

N° 158

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 6 décembre 2011

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, renforçant les droits, la protection et l'information des consommateurs,

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. Jean-Paul Amoudry, Alain Anziani, Philippe Bas, Christophe Béchu, Mmes Nicole Borvo Cohen-Seat, Corinne Bouchoux, MM. François-Noël Buffet, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Michel Delebarre, Félix Desplan, Christian Favier, Louis-Constant Fleming, René Garrec, Gaëtan Gorce, Mme Jacqueline Gourault, MM. Jean-Jacques Hyst, Jean-René Lecerf, Jean-Yves Leconte, Antoine Lefèvre, Roger Madec, Jean Louis Masson, Jacques Mézard, Thani Mohamed Soilihi, Hugues Portelli, André Reichardt, Alain Richard, Simon Sutour, Mme Catherine Troendle, MM. André Vallini, René Vandierendonck, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 3508, 3632 et T.A. 742

Sénat : 12 (2011-2012)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	7
EXPOSÉ GÉNÉRAL	9
I. LE CONTEXTE DE LA POLITIQUE FRANÇAISE DE PROTECTION DES CONSO MMATEURS	12
A. LE DROIT COMMUNAUTAIRE EN RETRAIT SUR LE DROIT FRANÇAIS	12
B. LE RENFORCEMENT DE L'INFORMATION DES CONSO MMATEURS.....	14
C. LA FRAGILISATION DES CAPACITÉS D'ACTION DE LA DGCCRF	15
D. LE RÔLE PRIMORDIAL DU MOUVEMENT CONSUMÉRISTE	16
II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION : DONNER PRIORITÉ À LA SEULE PROTECTION DES CONSO MMATEURS	16
A. LA RÉNOVATION DES RELATIONS ENTRE BAILLEUR ET LOCATAIRE	17
B. LA PROTECTION DES FAMILLES EN MATIÈRE FUNÉRAIRE ET LA FACILITATION DE LEURS DÉMARCHES	18
C. L'INFORMATION ET LA PROTECTION DES CONSO MMATEURS DANS LE DOMAINE DE LA VENTE À DISTANCE ET DU DÉMARCHAGE	18
D. LA PROTECTION CONTRE LE DÉMARCHAGE TÉLÉPHONIQUE	19
E. LE RENFORCEMENT DE LA LUTTE CONTRE LES MANQUEMENTS AU DROIT DE LA CONSOMMATION ET L'INSTAURATION DE SANCTIONS ADMINISTRATIVES.....	20
F. LA PROTECTION DU NOM DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES CONTRE LES UTILISATIONS COMMERCIALES ABUSIVES	21
G. L'ACTION DE GROUPE, OUBLIÉE DU PROJET DE LOI.....	22
H. LES AUTRES DISPOSITIONS EXAMINÉES PAR VOTRE COMMISSION	23
1. <i>La législation relative aux délais et retards de paiement</i>	23
2. <i>Les procédures devant l'Autorité de la concurrence en matière de pratiques anticoncurrentielles</i>	23
3. <i>La mise en place d'un délai pour la transmission d'information aux associés d'un immeuble en « timeshare »</i>	24
4. <i>Les dispositions relevant du droit des assurances</i>	24
5. <i>L'incrimination de la revente habituelle et avec bénéfice de billets de manifestations sportives ou culturelles</i>	24
6. <i>Les prérogatives du maire en matière de vente au déballage</i>	24
7. <i>L'interdiction des frais supplémentaires en cas de souscription d'une assurance crédit autre que l'assurance de groupe</i>	25
8. <i>La représentation des associations de consommateurs dans les commissions administratives</i>	25

EXAMEN DES ARTICLES 27

**CHAPITRE I^{ER} MESURES VISANT À INSTAURER PLUS DE CONCURRENCE
SECTORIELLE AU SERVICE DES CONSOMMATEURS DANS DIVERS
SECTEURS DE LA CONSOMMATION COURANTE** 27

- **Article 1^{er} bis A** (art. L. 441-3 et L. 441-6 du code de commerce) **Frais en cas de retard de paiement et délais de paiement** 27
- **Article 1^{er} bis** (art. L. 462-3 du code de commerce) **Consultation de l’Autorité de la concurrence par les juridictions** 30
- **Article 1^{er} ter** (art. L. 462-7 du code de commerce) **Règles de prescription devant l’Autorité de la concurrence** 32
- **Article 2** (art. 2, 3, 15, 22, 22-1, 22-2, 22-3 [nouveau], 23 et 40 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, art. 75 et 82 de la loi n° 48-1360 du 1^{er} septembre 1948 portant modification et codification de la législation relative aux rapports des bailleurs et locataires ou occupants de locaux d’habitation ou à usage professionnel et instituant des allocations de logement, art. L. 152-2-2, L. 125-2-4, L. 353-15, L. 442-6 et L. 632-1 du code de la construction et de l’habitation, art. 6, 7, 14 et 17-1 [nouveau] de la loi n° 70-9 du 2 janvier 1970 réglementant les conditions d’exercice des activités relatives à certaines opérations portant sur les immeubles et les fonds de commerce, art. L. 313-1-2, L. 313-1-3 [nouveau], L. 313-21, L. 314-2, L. 342-3 et L. 347-3 du code de l’action sociale et des familles) **Dispositions relatives aux relations entre bailleurs et locataires** 35
- **Article 2 bis A** (art. 13 de la loi n° 86-18 du 6 janvier 1986 relative aux sociétés d’attribution d’immeubles en jouissance à temps partagé) **Délai de communication par le gérant d’une société d’attribution d’immeubles en jouissance à temps partagé de la liste des associés** 44
- **Article 2 bis B** (art. 17 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) **Majoration de loyer en cas de travaux réduisant les charges locatives** 45
- **Article 6 ter** (art. L. 211-24-1 [nouveau] du code des assurances) **Mention contractuelle du libre choix du réparateur en cas de sinistre automobile** 47

**CHAPITRE II MESURES VISANT À PROMOUVOIR UNE CONSOMMATION DE
QUALITÉ ET À RENFORCER L’INFORMATION ET LA PROTECTION DES
CONSOMMATEURS** 48

- **Article 7** (art. L. 712-4 du code de la propriété intellectuelle) **Information et droit d’opposition d’une collectivité territoriale dont le nom est utilisé à des fins commerciales** 48
- **Article 7 ter** (art. L. 312-1-3 [nouveau] du code monétaire et financier) **Paiement des frais d’obsèques sur les comptes bancaires du défunt** 50
- **Article 8** (art. L. 34-5 du code des postes et des communications électroniques, art. L. 121-18, L. 121-19, L. 121-20, L. 121-20-1, L. 121-20-2, L. 121-20-3, L. 121-25, L. 121-26, L. 121-97 [nouveau] et L. 141-1 du code de la consommation) **Vente à distance et démarchage** 53
- **Article 8 bis A** (art. 313-6-2 et 313-6-3 [nouveaux] du code pénal) **Encadrement des pratiques de revente de titres d’accès à des manifestations sportives ou culturelles** 67
- **Article 8 ter** (art. L. 121-27-1 et L. 121-27-2 du code de la consommation) **Droits d’opposition au démarchage téléphonique** 73
- **Articles 9 ter et 9 quater** (art. L. 135-1 et L. 211-18 du code la consommation) **Mise en conformité avec le droit communautaire des principes régissant la loi et la protection applicable au contrat de consommation** 77
- **Article 10** (art. L. 111-4, L. 113-3-1 [nouveau], L. 113-6, L. 115-26-1, L. 121-15, L. 121-15-3, L. 132-2 et L. 132-3 [nouveaux], L. 141-1, L. 421-2 et L. 421-6 du code de la consommation) **Créations de sanctions administratives en droit de la consommation, renforcement des pouvoirs de la DGCCRF et lutte contre les clauses abusives** 78

• <i>Article 10 bis A</i> (art. L. 310-2 du code de commerce) Vente au déballage de fruits et légumes frais	105
• <i>Article 10 bis B</i> (art. L. 441-3-1 du code de commerce) Sanction de l'absence de bon de commande lors du transport de fruits et légumes frais destinés à la vente à un professionnel	108
• <i>Article 10 bis E</i> (art. L. 312-9 du code de la consommation) Suppression des frais en cas de souscription d'un contrat d'assurance extérieur à l'occasion d'un crédit immobilier	108
• <i>Article 10 bis L</i> Rapport au Parlement sur la réforme du crédit renouvelable	110
• <i>Article 10 bis M</i> Rapport au Parlement sur l'application de la législation relative aux contrats prévoyant des prestations d'obsèques	111
• <i>Article 10 bis</i> (art. L. 121-35-1 [nouveau] du code de la consommation) Amende administrative en cas de violation de l'interdiction de vente avec primes	112
• <i>Article 10 quater</i> (art. L. 141-1 du code de la consommation) Communication au président du tribunal de commerce des informations recueillies par les agents chargés de la concurrence et de la consommation	113
• <i>Article 10 sexies</i> (art. L. 215-1 du code de la consommation) Conditions dans lesquelles les agents habilités à rechercher les infractions au code de la consommation peuvent recevoir des commissions rogatoires	114
• <i>Article 10 septies</i> (art. L. 215-3 du code de la consommation) Possibilité pour les agents habilités à rechercher les infractions au code de la consommation de relever l'identité des personnes contrôlées	114
• <i>Article 10 decies</i> Conditions de nomination des représentants des consommateurs dans les commissions administratives consultatives	115
CHAPITRE ADDITIONNEL APRÈS LE CHAPITRE II CRÉATION D'UNE ACTION DE GROUPE FONDÉE SUR L'ADHÉSION VOLONTAIRE	116
• <i>Article additionnel après l'article 11</i> (art. L. 411-2, chapitre II du livre IV [nouveaux] du code de la consommation et art. L. 211-15 [nouveau] du code de l'organisation judiciaire) Création d'une procédure d'action de groupe fondée sur l'adhésion volontaire	116
EXAMEN EN COMMISSION	121
ANNEXE 1 – AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION	139
ANNEXE 2 – SCHÉMA DE LA PROCÉDURE PROPOSÉE PAR LE GROUPE DE TRAVAIL DE LA COMMISSION DES LOIS SUR L'ACTION DE GROUPE	153
ANNEXE 3 – LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	155

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie mardi 6 décembre 2011, sous la présidence de M. Jean-Pierre Sueur, président, puis de M. Jean-Pierre Michel, vice-président, la commission des lois a examiné, sur le rapport de **Mme Nicole Bonnefoy**, le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, **renforçant les droits, la protection et l'information des consommateurs** (n° 12, 2011-2012), dont elle s'est saisie pour avis.

Outre les neuf articles qui lui ont été délégués au fond par la commission de l'économie, la commission des lois a examiné dans son avis dix-sept articles, de sorte qu'elle s'est prononcée au total sur près de la moitié des cinquante-six articles que compte le texte adopté par l'Assemblée nationale, qui n'en comportait initialement que onze. Elle a adopté **cinquante amendements** présentés par son rapporteur.

Le projet de loi modifie diverses dispositions de la loi du 6 juillet 1989 sur les **relations entre bailleur et locataire**, en particulier les modalités d'établissement de l'état des lieux et de restitution du dépôt de garantie, les conditions de régularisation des charges locatives et la création d'une action en diminution de loyer en cas de surface habitable inférieure à la surface mentionnée au contrat. La commission des lois a proposé diverses clarifications rédactionnelles, de nouvelles règles de partage des frais en cas d'établissement de l'état des lieux par huissier, ainsi que la suppression de la référence à une grille de vétusté forfaitaire dans le contrat de la location.

Le rapporteur a exposé le changement que constituait la création de la faculté, pour la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), de **prononcer des sanctions administratives**. Innovation en droit de la consommation, elle vise à rendre plus effective et rapide la sanction des manquements des professionnels à leurs obligations à l'égard des consommateurs. La commission a souhaité encadrer ces sanctions, dans le but de respecter les règles fixées par la jurisprudence constitutionnelle en matière de sanctions. Elle a aussi prévu que ces sanctions fassent l'objet d'une publication, afin d'avertir les consommateurs. Enfin, elle a assuré une articulation correcte entre les deux ordres de juridiction, en cas de recours contre les sanctions administratives.

Malgré la baisse régulière de ses crédits et de ses effectifs, le projet de loi **accroît les compétences de la DGCCRF**, en matière d'injonctions, par exemple pour éviter qu'un professionnel de la vente à distance dans l'incapacité manifeste d'honorer ses commandes reçoive des paiements de la part de ses clients. La commission a veillé à clarifier ces prérogatives et à mettre en conformité leur champ avec celui des missions de la DGCCRF.

La commission a également approuvé le renforcement de la **lutte contre les clauses abusives** dans les contrats, qui consiste à ce que le juge les relève d'office et que sa décision déclarant une clause abusive non écrite dans un contrat ait un effet sur tous les contrats en cours identiques.

La commission a veillé à la cohérence des régimes de la **vente à distance** et de la **vente par démarchage**, dont la vente en réunion à domicile, et a proposé de transposer le passage de sept à quatorze jours du délai de rétractation dans ces deux types de vente, prévu par la directive du 25 octobre 2011 relative aux droits des consommateurs. En outre, pour mieux protéger le consommateur dans les **foires et salons**, elle a proposé la mise en place d'une obligation d'information, avant la conclusion du contrat, sur l'absence de droit de rétractation, assortie d'une sanction administrative.

Enfin, dans la stricte continuité de ses travaux antérieurs et comblant un vide dans ce projet de loi destiné à mieux protéger les consommateurs, la commission des lois a proposé la création d'une **procédure d'action de groupe « à la française », fondée sur l'adhésion volontaire**, respectueuse des procédures et des principes du droit civil français. Après l'épuisement des voies amiables, offertes notamment par la médiation, l'action de groupe est la seule procédure qui permette au consommateur, grâce au caractère collectif de l'action qui en mutualise le coût, d'obtenir réparation de son préjudice dans des litiges de consommation de faible montant.

La commission des lois a également examiné diverses dispositions, en proposant des améliorations, relatives aux contrats obsèques, à la répression de la revente avec bénéfice de billets de manifestation sportive ou culturelle, à la protection du nom et des signes distinctifs des collectivités territoriales, à la protection des consommateurs contre le démarchage téléphonique ou encore aux prérogatives des maires en matière d'autorisation d'occupation temporaire du domaine public en vue de l'organisation de ventes au déballage de fruits et légumes...

Au bénéfice de ces observations et sous réserve de l'adoption de ses amendements, votre commission a émis un **avis favorable** à l'adoption des articles du projet de loi dont elle s'est saisie pour avis.

Mesdames, Messieurs,

Consommer davantage n'est pas une fin en soi, pour notre société comme pour chacun d'entre nous. Consommer mieux doit être la priorité. Pour cela, il faut être bien informé et protégé des comportements abusifs.

Le consommateur, qui n'est en réalité qu'une des figures du citoyen, mérite la protection de la puissance publique, car il est structurellement dans une position d'infériorité et de faiblesse dans ses relations contractuelles avec les professionnels avec lesquels il a affaire, de sorte que laisser les relations de consommation à l'entière liberté contractuelle ne serait pas juste. Comme le dit le professeur Jean Calais-Auloy, un des pères fondateurs du droit français de la consommation, « *cette protection, le droit civil classique est impuissant à l'assurer* »¹.

En outre, en cette période de grave crise économique, qui menace le pouvoir d'achat, il est encore plus urgent de protéger les consommateurs, en renforçant leur information et en sécurisant l'acte d'achat. Il appartient au législateur de mettre en place les règles d'information et de protection pour sécuriser l'acte de consommation et il revient à l'administration de contrôler le respect de ces règles par les professionnels.

Certains prétendent que l'on peut trop protéger les consommateurs, que l'on peut laisser trop de place au droit de la consommation, au risque de fragiliser les entreprises, de porter atteinte à la liberté constitutionnelle du commerce et de l'industrie, voire dans certains cas de saper les bases mêmes de notre système économique.

Pourtant, le principe fondateur de l'économie de marché n'est-il pas la confiance ? Il n'y a pas d'échanges économiques sans un degré suffisant de confiance entre l'acheteur et le vendeur. Le droit de la consommation, par les obligations qu'il impose au professionnel, par les règles protectrices du consommateur qu'il met en place, contribue justement à établir la confiance, dissuadant les comportements déviants qui peuvent naître et prospérer dans toute société où la liberté des plus forts ou des plus rusés n'est pas tempérée par la loi. En ce sens, le droit de la consommation est en réalité indispensable

¹ Jean Calais-Auloy et Henri Temple, Droit de la consommation, 8^{ème} édition, 2010, p. 22.

à toute économie de marché. Il en est même aujourd'hui un pilier nécessaire et reconnu, de sorte que son approfondissement comme son adaptation à l'évolution des conditions économiques et technologiques sont une nécessité pour la vitalité même de notre économie et le développement équilibré du commerce.

Le projet de loi renforçant les droits, la protection et l'information des consommateurs a été déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 1^{er} juin 2011 puis adopté en première lecture le 11 octobre 2011. Inscrit à l'ordre du jour gouvernemental du Sénat à compter du 20 décembre 2011, soit deux mois seulement après sa transmission, ce projet de loi doit être examiné dans des conditions qui contraignent le Sénat, comme vos commissions de l'économie, saisie au fond, et des lois, saisie pour avis, à un travail particulièrement hâtif et précipité. Votre rapporteur pour avis n'aura disposé que de quelques semaines pour organiser ses travaux et ses auditions. Pourtant, ce projet de loi, dont le texte initial ne comportait que 11 articles, est passé à 56 articles à l'issue de son examen par l'Assemblée nationale et mériterait, par la grande diversité des sujets qu'il aborde, même pour les seuls articles concernés par l'avis de votre commission des lois, un examen bien plus approfondi.

