gère et reverse aux intéressés les indemnités qui leur sont dues.

L’adhésion au groupe ne vaut ni n’implique adhésion à l’association requérante.

2) Après cet alinéa, insérer un alinéa ainsi rédigé :

« Art. L. 423-3-.... – Le juge fixe le délai dans lequel doit intervenir la réparation des préjudices des consommateurs lésés, ainsi que celui ouvert, à cette échéance, à ceux dont la demande n’aurait pas été satisfaite, pour le saisir en application du deuxième alinéa de l’article L. 423-6.

*Amendement n° 10*

Alinéa 18

Après cet alinéa, insérer un alinéa ainsi rédigé :

Le juge détermine à cet effet, les conditions dans lesquelles l’association perçoit, gère et reverse aux intéressés les indemnités qui leur sont dues

*Amendement n° 11*

Alinéa 19

Rédiger ainsi le début de cet alinéa :

« Art. L. 423-3-... . – Lorsqu’il statue [*le reste sans changement...*]

*Amendement n° 12*

Alinéas 24 à 27

Remplacer ces alinéas par sept alinéas ainsi rédigés:

« Art. L. 423-4-1. – Lorsque tous les consommateurs lésés sont identifiés, le juge peut, après avoir statué sur la responsabilité du professionnel, condamner

ce dernier à les indemniser directement et individuellement, dans un délai et selon des modalités qu'il fixe.

« Le juge ordonne, aux frais du professionnel, les mesures nécessaires pour informer individuellement les consommateurs concernés, afin de leur permettre d'accepter d'être indemnisés dans les termes de la décision.

« Ces mesures ne peuvent être mises en œuvre qu'une fois que la décision n'est plus susceptible de recours ordinaires ou de pourvoi en cassation.

« Dans un délai fixé par le juge, le professionnel peut s'opposer au versement ordonné pour les consommateurs qu'il désigne, pour un motif tiré de leur situation particulière et qui n'a pas été examiné dans la décision initiale. Il saisit à cette fin le juge, qui statue, dans un même jugement, sur toutes les demandes d'indemnisation non satisfaites.

« Le jugement mentionné au premier alinéa est exécutoire pour les indemnisations individuelles qui n'ont pas fait l'objet d'une opposition.

« L'association requérante représente les consommateurs lésés aux fins de l'exécution forcée du premier et, pour les indemnisations frappées d'opposition, du second jugement mentionnés, respectivement, au premier et au quatrième alinéas.

« Le premier alinéa de l'article L. 423-6 est applicable à la présente procédure d'action de groupe simplifiée.

#### *Amendement n° 13*

Alinéa 31

1) Après les mots :

s'élèvent

insérer les mots :

entre l'association, le professionnel ou les consommateurs,

2) Remplacer les mots :

la phase

par les mots :

des phases d'adhésion au groupe et de liquidation des préjudices

#### *Amendement n° 14*

Alinéa 36

Rédiger ainsi le début de cet alinéa :

« Art. L. 423-8. – Seule l'association requérante peut participer, au nom du groupe, à [*le reste sans changement...*]

*Amendement n° 15*

Alinéa 37

Après les mots :

juges, qui

Insérer les mots :

vérifie s'il est conforme aux intérêts de ceux auxquels il a vocation à s'appliquer et

*Amendement n° 16*

A. - Alinéa 37, deuxième phrase

1) Après les mots :

précise

insérer les mots :

les mesures de publicité nécessaires pour informer les consommateurs concernés de la possibilité d'y adhérer, ainsi que

2) Après les mots :

et modalités

rédigé ainsi la fin de la phrase :

de cette adhésion.

B. - Alinéa 38

Supprimer cet alinéa.

*Amendement n° 17*

Alinéa 41

Supprimer les mots :

par les requérants

*Amendement n° 18*

Alinéa 41

1) Avant les mots :

l'action mentionnée

insérer les mots :

la responsabilité du professionnel ne peut être prononcée dans le cadre de

2) Supprimer les mots :

ne peut être engagée devant le juge

3) Remplacer les mots :

de recours

par les mots :

des voies de recours ordinaires ni de pourvoi en cassation

*Amendement n° 19*

Alinéa 43

Après les mots :

compter de la

Rédiger ainsi la fin de l'alinéa :

date à laquelle la décision mentionnée à l'article L. 423-10 n'est plus susceptible des voies de recours ordinaires ni de pourvoi en cassation

*Amendement n° 20*

Alinéa 44

Rédiger ainsi le début de cet alinéa :

« Par dérogation au deuxième alinéa de l'article L. 423-3-1, le juge [*le reste sans changement...*]

*Amendement n° 21*

Alinéa 47

Avant cet alinéa, insérer un alinéa ainsi rédigé :

« Art. L. 423-12 A. – Les décisions prévues aux articles L. 423-3, L. 423-4-1 et L. 423-6 sont rendues en dernier ressort lorsque le montant le plus élevé des prétentions présentées est inférieur à une somme fixée par décret, que leur montant total est déterminé et qu'il ne dépasse pas un seuil fixé par décret.