Votre commission des lois tient à rappeler que la première condition qui garantit la qualité de la loi votée par le Parlement est de disposer du temps suffisant pour l'étudier. Ce projet de loi soulève d'ailleurs de nombreuses questions d'ordre juridique, complexes, qui exigeraient davantage de temps.

Pour autant, malgré cette précipitation à organiser la première lecture dans les deux assemblées de ce projet de loi présenté comme prioritaire au nom de la défense des consommateurs, le Gouvernement n'a pas souhaité engager, avant le début de l'examen par l'Assemblée nationale, la procédure accélérée. Votre commission ne déplore évidemment pas que le Gouvernement laisse la navette parlementaire se dérouler dans des conditions normales, mais, sans préjuger de l'issue d'une éventuelle commission mixte paritaire après deux lectures dans chaque assemblée, elle doute sérieusement que l'examen de ce texte puisse s'achever définitivement avant la suspension, à la fin du mois de février, des travaux parlementaires, suspension imposée par la campagne de l'élection présidentielle puis celle des élections législatives. Votre commission s'interroge sur l'utilité d'un travail aussi dense et précipité, sans perspective réelle d'aboutissement. Au moins aura-t-elle pu marquer son attachement et affirmer sa position sur quelques aspects majeurs du droit de la consommation.

Ce texte s'apparente à un projet de loi portant diverses dispositions relatives aux consommateurs. De nombreux secteurs d'activité sont visés, de la téléphonie mobile à l'énergie, de l'accès à internet aux assurances, sans oublier les relations entre bailleur et locataire, au détriment de la lisibilité de la cohérence d'ensemble du texte. Sont modifiées une multitude de dispositions et seule l'évolution du régime des sanctions en droit de la consommation est le trait commun à la plupart d'entre elles.

M. Frédéric Lefebvre, secrétaire d'État chargé de la consommation, a indiqué que ce texte avait été bâti à partir des réclamations des consommateurs recensées par la DGCCRF, ceci expliquant sans doute son caractère composite et très varié. Il a également indiqué que la ligne directrice en était le souci de réduire les dépenses contraintes des ménages pour leur redonner du pouvoir d'achat. Si votre commission partage cet objectif louable, elle reste fermement attachée au principe de protection qui doit irriguer l'ensemble du droit de la consommation. Peut-on imaginer de réduire cette protection, au motif qu'il faudrait réduire les coûts, pour les entreprises, résultant de leurs obligations à l'égard des consommateurs, afin de pouvoir faire baisser les prix ?

La saisine pour avis de votre commission des lois résulte du suivi de ses compétences traditionnelles dans le domaine du droit de la consommation et du droit immobilier. À cet égard, votre rapporteur relève que la commission des lois de l'Assemblée nationale ne dispose pas, aux termes de son règlement, d'une compétence en droit de la consommation, celui-ci relevant uniquement de la commission des affaires économiques. Pourtant, un droit caractérisé par des sanctions spécifiques, des procédures particulières devant le juge civil ou répressif, en somme des particularités juridiques qu'il est nécessaire de bien ordonnancer et coordonner avec le reste de notre système juridique, mérite l'attention de votre commission des lois.

En outre, la commission de l'économie a délégué à votre commission des lois l'examen au fond de neuf articles, considérant qu'ils relevaient de la seule compétence de votre commission. Il s'agit des articles 1^{er} bis, 1^{er} ter, 2 bis A, 7 ter, 8 bis A, 8 ter, 10 bis E, 10 bis M et 10 quater. Au titre de son avis, votre commission a également examiné une vingtaine d'autres articles.

La ligne de conduite que s'est donnée votre rapporteur pour avis est ainsi de conserver dans le texte ce qui accroît véritablement l'information et la protection des consommateurs, d'en supprimer ce qui les affaiblit ou ce qui y déroge, et d'y ajouter ce qui les renforce davantage, à commencer par l'action de groupe, grande absente du texte du Gouvernement. Votre rapporteur s'est ainsi placé dans la position du consommateur, sans négliger évidemment les contraintes et les nécessités du droit, notamment communautaire, auxquelles votre commission est naturellement toujours attentive.

I. LE CONTEXTE DE LA POLITIQUE FRANÇAISE DE PROTECTION DES CONSOMMATEURS

Le droit de la consommation est un droit récent, qui s'est dégagé peu à peu du droit général des contrats pour former une branche autonome du droit, dotée de ses principes propres, de ses règles, de son régime répressif et de ses institutions. Son émergence et son développement accompagnent l'entrée dans la société de consommation. Il repose sur le constat de la nécessité de protéger le consommateur, économiquement plus faible et moins informé, des éventuels comportements abusifs de professionnels, plus avertis et plus compétents, et vise à préserver un certain équilibre dans la relation contractuelle entre un consommateur et un professionnel, que celui-ci soit vendeur de biens ou prestataire de services, équilibre que le droit des contrats ne saurait à lui seul garantir.

De nombreux textes protecteurs des consommateurs sont intervenus à partir des années 1970, mais le code de la consommation ne date que de 1993. Néanmoins, le droit français de la consommation est réputé parmi les plus protecteurs de l'Union européenne.

A. LE DROIT COMMUNAUTAIRE EN RETRAIT SUR LE DROIT FRANÇAIS

Le droit communautaire de la consommation s'est particulièrement développé depuis les années 1980, en parallèle du droit français, notamment par des directives successives destinées à faire converger et à harmoniser au sein du marché européen le niveau de protection des consommateurs.

Or, les directives les plus récentes ont tendance à poser le principe de l'harmonisation complète ou maximale pour leur transposition, qui interdit *de facto* aux États membres de conserver un niveau de protection plus élevé. Ce principe d'harmonisation maximale est relativement préoccupant pour les consommateurs français, qui bénéficient d'un niveau de protection parmi les plus élevés de l'Union européenne.

À cet égard, notre collègue Bernard Saugey, dans son rapport sur la proposition de loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, en deuxième lecture¹, en 2011, déplorait que la mise en conformité du droit français relatif aux pratiques commerciales déloyales avec le droit communautaire, en matière de ventes liées, à la suite d'une mise en demeure adressée à la France par la Commission européenne et de décisions de la Cour de justice de l'Union européenne, constituait « *une régression de la protection des consommateurs français* ».

¹ Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/110-341/110-341.html>

Ainsi, trop souvent, la transposition de directives communautaires a pour conséquence de fragiliser et parfois d'affaiblir le niveau de protection des consommateurs français ou, à l'inverse, d'empêcher de mettre en place des règles plus protectrices alors qu'elles seraient nécessaires. Sans doute ce phénomène découle-t-il indirectement du fait que la construction européenne a d'abord été économique, par la constitution d'un vaste marché intérieur unifié devant bénéficier autant que possible de règles communes. Ainsi, le droit communautaire de la consommation vise-t-il d'abord à ériger un droit commun plutôt qu'à relever le niveau de protection des consommateurs.

Ainsi, l'article 4 de la directive 2011/83/UE du 25 octobre 2011 relative aux droits des consommateurs, dernière directive en date en matière de consommation et dont certains articles du projet de loi transposent une partie des dispositions, respectant le délai de transposition fixé à décembre 2013, prévoit un niveau d'harmonisation maximale :

« Les États membres s'abstiennent de maintenir ou d'introduire, dans leur droit national, des dispositions s'écartant de celles fixées par la présente directive, notamment des dispositions plus strictes ou plus souples visant à assurer un niveau différent de protection des consommateurs, sauf si la présente directive en dispose autrement. »

L'objectif de cette directive est en effet d'aboutir, dans l'ensemble du marché européen, à un niveau uniforme de protection des consommateurs, certes jugé élevé par la Commission, quitte à réduire le niveau de protection dans certains droits nationaux ou à empêcher de le relever. À titre d'exemple, votre rapporteur a été alertée par le grand nombre de réclamations à propos de contrats conclus dans les foires et salons, au point que la plupart des associations de défense des consommateurs réclament l'instauration d'un droit de rétractation pour ces contrats qui peuvent être conclus dans des conditions parfois de pression psychologique de la part du vendeur : comme certains consommateurs pensent disposer de ce droit de rétractation, puisqu'une foire n'est pas un magasin traditionnel, ils cèdent aux instances du vendeur, pensant ensuite se rétracter puis découvrant qu'en réalité ils ne le peuvent pas. Or, pour ce type de vente, le droit communautaire ne semble pas permettre d'instituer au bénéfice du consommateur un droit de rétractation.

C'est pourquoi votre commission invite instamment le Gouvernement à être vigilant et à toujours s'assurer que les futures directives en matière de protection des consommateurs relèvent davantage du principe d'harmonisation minimale et, à tout le moins, prévoient les dérogations nécessaires et ménagent la possibilité de maintenir les dispositifs protecteurs du droit français. De plus, le principe d'harmonisation maximale pourrait être réservé à un nombre limité de notions juridiques, pour en imposer une définition commune, ou de règles de protection, tout en laissant dans les autres matières une faculté plus large d'édicter des règles plus strictes, selon le principe d'harmonisation minimale.

En matière d'obligations d'information incombant au professionnel, votre rapporteur relève néanmoins que l'article 6 de la directive du 25 octobre 2011 dispose que « *les exigences en matière d'information prévues par la présente directive (...) n'empêchent pas les États membres d'imposer des exigences supplémentaires en matière d'information* ». Il existe ainsi quelques dérogations ponctuelles au strict principe d'harmonisation maximale, qu'il appartient au législateur national de pleinement utiliser pour développer un droit de la consommation plus protecteur.

B. LE RENFORCEMENT DE L'INFORMATION DES CONSOMMATEURS

La première protection du consommateur réside dans une meilleure information sur les droits dont il dispose dans ses relations précontractuelles et contractuelles avec un professionnel et, parallèlement, sur les obligations qui incombent au professionnel dans ces relations.

À cet égard, le projet de loi, dans certaines de ses dispositions, parfois à l'occasion de la transposition de directives communautaires, améliore le niveau d'information des consommateurs, par exemple en matière de garanties légales. Les articles 8, 9 et 9 bis imposent ainsi au professionnel, à divers titres, de rappeler la garantie légale de conformité, valable deux ans, et la garantie légale des défauts de la chose vendue, prévue par le code civil.

Votre rapporteur craint toutefois que l'excès d'informations fournies au consommateur puisse créer de la confusion davantage que de la protection. Lorsque l'on ne connaît pas les droits élémentaires dont on peut se prévaloir dans une relation contractuelle avec un professionnel, il n'est pas évident que l'addition d'informations écrites dans le contrat offrira une protection réelle et complète.

Ainsi, le renforcement légitime des obligations d'information pesant sur le professionnel ne pourra être pleinement efficace que s'il s'accompagne d'un renforcement de la politique générale d'information des consommateurs par les pouvoirs publics et par les associations, même si votre rapporteur sait bien que beaucoup d'actions sont mises en œuvre. Plus que l'information du consommateur pris isolément, c'est l'information du citoyen sur l'acte de consommation qu'il convient de développer.

Enfin, pour être pleinement efficace, ces règles d'information doivent également être contrôlées et sanctionnées. Il appartient à la puissance publique de procéder à ces contrôles, par l'intermédiaire de son administration chargée de la protection des intérêts économiques, de la sécurité et de la santé des consommateurs, la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF).

C. LA FRAGILISATION DES CAPACITÉS D'ACTION DE LA DGCCRF

Créée sous sa forme et ses missions actuelles en 1985, la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) constitue le bras armé de la politique de l'État en matière de protection des consommateurs, par les contrôles qu'elle exerce sur les activités des professionnels. C'est le métier, indispensable pour la collectivité, de ses agents tant de son administration centrale, de son service national d'enquête, de ses laboratoires que de ses services déconcentrés dans les départements et les régions. Le droit de la consommation instaure un ordre public économique de protection que l'État doit faire respecter.

Cependant, ses capacités d'action semblent affaiblies depuis quelques années, tant par les conséquences sur ses effectifs de la révision générale des politiques publiques (RGPP) que par l'impact depuis 2010 de la réforme de l'administration territoriale de l'État (RÉATE) sur ses services déconcentrés, intégrés au sein de vastes directions départementales interministérielles de la cohésion sociale et de la protection des populations, relevant désormais de la seule autorité des préfets, au risque d'une dilution des missions de protection des consommateurs sur le terrain. Depuis plusieurs exercices budgétaires, la DGCCRF est particulièrement mise à contribution en termes de maîtrise des dépenses budgétaires, davantage que beaucoup d'autres administrations.

Or, dans ce contexte difficile, le projet de loi attribue à la DGCCRF de nouvelles prérogatives, étend significativement son champ de compétences à de nouveaux secteurs, renforce son pouvoir d'injonction et lui confie un nouveau pouvoir de sanction administrative de certaines infractions. Dans ces conditions, votre commission s'inquiète de la pérennité de l'accomplissement de ses missions et, trivialement, s'interroge sur la possibilité de réellement « faire plus avec moins ».

À cet égard, notre collègue Antoine Lefèvre, rapporteur pour avis des crédits du programme « Développement des entreprises et de l'emploi » de la mission « Économie » du projet de loi de finances pour 2012, qui regroupe les crédits de fonctionnement de la DGCCRF, a d'ailleurs exprimé « *une vive et très profonde préoccupation quant à la capacité des administrations concernées à continuer à exercer leurs missions de manière efficace et satisfaisante, en particulier dans le domaine de la surveillance des marchés et de la protection des consommateurs* »¹.

Dans le projet de loi soumis au Sénat, les compétences des agents chargés de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes sont accrues, ils sont habilités à rechercher de nouvelles infractions, à émettre davantage d'injonctions et à prononcer des amendes administratives.

¹ Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/a11-112-8/a11-112-8.html>

D. LE RÔLE PRIMORDIAL DU MOUVEMENT CONSOMÉRISTE

Outre l'action des administrations et services de l'État, la protection des consommateurs repose sur l'engagement d'un tissu associatif dense et actif, au niveau national comme dans les territoires. Riche de sa diversité, le mouvement consommériste regroupe des associations exclusivement dédiées à la défense des consommateurs, des associations familiales, des associations représentant les locataires ou les usagers. Au niveau national, en raison de leur représentativité, dix-sept associations sont agréées et siègent, à ce titre, au Conseil national de la consommation. Par leurs actions et leurs organes d'information des consommateurs, mais également par leurs actions en justice, les associations contribuent grandement à la protection des consommateurs.

Pour cette raison, en dépit de la brièveté des délais, votre rapporteur a souhaité, autant que possible, entendre en audition toutes les associations agréées de défense des consommateurs concernées par le projet de loi ou, à défaut, recevoir par écrit leurs contributions. Votre rapporteur se félicite de la qualité des échanges qui ont eu lieu.

À cet égard, votre commission est réservée sur l'article 10 *decies*, qui prévoit que les représentants des associations de défense des consommateurs sont nommés, dans les commissions administratives, par le ministre chargé de la consommation, alors qu'aujourd'hui le Conseil national de la consommation dispose en général d'un pouvoir de proposition qui respecte l'autonomie, le pluralisme et la diversité du mouvement consommériste.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION : DONNER PRIORITÉ À LA SEULE PROTECTION DES CONSOMMATEURS

Dans le cadre de son rapport pour avis, votre rapporteur a examiné de façon plus approfondie plusieurs articles du projet de loi relevant du domaine de compétence de votre commission, certains faisant l'objet d'une délégation d'examen au fond de la part de la commission de l'économie.

Votre commission a ainsi eu à connaître des sujets suivants :

- le droit commercial (articles 1^{er} *bis* A, 10 *bis* A et 10 *bis* B) et les procédures devant l'Autorité de la concurrence (articles 1^{er} *bis* et 1^{er} *ter*) ;
- les relations entre bailleurs et locataires et le droit immobilier (articles 2, 2 *bis* A et 2 *bis* B) ;
- les obligations générales du droit des assurances (articles 6, 6 *bis* et 6 *ter*) ;
- les prérogatives des collectivités territoriales (articles 7 et 10 *bis* A également) ;
- la législation funéraire (articles 7 *ter* et 10 *bis* M) ;

- les obligations générales d'information des consommateurs et les règles générales de protection des consommateurs, ainsi que leur application à certaines formes de vente (articles 8, 8 *ter*, 9, 9 *bis*, 9 *ter* et 9 *quater*)

- des dispositions à caractère pénal (article 8 *bis* A, 10 et 10 *bis*) ;

- le régime des sanctions, les compétences des administrations et des juridictions en droit de la consommation (articles 8, 10, 10 *quater*, 10 *sexies*, 10 *septies* et 10 *decies*) ;

- le droit du crédit à la consommation (articles 10 *bis* E et 10 *bis* L).

Ces dispositions sont bien sûr d'importance et de portée inégale et n'appellent pas toutes des propositions de modifications. La position de votre commission sur les principales d'entre elles est présentée ci-après.

Les articles suivants ont fait l'objet d'une délégation au fond à votre commission de la part de la commission de l'économie :

- articles 1^{er} *bis* et 1^{er} *ter* : procédures et prescription devant l'Autorité de la concurrence ;

- article 2 *bis* A : précision sur les sociétés d'immeuble en jouissance à temps partagé ;

- article 7 *ter* : paiement des frais d'obsèques par utilisation du compte bancaire du défunt ;

- article 8 *bis* A : répression de la revente habituelle avec bénéfice, sans autorisation, des billets de manifestations sportives ou culturelles ;

- article 8 *ter* : encadrement du démarchage téléphonique ;

- article 10 *bis* E : interdiction des frais en cas de recours à un contrat d'assurance crédit autre que le contrat de groupe proposé par le prêteur ;

- article 10 *bis* M : rapport au Parlement sur la commercialisation des contrats obsèques ;

- article 10 *quater* : transmission d'informations sur les entreprises en difficulté par la DGCCRF au président du tribunal de commerce.

A. LA RÉNOVATION DES RELATIONS ENTRE BAILLEUR ET LOCATAIRE

Le projet de loi apporte, dans ses **articles 2 et 2 bis B**, une série de modifications à la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs. Il vise à clarifier et encadrer les conditions d'établissement de l'état des lieux en début et fin de bail, ainsi que les conditions de restitution du dépôt de garantie. Sous réserve de plusieurs amendements de clarification et de précision, destinés à encore mieux encadrer les choses, votre commission a approuvé ces dispositions.

Votre commission a également approuvé la création d'une nouvelle procédure d'action en diminution de loyer, lorsque la surface habitable du logement est inférieure à la surface mentionnée au contrat de location, tout en émettant des réserves sur la mise en œuvre concrète. Cette procédure s'inspire explicitement de l'action en diminution de prix après l'acquisition d'un lot de copropriété, instituée en 1996 par la loi dite « Carrez ».

Votre commission, en revanche, s'est opposée à l'insertion dans les contrats de location d'une grille de vétusté, considérant que cette formule était inadaptée aux baux concernant un bailleur privé et son locataire et que le contenu même des grilles de vétusté, très pratiquées dans le parc social, ne semblait pas non plus adapté à la situation individuelle de chaque locataire.

Votre commission a également désapprouvé la possibilité de majorer le loyer en cas de travaux réduisant le montant des charges locatives (article 2 bis B), considérant qu'un dispositif analogue, mais mieux conçu, existait en matière de travaux d'économie d'énergie et exprimant son attachement au principe selon lequel la charge des gros travaux doit revenir au bailleur, qui entretient ainsi son patrimoine.

B. LA PROTECTION DES FAMILLES EN MATIÈRE FUNÉRAIRE ET LA FACILITATION DE LEURS DÉMARCHES

L'**article 7 ter** vise à permettre le paiement des frais de funérailles du défunt sur son compte bancaire, sur présentation de la facture par la personne ayant qualité pour y pourvoir. Il assortit l'obligation de déférer au paiement qu'il crée d'une exonération totale de responsabilité de la banque dans la mise en œuvre du dispositif, afin de la convaincre d'y souscrire, puisqu'il ne présenterait plus aucun risque pour elle.

Approuvant la volonté de faciliter les démarches des familles qui inspire cette procédure, votre commission a adopté un amendement supprimant cette exonération de responsabilité qui n'est pas justifiée.

L'**article 10 bis M** témoigne des préoccupations qui s'expriment sur le non-respect de la législation prohibant les contrats obsèques « *packagés* » et tend à prévoir la production d'un rapport du Gouvernement au Parlement sur cette question.

Votre commission a adopté un amendement supprimant cette demande de rapport et y substituant deux dispositions visant à remédier à certaines irrégularités constatées en matière de commercialisation de contrats de financement d'obsèques et de contrats de prestation obsèques.

C. L'INFORMATION ET LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS DANS LE DOMAINE DE LA VENTE À DISTANCE ET DU DÉMARCHAGE

L'**article 8** du projet procède à une série de modifications du régime de la vente à distance et, plus ponctuellement, de la vente par démarchage.

Sous réserve de plusieurs amendements de clarification ou d'ajustement, votre commission en approuve l'esprit, consistant à renforcer l'information du consommateur, en particulier sur les garanties légales, et à mettre en place des dispositions plus protectrices pour l'exercice du droit de rétractation et en matière de délais de remboursement.

Toutefois, votre commission n'a pas approuvé la dérogation prévue aux règles du démarchage pour les ventes en réunion à domicile, autorisant la prise du paiement avant l'expiration du délai de rétractation. Quand bien même ceci s'accorderait à une pratique répandue, celle-ci ne saurait être approuvée, car elle conduit *de facto*, compte tenu du contexte psychologique et amical de ce type de vente, à supprimer le droit de rétractation.

Par ailleurs, à l'initiative de son rapporteur, votre commission a tenu à procéder à la transposition de dispositions plus protectrices de la directive du 25 octobre 2011 relative aux droits des consommateurs, consistant à allonger le délai de rétractation dans les contrats conclus à distance et hors établissement de sept à quatorze jours. Ces règles étant plus protectrices, il n'y a pas lieu de tarder pour les transposer.

Enfin, afin d'en assurer la lisibilité et la coordination avec le droit existant, votre commission a proposé de réécrire entièrement le dispositif innovant consistant à pouvoir enjoindre à une entreprise de vente à distance en difficulté de ne prendre les paiements qu'à compter de la livraison de la commande. Ce dispositif, correctement mis en œuvre par la DGCCRF, devrait permettre de ne pas revoir des affaires du type de la faillite de la CAMIF, dans laquelle des consommateurs ont réglé leur commande, comme le permet le régime de la vente à distance, mais n'ont jamais été livrés.

D. LA PROTECTION CONTRE LE DÉMARCHAGE TÉLÉPHONIQUE

Le 28 avril 2011, sur le rapport de notre collègue François Pillet au nom de votre commission, la proposition de loi, présentée par notre collègue Jacques Mézard, visant à renforcer les droits des consommateurs en matière de démarchage téléphonique a été adoptée à l'unanimité par le Sénat¹.

Aussi, alors que l'**article 8 ter** du projet de loi propose de mettre en place une liste d'opposition au démarchage téléphonique, reprenant une initiative des professionnels (liste « Pacitel ») tout en la rendant obligatoire et en l'assortissant de sanctions, votre commission a tenu à rappeler et confirmer la position unanime du Sénat, qui repose sur le consentement exprès de l'abonné pour l'utilisation de ses coordonnées téléphoniques en vue d'un démarchage téléphonique. Au demeurant, le dispositif de liste d'opposition tel qu'il fonctionne déjà ne résout pas le problème pour les personnes les plus vulnérables au démarchage téléphonique, puisqu'il suppose une démarche volontaire d'inscription par internet.

¹ Le dossier législatif est consultable à l'adresse suivante :
<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl10-354.html>

E. LE RENFORCEMENT DE LA LUTTE CONTRE LES MANQUEMENTS AU DROIT DE LA CONSOMMATION ET L'INSTAURATION DE SANCTIONS ADMINISTRATIVES

Le projet de loi a pour objet de renforcer la protection du consommateur. Ce renforcement emprunte deux voies : le durcissement de certaines règles s'imposant aux professionnels et le développement des prérogatives des autorités de contrôle et des moyens de sanction des manquements des entreprises ou des commerçants à leurs obligations.

L'**article 10** du présent texte s'inscrit dans cette dernière perspective. Il emporte création, dans des domaines non couverts aujourd'hui par une incrimination pénale ou seulement par une contravention, de seize sanctions administratives en droit de la consommation, prononcées par la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), calquées sur les contraventions de cinquième catégorie et les peines d'amendes délictuelles.

Le contentieux relatif à ces sanctions serait porté devant le juge administratif. Toutefois, le rapporteur de l'Assemblée nationale, M. Daniel Fasquelle a fait adopter un amendement attribuant le contentieux des sanctions relatives aux clauses abusives ainsi qu'aux manquements aux obligations d'information sur les caractéristiques essentielles d'un bien ou d'un service, au juge judiciaire, juge naturel du droit de la consommation.

Les pouvoirs d'enquête de la DGCCRF seraient accrus, ainsi que son domaine de compétence (**articles 10, 10 *sexies* et 10 *septies***). Elle se verrait notamment reconnaître le droit de saisir le juge judiciaire pour qu'il ordonne le blocage d'un site internet utilisé pour commettre une fraude au droit de la consommation. Le ministre chargé de l'économie aurait, lui, la possibilité d'intervenir devant toute juridiction saisi d'un litige de consommation.

Enfin, la lutte contre les clauses abusives serait sensiblement améliorée : obligation serait faite au juge de réputer non écrite une clause dont le caractère abusif apparaîtrait au cours de débat, même si cela ne constitue pas l'objet de la demande principale qui lui est soumise. Le professionnel ayant inscrit dans un contrat une clause abusive relevant de la liste « *noire* » des clauses abusives pourrait faire l'objet d'une sanction administrative. Enfin, la DGCCRF et les associations de consommateurs auraient la possibilité de saisir le juge pour qu'il déclare qu'une clause abusive est réputée non écrite **dans tous les contrats identiques conclus** par le même professionnel avec des consommateurs, donnant ainsi un effet *erga omnes* à sa décision. Afin d'éviter les divergences de jurisprudence en la matière, un nombre limité de tribunaux seraient spécialisés.

Votre commission, comme votre rapporteur, souscrivent à l'objectif poursuivi. La création des sanctions administratives répond moins à un déficit de poursuite, qu'à la **volonté de rendre le contrôle comme la sanction plus réactifs**.

À l'initiative de son rapporteur, **elle a cependant souhaité remédier aux nombreuses lacunes que présentait le dispositif proposé, au regard notamment des principes du droit pénal et de certaines exigences constitutionnelles.**

À cet effet, elle a adopté plusieurs amendements tendant à :

- imposer le respect de l'exigence constitutionnelle selon laquelle lorsqu'une sanction administrative et une amende pénale sont susceptibles de se cumuler, le montant total ne doit pas dépasser le montant le plus élevé encouru ;

- soumettre les amendes administratives aux mêmes règles de cumul entre elles que les amendes pénales. Ainsi, les amendes administratives équivalentes à des contraventions pourront se cumuler, mais pas celles correspondant à des amendes délictuelles. Faute de prévoir cette règle, le texte du Gouvernement aboutissait à rendre plus sévère la répression administrative que la répression pénale des mêmes infractions, alors qu'elle présente moins de garanties procédurales que le procès pénal ;

- garantir une bonne administration de la justice en attribuant au juge judiciaire, lorsqu'il est reconnu compétent en matière de sanctions administratives, une plénitude de juridiction sur toutes les décisions connexes (injonction préalable, sanction de l'injonction, *etc.*)

- à supprimer le pouvoir d'intervention du ministre pour toute instance juridictionnelle. En effet, ce pouvoir d'intervention, couplé au pouvoir de sanction de la DGCCRF placé sous son autorité, est contraire aux droits de la défense, ainsi que le Conseil constitutionnel en a jugé s'agissant de la Commission des opérations de bourse.

Enfin, votre commission a adopté un amendement qui prévoit que les sanctions administratives fassent l'objet d'une publication une fois devenues définitives. En effet, contrairement aux sanctions pénales, rendues publiques par le jugement, les sanctions administratives pourraient demeurer cachées, ce qui empêcheraient les consommateurs d'en être alertés et nuirait à la transparence de la procédure administrative.

F. LA PROTECTION DU NOM DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES CONTRE LES UTILISATIONS COMMERCIALES ABUSIVES

Une disposition de l'**article 7** du projet de loi, entrant dans le champ de l'avis de votre commission et introduite par voie d'amendement en séance publique à l'Assemblée nationale, tend à étendre les droits des collectivités territoriales pour la défense de leur nom et de leur réputation contre les utilisations commerciales abusives.

Toute personne souhaitant utiliser le nom d'une collectivité territoriale, même à des fins autres que commerciales, devrait l'en informer. La collectivité aurait alors la possibilité de faire opposition à l'enregistrement éventuelle de son nom comme une marque, auprès du directeur de l'institut national de la propriété industrielle.

Votre rapporteur a observé que le dispositif proposé présentait certaines incertitudes : l'obligation d'information constituera pour les particuliers ou les professionnels une formalité assez lourde et elle risque pour cette raison de ne pas être respectée, n'étant par ailleurs pas sanctionnée. Votre commission a adopté un amendement en limitant le champ aux seules utilisations du nom de la collectivité à des fins commerciales.

Le droit d'opposition créé au bénéfice de la collectivité doublera l'action en nullité de l'enregistrement qu'elle peut d'ores et déjà mettre en œuvre, sans que la décision rendue par le directeur de l'Institut national de la propriété industrielle (INPI) puisse être différente de celle que le juge, saisi en nullité de l'enregistrement, rendra. Elle permettra toutefois à la collectivité d'agir préventivement.

G. L'ACTION DE GROUPE, OUBLIÉE DU PROJET DE LOI

Si le projet de loi renforce effectivement l'information et la protection des consommateurs, il ne traite guère de la réparation des préjudices subis par les consommateurs.

Or, trop souvent la protection des consommateurs reste un vain mot, parce que l'intéressé n'est pas en mesure de saisir un juge pour garantir les droits qui lui sont reconnus. Ainsi, lorsque les préjudices sont de faible montant, le consommateur renonce à saisir le juge, considérant que le coût et les tracasseries du procès seront supérieurs au gain incertain qu'il peut escompter, alors même que le préjudice global, pour l'ensemble des consommateurs, peut être considérable.

Lorsqu'il était député, M. Frédéric Lefebvre, secrétaire d'État chargé de la consommation, avait vigoureusement soutenu l'introduction de l'action de groupe dans notre droit lors des débats parlementaires.

Le présent texte n'en porte nulle trace.

C'est pourquoi, afin de parachever la protection du consommateur en droit français, votre commission a adopté, à l'initiative de son rapporteur, un amendement créant une **procédure d'action de groupe « à la française » fondée sur l'adhésion volontaire**, qui permettra aux justiciables de s'unir pour obtenir réparation des préjudices de faible montant qu'ils ont subi en raison des fautes d'un même professionnel.

Cet amendement reprend le texte des propositions de loi similaires de notre collègue Richard Yung¹ et de notre ancien collègue Laurent Béteille², déposées à l'issue des travaux de la mission d'information sur l'action de groupe, créée par votre commission³, dont ils ont été les rapporteurs.

H. LES AUTRES DISPOSITIONS EXAMINÉES PAR VOTRE COMMISSION

1. La législation relative aux délais et retards de paiement

L'article 1^{er} *bis* A, d'une part, transpose une directive relative aux retards de paiement, instituant notamment une indemnité forfaitaire pour frais de recouvrement mais, d'autre part, elle autorise la pérennisation d'accords dérogatoires en matière de délai maximal de paiement, selon une formulation qui n'est pas conforme à l'esprit de la législation sur les délais de paiement telle qu'elle résulte de la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie.

En outre, un article identique figure dans la proposition de loi relative à la simplification du droit et l'allègement des démarches administratives. Il n'est pas de bonne législation que la même disposition figure dans plusieurs textes soumis simultanément à l'examen du Parlement.

Dans ces conditions, votre commission a proposé la suppression de cet article, contestable tant sur le fond que dans la forme.

2. Les procédures devant l'Autorité de la concurrence en matière de pratiques anticoncurrentielles

Votre commission a approuvé la création d'une procédure d'*amicus curiae* pour l'Autorité de la concurrence devant les juridictions, à l'instar de ce qui existe pour l'Autorité des marchés financiers, en complément de la procédure de demande d'avis sur un dossier donné (**article 1^{er} bis**). Elle a en outre clarifié les dispositions permettant de suspendre le délai de prescription décennal devant l'Autorité lorsque des événements extérieurs à l'Autorité retardent la décision : recours contre l'ordonnance ayant autorisé une visite et saisie et recours contre les décisions de l'Autorité elles-mêmes, dont l'issue pourrait être interprétée comme une absence de décision (**article 1^{er} ter**).

¹ Proposition de loi tendant à renforcer la protection des consommateurs par la création d'une action de groupe fondée sur l'adhésion volontaire, n° 202 (2010-2011). Le dossier législatif est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl10-202.html>

² Proposition 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). Le dossier législatif est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl10-201.html>

³ 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>

3. La mise en place d'un délai pour la transmission d'information aux associés d'un immeuble en « *timeshare* »

L'**article 2 bis A**, qui fait l'objet d'une délégation au fond de la commission de l'économie à votre commission des lois, tend à fixer un délai maximum de quinze jours au gérant d'une société d'attribution d'immeubles en jouissance à temps partagé (« *timeshare* ») pour la transmission de la liste des noms et adresses des autres associés ainsi que de la répartition des parts sociales et des droits en jouissance qui y sont attachés. Il s'agit d'une amélioration notable, quoique limitée, du fonctionnement de ces sociétés.

4. Les dispositions relevant du droit des assurances

En matière d'assurance automobile, votre commission a proposé de clarifier la rédaction de l'**article 6 ter**, qui prévoit l'information de l'assuré sur la possibilité d'avoir recours au réparateur professionnel de son choix en cas de sinistre garanti sur son véhicule. Il s'agit de rappeler la liberté de choix, quand bien même les assureurs développent des réseaux de réparateurs agréés.

Votre commission approuve, en outre, les **articles 6 et 6 bis**, relatifs aux conditions de résiliation des contrats d'assurance maladie.

5. L'incrimination de la revente habituelle et avec bénéfice de billets de manifestations sportives ou culturelles

L'**article 8 ter**, issu d'un amendement du Gouvernement adopté par l'Assemblée nationale lors de l'examen du projet de loi en séance publique, vise à encadrer la revente de titres d'accès à des manifestations sportives ou culturelles, en punissant de 15 000 euros d'amende le fait de vendre ou d'offrir à la vente de manière habituelle et afin d'en tirer un bénéfice, sans autorisation du producteur, de l'organisateur ou du propriétaire des droits d'exploitation d'une manifestation sportive ou culturelle ou d'un spectacle vivant, des titres d'accès à une telle manifestation.

Ce dispositif est pertinent et conforme aux travaux que votre commission a conduits par le passé sur cette question. Votre commission vous propose de l'adopter sous réserve de coordinations rédactionnelles.