*Amendement n° 22*

Alinéa 51

Remplacer les mots :

et les mêmes manquements

par les mots :

les mêmes manquements et la réparation des mêmes préjudices

## **Article 2**

### *Amendement n° 23*

Alinéa 3

Après le mot :

référence :

Rédiger ainsi la fin de l'alinéa :

« et L. 211-12 » est remplacée par les références : « , L. 211-12 et L. 211-15 ».

### *Amendement n° 25*

Alinéa 6

1) Rédiger ainsi le début de cet alinéa :

« L'ouverture d'une enquête ou d'une procédure devant l'Autorité de la concurrence, une autorité nationale de la concurrence d'un autre État membre de l'Union européenne ou la Commission européenne suspend la prescription  
[*le reste sans changement...*]

2) Rédiger ainsi le début de la seconde phrase de l'alinéa :

La suspension dure jusqu'à [*le reste sans changement...*]

## **Article 3**

### *Amendement n° 26*

Alinéa 2

A la fin de cet alinéa, remplacer les mots :

commerciale, industrielle, artisanale ou libérale

par le mot :

professionnelle

## **Article 5**

### *Amendement n° 27*

A. - Alinéas 69 à 74

Supprimer ces alinéas.

B. - Compléter cet article par trois paragraphes ainsi rédigés :

II. - A. - Après l'article L. 34-5 du code des postes et des communications électroniques, il est inséré un article L. 34-5-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 34-5-1. - Lors de la conclusion d'un contrat de fourniture de service téléphonique au public, l'opérateur de communications électroniques doit recueillir le consentement exprès de l'abonné, personne physique, pour l'utilisation par voie téléphonique, par un tiers au contrat, de ses données à caractère personnel à des fins de prospection directe. »

B - Après le quatorzième alinéa (*m*) de l'article L. 121-83 du code de la consommation, il est inséré un *n* ainsi rédigé :

« *n*) La mention du consentement ou du refus du consommateur quant à l'utilisation de ses données à caractère personnel à des fins de prospection directe. »

III. - Après l'article L. 39-3-1 du code des postes et des communications électroniques, il est inséré un article L. 39-3-2 ainsi rédigé :

« Art. L. 39-3-2. - Les infractions à l'article L. 34-5-1 sont punies d'une amende de 45 000 € »

IV. - A. - Pour les contrats en cours à la date de publication de la présente loi, l'opérateur de communications électroniques recueille le consentement de l'abonné, personne physique, dans le délai d'un an à compter de cette publication selon des modalités fixées par décret.

À défaut de réponse de l'abonné dans le délai de deux mois à compter de la demande de l'opérateur, son consentement est réputé acquis.

B. - Le non-respect de cette obligation est puni de la peine d'amende prévue à l'article L. 39-3-2 du code des postes et des communications électroniques.

#### *Amendement n° 28*

I. - Alinéa 93

A la fin de cet alinéa, supprimer les mots :

, la date retenue étant celle du premier de ces faits

II. - Alinéa 94

Remplacer les mots :

après l'expiration des délais fixés aux deux premiers alinéas

par les mots :

, selon le cas, après l'expiration du délai fixé au premier alinéa ou à compter de la récupération des biens en application du deuxième alinéa

## **Article 6**

### *Amendement n° 29*

Alinéa 3

Remplacer les mots : « la mise en œuvre » par les mots : « les conditions de mise en œuvre ».

### *Amendement n° 30*

Alinéa 4

Remplacer le mot : « contractuelle » par le mot : « commerciale »

## **Article 7**

### *Amendement n° 31*

Après l'alinéa 6, insérer un alinéa ainsi rédigé :

« En cas de non-respect de ces dispositions, la garantie demeure valable. L'acheteur est en droit de s'en prévaloir. »

## **Article 7 ter (nouveau)**

### *Amendement n° 32*

Supprimer cet article.

## **Article 19 quinquies (nouveau)**

### *Amendement n° 33*

Supprimer cet article.

## **Article 20**

### *Amendement n° 34*

I. - Alinéa 2

Rédiger ainsi le début de cet alinéa :

L'assuré qui souscrit un contrat d'assurance constituant le complément d'un bien ou d'un service vendu par un professionnel peut renoncer...

II. - En conséquence, alinéa 5

Supprimer les mots :

qui constituent un complément à un bien ou à un service vendu par un fournisseur et

### **Article 20 bis (nouveau)**

#### *Amendement n° 35*

Rédiger ainsi cet article :

Après l'article L. 113-12 du même code, il est inséré un article L. 113-12-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 113-12-1. - La résiliation unilatérale du contrat d'assurance par l'assureur, dans les cas prévus au présent livre ou en application du premier alinéa de l'article L. 113-12, est motivée.

### **Article 21**

#### *Amendement n° 36*

Alinéa 2, première phrase

Remplacer les mots :

a le droit de

par le mot :

peut

#### *Amendement n° 37*

Alinéa 2, seconde phrase

Supprimer les mots :

, par lettre ou tout autre support durable

#### *Amendement n° 38*

Alinéas 3 à 5

Supprimer ces alinéas.