6. Les prérogatives du maire en matière de vente au déballage

L'**article 10 bis A** du projet de loi aménage le pouvoir du maire en matière d'autorisation d'occupation temporaire du domaine public, dans le cadre de ventes au déballage de fruits et légumes frais en cas de crise conjoncturelle. Toute vente au déballage doit faire l'objet d'une déclaration en mairie et, s'il y a lieu, d'une demande d'autorisation temporaire du domaine public. Votre commission a proposé de clarifier la rédaction et d'aménager le

dispositif envisagé d'autorisation tacite d'occupation des emplacements des foires et marchés en l'absence de réponse du maire, en le remplaçant par un mécanisme de rejet tacite après trois jours sans réponse, de façon à permettre au maire de gérer effectivement les demandes et de ne pas être pris de cours.

7. L'interdiction des frais supplémentaires en cas de souscription d'une assurance crédit autre que l'assurance de groupe

La loi du 1^{er} juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation a prévu que toute personne tenue de souscrire une assurance crédit n'était pas contrainte d'accepter l'assurance de groupe proposée par l'établissement prêteur mais pouvait s'assurer auprès de l'assureur de son choix, dès lors que le contrat comportait des garanties équivalentes à celles prévus par le contrat de groupe. En pratique, cette faculté a souvent donné lieu à des facturations de frais, au titre du travail de vérification de l'équivalence des garanties.

L'**article 10 bis E** du projet de loi vise à interdire de tels frais, de façon à garantir l'exercice effectif du libre choix de l'assureur crédit, ce que votre commission a approuvé.

8. La représentation des associations de consommateurs dans les commissions administratives

L'**article 10 decies** du projet de loi prévoit que les représentants des associations de consommateurs dans toutes les commissions administratives consultatives sont désignés par le ministre chargé de la consommation, après avis du Conseil national de la consommation. Cette disposition, qui semble heurter le pluralisme et l'autonomie du mouvement consommériste, d'autant qu'aujourd'hui le Conseil national de la consommation participe généralement au pouvoir de nomination par ses propositions, est d'un point de vue juridique inutile : il appartient au Gouvernement de modifier les textes réglementaires relatifs à ces commissions.

Votre commission a donc proposé la suppression de cette disposition.

*

* *

Au bénéfice de ces observations et sous réserve de l'adoption de ses amendements, votre commission a émis un **avis favorable** à l'adoption des articles du projet de loi dont elle s'est saisie pour avis.

EXAMEN DES ARTICLES

CHAPITRE I^{ER} MESURES VISANT À INSTAURER PLUS DE CONCURRENCE SECTORIELLE AU SERVICE DES CONSOMMATEURS DANS DIVERS SECTEURS DE LA CONSOMMATION COURANTE

Article 1^{er} bis A

(art. L. 441-3 et L. 441-6 du code de commerce)

Frais en cas de retard de paiement et délais de paiement

L'article 1^{er} bis A résulte de l'adoption par l'Assemblée nationale, en séance publique, d'un amendement de nos collègues députés Vautrin, de La Raudière, Besse et Souchet. Il vise à transposer, à compter du 1^{er} janvier 2013, la directive 2011/7/UE du 16 février 2011 concernant la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales. Il modifie à cet effet l'article L. 441-6 du code de commerce, relatif à l'obligation de communication des conditions générales de vente qui incombe à tout producteur, prestataire de services, grossiste ou importateur, ainsi qu'aux délais de paiement. Il modifie également par coordination l'article L. 441-3 relatif aux règles de facturation.

En premier lieu, l'article 1^{er} bis A transpose des dispositions destinées à lutter contre les retards de paiement, concernant tant le calcul des pénalités de retard qu'une nouvelle indemnité forfaitaire de frais de recouvrement.

Les conditions générales de vente comprennent les conditions de vente, le barème des prix unitaires, les réductions de prix et les conditions de règlement. Ces dernières précisent notamment le taux d'intérêt des pénalités en cas de retard de règlement. Le taux de référence est le « *taux d'intérêt appliqué par la Banque centrale européenne à son opération de refinancement la plus récente majoré de 10 points de pourcentage* ». La directive précise qu'il s'agit du taux de la Banque centrale européenne en vigueur au 1^{er} janvier pour le premier semestre et au 1^{er} juillet pour le second semestre. L'article 1^{er} bis A du présent projet de loi introduit donc cette précision dans le code de commerce.

Surtout, la directive prévoit que tout retard de paiement, outre le versement de pénalités, donne lieu automatiquement au versement d'une indemnité forfaitaire de frais de recouvrement. Il est prévu que ce montant soit

fixé par décret. En cas de frais de recouvrement plus élevés, une indemnité complémentaire peut être due sur justificatif. Cette information doit être communiquée à l'acheteur, au sein des conditions de règlement.

Ces modifications sont introduites par coordination à l'article L. 441-3 du code de commerce, relatif aux règles de facturation, lequel dispose que « *tout achat de produits ou toute prestation de service pour une activité professionnelle doivent faire l'objet d'une facturation* ». Pour la bonne information de l'acheteur, la facture doit d'ores et déjà préciser le taux des pénalités de retard exigibles après la date de règlement. Elle devra également mentionner le montant de l'indemnité forfaitaire pour frais de recouvrement en cas de retard de paiement. Sans doute pourrait-elle préciser aussi que cette indemnité forfaitaire ne vaut que si la réalité des frais de recouvrement n'est pas supérieure au montant forfaitaire.

En deuxième lieu, en application de la directive, l'article 1^{er} bis A encadre dans le temps toute procédure d'acceptation ou de vérification de la conformité des marchandises ou des services, dans la limite de trente jours à compter de la date de réception des marchandises ou de réalisation de la prestation de services, sauf stipulation contractuelle différente dès lors qu'elle ne constitue pas une clause abusive.

Enfin, en troisième lieu, l'article 1^{er} bis A ouvre des possibilités de dérogation au délai maximal légal de paiement. Depuis la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, l'article L. 441-6 fixe un délai maximal de paiement qui ne peut pas être écarté par accord entre les parties, à hauteur de quarante-cinq jours fin de mois ou de soixante jours calendaires à compter de la date d'émission de la facture. Pour tenir compte des usages particuliers de certains secteurs d'activité et leur permettre de s'adapter en vue de rejoindre le délai légal, la loi de modernisation de l'économie avait prévu, à titre transitoire, que des accords interprofessionnels puissent sous certaines conditions fixer un délai de paiement supérieur au délai maximal légal. Ces accords dérogatoires, soumis à une homologation par décret, devaient avoir une durée limitée et ne pas dépasser le 1^{er} janvier 2012. Ils devaient surtout comporter une réduction progressive du délai dérogatoire.

L'article 1^{er} bis A prévoit, par dérogation à l'article L. 441-6, de pérenniser ce dispositif permettant de déroger au délai légal maximal de paiement par accords interprofessionnels, dans les secteurs soumis à une forte saisonnalité. Ces accords doivent aussi être limités dans leur durée et faire l'objet d'une homologation par décret. Leur période de négociation est certes limitée dans le temps, car ils doivent être conclus avant le premier jour du septième mois suivant la publication du projet de loi. En revanche, le texte n'encadre nullement la durée des accords et ne fixe aucune date-butoir, alors que les accords dérogatoires résultant de la loi de modernisation de l'économie ne pouvaient être valables que jusqu'au 31 décembre 2011, à titre de période transitoire dans l'attente d'atteindre les délais légaux. Seuls les secteurs ayant déjà négocié des accords dérogatoires sur la base de la loi de modernisation de

l'économie sont éligibles¹. Le texte ouvre ainsi une possibilité de dérogation durable et non transitoire à la législation encadrant les délais de paiement, sans réelle limitation de durée, au risque de la vider de sa substance dans de nombreux secteurs d'activité, ce que votre commission ne juge pas acceptable. À tout le moins faudrait-il, en fonction des secteurs pour lesquels les accords dérogatoires ont permis de rejoindre le délai légal, restreindre les secteurs concernés, selon des critères précis déterminés par la loi, pour ne viser que ceux dont les contraintes économiques n'ont pas permis de rejoindre le délai légal, et prévoir une durée maximale de validité, dans le respect de l'esprit de la loi de modernisation de l'économie. Entendu par votre rapporteur pour avis, le MEDEF a d'ailleurs fait part de son scepticisme sur l'utilité de la réouverture d'un délai de négociation d'accords dérogatoires et de ses doutes sur la durée d'application de ces nouveaux accords. Il s'est également inquiété de la possibilité pour le décret d'homologation d'étendre à l'ensemble des acteurs d'un secteur d'activité les accords négociés par certaines organisations de ce secteur.

Au demeurant, il apparaît que des dispositions identiques figurent à l'article 90 *bis* de la proposition de loi relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives, adoptée par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue Jean-Luc Warsmann, après engagement de la procédure accélérée. Cette proposition de loi devrait être examinée par le Sénat en première lecture dans les prochaines semaines, avant la réunion éventuelle d'une commission mixte paritaire. Or, le présent projet de loi doit faire l'objet de deux lectures avant la réunion éventuelle d'une commission mixte paritaire, de sorte que la proposition de loi sera vraisemblablement adoptée définitivement avant le projet de loi.

Aussi, réticente par principe à ce que des dispositions identiques figurent simultanément dans plusieurs textes en navette, car il s'agit d'une mauvaise méthode de législation, source de confusion, même si elle tend à se développer depuis la révision constitutionnelle de juillet 2008, votre commission a adopté, à l'initiative de son rapporteur, un **amendement** tendant à la suppression de l'article 1^{er} *bis* A.

Votre commission a donné un **avis défavorable** à l'adoption de l'article 1^{er} *bis* A.

¹ *Ont fait l'objet en 2009 de décrets d'homologation d'accords dérogatoires de nombreux secteurs présentant, en principe, un caractère saisonnier plus marqué : jouet, horlogerie, bijouterie, joaillerie et orfèvrerie, bricolage, produits, services et matériaux de construction et de décoration dans le secteur du bâtiment et des travaux publics, sanitaire, chauffage et matériel électrique, édition de livres, emballages et bouchages métalliques des conserves alimentaires, pneumatiques, animaux de compagnie, deux-roues motorisés et quads, commerce de gros de l'outillage automobile, papeterie, fourniture et bureautique, agroéquipements, armes et munitions de chasse, jardinage, textile d'habillement, médicaments non remboursables, compléments alimentaires, agrofourniture, tonnellerie, peintures, encres et couleurs, produits acier pour la construction, pêche de loisir, quincaillerie industrielle, outillage industriel, articles de sport, optique-lunetterie, pisciculture, activités manuelles artistiques, véhicules de loisirs, cuir, nautisme, bois ronds et enfin disque.*

Article 1^{er} bis

(art. L. 462-3 du code de commerce)

Consultation de l'Autorité de la concurrence par les juridictions

Introduit à l'Assemblée nationale à l'initiative du rapporteur de la commission des affaires économiques, notre collègue Daniel Fasquelle, l'article 1^{er} *bis* fait l'objet d'une **délégation au fond** de la commission de l'économie à votre commission des lois. Il met en place au profit de l'Autorité de la concurrence une procédure d'*amicus curiae* auprès des juridictions judiciaires. Votre rapporteur s'interroge sur le lien relativement indirect de cet article, ainsi que de l'article 1^{er} *ter*, avec l'objet du projet de loi, même si la répression des pratiques anticoncurrentielles peut contribuer à la protection des consommateurs.

Parmi les différentes attributions consultatives, contentieuses ou de contrôle administratif que le code de commerce confie à l'Autorité de la concurrence, l'article L. 462-3 prévoit que l'Autorité peut être consultée en matière de pratiques anticoncurrentielles par les juridictions lorsque celles-ci ont à en connaître dans les affaires dont elles sont saisies. Sont ainsi visés, en droit français, les ententes (article L. 420-1 du code de commerce), abus de position dominante (article L. 420-2) et prix abusivement bas (article L. 420-5) et, en droit communautaire, les ententes et abus de position dominante affectant le commerce entre États membres. Sur ce dernier point, à l'initiative de son rapporteur, votre commission a adopté un **amendement** rédactionnel destiné à ajuster les références en droit communautaire pour tenir compte de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne (remplacement de la référence aux articles 81 et 82 du traité instituant la Communauté européenne par la référence aux articles 101 et 102 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne).

Lorsqu'elle est saisie par une juridiction, l'Autorité de la concurrence rend son avis après une procédure contradictoire, sauf si elle dispose déjà d'informations recueillies à l'occasion d'une procédure antérieure devant elle. La consultation de l'Autorité suspend le cours de la prescription devant la juridiction.

L'article 1^{er} *bis* complète l'article L. 462-3 du code de commerce par deux paragraphes. D'une part, il institue une procédure d'*amicus curiae*, plus simple et plus souple pour les juridictions demanderesses que la procédure actuelle de demande d'avis, car elle peut permettre à l'Autorité de faire part de ses observations directement devant la juridiction, selon un formalisme moindre. D'autre part, il prévoit que l'avis de l'Autorité sollicité par une juridiction peut être accompagné de pièces du dossier dont l'Autorité peut être amenée à disposer dans le cadre de la procédure d'avis ou à l'occasion d'une

procédure antérieure mettant en cause les mêmes faits¹, à l'exclusion des pièces relatives à une procédure de clémence. Prévues au IV de l'article L. 464-2, la procédure de clémence permet à une entreprise partie à une entente de bénéficier d'une exonération totale ou partielle de sanction pécuniaire si elle contribue à prouver l'entente en apportant des éléments nouveaux à cette fin à l'Autorité de la concurrence. L'Autorité peut alors adopter un « *avis de clémence* » qui demeure confidentiel. L'absence de publicité est une condition indispensable de la procédure de clémence, sans laquelle des entreprises engagées dans un cartel n'accepteraient pas de la dénoncer. Dès lors, cette confidentialité doit aussi être préservée dans le cas où l'Autorité de la concurrence peut avoir à transmettre des pièces à une juridiction.

Des dispositions analogues existent pour l'Autorité des marchés financiers. D'une part, l'article L. 466-1 du code monétaire et financier prévoit que les autorités judiciaires saisies de faits constitutifs d'infractions en matière financière et boursière « *peuvent, en tout état de la procédure, demander l'avis de l'Autorité des marchés financiers* »². Cette faculté est analogue à celle prévue à l'article L. 462-3 pour l'Autorité de la concurrence. D'autre part, sans préjudice de la faculté pour les juridictions de demander un avis à l'Autorité des marchés financiers, l'article L. 621-20 du code monétaire et financier institue une procédure d'*amicus curiae* pour l'Autorité des marchés financiers, selon laquelle, pour les matières relevant de sa compétence, « *les juridictions civiles, pénales ou administratives peuvent appeler le président de celle-ci ou son représentant à déposer des conclusions et à les développer oralement à l'audience* ». Il s'agit d'une procédure plus souple que la demande d'avis.

Pour l'Autorité des marchés financiers comme pour l'Autorité de la concurrence, il s'agit bien pour la juridiction concernée de pouvoir s'adjoindre une expertise technique autorisée dont elle ne dispose pas nécessairement, à l'occasion d'un contentieux spécifique en matière financière ou de pratiques anticoncurrentielles. Cette intervention experte devant une juridiction n'a pas vocation à permettre à l'Autorité d'émettre un avis sur l'affaire soumise à la juridiction, mais à l'éclairer de manière générale sur l'application des textes en cause. Il ne s'agit pas de vider de son sens la demande d'avis, qui respecte le principe du contradictoire.

¹ Cette disposition particulière est nécessaire dès lors que, selon l'article 6 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public, tel qu'il résulte de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, ne sont pas communicables « les documents élaborés ou détenus par l'Autorité de la concurrence dans le cadre de l'exercice de ses pouvoirs d'enquête, d'instruction et de décision ».

² La demande d'avis est obligatoire en cas de délit d'initié.

Sur la proposition de son rapporteur, votre commission a adopté un **amendement** de clarification rédactionnelle, consistant à clairement limiter aux demandes d'avis actuellement prévues à l'article L. 462-3 la possibilité pour l'Autorité de transmettre des pièces du dossier.

Votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 1^{er} *bis* **sous réserve de l'adoption de ses amendements**.

Article 1^{er} ter

(art. L. 462-7 du code de commerce)

Règles de prescription devant l'Autorité de la concurrence

Introduit à l'Assemblée nationale à l'initiative du rapporteur de la commission des affaires économiques, notre collègue Daniel Fasquelle, l'article 1^{er} *ter* fait l'objet d'une **délégation au fond** de la commission de l'économie à votre commission des lois. Il complète l'article L. 462-7 du code de commerce, qui fixe les règles de prescription devant l'Autorité de la concurrence.

Le délai de prescription des faits constitutifs de pratiques anticoncurrentielles et susceptibles d'être soumis à l'Autorité de la concurrence est de cinq ans. La répression de ces faits pouvant relever de l'Autorité de la concurrence comme du juge judiciaire, les actes interruptifs de la prescription devant l'Autorité de la concurrence sont également interruptifs de la prescription de l'action publique et réciproquement.

Pour conduire l'Autorité de la concurrence à se prononcer dans des délais raisonnables au regard de la matière des relations commerciales, l'article L. 462-7 ajoute que la prescription est toujours acquise si l'Autorité n'a pas statué au plus tard dix ans à compter de la cessation de la pratique anticoncurrentielle en cause, sans dérogation possible. Ce second délai de prescription ne peut être interrompu par aucun acte. L'Autorité de la concurrence est donc tenue de faire diligence dans son instruction pour être en mesure de statuer avant dix ans. Cette prescription décennale spécifique a été introduite par l'ordonnance n° 2008-1161 du 13 novembre 2008 portant modernisation de la régulation de la concurrence, prise sur la base de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie. Elle s'inspire directement de dispositions analogues concernant les compétences de la Commission européenne en matière de sanction des pratiques anticoncurrentielles (article 25 du règlement (CE) n° 1/2003 du 16 décembre 2002 relatif à la mise en œuvre des règles de concurrence prévues aux articles 81 et 82 du traité), qui permettent de donner aux entreprises concernées une visibilité sur la durée du contentieux.