### **Article 21 ter (nouveau)**

#### *Amendement n° 39*

A. – Alinéa 2, première phrase

Supprimer les mots :

postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi n° ... du ... relative à la consommation

B. – En conséquence, compléter cet article par un paragraphe ainsi rédigé :

II. – Le I est applicable aux contrats souscrits postérieurement à la publication de la présente loi.

### **Article 21 *quater* (nouveau)**

#### *Amendement n° 40*

Rédiger ainsi cet article :

I. – Le chapitre Ier du titre III du livre Ier du code des assurances est complété par un article ainsi rédigé :

« Art. L. 131-3. – Lorsqu'elles communiquent avec leurs assurés ou avec le public, les entreprises d'assurance régies par le présent code qui commercialisent des contrats d'assurance complémentaire en matière de santé mentionnent les conditions de prise en charge de façon simple, normalisée et chiffrée, pour les frais de soins parmi les plus courants ou parmi ceux pour lesquels le reste à charge pour l'assuré est le plus important, selon des modalités précisées par arrêté du ministre chargé de la sécurité sociale. »

II. – La section 1 du chapitre Ier du titre III du livre IX du code de la sécurité sociale est complété par un article ainsi rédigé :

« Art. L. 931-3-3. - Lorsqu'elles communiquent avec leurs assurés ou avec le public, les institutions de prévoyance régies par le présent code qui commercialisent des contrats d'assurance complémentaire en matière de santé mentionnent les conditions de prise en charge de façon simple, normalisée et chiffrée, pour les frais de soins parmi les plus courants ou parmi ceux pour lesquels le reste à charge pour l'assuré est le plus important, selon des modalités précisées par arrêté du ministre chargé de la sécurité sociale. »

III. – Le chapitre Ier du titre Ier du livre II du code de la mutualité est complété par un article ainsi rédigé :

« Art. L. 211-11. - Lorsqu'elles communiquent avec leurs assurés ou avec le public, les mutuelles et unions régies par le présent code qui commercialisent des contrats d'assurance complémentaire en matière de santé mentionnent les conditions de prise en charge de façon simple, normalisée et chiffrée, pour les frais de soins parmi les plus courants ou parmi ceux pour lesquels le reste à charge pour l'assuré est le plus important, selon des modalités précisées par arrêté du ministre chargé de la sécurité sociale. »

**Article 22 bis (nouveau)**

*Amendement n° 41*

Alinéa 8, première et deuxième phrases

Rédiger ainsi ces phrases :

Il est institué un registre national des crédits aux particuliers, géré par la Banque de France. Ce registre recense les crédits à la consommation accordés aux personnes physiques n'agissant pas pour des besoins professionnels.

*Amendement n° 42*

Alinéa 9

Remplacer les mots :

consommateurs

par les mots :

personnes physiques n'agissant pas pour des besoins professionnels

*Amendement n° 45*

Alinéas 13 et 15

Supprimer le mot :

obligatoirement

*Amendement n° 46*

Alinéa 15

Après le mot :

établissements

insérer les mots :

et organismes

*Amendement n° 47*

Alinéa 16

Rédiger ainsi cet alinéa :

« Les établissements et organismes mentionnés au premier alinéa du présent article consultent également le registre national des crédits aux particuliers avant de formuler une offre en application des articles L. 312-7 et L. 314-6 du présent code. Ils peuvent le consulter avant toute décision d'attribution de moyens de paiement ainsi que dans le cadre de la gestion des risques liés aux crédits octroyés.

*Amendement n° 48*

Alinéa 16

Après cet alinéa, insérer un alinéa ainsi rédigé :

« La consultation du registre national des crédits aux particuliers par les établissements et organismes mentionnés au premier alinéa fait l'objet d'une tarification dont le produit finance les charges liées à la mise en place et à la gestion du registre. Les frais afférents à cette consultation ne peuvent être facturés par ces établissements et organismes aux personnes physiques concernées.

*Amendement n° 50*

Alinéas 21 et 33

Remplacer les mots :

consommateurs

par les mots :

personnes physiques n'agissant pas pour des besoins professionnels

*Amendement n° 51*

A. - Alinéa 38

Au début de cet alinéa, ajouter la mention :

II bis. –

B. - En conséquence, alinéa 51

Remplacer la référence :

et II

par les références :

, II et II bis

*Amendement n° 53*

Alinéas 39 et 49

Remplacer les mots :

au premier alinéa du I

par les mots :

à l'article L. 333-7 du présent code

*Amendement n° 54*

Alinéa 40

Remplacer les mots :

notamment des  
par le mot :  
les

*Amendement n° 55*

Alinéa 41

Après cet alinéa, insérer un alinéa ainsi rédigé :  
« 1° bis L'identifiant mentionné à l'article L. 333-12 ;

*Amendement n° 56*

Alinéa 50

Après le mot :  
restitution  
insérer les mots :  
sans délai

*Amendement n° 57*

Alinéa 58

Remplacer les mots :  
et la transmission  
par les mots :  
, la consultation et la restitution

*Amendement n° 59*

Alinéa 60

Supprimer les mots :  
à la consommation

*Amendement n° 62*

Alinéa 61, seconde phrase

Supprimer les mots :  
, ainsi que de leurs droits d'accès et de rectification et des modalités  
d'exercice de ces droits

*Amendement n° 63*

Alinéa 69

Rédiger ainsi cet alinéa :

« Art. L. 333-17. – Le fait, pour tout établissement ou organisme mentionné à l'article L. 333-7, de ne pas satisfaire aux obligations de consultation fixées à l'article L. 333-8 ou aux obligations de déclaration fixées à l'article L. 333-10 est puni dans les conditions prévues aux articles L. 612-39 et L. 612-42 du code monétaire et financier.

*Amendement n° 64*

Alinéa 73

Après cet alinéa, insérer un alinéa ainsi rédigé :

« Un décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, précise la nature et les modalités de conservation des preuves de la consultation du registre et de son motif.

*Amendement n° 65*

Après l'alinéa 79, insérer deux alinéas ainsi rédigés :

« VI. A l'article L. 670-6 du code de commerce, après la référence : « à l'article 333-4 », sont insérés les mots : « et au registre prévu à l'article L. 333-6 »

« VII – Au a) du 2. du III de l'article 80 de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, après la référence : « à l'article L. 333-4 » sont ajoutés les mots : « et au registre national des crédits aux particuliers prévu à l'article L. 333-6 ». »

**Article 22 quater (nouveau)**

*Amendement n° 66*

Compléter cet article par trois alinéas ainsi rédigés :

« III. A l'article L. 670-6 du code de commerce, les mots « au fichier prévu à l'article L. 333-4 et » sont supprimés.

« IV. Au a) du 2. du III de l'article 80 de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, les mots : « au fichier national recensant les informations sur les incidents de paiement caractérisés liés aux crédits accordés aux personnes physiques pour des besoins non professionnels prévu à l'article L. 333-4 et » sont supprimés.

« V. La sous-section 3 de la section 1 du chapitre III du titre I<sup>er</sup> du livre III du code monétaire et financier est supprimée.

**Article 22 quinquies (nouveau)**

*Amendement n° 67*

Alinéa 14

Après les mots : « Le 5° », insérer les mots : « du I ».

**Article 22 sexies (nouveau)**

*Amendement n° 68*

Alinéa 3

Après cet alinéa, insérer un alinéa ainsi rédigé :

Dans ce délai, les informations figurant dans le fichier prévu à l'article L. 333-4 du code de la consommation à la date fixée au I du présent article sont transférées dans le registre national des crédits aux particuliers.

*Amendement n° 69*

Alinéa 4

Remplacer les mots :

conclus à compter de la date mentionnée au I, sous réserve de leur application aux contrats de crédits renouvelables conclus avant son entrée en vigueur

par les mots :

en cours à la date mentionnée au I

*Amendement n° 70*

Alinéa 5

Compléter cet alinéa par les mots :

sur le surendettement des ménages

**Article 25**

*Amendement n° 71*

Alinéas 28 à 32

Supprimer ces alinéas.

Alinéa 39

Après cet alinéa, insérer six alinéas ainsi rédigés :

I. *bis* - Est inséré un article 141-1-1-1 ainsi rédigé :

*Art. L. 141-1-1-1.* - Les agents habilités à constater les infractions ou les manquements aux dispositions mentionnées aux I à III de l'article L. 141-1-1 peuvent, après une procédure contradictoire, enjoindre à tout professionnel, en lui impartissant un délai raisonnable, de se conformer à ces dispositions, de cesser tout agissement illicite ou de supprimer toute clause illicite.

Lorsque le professionnel concerné n'a pas déféré à cette injonction dans le délai imparti, l'autorité administrative chargée de la concurrence et de la consommation peut prononcer à son encontre, dans les conditions prévues à l'article L. 141-1-2, une amende administrative dont le montant ne peut excéder :

1° 1 500 € pour une personne physique et 7 500 € pour une personne morale lorsque l'infraction ou le manquement ayant justifié la mesure d'injonction est sanctionné par une amende au plus égale à celle prévue pour une contravention de la 5<sup>e</sup> classe ou par une amende administrative dont le montant est au plus égal à 3 000 € pour une personne physique et 15 000 € pour une personne morale ;

2° 3 000 € pour une personne physique et 15 000 € pour une personne morale lorsque l'infraction ou le manquement ayant justifié la mesure d'injonction est sanctionné par une peine délictuelle ou une amende administrative dont le montant excède 3 000 € pour une personne physique et 15 000 € pour une personne morale.

Les agents habilités peuvent mettre en œuvre les mesures du présent article sur l'ensemble du territoire national.