Toutefois, dans certains cas, il ne dépend pas de l'Autorité de respecter ce délai, de sorte que la prescription décennale peut être atteinte malgré elle et non de son fait. Ce constat est à l'origine de la présente disposition.

D'une part, au titre des pouvoirs d'enquête de l'Autorité de la concurrence, les agents de ses services d'instruction placés sous l'autorité du rapporteur général, dans le cadre d'une enquête demandée par ce dernier, par le ministre chargé de l'économie ou par la Commission européenne, peuvent procéder à des visites en tous lieux et à la saisie de tous documents ou autres supports d'information, « *sur autorisation judiciaire donnée par ordonnance du juge des libertés et de la détention du tribunal de grande instance dans le ressort duquel sont situés les lieux à visiter* » (article L. 450-4 du code de commerce). Ces visites et saisies sont particulièrement importantes car ce sont elles qui permettent de recueillir des éléments de nature à prouver une pratique anticoncurrentielle. Il appartient au juge des libertés et de la détention de contrôler les opérations de visites et de saisies. Depuis l'ordonnance du 13 novembre 2008 précitée, l'ordonnance autorisant la visite et la saisie peut faire l'objet d'un appel¹, qui n'est pas suspensif, devant le premier président de la cour d'appel et l'ordonnance de ce dernier peut faire l'objet d'un pourvoi en cassation. Le code prévoit que « *les pièces saisies sont conservées jusqu'à ce qu'une décision soit devenue définitive* ». Le déroulement lui-même des opérations de visite et saisie peut lui aussi faire l'objet de recours, dans les mêmes formes que l'ordonnance d'autorisation du juge des libertés et de la détention. Pour que les preuves recueillies à l'occasion de ces visites et saisies puissent être utilisées par l'Autorité de la concurrence, ce contentieux de l'autorisation de la visite doit préalablement être purgé.

Les recours à l'encontre des ordonnances autorisant des visites et saisies peuvent s'effectuer dans des délais tels que la prescription décennale peut être atteinte. Entendu par votre rapporteur, le président de l'Autorité de la concurrence a indiqué que ces recours se multipliaient, précisément depuis l'instauration fin 2008 de cette prescription décennale particulière et de la possibilité de faire appel de ces ordonnances. Il existe donc un risque, par un allongement des délais d'instruction, d'empêcher l'Autorité de la concurrence de statuer dans le délai de dix ans.

D'autre part, les décisions de l'Autorité de la concurrence en matière de pratiques anticoncurrentielles, en particulier les injonctions, l'acceptation d'engagements des contrevenants et les sanctions pécuniaires (article L. 464-2 du code de commerce), peuvent faire l'objet d'un recours en annulation ou en réformation devant la cour d'appel de Paris, dans les conditions prévues par l'article L. 464-8 du code de commerce, à l'initiative des parties ou du ministre chargé de l'économie. Ce recours n'est pas suspensif, mais le premier président de la cour d'appel peut prononcer le sursis à exécution de la décision en cas de conséquences manifestement excessives ou de faits nouveaux d'une exceptionnelle gravité. L'arrêt de la cour d'appel de Paris peut faire l'objet d'un pourvoi en cassation, y compris de la part du président de l'Autorité de la concurrence.

¹ Tirant les conséquences de l'arrêt *Ravon* du 21 février 2008 de la Cour européenne des droits de l'homme, l'ordonnance du 13 novembre 2008 prévoit que les ordonnances en matière de visites et saisies peuvent faire l'objet d'un appel et plus seulement d'un pourvoi en cassation.

Selon le président de l'Autorité de la concurrence, il existe en cas de recours une incertitude sur l'interprétation exacte de la prescription décennale. Il peut être considéré que, si la cour d'appel de Paris annule la décision de l'Autorité et statue sur le fond, la décision de l'Autorité de la concurrence serait réputée ne pas avoir été rendue au sens de l'article L. 462-7. Il pourrait également être considéré que le délai décennal s'impose alors à la cour d'appel de Paris, faisant courir un risque de nullité à l'arrêt de la cour d'appel en cas de dépassement du délai. À ce jour, aucune décision juridictionnelle n'a encore explicité cette interprétation. La question peut aussi se poser, par exemple, dans le cas où l'Autorité rend une décision d'irrecevabilité ou de rejet, en vertu de l'article L. 462-8, annulée par la cour d'appel, imposant une nouvelle instruction si la cour d'appel ne statue pas.

Ainsi, l'article 1^{er} *ter* du projet de loi vise à suspendre le délai de prescription décennale en cas de recours à l'encontre d'une ordonnance de visite et saisie ou des opérations elles-mêmes de visite et saisie, mais également, à titre de clarification préventive, en cas de recours à l'encontre des décisions de l'Autorité. Dans les deux cas, votre commission estime qu'il convient légitimement d'éviter que l'utilisation des voies de recours offertes par le code de commerce ne conduise à dépasser le délai de dix ans, par le fait de manœuvres dilatoires, alors même que l'Autorité de la concurrence aura fait diligence pour ce qui la concerne, et que de ce fait des pratiques anticoncurrentielles dommageables pour l'économie se trouvent privées de toute sanction.

Sur l'initiative de son rapporteur, votre commission a néanmoins adopté un **amendement** de clarification et de cohérence rédactionnelle permettant de mieux articuler ces nouvelles dispositions avec le texte actuel de l'article L. 462-7 en matière de prescription décennale.

Votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 1^{er} *ter* **sous réserve de l'adoption de son amendement.**

Article 2

(art. 2, 3, 15, 22, 22-1, 22-2, 22-3 [nouveau], 23 et 40 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, art. 75 et 82 de la loi n° 48-1360 du 1^{er} septembre 1948 portant modification et codification de la législation relative aux rapports des bailleurs et locataires ou occupants de locaux d'habitation ou à usage professionnel et instituant des allocations de logement, art. L. 152-2-2, L. 125-2-4, L. 353-15, L. 442-6 et L. 632-1 du code de la construction et de l'habitation, art. 6, 7, 14 et 17-1 [nouveau] de la loi n° 70-9 du 2 janvier 1970 réglant les conditions d'exercice des activités relatives à certaines opérations portant sur les immeubles et les fonds de commerce, art. L. 313-1-2, L. 313-1-3 [nouveau], L. 313-21, L. 314-2, L. 342-3 et L. 347-3 du code de l'action sociale et des familles)

Dispositions relatives aux relations entre bailleurs et locataires

Relatif au logement, l'article 2 du projet de loi est relativement composite. Il comporte de nombreuses dispositions relatives aux relations entre bailleurs et locataires, introduisant notamment une action en diminution de loyer en cas de surface louée inférieure à la surface mentionnée dans le contrat de bail. Il modifie également la loi n° 70-9 du 2 janvier 1970, dite « Hoguet », qui régit la profession d'agent immobilier, concernant le mandat exclusif. Enfin, il modifie plusieurs dispositions du code de l'action sociale et des familles relatives aux établissements et services sociaux et médico-sociaux et aux établissements d'hébergement de personnes âgées, pour préciser notamment les règles de facturation en cas de décès du résident en prévoyant que seules peuvent être facturées les prestations délivrées avant le décès. Cet article a été sensiblement enrichi lors de son examen par l'Assemblée nationale.

Votre rapporteur pour avis a concentré ses travaux sur les dispositions de l'article 2 relatives aux relations entre bailleurs et locataires, qui relèvent de la compétence traditionnelle de votre commission des lois.

• Conditions d'établissement de l'état des lieux

L'article 1730 du code civil prévoit qu'en cas d'établissement d'un état des lieux, le locataire doit rendre la chose louée telle qu'il la reçoit, suivant cet état, « *excepté ce qui a péri ou a été dégradé par vétusté ou force majeure* ». L'article 1731 ajoute qu'en l'absence d'état des lieux, « *le preneur est présumé les avoir reçus en bon état de réparations locatives, et doit les rendre tels, sauf la preuve contraire* ». Les articles 1732 et 1735 précisent que le locataire est responsable, sauf à prouver son absence de responsabilité, des pertes et dégradations survenues pendant la durée du bail, y compris lorsqu'elles sont le fait « *des personnes de sa maison ou de ses sous-locataires* ». Ces dispositions fixent le cadre juridique rendant nécessaire l'établissement d'un état des lieux.

En premier lieu, le I A de l'article 2 du projet de loi traite des conditions d'établissement de l'état des lieux, en début comme en fin de bail. L'article 3 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs dispose qu'est joint au contrat de location « *un état des lieux établi lors de la remise et de la restitution des clés* ». L'état des lieux est établi contradictoirement par les parties ou par leurs mandataires. L'article 2 du projet de loi ajoute que l'état doit être « *dûment* » signé par les parties et établi en autant d'exemplaires qu'il y a de « *parties ayant un intérêt distinct* » et que la liste des informations « *devant obligatoirement* » y figurer est fixée par décret.

Sur la proposition de son rapporteur, votre commission a adopté un **amendement** de clarification rédactionnelle de ces dispositions relatives à l'état des lieux, prévoyant simplement qu'il est signé et établi en autant d'exemplaires que de parties au contrat de location et qu'il est remis à chacune des parties, pour éviter toute question d'interprétation de la notion de « *parties ayant un intérêt distinct* ». À cet égard, votre rapporteur souligne que l'article 22-1 de la loi du 6 juillet 1989 prévoit d'ores et déjà que la personne qui se porte caution est destinataire d'un exemplaire du contrat de location, de sorte que pour elle cette disposition nouvelle sera redondante.

Pour protéger les parties au bail et limiter les litiges et contentieux en fin de bail, le projet de loi précise utilement qu'un décret fixe la liste des informations devant figurer dans l'état des lieux. Fixer la liste des informations obligatoires de l'état des lieux devrait être de nature à limiter les conflits en améliorant la qualité et l'exhaustivité de l'état des lieux. L'amendement adopté par votre commission prévoit également que le décret fixant la liste des informations figurant à l'état des lieux doit être pris après avis de la Commission nationale de concertation, qui regroupe les organisations représentatives des bailleurs et des locataires.

En outre, à l'initiative de son rapporteur, votre commission a adopté un **amendement** destiné à ajuster les règles de partage des frais lorsqu'un huissier est amené à établir par procès-verbal un état des lieux. Dans l'état actuel du droit, ces frais sont toujours partagés entre bailleur et locataire. Il serait plus juste que les frais soient partagés dans le seul cas où le locataire s'oppose à l'établissement de l'état des lieux, tandis qu'ils seraient à l'entière charge du propriétaire dans les autres cas, c'est-à-dire lorsque c'est le propriétaire qui souhaite avoir recours à un huissier. Dans tous les cas, le coût de l'intervention de l'huissier est fixé par décret en Conseil d'État.

Par coordination, à l'initiative de son rapporteur, votre commission a adopté un **amendement** afin de procéder aux mêmes modifications pour les conditions d'établissement de l'état des lieux des locations meublées, qui sont alignées par le V de l'article 2 du projet de loi (article L. 632-1 du code de la construction et de l'habitation) sur celles des locations nues.

Enfin le V *quater* de l'article 2 du projet de loi dispose qu'à défaut d'état des lieux, le dépôt de garantie est intégralement restitué au locataire. Introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Jean-Louis Léonard, avec l'avis favorable du rapporteur de la commission des affaires économiques et du Gouvernement, ce dispositif se veut particulièrement incitatif afin que le bailleur établisse l'état des lieux de sortie. Cependant, il ne prend pas en compte l'hypothèse dans laquelle le locataire fait obstacle à l'établissement de l'état des lieux. Cette disposition consiste en une modification de l'article 3 de la loi du 6 juillet 1989 qui a pour effet de supprimer le fait qu'en l'absence d'état des lieux, la présomption établie par l'article 1731 du code civil ne peut être invoquée par la partie qui a fait obstacle à l'établissement de l'état des lieux. L'article 1731 énonce que « *s'il n'a pas été fait d'état des lieux, le preneur est présumé les avoir reçus en bon état de réparations locatives, et doit les rendre tels* ». Dès lors, un locataire qui s'opposerait à l'établissement de l'état des lieux pourrait se prévaloir de cette présomption pour affirmer que les lieux étaient en bon état au moment de la fin du bail et bénéficierait en outre de la restitution intégrale du dépôt de garantie. À l'évidence, votre rapporteur considère qu'en l'état une telle modification n'est pas satisfaisante. À tout le moins faut-il chercher à combiner ce maintien de l'impossibilité pour celui qui fait obstacle à l'état des lieux de bénéficier de la présomption de l'article 1731 du code civil avec le mécanisme incitatif à l'établissement de l'état des lieux de la restitution intégrale du dépôt de garantie. Sur la proposition de son rapporteur, votre commission a adopté un **amendement** de clarification en ce sens.

• **Modalités de restitution du dépôt de garantie**

En deuxième lieu, le I B de l'article 2 du projet de loi traite des modalités de la fin du bail, en particulier des conditions de restitution du dépôt de garantie versé par le locataire en début de bail. L'article 22 de la loi du 6 juillet 1989 précitée autorise le contrat de location à prévoir un dépôt de garantie « *pour garantir l'exécution de ses obligations locatives par le locataire* », dont le montant ne peut être supérieur à un mois de loyer. Le dépôt de garantie est versé au bailleur au moment de la signature du bail, le cas échéant par l'intermédiaire d'un tiers, lequel ne conserve pas ce dépôt au nom du bailleur pendant la durée du bail. Le dépôt de garantie ne produit pas intérêt pour le locataire, de sorte qu'il peut profiter au bailleur s'il le place à intérêt. À la sortie du bail, le dépôt de garantie doit être restitué dans les deux mois suivant la restitution des clés, déduction faite des sommes restant dues au bailleur et des sommes dont il pourrait être redevable à la place du locataire, ces sommes devant être dûment justifiées, par exemple par des devis en cas de prise en charge de réparations locatives. Au terme du délai de deux mois, le solde éventuel du dépôt de garantie non encore restitué produit à compter de l'arrêté des comptes, intérêt au taux légal au profit du locataire. Calculé au début de chaque année civile et correspondant, selon l'article L. 313-2 du code monétaire et financier, à la moyenne arithmétique des douze dernières moyennes mensuelles des taux de rendement actuariel des adjudications de

bons du Trésor à taux fixe à treize semaines, le taux légal en 2011 a été fixé par décret à 0,38 %, niveau historiquement bas. Cette dernière disposition, dans son principe, doit cependant inciter le bailleur à restituer rapidement le solde du dépôt lorsqu'il n'y a pas motif à le conserver.

Le projet de loi prévoit que le point de départ du délai maximal de deux mois pour la restitution du dépôt de garantie est la remise en main propre des clés au bailleur ou à son mandataire, et non plus simplement la restitution, qui pouvait se faire par courrier, source de litige pour le point de départ du délai de deux mois. Dès lors qu'il est prévu une remise en main propre, il faut envisager le cas où elle ne peut se faire amiablement avec le bailleur ou son mandataire. Aussi votre commission a-t-elle adopté, à l'initiative de son rapporteur, un **amendement** permettant la remise en main propre des clés à un huissier de justice, dans les mêmes conditions de prise en charge financière que pour l'établissement de l'état des lieux.

Le projet de loi dispose également qu'en fin de bail le locataire doit indiquer l'adresse de son nouveau domicile, ce qui peut revêtir une grande utilité pratique, et qu'il doit également justifier du paiement de toute somme dont le bailleur pourrait être tenu en son lieu et place. Votre rapporteur s'interroge sur les sommes qui pourraient ainsi être concernées. Les diverses charges locatives sont nécessairement à la charge du locataire et le bailleur ne pourrait y être tenu. Selon les indications fournies à votre rapporteur, seule la taxe d'habitation pourrait être concernée. Or, l'article 1686 du code général des impôts dispose déjà que *« les propriétaires (...) doivent, un mois avant l'époque du déménagement de leurs locataires, se faire représenter par ces derniers les quittances de leur taxe d'habitation »* et que *« lorsque les locataires ne représentent pas ces quittances, les propriétaires (...) sont tenus, sous leur responsabilité personnelle, de donner, dans le délai d'un mois, avis du déménagement au comptable public chargé du recouvrement des impôts directs »*. L'article 1686 ajoute qu'en cas de *« déménagement furtif, les propriétaires (...) sont responsables des sommes dues au titre de la taxe d'habitation de leurs locataires s'ils n'ont pas, dans les trois mois, fait donner avis du déménagement au comptable public »*. Ainsi, s'il respecte cette procédure et informe le comptable public du départ de son locataire, le bailleur est d'ores et déjà protégé contre l'éventualité de devoir acquitter la taxe d'habitation à sa place. Cette disposition semble donc dépourvue d'utilité, de sorte que votre commission, sur proposition de son rapporteur, a adopté un **amendement** visant à la supprimer. En outre, cette disposition pourrait davantage inciter le bailleur à faire de la rétention de dépôt de garantie, dans l'éventualité de sommes hypothétiques à régler dans le cas où le locataire ne justifie pas du paiement de toute somme qui reviendrait, sinon, à la charge du bailleur. En pratique, une telle justification ne pourrait d'ailleurs jamais être absolue. À cet égard, l'indication au bailleur de son nouveau domicile par le locataire présente aussi une garantie.

Le projet de loi permet également au bailleur de conserver une fraction du dépôt de garantie lorsque le logement se trouve dans un immeuble

collectif, par exemple dans un immeuble soumis au statut de la copropriété. En effet, pour savoir si le locataire reste redevable d'une partie des charges, après avoir réglé de simples provisions pour charges, il faut attendre l'arrêté annuel des comptes de l'immeuble, qui peut intervenir après la fin du bail. Dans cette attente, le bailleur serait donc autorisé à garder une provision sur le dépôt de garantie. Il doit néanmoins procéder à un arrêté provisoire des comptes et justifier de cette rétention d'une provision sur le dépôt de garantie. Ce mécanisme de provision correspond à la réalité de la gestion des immeubles collectifs. Sur la proposition de son rapporteur, votre commission a cependant adopté un **amendement** prévoyant que cette provision est plafonnée à un montant maximal fixé par décret. Ce plafond pourrait, par exemple, être fixé à 20 % du montant du dépôt de garantie.