#### *Amendement n° 72*

##### Alinéa 34

1) Après les mots :

tous les contrats

insérer les mots :

en cours

2) Supprimer les mots :

, y compris les contrats qui ne sont plus proposés

3) Remplacer les mots :

à ses frais les consommateurs concernés

par les mots :

à ses frais ceux-ci

## **Article 28**

### *Amendement n° 73*

#### Alinéa 6

1) Après les mots :

tous les contrats

insérer les mots :

en cours

2) Supprimer les mots :

, y compris les contrats qui ne sont plus proposés

3) Après les mots :

d'en informer

insérer les mots :

ceux-ci

4) Supprimer les mots :

les consommateurs concernés

#### Alinéa 8

1) Après les mots :

tous les contrats

insérer les mots :

en cours

2) Supprimer les mots :

, y compris les contrats qui ne sont plus proposés

3) Après les mots :

d'en informer

Insérer les mots :

ceux-ci

4) Supprimer les mots :

les consommateurs concernés

## **Article 48**

### *Amendement n° 74*

#### Alinéa 2

Rédiger ainsi cet alinéa :

Lorsqu'ils constatent une infraction ou un manquement au présent livre, les agents mentionnés au I de l'article L. 215-1 sont habilités à relever l'identité du contrevenant. Si celui-ci refuse ou se trouve dans l'impossibilité de justifier de son identité, ils en rendent compte immédiatement à tout officier de police judiciaire de la police nationale ou de la gendarmerie nationale territorialement compétent, qui peut alors leur ordonner sans délai de lui présenter sur-le-champ le contrevenant. A défaut de cet ordre, celui-ci ne peut être retenu. Lorsque l'officier de police judiciaire décide de procéder à une vérification d'identité, dans les conditions prévues à l'article 73-8 du code de procédure pénale, le délai prévu au troisième alinéa de cet article court à compter du relevé d'identité.

### *Amendement n° 75*

#### Alinéa 3

Après la troisième phrase de cet alinéa, insérer deux phrases ainsi rédigées :

Elle ne peut effectuer aucun acte de procédure pénale ou de police administrative. Elle ne peut pas utiliser les informations dont elle prend connaissance à cette occasion pour la mise en œuvre des pouvoirs de contrôle dont elle dispose, le cas échéant, en vertu d'autres dispositions législatives ou réglementaires.

## **Article 49**

### *Amendement n° 76*

#### Alinéa 11

Compléter cet alinéa par une phrase ainsi rédigée :

Les articles 706-92 et 706-93 du code de procédure pénale sont applicables.

## **Article 50**

### *Amendement n° 77*

#### Alinéa 1

1° Remplacer les deux premiers alinéas du présent article par deux alinéas ainsi rédigés :

I. - Après l'article L. 462-9 du code de commerce, il est inséré un article L. 462-10 ainsi rédigé :

*Art. L. 462-10.*-Pour l'élaboration des avis qu'elle rend en application du présent chapitre, l'Autorité de la concurrence peut recueillir des informations auprès des personnes physiques ou des personnes morales, publiques ou privées.

2° Supprimer l'alinéa 5.

## **Article 52**

### *Amendement n° 78*

Alinéa 8

Rédiger ainsi cet alinéa :

*Art. L. 450-3-1.* - Lorsqu'ils constatent une infraction ou un manquement au présent livre, les agents mentionnés à l'article L. 450-1 sont habilités à relever l'identité du contrevenant. Si celle-ci refuse ou se trouve dans l'impossibilité de justifier de son identité, ils en rendent compte immédiatement à tout officier de police judiciaire de la police nationale ou de la gendarmerie nationale territorialement compétent, qui peut alors leur ordonner sans délai de lui présenter sur-le-champ le contrevenant. A défaut de cet ordre, celui-ci ne peut être retenu. Lorsque l'officier de police judiciaire décide de procéder à une vérification d'identité, dans les conditions prévues à l'article 73-8 du code de procédure pénale, le délai prévu au troisième alinéa de cet article court à compter du relevé d'identité.

### *Amendement n° 79*

Alinéa 9

Après la deuxième phrase de cet alinéa, insérer deux phrases ainsi rédigées :

Elle ne peut effectuer aucun acte de procédure pénale ou de police administrative. Elle ne peut pas utiliser les informations dont elle prend connaissance à cette occasion pour la mise en œuvre des pouvoirs de contrôle dont elle dispose, le cas échéant, en vertu d'autres dispositions législatives ou réglementaires.