Dans le mois qui suit l'approbation définitive des comptes de l'immeuble, la régularisation définitive des comptes du locataire doit être faite et le solde du dépôt de garantie doit être restitué au locataire, sous réserve des sommes restant dues.

L'article 22 de la loi du 6 juillet 1989 prévoit une pénalité en cas de restitution du solde du dépôt de garantie au-delà du délai de deux mois, puisqu'il produit intérêt au taux légal. Le I de l'article 2 du projet de loi prévoit que ce solde est majoré d'une somme égale à 10 % du montant mensuel du loyer par mois de retard. Ainsi, pour une fraction du dépôt de garantie, lequel représente un mois de loyer, la pénalité peut s'élever à 10 % du montant du loyer par mois, c'est-à-dire une proportion très importante de ce solde. Il s'agit par cette modification d'inciter le bailleur à restituer sans retard le solde du dépôt de garantie. Votre rapporteur estime suffisamment dissuasif ce niveau de majoration.

Enfin, le II de l'article 2 du projet de loi étend aux logements appartenant aux organismes d'habitations à loyer modéré, qu'ils soient conventionnés avec l'État au titre de l'article L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation (éligibilité du logement à l'aide personnalisée au logement en contrepartie d'engagements du bailleur) ou non conventionnés, ainsi qu'aux logements dont le loyer est soumis à la loi n° 48-1360 du 1^{er} septembre 1948, le principe selon lequel le contrat de location peut prévoir un dépôt de garantie d'un montant maximal d'un mois de loyer (premier alinéa de l'article 22 de la loi du 6 juillet 1989). Le projet de loi procède ici à une harmonisation et à une simplification qui sont bienvenues. Par coordination, le III de l'article 2 du projet de loi abroge l'article 75 de la loi du 1^{er} septembre 1948, lequel prévoit que « *les loyers payés d'avance, sous quelque forme que ce soit et même à titre de garantie, ne peuvent excéder une somme correspondant à deux mois de loyer pour les locations faites au mois et au quart du loyer annuel pour les autres cas* », et le IV de l'article 2 supprime la référence à ce même article 75 à l'article L. 442-6 du code de la construction et de l'habitation, relatif aux habitations à loyer modéré.

- **Régime de la colocation**

Introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Danielle Fasquelle, rapporteur de la commission des affaires économiques, le I *bis* de l'article 2 du projet de loi intervient en matière de colocation et de pluralité de locataires parties au bail. En l'état actuel du droit, lorsque le contrat de location prévoit une responsabilité solidaire de tous les locataires, le congé que l'un d'entre eux peut donner au bailleur ne le libère pas de la solidarité. Aussi continue-t-il à être redevable des loyers – et des éventuels impayés – bien qu'ayant quitté régulièrement le logement.

Le projet de loi dispose que le congé délivré par l'un des colocataires met fin à la solidarité qui le concerne, « *sous réserve qu'un nouveau locataire soit partie au bail* ». Ce nouveau dispositif ne clarifie en pratique qu'une petite partie des cas de colocation, mais il est néanmoins bienvenu. Il suppose en tout état de cause que le nouveau locataire soit accepté par le propriétaire. Dans le cas où un nouveau locataire ne peut être trouvé, il reste préférable, si le bailleur en est d'accord, de modifier le bail par avenant.

- **Sanction en cas de demande d'information interdite au locataire**

L'article 22-2 de la loi du 6 juillet 1989 précitée énumère une longue liste de documents que le bailleur n'a pas le droit de demander au locataire en vue de l'établissement du contrat de location. Figurent parmi ces documents la copie des relevés de compte bancaire, une attestation de bonne tenue de compte, le contrat de mariage, le dossier médical personnel ou encore un extrait de casier judiciaire.

Le I *ter* de l'article 2 du projet de loi institue, à l'article 22-2 de la loi du 6 juillet 1989, une sanction administrative, prononcée par la DGCCRF dans les conditions prévues par l'article L. 141-1 du code de la consommation tel qu'il est modifié par l'article 10 du projet de loi, en cas de demande illégale de documents par le bailleur, à hauteur de 3000 euros pour une personne physique et 15 000 euros pour une personne morale. Votre rapporteur approuve ce régime de sanction.

Le I *quater* de l'article 2 du projet de loi tend à créer dans la loi du 6 juillet 1989 un nouvel article 22-3 selon lequel le bailleur ne peut exiger de la personne se portant caution qu'elle soit membre de la famille du locataire et qu'elle lui présente des documents qu'il n'a pas le droit de demander au locataire lui-même, sans pour autant prévoir de sanction du bailleur en cas de manquement. Votre rapporteur s'interroge sur la pertinence juridique de l'interdiction d'exiger de la caution qu'elle soit membre de la famille : outre que la notion de membre de la famille n'est pas claire et clairement définie, cette interdiction pourrait *a contrario* autoriser le bailleur à exiger d'autres choses de la caution, par exemple qu'elle soit l'employeur du locataire. De plus, le droit actuel ne permet pas au bailleur de faire état de cette exigence. En revanche, il est pertinent d'étendre à la caution l'interdiction de demander certains documents, car en tout état de cause la solvabilité de la caution pourra

être prouvée par la présentation de documents autorisés, tels des bulletins de paie.

Aussi, sur la proposition de son rapporteur, votre commission a adopté un **amendement** supprimant l'interdiction d'exiger la qualité de membre de la famille et intégrant au sein de l'article 22-2 l'interdiction d'exiger de la caution des documents interdits, de sorte que la sanction administrative instituée à cet article serait applicable en pareil cas.

• **Création d'une action en diminution de loyer**

Le V de l'article 2 du projet de loi institue au bénéfice du locataire, pour les contrats de location relevant de la loi du 6 juillet 1989 et pour les contrats de location en meublé, une action en diminution du loyer en cas de surface habitable du logement inférieure de plus d'un vingtième à la surface mentionnée au contrat de location. Cette procédure est directement inspirée de l'action en diminution de prix que l'acquéreur d'un lot de copropriété peut intenter à l'encontre du vendeur lorsque la superficie réelle est inférieure de plus d'un vingtième à celle exprimée dans l'acte de vente. Cette action en diminution de prix est instituée à l'article 46 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis, tel qu'il a été modifié par la loi n° 96-1107 du 18 décembre 1996 dite « Carrez ».

Depuis la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, le contrat de location doit mentionner la surface habitable de la chose louée. Cette obligation est importante, car la possibilité d'invoquer le droit au logement opposable dépend notamment de la surface du logement occupé. Pour cette dernière raison, la Confédération générale du logement, entendue par votre rapporteur, souhaitait qu'une sanction spéciale soit instituée pour défaut de la mention de la surface dans le contrat de location.

La surface habitable de la chose louée est définie, à l'article R*. 111-2 du code de la construction et de l'habitation, comme « *la surface de plancher construite, après déduction des surfaces occupées par les murs, cloisons, marches et cages d'escaliers, gaines, embrasures de portes et de fenêtres* », mais sans qu'il soit tenu compte de « *la superficie des combles non aménagés, caves, sous-sols, remises, garages, terrasses, loggias, balcons, séchoirs extérieurs au logement, vérandas, volumes vitrés prévus à l'article R*. 111-10, locaux communs et autres dépendances des logements, ni des parties de locaux d'une hauteur inférieure à 1,80 mètre* ».

À titre de comparaison, l'article 46 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 précité, tel qu'il résulte de la loi dite « Carrez », s'appuie sur la notion de superficie de la partie privative du lot de copropriété, définie par les articles 4-1 et 4-2 du décret comme « *la superficie des planchers des locaux clos et couverts après déduction des surfaces occupées par les murs, cloisons, marches et cages d'escalier, gaines, embrasures de portes et de fenêtres* », sans qu'il soit tenu compte « *des planchers des parties des locaux d'une*

hauteur inférieure à 1,80 mètre » ni des « lots ou fractions de lots d'une superficie inférieure à 8 mètres carrés ».

Si votre rapporteur approuve sans réserve cette nouvelle action, elle déplore, comme son collègue rapporteur de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, la disparité des règles de surface en matière de logement. Il n'est pas rare, en effet, qu'une offre de location de logement mentionne la surface dite « Carrez », de même que le contrat de location lui-même. La surface « Carrez » étant différente, cet état de fait, certes contraire à la loi mais de bonne foi, peut générer des contentieux nouveaux du fait de la création de cette action en diminution de loyer.

L'action en diminution de loyer doit être intentée par le locataire dans les six mois de la prise du bail. Lorsque le contrat ne mentionne pas, en violation de l'obligation légale, la surface habitable de la chose louée, le locataire peut en demander communication au bailleur dans les trois mois de la prise du bail, afin de l'inscrire au contrat par avenant. Sans réponse du bailleur dans les deux mois, le locataire l'informe de la surface calculée par lui-même ou par un professionnel, les frais éventuels étant à la charge du bailleur. Si cette surface calculée est inférieure de plus d'un vingtième à celle annoncée dans un quelconque document émanant du bailleur, par exemple une petite annonce ou un courrier au locataire qui auraient mentionné par erreur la surface « Carrez », le locataire peut intenter une action en diminution de loyer dans un délai de six mois à compter de l'avenant au contrat de location ou de la transmission au bailleur de la mesure effectuée par le locataire. Pour les locations en meublé, le projet de loi prévoit, logiquement, des délais moindres.

Votre rapporteur s'interroge sur la difficulté qu'il pourrait y avoir pour un locataire, dans les mois suivant la prise de bail, à intenter une pareille action devant les juridictions civiles à l'encontre de son bailleur. Certaines associations entendues par votre rapporteur, pour cette raison, ont d'ailleurs suggéré la suppression de toutes les conditions de délai qui encadrent l'engagement de l'action, de façon à ce que celle-ci puisse être engagée en fin de bail. Votre commission a néanmoins approuvé sans modification cette action en diminution de loyer.

• **Contenu du contrat de location**

Le *V ter* de l'article 2 du projet de loi complète la liste des mentions que doit comporter le contrat de location. Ainsi, outre le nom et le siège du bailleur, la date de prise de bail, la désignation des locaux, le montant du loyer et ses modalités de révision, ainsi que le montant du dépôt de garantie, le contrat de location devrait comporter une grille de vétusté conforme aux accords passés entre organisations de bailleurs et représentants des locataires. L'article 41 *ter* de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accession à la propriété de logements sociaux et le développement de l'offre foncière prévoit les conditions dans lesquelles peuvent être négociés ces accords, au sein notamment de la Commission nationale de concertation, ainsi que les domaines d'intervention de ces

accords. Le fait de rendre obligatoirement opposable dans le contrat de bail une grille de vétusté a l'hostilité de la plupart des associations de défense des locataires et des consommateurs entendues par votre rapporteur, sans susciter de réelle adhésion de la part l'Union nationale de la propriété immobilière (UNPI). Les grilles de vétusté sont aujourd'hui répandues dans le parc social. Elles sont essentiellement un outil de simplification de la gestion locative pour des bailleurs qui possèdent un nombre très important de logements. Par leur caractère forfaitaire et automatique, elles ne sont pas adaptées à une relation locative individuelle, tant du point de vue du bailleur que de celui du locataire, que seul l'état des lieux, s'il est convenablement réalisé, permet d'appréhender.

De plus, le *V ter* de l'article 2 du projet de loi propose d'ajouter à la liste des mentions obligatoires du contrat du bail les modalités d'établissement et les finalités de l'état de lieux, dont le contenu serait précisé par arrêté du ministre chargé du logement, ainsi que les modalités de majoration du solde du dépôt de garantie. Ces deux mentions seraient de simples rappels généraux – et néanmoins très ponctuels et parcellaires – de la loi, sans réelle utilité, mais alourdissant le contenu du contrat de location.

Ainsi, à l'invitation de son rapporteur, dans le souci de conserver la relative simplicité du contrat de location, votre commission a adopté un **amendement** de suppression de ces dispositions nouvelles contestables ou inutiles.

• **Durée du délai de préavis du locataire**

L'article 15 de la loi du 6 juillet 1989 précitée dispose que le délai de préavis pour le bailleur qui donne congé au locataire est de six mois, tandis que le délai pour le locataire est de trois mois. Plusieurs cas de réduction de trois à un mois du délai de préavis du locataire sont prévus, pour tenir compte de situations particulières : obtention d'un premier emploi, mutation, perte d'emploi ou nouvel emploi consécutif à une perte d'emploi, locataires âgés de plus de soixante ans dont l'état de santé justifie un changement de domicile, bénéficiaires du revenu minimum d'insertion ou du revenu de solidarité active.

Le *V quinquies* de l'article 2 du projet de loi propose d'ajouter un nouveau cas de réduction du délai de préavis du locataire, non pas à un mois mais à deux mois, dans les zones caractérisées par un déséquilibre entre l'offre et la demande de logements locatifs, de manière à fluidifier quelque peu le marché en accélérant la mobilité entre logements. Ces zones devront être définies par décret. Il semble plus opportun à votre rapporteur qu'elles le soient par arrêté du ministre chargé du logement. De même, dans un souci de simplification et d'harmonisation, il paraît plus pertinent de fixer à un mois ce nouveau délai réduit, afin d'éviter la coexistence de trois délais différents pour le locataire comme pour le bailleur à qui le congé est donné. Au demeurant, la rédaction actuelle du projet de loi peut faire l'objet d'une interprétation ambiguë, selon laquelle ce serait le délai réduit à un mois qui pourrait être porté à deux mois dans les zones tendues, ce qui serait paradoxal. Aussi votre

commission a-t-elle adopté en ce sens un **amendement** d'ajustement et de clarification, proposé par son rapporteur.

• **Régularisation du paiement des arriérés de charges**

Enfin, le V *sexies* de l'article 2 du projet de loi aborde la question de la régularisation des paiements des arriérés de charges.

L'article 23 de la loi du 6 juillet 1989 précitée énumère les charges récupérables, qui sont un accessoire du loyer et sont exigibles sur justification¹. Les charges peuvent donner lieu au versement de provisions, qui sont évaluées en fonction des dépenses antérieures et doivent faire l'objet d'une régularisation au moins annuelle. En pratique, les régularisations tardives sont fréquentes, dans un délai supérieur à une année, sans sanction, au détriment des locataires qui ont pu payer des provisions indues.

Le dispositif proposé par le projet de loi prévoit que ne sont plus exigibles, au terme de la deuxième année civile suivant l'année de conclusion du contrat de location ou suivant l'année de la dernière régularisation, les arriérés de charges de l'année écoulée, lorsqu'aucune régularisation n'a eu lieu. Ce dispositif est de nature à inciter le bailleur à la régularisation, mais ne résout que partiellement le problème. Il conviendrait de prévoir un dispositif incitant à effectuer la régularisation selon un rythme réellement annuel, par la déchéance de l'exigibilité des arriérés dès la première année civile, mais également dans lequel les excédents de charges indûment payés par le locataire lui seraient rendus, sous forme de restitution d'une partie des provisions versées. Sur la proposition de son rapporteur, votre commission a adopté un **amendement** en ce sens, prévoyant, en l'absence de régularisation dans l'année suivante, l'inexigibilité des arriérés de charges et la restitution de la moitié des provisions versées.

Votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 2 **sous réserve de l'adoption de ses amendements**.

Article 2 bis A

(art. 13 de la loi n° 86-18 du 6 janvier 1986 relative aux sociétés d'attribution d'immeubles en jouissance à temps partagé)

Délai de communication par le gérant d'une société d'attribution d'immeubles en jouissance à temps partagé de la liste des associés

Issu d'un amendement adopté en séance publique à l'Assemblée nationale, l'article 2 *bis* A fait l'objet d'une **délégation au fond** de la commission de l'économie à votre commission des lois. Il tend à fixer un délai maximum de quinze jours au gérant d'une société d'attribution d'immeubles en jouissance à temps partagé (« *timeshare* ») pour transmettre la liste des

¹ Le décret n° 87-713 du 26 août 1987 fixe la liste détaillée des charges récupérables, à la charge du locataire et récupérables par le bailleur lorsqu'elles sont payées par lui.

noms et adresses des autres associés ainsi que de la répartition des parts sociales et des droits en jouissance qui y sont attachés.

En principe tout associé peut demander, à ses frais, à tout moment à recevoir ces informations, qui lui permettent, notamment en prévision d'une prochaine assemblée générale ou aux fins d'en convoquer une de contacter les autres associés et de connaître la répartition des charges au sein de la société.

La fixation d'un délai maximum de réponse apporte un remède au manque de diligence du gérant.

Votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 2 *bis* A **sans modification**.

Article 2 bis B

(art. 17 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)

Majoration de loyer en cas de travaux réduisant les charges locatives

Introduit par l'Assemblée nationale en séance publique, à l'initiative de notre collègue député François Brottes, l'article 2 *bis* B autorise une majoration spéciale de loyer en cas de travaux d'amélioration du logement engendrant une réduction des charges locatives.

L'article 17 de la loi du 6 juillet 1989 dispose que le loyer des logements neufs, des logements vacants ayant fait l'objet de travaux de mise en conformité, des logements conformes aux normes de location fixées par la loi, des logements faisant l'objet d'une première location et des logements vacants ayant fait l'objet depuis moins de six mois de travaux d'amélioration d'un montant équivalent à un an de loyer est librement fixé entre les parties.

Le *e* de l'article 17, que le présent article propose de compléter, dispose que « *lorsque les parties sont convenues, par une clause expresse, de travaux d'amélioration du logement que le bailleur fera exécuter, le contrat de location ou un avenant à ce contrat fixe la majoration du loyer consécutive à la réalisation de ces travaux* ».

Le présent article prévoit la possibilité pour le bailleur, en cas de travaux d'amélioration engendrant une diminution des charges locatives, de bénéficier d'une majoration de loyer pouvant atteindre 50 % du montant de cette diminution de charges. Il renvoie à un décret la fixation des modalités de mise en œuvre de cette faculté.

Cette disposition a rencontré une hostilité générale lors des auditions de votre rapporteur. Entendue par votre rapporteur, l'Union des syndicats de l'immobilier (UNIS) a désapprouvé ce dispositif, source de litiges, considérant qu'il n'y a pas lieu de lier travaux et loyer et qu'il appartient au bailleur de supporter le coût de travaux, sauf clause expresse du contrat de location. L'Union nationale de la propriété immobilière (UNPI) a admis qu'il serait

vraisemblablement difficile d'évaluer le montant de la réduction des charges. Les associations de locataires et de consommateurs ont également fait part de leur hostilité de principe à ce mécanisme de majoration.

Votre rapporteur fait également part de son scepticisme quant à la faisabilité technique d'un tel mécanisme et s'interroge sur l'évaluation de la réduction de charges locatives qui pourrait résulter de ces travaux d'amélioration. Elle considère en outre que, sauf disposition contractuelle expresse, les travaux de gros entretien et d'amélioration du patrimoine immobilier doivent revenir par principe à la charge du propriétaire et non à celle du locataire. Posant des principes généraux pour le contrat de location, l'article 1719 du code civil prévoit ainsi que le bailleur est obligé d'entretenir la chose louée en état de servir à l'usage pour lequel elle a été louée, ce qui s'entend y compris pendant la durée du bail. L'article 1720 ajoute que le bailleur doit faire, pendant la durée du bail, toutes les réparations qui peuvent devenir nécessaires autres que locatives¹, sauf stipulation expresse du contrat de location, qui peut en disposer autrement et prévoir des règles particulières pour la prise en charge financière des réparations.

En outre, la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion a déjà institué un dispositif analogue, à l'article 23-1 de la loi du 6 juillet 1989, sans qu'il soit besoin de le prévoir dans le contrat de bail, à la différence du mécanisme prévu au e de l'article 17 de la loi du 6 juillet 1989. Selon ce dispositif, dans certaines conditions d'exigibilité, la réalisation par le bailleur de travaux d'économie d'énergie dans les parties privatives d'un logement ou dans les parties communes de l'immeuble peut donner lieu à une contribution du locataire pour le partage des économies de charges. Ces travaux doivent bénéficier directement au locataire et lui être justifiés. Le montant de cette contribution ne peut être supérieur à la moitié du montant de l'économie d'énergie estimée. La contribution est perçue pour une durée maximale de quinze ans. Dans le cas présent, le dispositif est beaucoup moins encadré, aucune limitation de durée n'est fixée, l'essentiel étant renvoyé au pouvoir réglementaire.

Par conséquent, votre commission, à l'initiative de son rapporteur, a adopté un **amendement** de suppression de l'article 2 *bis* B.

Votre commission a donné un **avis défavorable** à l'adoption de l'article 2 *bis* B.

¹ Les réparations locatives sont déterminées par l'article 1754 du code civil.

Article 6 ter

(art. L. 211-24-1 [nouveau] du code des assurances)

**Mention contractuelle du libre choix du réparateur
en cas de sinistre automobile**

Contrairement aux articles 6 et 6 *bis* du projet de loi, qui n'appellent pas d'observations de la part de votre commission au titre de sa compétence en matière de droit des assurances, l'article 6 *ter* mérite un examen particulier.

L'article 6 vise notamment à faciliter le droit de résiliation des assurés concernant les contrats individuels d'assurance maladie, en les faisant entrer dans le droit commun de la faculté annuelle de résiliation, à la date anniversaire du contrat. Il étend également cette faculté aux assurés ayant souscrit un contrat d'assurance maladie de groupe à adhésion facultative.

L'article 6 *bis*, quant à lui, autorise la résiliation d'un contrat d'assurance dans les trois mois de l'affiliation obligatoire à un contrat collectif dans le cadre professionnel destiné à couvrir les frais de maladie, de maternité ou d'accident. Cette résiliation de droit à une date autre que la date anniversaire ne concerne bien sûr que les contrats couvrant le même type de risque et non n'importe quel type de contrat¹. Elle permet à un assuré qui a souscrit un contrat individuel d'assurance maladie de pouvoir y renoncer si l'affiliation à un contrat collectif est ou devient obligatoire chez son employeur.

Introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Catherine Vautrin, l'article 6 *ter* propose que, dans le cadre de l'assurance obligatoire automobile, l'assuré soit correctement informé de sa liberté de choisir son réparateur professionnel en cas de sinistre subi par son véhicule. En effet, les assureurs recommandent à leurs assurés de s'adresser aux réparateurs qu'ils ont eux-mêmes agréés par contrat, au sein de réseaux de prestataires agréés, de sorte que l'assuré peut ignorer la possibilité qui lui appartient de choisir un autre réparateur que celui agréé par son assureur, quand bien même le recours à un réparateur agréé peut permettre de bénéficier de tarifs plus avantageux. En outre, tous les garagistes, notamment les garagistes indépendants, ne font pas partie de réseaux agréés.

Codifiée au sein d'un nouvel article L. 211-24-1 du code des assurances, cette disposition ne modifie pas le droit en vigueur, de sorte que son utilité normative s'avère limitée et que sa suppression pouvait être envisagée. Néanmoins, elle ajoute à la charge de l'assureur une obligation d'information de l'assuré, qui peut s'avérer utile et se situe dans l'esprit du présent projet de loi en matière de meilleure information du consommateur. Votre rapporteur estime cependant que la formulation retenue manque nettement de précision et risque donc d'entraîner une mauvaise application de

¹ L'article L. 113-16 du code des assurances, ici complété, permet la résiliation du contrat d'assurance dans les trois mois suivant un changement de domicile, un changement de situation matrimoniale, un changement de régime matrimonial, un changement de profession ou une retraite professionnelle.

la loi, puisqu'elle prévoit simplement que, dans la relation entre l'assuré et l'assureur, il doit être rappelé à l'assuré sa liberté de choix.

Aussi votre commission a-t-elle adopté, sur la proposition de son rapporteur, un **amendement** de réécriture de l'article 6 *ter*, précisant que l'information sur la liberté de choix du réparateur doit clairement être mentionnée par le contrat d'assurance. En outre, cet amendement déplace le nouvel article ainsi créé au sein du chapitre Ier du titre du code des assurances relatif à l'assurance des véhicules terrestres à moteur, de la section 6, relative à l'indemnisation des victimes d'accidents (article L. 211-24-1), à la section 2, relative à l'étendue de l'obligation d'assurance (article L. 211-5-1), qui traite déjà du contenu du contrat d'assurance.

Votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 6 *ter* **sous réserve de l'adoption de son amendement**.

CHAPITRE II MESURES VISANT À PROMOUVOIR UNE CONSOMMATION DE QUALITÉ ET À RENFORCER L'INFORMATION ET LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS

Article 7

(art. L. 712-4 du code de la propriété intellectuelle)

Information et droit d'opposition d'une collectivité territoriale dont le nom est utilisé à des fins commerciales

L'article 7 du projet de loi, pour la partie qui fait l'objet de l'avis de votre commission, ouvre aux collectivités territoriales un droit d'être informé de toute utilisation notamment commerciale de leur nom ou signes distinctifs, ainsi qu'un droit d'opposition à cette utilisation.

Cette rédaction résulte d'un amendement adopté en séance publique à l'Assemblée nationale dont l'objet était d'attribuer aux collectivités territoriales le même droit que celui reconnu au propriétaire d'une marque enregistrée ou déposée antérieurement à celle qui fait l'objet de l'opposition.

Il s'agit, en particulier de répondre, aux difficultés que présentent, pour la commune et pour les commerçants ou les entreprises implantés sur son territoire, l'utilisation abusive de son nom et de sa réputation à des fins commerciales.

Les collectivités territoriales disposent d'ores et déjà d'une protection spécifique au titre de l'article L. 711-4 du code de la propriété intellectuelle qui interdit que soit adopté comme marque un signe portant atteinte au nom, à l'image ou à la renommée d'une collectivité territoriale.

À l'exclusion des appellations d'origine, l'Institut national de la propriété industrielle (INPI) ne vérifie cependant pas au moment de

l'enregistrement que la marque est disponible ou qu'elle ne porte pas atteinte à des droits antérieurs.

Les personnes titulaires d'une marque peuvent agir en opposition auprès du directeur de l'INPI dans un délai de deux mois suivant la publication de la demande d'enregistrement¹.

Les autres, comme les collectivités territoriales, peuvent agir en nullité de l'enregistrement². Leur action est forclosée si, ayant connaissance de l'enregistrement de la marque, ils l'ont tolérée pendant cinq ans, et si le déposant était de bonne foi au moment de l'enregistrement.

La modification apportée par le présent article au dispositif de protection des marques vise :

- à ouvrir aux collectivités territoriales, qui ne sont pas titulaires d'une marque correspondant à leur dénomination, l'action en opposition d'enregistrement réservée aux titulaires de marques ;
- à prévoir que la collectivité territoriale doit être informée par l'intéressé de toute utilisation de son nom ou de ses signes distinctifs (logos, armes ou blasons...), sans restriction au seul domaine commercial.

Votre rapporteur souligne que le problème auquel le dispositif proposé tente d'apporter une réponse est réel : des collectivités territoriales se sentent dépossédées de leur nom et des entreprises locales subissent une concurrence déloyale de la part d'entreprises qui n'ont aucun lien avec le territoire dont elles se réclament.

Toutefois, en l'état, le dispositif proposé présente un certain nombre de difficultés.

L'obligation d'information est trop générale, puisqu'elle porte sur toute utilisation du nom de la collectivité ou de ses signes distinctifs et n'est pas restreinte aux seules utilisations à des fins commerciales. Compte tenu de cette généralité, et de l'absence de sanction de son non-respect, le risque est grand que l'obligation d'information de la collectivité reste très formelle.

Le dispositif aboutit au cumul de deux procédures distinctes, celle en nullité de l'enregistrement et celle en opposition, qui cependant s'effectueront sur le même fondement : celui de l'atteinte au nom, à l'image ou à la renommée de la collectivité territoriale.

Ce faisant, il s'inscrit, sans la modifier, dans la ligne de la jurisprudence actuelle sur l'utilisation du nom d'une collectivité à des fins commerciales, selon laquelle les dispositions protégeant le nom des collectivités « *n'ont pas pour objet d'interdire aux tiers, de manière générale de déposer en tant que marque un signe identifiant une collectivité territoriale, mais seulement de réserver cette interdiction au cas où résulte de*

¹ Art. L. 712-4 du code de la propriété intellectuelle.

² Art. L. 714-3 du code de la propriété intellectuelle.

ce dépôt une atteinte aux intérêts publics »¹. Il ne remet notamment pas en cause la jurisprudence selon laquelle « *une commune n'est pas fondée à invoquer une atteinte à son nom, à son image et à sa renommée dès lors qu'il est établi qu'un terme devenu générique pour désigner un genre de couteaux fabriqué depuis des décennies dans d'autres régions françaises ne fait pas nécessairement référence à son nom* »².

Par rapport à la situation actuelle la seule différence pour les collectivités territoriales sera qu'elles pourront, dans un délai très court de deux mois, saisir le directeur de l'INPI pour qu'il s'oppose à l'enregistrement de la marque si celle-ci porte atteinte à leur nom ou leur renommée. Elle permettra aux collectivités d'agir de manière préventive.

Toutefois, sur le fond, la décision du directeur de l'INPI ne sera pas différente de celle que le juge aurait rendue si la collectivité territoriale l'avait saisi en nullité de l'enregistrement de la marque litigieuse.

À l'initiative de votre rapporteur, votre commission a adopté un **amendement** limitant l'obligation d'information à la seule utilisation du nom à des fins commerciales.

Votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 7 **sous réserve de l'adoption de son amendement**.

Article 7 ter

(art. L. 312-1-3 [nouveau] du code monétaire et financier)

Paiement des frais d'obsèques sur les comptes bancaires du défunt

Résultant de l'adoption d'un amendement de notre collègue député Jean-Pierre Grand en séance publique à l'Assemblée nationale, l'article 7 *ter* du projet de loi fait l'objet d'une **délégation au fond** de la commission de l'économie à votre commission des lois.

Cet article tend à prévoir la possibilité de prélever les frais de funérailles sur le compte bancaire du défunt.

Il répond à une difficulté parfois rencontrée par les héritiers du défunt pour régler les frais d'obsèques à partir des fonds disponibles sur le compte bancaire de l'intéressé.

En effet, les frais d'obsèques sont une dette de la succession et viennent en déduction de l'actif successoral³. Ils devraient, pour cette raison, pouvoir être acquittés sur cette succession. À défaut, ils doivent être acquittés par les descendants ou ascendants du défunt, à proportion de leurs moyens

¹ Com., 23 juin 2009, D. 2009. AJ 1967.

² Paris, 3 nov. 1999, « Laguiole », Annales de la propriété industrielle, 2000.115.

³ Art. 2331 du code civil : les frais d'obsèques sont inscrits au deuxième rang de l'ordre des créances privilégiées, juste après les frais de justice et doivent donc être acquittés prioritairement aux autres privilèges généraux.

respectifs¹. En l'absence de descendants ou d'ascendants et si personne ne s'est manifesté pour organiser les obsèques, il revient au maire de la commune de décès d'en assurer la charge².

En principe le décès du titulaire d'un compte bancaire bloque l'accès aux fonds déposés sur ses comptes bancaires ou postaux³. Toutefois, compte tenu de la nature particulière des frais d'obsèques, il est reçu que les héritiers puissent avoir accès à ces fonds pour les payer⁴.

Une circulaire ministérielle du 9 juin 1982 rappelait cette faculté de prélever les frais de funérailles sur les livrets de caisse d'épargne, les comptes bancaires et les comptes chèques postaux du défunt jusqu'à concurrence de 20 000 Francs⁵.

Toutefois, en pratique, cette règle ne s'applique pas uniformément.

D'une part, les héritiers du défunt ne peuvent pas toujours être identifiés dans le court temps qui sépare le décès des obsèques.

D'autre part, et surtout, certains établissements bancaires, craignant que leur responsabilité puisse être mise en jeu à raison de l'accès qu'ils ont autorisé au compte du défunt, soit s'opposent aux demandes présentées, soit contraignent les héritiers à prouver qu'ils ont bien qualité pour pourvoir aux funérailles, voire exigent la production d'une décision judiciaire leur donnant accès au compte bancaire.

Le présent article tente de remédier à cette situation préjudiciable à l'intérêt des familles, en créant un article L. 312-1-3 du code monétaire et financier, faisant obligation aux établissements bancaires de payer les frais d'obsèques sur présentation de la facture par la personne ayant qualité pour pourvoir aux funérailles, à partir des fonds disponibles sur le compte bancaire du défunt.

¹ Art. 806 du code civil.

² Art. L. 2213-7 du code général des collectivités territoriales.

³ Art. 1939 du code civil : « En cas de mort de la personne qui a fait le dépôt, la chose déposée ne peut être rendue qu'à son héritier ».

⁴ Art. 784 du code civil : *ces frais sont réputés purement conservatoires, ce qui autorise l'un quelconque des héritiers à les acquitter seul à partir de la succession, sans qu'il ait besoin pour cela d'une autorisation judiciaire.*

⁵ Bertrand de Tchaquine, *Acte de l'état civil – Acte de décès – Permis d'inhumation, funérailles, sépulture*, JCL civil, fasc. n° 5, § 14.

Ce dispositif s'appliquerait sans que les règles spéciales sur l'indisponibilité de principe des sommes déposés sur le compte du défunt (article 1939 du code civil) et la faculté d'un indivisaire seul à acquitter sur les fonds de l'indivision les dépenses conservatoires (article 784 et 815-2 du même code¹) puissent y faire obstacle.

Il recevrait deux limites : il ne s'appliquerait d'une part que dans la limite d'un montant fixé par arrêté du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, et d'autre part, sans préjudice de l'ordre des créances privilégiées défini à l'article 2331 du code civil.

Enfin, la mise en œuvre de cette procédure de paiement s'accompagnerait d'une exonération complète de responsabilité de l'établissement bancaire.

Votre rapporteur constate que le dispositif proposé apporte une réponse à la situation difficile dans laquelle sont placées certaines familles, lorsqu'elles n'ont pas les moyens d'avancer les frais d'obsèques et alors que ceux-ci pourraient être acquittés sur le compte bancaire du défunt. Il est, pour cette raison, à la fois nécessaire et pertinent.

Toutefois, il appelle deux réserves.

La première tient à l'exonération totale de responsabilité dont bénéficierait l'établissement bancaire. Une telle exonération est rarissime en droit civil. Les représentants de la fédération bancaire française entendus par votre rapporteur ont souligné que cette exonération était la condition de la bonne application du dispositif. À défaut et pour parer à tout risque de mise en cause de leur responsabilité, certains établissements bancaires exigeraient de la personne qui se présente la preuve qu'elle a bien qualité pour pourvoir aux funérailles. Or, en l'absence d'une définition législative ou réglementaire d'une telle qualité, seule une décision de justice peut l'établir avec certitude. La nouvelle procédure, censée faciliter les démarches des familles, s'accompagnerait dans les faits d'un formalisme très lourd, qui en ruinerait l'intérêt.

La crainte exprimée ne paraît toutefois pas fondée. La mise en cause de la responsabilité d'une personne morale ou physique suppose la réunion d'une faute, d'un préjudice et d'un lien de causalité entre cette faute et le préjudice.