## **Article 53**

### *Amendement n° 80*

Alinéa 1

Après le mot :

consommation,

Rédiger ainsi la fin de l'alinéa : sont insérés deux articles L. 141-1-2 et L. 141-1-3 ainsi rédigés :

Alinéa 12

Après cet alinéa, insérer un alinéa ainsi rédigé :

« Art. L. 141-1-3. – L'examen des recours formés contre les amendes administratives prononcées par l'autorité administrative chargée de la concurrence et de la consommation sur le fondement de l'article L. 141-1-2 et les injonctions prononcées par la même autorité sur le fondement du VII de l'article L. 141-1 est de la compétence du juge judiciaire. »

*Amendement n° 81*

Alinéa 1

Après le mot :

consommation,

Rédiger ainsi la fin de l'alinéa : sont insérés deux articles L. 141-1-2 et L. 141-1-3 ainsi rédigés :

Alinéa 12

Après cet alinéa, insérer un alinéa ainsi rédigé :

« Art. L. 141-1-3. – L'examen des recours formés contre les amendes administratives prononcées par l'autorité administrative chargée de la concurrence et de la consommation sur le fondement de l'article L. 141-1-2 et les injonctions prononcées par la même autorité sur le fondement de l'article L. 141-1-1-1 est de la compétence du juge judiciaire. »

*Amendement n° 82*

Alinéa 7

Après cet alinéa, insérer un alinéa ainsi rédigé :

IV bis. - Une fois devenue définitive, la décision prononcée par l'autorité administrative est publiée selon des modalités fixées par décret en Conseil d'Etat.

*Amendement n° 83*

Alinéa 9

Supprimer les mots :

passibles d'amendes dont le montant maximal excède 3 000 euros pour une personne physique et 15 000 euros pour une personne morale

## **Article 59**

### *Amendement n° 84*

Compléter cet article par un alinéa ainsi rédigé:

« Art. L. 465-2. – L'examen des recours formés contre les amendes administratives ou les injonctions prononcées par l'autorité administrative chargée de la concurrence et de la consommation sur le fondement de l'article L. 465-1 est de la compétence du juge judiciaire »

## **Article 64**

### *Amendement n° 85*

Alinéas 31,

Rédiger ainsi cet alinéa :

Le montant de l'amende peut être porté à 10% du chiffre d'affaires moyen annuel, calculé sur les trois derniers chiffres d'affaires annuels connus à la date des faits, ou à 50% des dépenses engagées pour la réalisation de la publicité ou de la pratique constituant le délit.

Alinéas 37, 43

Rédiger ainsi ces alinéas :

Le montant de l'amende peut être porté à 10% du chiffre d'affaires moyen annuel, calculé sur les trois derniers chiffres d'affaires annuels connus à la date des faits.

Alinéa 51

Rédiger ainsi cet alinéa :

Le montant de l'amende prévue au premier alinéa peut être porté à 10% du chiffre d'affaires moyen annuel, calculé sur les trois derniers chiffres d'affaires annuels connus à la date des faits.

## **Article 65**

### *Amendement n° 86*

Alinéas 4 et 8

Rédiger ainsi ces alinéas :

Le montant de l'amende peut être porté à 10% du chiffre d'affaires moyen annuel, calculé sur les trois derniers chiffres d'affaires annuels connus à la date des faits.

Alinéas 9 et 15

Remplacer les mots :

dont le montant peut être porté à 10% du chiffre d'affaires réalisé lors de l'exercice précédent

par les mots :

dont le montant peut être porté à 10% du chiffre d'affaires moyen annuel, calculé sur les trois derniers chiffres d'affaires annuels connus à la date des faits

Alinéas 10 et 13

Remplacer les mots :

son montant pouvant être porté à 10% du chiffre d'affaires réalisé lors de l'exercice précédent

par les mots :

son montant pouvant être porté à 10% du chiffre d'affaires moyen annuel, calculé sur les trois derniers chiffres d'affaires annuels connus à la date des faits

### **Article 67**

#### *Amendement n° 87*

Alinéas 6, 11, 12, 13, 14, 15, 16

Remplacer les mots :

10 % du chiffre d'affaires réalisé lors de l'exercice précédent

par les mots :

10 % du chiffre d'affaires moyen annuel, calculé sur les trois derniers chiffres d'affaires annuels connus à la date des faits

### **Article 73**

#### *Amendement n° 89*

Alinéa 2

Supprimer cet alinéa.

\* \* \*

**Table de correspondance entre les amendements adoptés  
par la commission des lois et celle retenue, pour les mêmes amendements,  
par la commission des affaires économiques**

| <b>N° amendement adopté<br/>par la commission des lois</b> | <b>N° correspondant lors de<br/>l'examen par la commission<br/>des affaires économiques</b> |
|--|---|
| 1  | 156   |
| 2  | 157   |
| 3  | 158   |
| 4  | 159   |
| 5  | 160   |
| 6  | 161   |
| 7  | 162   |
| 8  | 163   |
| 9  | 164   |
| 10   | 165   |
| 11   | 166   |
| 12   | 167   |
| 13   | 168   |
| 14   | 169   |
| 15   | 170   |
| 16   | 171   |
| 17   | 172   |
| 18   | 173   |
| 19   | 174   |

| <b>N° amendement adopté<br/>par la commission des lois</b> | <b>N° correspondant lors de<br/>l'examen par la commission<br/>des affaires économiques</b> |
|--|---|
| 20   | 175   |
| 21   | 176   |
| 22   | 177   |
| 23   | 178   |
| 25   | 179   |
| 26   | 180   |
| 27   | 181   |
| 28   | 182   |
| 29   | 183   |
| 30   | 184   |
| 31   | 185   |
| 32   | 186   |
| 33   | 187   |
| 34   | 188   |
| 35   | 189   |
| 36   | 190   |
| 37   | 191   |
| 38   | 192   |
| 39   | 193   |
| 40   | 194   |
| 41   | 195   |
| 42   | 196   |

| <b>N° amendement adopté<br/>par la commission des lois</b> | <b>N° correspondant lors de<br/>l'examen par la commission<br/>des affaires économiques</b> |
|--|---|
| 45   | 197   |
| 46   | 198   |
| 47   | 199   |
| 48   | 200   |
| 50   | 201   |
| 51   | 202   |
| 53   | 203   |
| 54   | 204   |
| 55   | 205   |
| 56   | 206   |
| 57   | 207   |
| 59   | 208   |
| 62   | 209   |
| 63   | 210   |
| 64   | 211   |
| 65   | 212   |
| 66   | 213   |
| 67   | 214   |
| 68   | 215   |
| 69   | 216   |
| 70   | 217   |
| 71   | 218   |

| <b>N° amendement adopté<br/>par la commission des lois</b> | <b>N° correspondant lors de<br/>l'examen par la commission<br/>des affaires économiques</b> |
|--|---|
| 72   | 219   |
| 73   | 220   |
| 74   | 221   |
| 75   | 222   |
| 76   | 223   |
| 77   | 224   |
| 78   | 225   |
| 79   | 226   |
| 80   | 227   |
| 81   | 228   |
| 82   | 229   |
| 83   | 230   |
| 84   | 231   |
| 85   | 232   |
| 86   | 233   |
| 87   | 234   |
| 89   | 235   |



## ANNEXE 2

### LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

#### Ministère de l'économie et des finances

- M. Bertrand Gaume, directeur de cabinet du ministre délégué chargé de l'économie sociale et solidaire et de la consommation
- M. Laurentino Lavezzi, conseiller au cabinet du ministre délégué
- Mme Anne-Lise Barberon, conseillère parlementaire au cabinet du ministre délégué
- Mme Nathalie Homobono, directrice générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)
- Mme Cécile Pendaries, sous-directrice « affaires juridiques et politiques de la concurrence et de la consommation » (DGCCRF)
- M. Philippe Guillermin, chef du bureau « politique de protection des consommateurs et loyauté » (DGCCRF)
- M. Xavier Piccino, directeur adjoint du cabinet de la directrice générale (DGCCRF)
- Mme Anne Blondy-Touret, chef du bureau « marchés et produits d'assurance » (Direction générale du Trésor)
- Mme Anne-Brigitte Masson, adjointe au chef du bureau « marchés et produits d'assurance » (Direction générale du Trésor)
- Mme Magali Cesana, chef du bureau « services bancaires et moyens de paiement » (Direction générale du Trésor)
- M. Philippe Guyonnet-Duperat, bureau « services bancaires et moyens de paiement » (Direction générale du Trésor)

#### Ministère de la justice

- Mme Isabelle Goanvic, conseillère au cabinet de la ministre
- Mme Carole Champalaune, directrice des affaires civiles et du sceau
- Mme Anne-Gaëlle Dumas, adjointe au chef du bureau du droit processuel et du droit social
- Mme Catherine Sorita-Minard, sous-directrice de la justice pénale spécialisée
- Mme Raphaëlle Bove, magistrat
- M. Arnaud Viornerly, magistrat

- ***Institutions publiques***

Autorité de la concurrence

- M. Bruno Lasserre, président
- Mme Liza Bellulo, chef du service du Président

Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)

- M. Hervé Machi, directeur des affaires juridiques et de l'expertise
- M. Geoffroy Sigrist, attaché parlementaire
- Mme Isabelle Sansot, directrice des affaires juridiques

Commission des clauses abusives (CCA)

- Mme Françoise Kamara, présidente
- M. Jean-Marc Granier, secrétaire général

Banque de France

- M. Jean-Luc Vatin, directeur des Particuliers
- Mme Véronique Bensaïd, conseillère parlementaire auprès du Gouverneur

- ***Professions du droit***

Conseil national des barreaux (CNB)

- M. Didier Couret, ancien bâtonnier de l'Ordre des avocats du barreau de Poitiers
- M. Florence Gsell, conseiller scientifique du président
- M. David Levy, directeur du pôle juridique

Chambre nationale des huissiers de justice

- M. Jean-Daniel Lachkar, président
- M. Jean-François Bauvin, vice-président
- M. Patrick Sannino, vice-président
- M. Thierry Bary, délégué général
- M. Gabriel Mecarelli, directeur du département juridique

Force ouvrière magistrats (FO Magistrats)

- M. Emmanuel Poinas, secrétaire général

Syndicat de la magistrature (SM)

- Mme Françoise Martres, présidente
- M. Xavier Gadrat, secrétaire national

Union syndicale des magistrats (USM)

- M. Richard Samas Santafe, secrétaire nationale
- Mme Virginie Duval, secrétaire générale

• *Représentants des professionnels*

Association française des entreprises privées (AFEP)

- Mme Emmanuelle Flament-Mascaret, directrice concurrence, consommation propriété intellectuelle

Mouvement des entreprises de France (MEDEF)

- Mme Joëlle Simon, directrice des affaires juridiques

Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie (CCI France)

- Mme Sandrine Werhli, directrice générale déléguée
- M. Jacky Lebrun, président de la commission nationale « commerce », président de la chambre de commerce et d'industrie régionale de Picardie

Chambre de commerce et d'industrie de Paris

- M. Didier Kling, élu, trésorier de la chambre de commerce
- Mme Anne Outin-Adam, directrice du pôle législatif et juridique
- Mme Céline Delacroix, juriste
- Mme Véronique Étienne-Martin, chargée des relations avec le Parlement

Fédération française des sociétés d'assurances (FFSA)

- M. Stéphane Pénet, directeur des assurances de biens et de responsabilité
- M. Philippe Poiget, directeur des affaires juridiques
- M. Jean-Paul Laborde, directeur des affaires parlementaires

- Mme Viviana Mitrache, attachée parlementaire

#### Groupement des entreprises mutuelles d'assurances (GEMA)

- M. Gérard Andreck, président
- M. Jean-Luc Boisseau, secrétaire général
- Mme Barbara Besserman

#### Fédération bancaire française (FBF)

- M. Alain Gourio, directeur du département « expertise juridique et conformité »
- Mme Séverine de Compreignac, directrice des relations institutionnelles

#### Association française des sociétés financières (ASF)

- Mme Françoise Palle-Guillabert, délégué général
- Mme Marie-Anne Bousquet-Suhit, responsable juridique
- Mme Isabelle Richard, chargée des relations institutionnelles

#### Association française des intermédiaires bancaires (AFIB)

- M. Jean-Luc Metz, membre du conseil d'administration

#### Crédit municipal de Paris

- Mme Sophie Mahieux, directrice générale

#### Conseil du commerce de France (CDCF)

- M. Gérard Atlan, président
- Mme Fanny Favorel-Pige, secrétaire générale

#### Fédération des entreprises du commerce et de la distribution (FCD)

- M. Jacques Creyssel, délégué général
- Mme Nathalie Namade, directrice des affaires juridiques et fiscales
- M. Alain Gauvin, président du comité juridique

#### Fédération du e-commerce et de la vente à distance (FEVAD)

- M. François Momboisse, président

- M. Marc Lolivier, délégué général
- Mme Laure Baete, chargée de mission aux affaires juridiques

Fédération des enseignes du commerce associé (FCA)

- M. Guy Leclerc, président
- Mme Alexandra Bouthelier, déléguée générale

• ***Représentants des consommateurs***

Association force ouvrière consommateurs (AFOC)

- M. Didier Porte, trésorier et membre du bureau
- M. Flavien Bilquez, juriste

Association Léo Lagrange pour la défense des consommateurs (ALLDC)

- M. Marc Lagae, président
- Mme Martine Coustal, secrétaire générale
- Mme Ludivine Coly-Dufourt, directrice

Association pour l'information et la défense des consommateurs salariés (Indecosa-CGT)

- M. Guy Beauné, responsable national
- M. Jean-Jacques Neyhouser, responsable national
- M. Claude Bruley, secrétaire général

Confédération nationale du logement (CNL)

- Mme Corinne Rinaldo, secrétaire confédérale

Confédération syndicale des familles (CSF)

- Mme Aminata Kone, secrétaire générale
- Mme Elsa Cohen, secrétaire confédérale en charge du secteur économie et consommation

Conseil national des associations familiales laïques (CNAFAL)

- M. Claude Rico, vice-président, co-responsable du secteur consommation
- M. Manuel Messey, secrétaire général adjoint, co-responsable du secteur consommation

- M. Hugo Cadet, juriste

#### Consommation, logement et cadre de vie (CLCV)

- Mme Sandrine Perrois, juriste
- M. Olivier Gayraud, juriste

#### Familles de France

- M. Thierry Vidor, directeur général de la fédération nationale
- Mme Estelle Yacovou, chargée de mission, responsable du secteur consommation
- Mme Delphine Borne, chargée de mission, adjointe au responsable du secteur consommation

#### Familles rurales

- Mme Chantal Jannet, administratrice nationale
- Mme Nadia Ziane, juriste, responsable du pôle « représentation et défense des intérêts des familles et des territoires »

#### Union fédérale des consommateurs (UFC-Que choisir)

- Mme Laëtitia Jayet, chargée de mission pour les relations institutionnelles

#### Union nationale des associations familiales (UNAF)

- M. Jean-Philippe Vallat, sous-directeur des recherches, études et actions politiques

- Mme Claire Ménard, responsable des relations institutionnelles

- ***Personnalités qualifiées***

- M. Emmanuel Constans, président du Comité consultatif du secteur financier (CCSF)
- M. Jean Calais-Auloy, professeur des universités honoraire (Montpellier I)
- M. Laurent Leveneur, professeur des universités (Paris II)
- M. Emmanuel Jeuland, professeur des universités (Paris I)