L'existence d'un préjudice est incertaine : les frais d'obsèques sont une dette de la succession et aucun héritier ne pourrait en contester le paiement dans la mesure où ils restent raisonnables. Le seul véritable préjudice probable est celui des créanciers du défunt entrant en concurrence avec la succession. Encore ces derniers ne seront-ils pas nombreux, eu égard au rang d'inscription favorable dont bénéficient les frais funéraires, en application de l'article 2331 du code civil.

¹ Ces deux articles posent le principe qu'un indivisaire seul peut acquitter sur les fonds de l'indivision les dépenses conservatoires. L'article 815-2 du code civil en pose le principe général et l'article 784 l'application au cas d'une succession. Ce dernier article précise aussi que les frais d'obsèques sont réputés conservatoires.

L'existence de la faute est encore plus incertaine. En effet, le nouvel article L. 312-1-3 du code monétaire et financier crée une obligation légale à laquelle les établissements bancaires doivent se soumettre. Or, il n'y a pas de faute à se conformer à une obligation légale.

La situation des établissements paraît donc suffisamment préservée au regard des risques d'engagement de leur responsabilité. Celle-ci ne pourrait jouer qu'en cas de manquement caractérisé à une obligation élémentaire de prudence : absence de vérification que le titulaire du compte est bien décédé, que la personne qui se présente est bien parmi celles susceptibles d'avoir qualité pour pourvoir aux funérailles (conjoint, enfant ou parent...) ou bien acquittement du paiement alors qu'un créancier bénéficiant d'un privilège primant celui des frais d'obsèques s'est manifesté auprès de l'établissement bancaire.

La seconde réserve qu'appelle le présent texte tient à la référence faite aux seuls privilèges généraux définis à l'article 2331 du code civil. D'une part la mention semble inutile : en l'absence de précisions contraires, les règles relatives aux privilèges s'appliquent normalement. D'autre part, le principe, posé à l'article 2332-1 du même code, est que les privilèges spéciaux priment les privilèges généraux, sauf disposition contraire. Le fait de ne citer, pour garantir son application, que le seul article 2331 conduit à écarter, par *a contrario*, l'ensemble des autres privilèges spéciaux.

Afin de lever ces deux réserves, votre commission vous propose d'adopter un **amendement** supprimant l'exonération totale de responsabilité des établissements bancaires et réservant l'application des dispositions relatives aux privilèges spéciaux ou généraux.

Votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 7 *ter* **sous réserve de l'adoption de son amendement.**

Article 8

(art. L. 34-5 du code des postes et des communications électroniques, art. L. 121-18, L. 121-19, L. 121-20, L. 121-20-1, L. 121-20-2, L. 121-20-3, L. 121-25, L. 121-26, L. 121-97 [nouveau] et L. 141-1 du code de la consommation)

Vente à distance et démarchage

L'article 8 du projet de loi modifie le régime de la vente à distance fixé par les articles L. 121-16 à L. 121-20-17 du code de la consommation. Il améliore l'information précontractuelle des consommateurs, en renforçant les obligations des professionnels en la matière, comme les modalités de remboursement en cas d'usage du délai de rétractation. Tel qu'il a été complété par l'Assemblée nationale, il modifie également le régime de la vente avec démarchage, met en place un dispositif de suspension des prises de paiement en cas de difficultés financières d'une entreprise de vente à distance et améliore les conditions de remboursement lorsque le professionnel ne

respecte pas ses obligations contractuelles. À cet égard, votre rapporteur a pris soin d'entendre en audition la Fédération des entreprises de vente à distance et du commerce électronique (FEVAD).

La plupart de ces dispositions reprennent, quasiment à l'identique, celles de la proposition de loi visant à renforcer la protection des consommateurs en matière de vente à distance, adoptée par l'Assemblée nationale le 20 janvier 2010 à l'initiative de notre collègue député Jean-Pierre Nicolas¹. En outre, certaines d'entre elles procèdent à la transposition de dispositions de la récente directive 2011/83/UE du 25 octobre 2011 relative aux droits des consommateurs, dont le délai de transposition expire en décembre 2013. Cette directive porte sur l'information des consommateurs, concernant notamment les contrats à distance et les contrats hors établissement², et le droit de rétractation du consommateur dans les contrats à distance et les contrats hors établissement. Votre commission se félicite d'une telle anticipation car elle permet d'améliorer sans attendre l'information des consommateurs, même si cela conduit à une transposition incomplète et partielle. À cet égard, votre rapporteur souligne que, selon l'article 6 de la directive, « *les exigences en matière d'information prévues par la présente directive (...) n'empêchent pas les États membres d'imposer des exigences supplémentaires en matière d'information* ».

L'article L. 121-16 du code de la consommation définit le régime de la vente à distance, qui s'applique à « *toute vente d'un bien ou toute fourniture d'une prestation de service conclue, sans la présence physique simultanée des parties, entre un consommateur et un professionnel qui, pour la conclusion de ce contrat, utilisent exclusivement une ou plusieurs techniques de communication à distance* ». Ce régime couvre la vente classique sur catalogue, la vente par téléphone et la vente par internet. Marginale au début des années 2000, la vente par internet, autrement appelée commerce électronique, a connu en quelques années une progression particulièrement forte, au point de représenter 82 % de la vente à distance en 2010, pour un chiffre d'affaires de 31 milliards d'euros³. Le régime juridique de la vente à distance a ainsi dû progressivement s'adapter aux problématiques particulières de la vente par internet pour mieux les prendre en compte, dans l'intérêt des consommateurs.

Votre commission se montre néanmoins attachée à l'existence d'un régime juridique unifié de la vente à distance, car seuls changent les moyens de communication entre le professionnel et le consommateur. Dans tous les cas, le consommateur ne rencontre pas le vendeur ou le prestataire de service et ne peut pas voir et surtout saisir l'objet qui lui est proposé à la vente. Ces

¹ Proposition de loi déposée au Sénat sous le n° 224, 2009-2010. Le dossier législatif est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl09-224.html>

² Par contrats hors établissement, il faut entendre les contrats conclus en la présence physique simultanée du professionnel et du consommateur dans un lieu qui n'est pas l'établissement commercial du professionnel.

³ Chiffres figurant dans l'étude d'impact annexée au projet de loi.

particularités de la vente à distance justifient une protection des consommateurs plus forte que dans une relation directe en magasin. Ce régime plus protecteur se traduit par trois éléments : des obligations d'information plus nombreuses et plus lourdes, l'existence d'un délai de rétractation à compter de la réception du bien ou de l'acceptation de l'offre de services et l'obligation de remboursement en cas d'utilisation du droit de rétractation.

• Règles d'information des consommateurs dans la vente à distance

Dans son II, l'article 8 du projet de loi modifie l'article L. 121-18 du code de la consommation pour compléter à deux titres la liste des informations qu'un professionnel doit mentionner dans l'offre de contrat à distance. Ces informations s'ajoutent en particulier à celles qui résultent de l'obligation générale d'information s'appliquant à toutes les formes de vente, prévues aux articles L. 111-1 et L. 111-2, et à celles qui concernent les prix et conditions de vente à l'article L. 113-3. L'offre de contrat à distance doit ainsi comporter, entre autres, des mentions sur les coordonnées téléphoniques permettant de joindre le professionnel, les frais de livraison, les modalités de paiement, l'existence du droit de rétractation, la durée de validité de l'offre et de son prix et le coût de l'utilisation du moyen de communication en cas de tarif supérieur au tarif de base.

D'une part, le II de l'article 8 ajoute à la liste des informations à fournir l'indication de toutes les garanties que le consommateur peut invoquer : la garantie légale de conformité, qui permet pendant deux ans et sans frais la réparation ou le remplacement du bien lorsque celui-ci n'est pas conforme au contrat ou comporte des défauts de conformité, la garantie légale des défauts cachés de la chose vendue, qui la rendent impropre à son usage et permettent le remboursement total en cas de restitution ou le remboursement partiel en cas de conservation, la garantie commerciale offerte contractuellement par le professionnel, qui doit être formulée par écrit, ainsi que les éventuelles prestations de service après-vente, qui font l'objet d'un contrat distinct et donnent lieu à rémunération du professionnel. Votre rapporteur s'interroge sur la bonne réception par tous les consommateurs de ces informations devenant plus nombreuses, mais approuve néanmoins pleinement ce rappel des garanties.

D'autre part, le II de l'article 8 dispose que les conditions générales et particulières de vente ou de prestation de service doivent être facilement accessibles « à partir de la page d'accueil du service de communication publique en ligne du vendeur ou sur tout support de communication de l'offre ». Cette rédaction témoigne de la prééminence du commerce électronique dans la vente à distance, mais elle s'applique aussi aux formes traditionnelles de la vente à distance, en particulier la vente sur catalogue.

Toutefois, le II de l'article 8 exonère les services de vente par internet de l'obligation de mentionner la durée de la validité de l'offre et de son prix. Cette disposition ne figurait pas dans le texte initial du projet de loi, tel qu'il a été déposé par le Gouvernement. Notre collègue député Daniel Fasquelle, rapporteur de la commission des affaires économiques, estimait qu'imposer une telle obligation aux sites de vente en ligne constituait une « *véritable incongruité* », car si un consommateur a besoin de savoir jusqu'à quand est valable une offre présentée dans un catalogue de vente par correspondance pour pouvoir y souscrire, il n'a pas besoin de cette information s'il accède à un site de vente en ligne car si le produit qu'il souhaite est en ligne, c'est que l'offre est toujours valable. Votre rapporteur prétend, au contraire, qu'afficher la durée de validité de l'offre et du prix sur les sites de vente en ligne permet au consommateur de disposer du choix du moment de son achat, comme dans une vente à distance classique, par exemple pour un motif de gestion du budget familial. Le consommateur peut aussi souhaiter comparer l'offre qu'il voit en ligne avec une offre en magasin, et ainsi procéder à un achat réfléchi. Cette dérogation, qui n'est pas imposée par le droit communautaire, amoindrit ainsi l'information du consommateur et le contraint à acheter en ligne le produit qu'il souhaite sans attendre, car il ne connaît pas la durée de l'offre. En outre, votre commission est attachée à l'unité du régime de la vente à distance, quel que soit le support de communication utilisé. Pour ces motifs, sur la proposition de son rapporteur, votre commission a adopté un **amendement** supprimant cette dérogation et procédant également à une réécriture plus lisible des dispositions introduites à l'article L. 121-18 du code de la consommation, en distinguant clairement dans un nouvel alinéa 4° *bis* de l'article L. 121-18 la mention des garanties.

Par la suite, le III de l'article 8 modifie l'article L. 121-19 du code de la consommation pour prévoir que l'ensemble des informations relatives aux garanties présentées ci-dessus doivent être rappelées au consommateur dans l'offre qu'il reçoit de la part du professionnel par écrit ou sur tout autre support durable à sa disposition, au plus tard au moment de la livraison. En l'état actuel, seules les informations relatives à la garantie commerciale et au service après-vente doivent être mentionnées. Là encore, votre rapporteur salue cette amélioration de l'information du consommateur. Sur sa proposition, votre commission a toutefois adopté un **amendement** de simplification rédactionnelle de l'article L. 121-19 consistant, pour les informations que l'offre transmise par écrit doit confirmer, à renvoyer à l'alinéa 4° *bis* de l'article L. 121-18 relatif aux garanties plutôt qu'à énumérer à nouveau la liste des garanties.

Pour laisser aux professionnels concernés le temps de s'adapter à ces nouvelles obligations d'information, le VII de l'article 8 du projet de loi prévoit qu'elles ne s'appliqueront qu'à compter du premier jour du quatrième mois suivant celui de la promulgation de la loi.

Concernant l'information sur les garanties, il convient d'ajouter que l'**article 9** du présent projet de loi complète l'article L. 113-3 du code de la consommation, qui concerne l'information générale des consommateurs sur les prix et les conditions de vente, pour prévoir que le vendeur de bien ou le prestataire de service doit informer, par tout moyen (marquage, étiquetage, affichage...), le consommateur non seulement sur les prix, les limitations éventuelles de responsabilité contractuelle et les conditions particulières de vente, mais également sur la garantie légale de conformité et la garantie légale des défauts de la chose vendue. L'article 9 prévoit aussi que les conditions générales de vente doivent comporter une information précise sur ces deux garanties légales. On constate en effet que si la garantie commerciale est souvent mise en avant, les garanties légales, toujours gratuites, sont généralement omises et en tout état de cause souvent ignorées des consommateurs.

• **Délai de rétractation et délai de remboursement dans la vente à distance**

L'article L. 120-20 ouvre au consommateur, en cas de vente à distance, un délai pour exercer un droit de rétractation, sans motifs ni pénalités, sauf la prise en charge d'éventuels frais de retour. Ce délai, actuellement fixé à sept jours francs, s'entend à compter de la réception pour un bien et à compter de l'acceptation de l'offre pour un service. Si l'offre commerciale transmise au consommateur, conformément à l'article L. 121-19, ne comporte pas toutes les informations requises – et pas seulement l'information relative au droit de rétractation –, le délai de rétractation est porté à trois mois, sauf si ces informations sont finalement données au cours de ces trois mois, auquel cas le délai de rétractation de sept jours francs court à compter de la communication de ces informations. Ce mécanisme d'allongement du délai en cas d'information défailante assure une meilleure protection du consommateur, à condition que celui-ci ait *in fine* connaissance dans ce délai de la possibilité de se rétracter. Ainsi, omettre sciemment d'informer un consommateur sur l'existence d'un droit de rétractation est, par définition, la meilleure manière de l'empêcher d'exercer ce droit s'il n'en a pas préalablement connaissance, quand bien même le délai de rétractation est porté à trois mois, durée relativement brève qui ne lui permettra sans doute pas d'apprendre à temps qu'il dispose d'un droit de rétractation.

Le III de l'article 8 du projet de loi apporte une plus grande précision sur l'information que l'offre commerciale transmise par écrit au consommateur, prévue par l'article L. 121-19 du code de la consommation, doit comporter en matière de droit de rétractation. En effet, dans certains cas, il n'est pas matériellement aisé d'utiliser son droit de rétractation, sauf en cas de dispositions contractuelles particulières. L'article L. 121-20-2 énumère six cas d'absence de droit de rétractation : la fourniture de services dont l'exécution a commencé, avec l'accord du consommateur, avant la fin du délai de rétractation, la fourniture de biens et services dont le prix résulte de fluctuations des taux du marché financier, la fourniture de biens spécialement

confectionnés ou nettement personnalisés pour le consommateur, de biens qui ne peuvent être réexpédiés, peuvent se détériorer ou se périmérer rapidement, la fourniture d'enregistrements ou de logiciels informatiques lorsqu'ils ont été descellés – cas que le *V bis* de l'article 8 du projet de loi vient préciser pour tenir compte des évolutions technologiques, en particulier le téléchargement de ces enregistrements et logiciels sous forme de fichiers informatiques sur l'ordinateur du consommateur –, la fourniture de journaux, périodiques et magazines, ainsi que les services de paris et de loteries. Ainsi, prenant clairement en compte ces cas, selon la rédaction proposée par le III de l'article 8 du projet de loi, l'offre commerciale transmise au consommateur devra comporter « *une information sur l'existence ou non d'un droit de rétractation, ses limites éventuelles ainsi que ses conditions et modalités d'exercice* ».

Par ailleurs, la directive du 25 octobre 2011 précitée relative aux droits des consommateurs renforce le mécanisme du droit de rétractation, pour les contrats de vente à distance comme pour les contrats hors établissement. Dans son considérant 37, la directive justifie l'existence d'un délai de rétractation dans les contrats à distance par le fait que « *le consommateur n'est pas en mesure de voir le bien qu'il achète avant de conclure le contrat* ». Sur la proposition de son rapporteur, votre commission a adopté un **amendement** destiné à modifier l'article L. 121-20 du code de la consommation pour transposer ces modifications introduites par la directive, pour les contrats de vente à distance, car elles constituent des avancées significatives des droits des consommateurs, pour lesquelles il n'y a pas lieu d'attendre l'expiration du délai de transposition en décembre 2013.

Ainsi, le délai de rétractation est porté de sept à quatorze jours francs à compter de la réception du bien ou de l'acceptation de l'offre de service. En cas d'omission de la part du professionnel de l'information sur, notamment, l'existence du délai de rétractation, ce dernier est porté à douze mois en plus du délai initial de quatorze jours au lieu de trois mois à compter de la réception du bien ou de l'acceptation de l'offre de service. Ce dispositif est nettement plus protecteur, car le consommateur est davantage en mesure d'apprendre par un tiers qu'il dispose d'un droit de rétractation. Si le professionnel informe le consommateur dans ces douze mois, il fait courir le délai de quatorze jours.

Par la suite, l'article 8 du projet de loi modifie à trois reprises l'article L. 121-20-1 du code de la consommation relatif aux conditions de remboursement du consommateur par le professionnel en cas d'exercice du droit de rétractation.

Premièrement, le III *quater* de l'article 8 réduit le délai maximal de remboursement de trente à quatorze jours suivant la date à laquelle ce droit a été exercé. Cette réduction est conforme à la directive du 25 octobre 2011 et améliore la protection du consommateur en prévoyant un remboursement plus rapide.

Deuxièmement, le III *quinquies* de l'article 8 apporte une précision en matière de remboursement, consistant à permettre au professionnel de ne pas rembourser les frais supplémentaires d'acheminement si le consommateur a expressément choisi un mode de transport plus coûteux que le mode standard proposé par le professionnel. Cette précision paraît équilibrée, dès lors qu'il résulte du choix du consommateur de recourir à des frais supplémentaires de transport. Surtout, cette disposition reprend quasiment à l'identique un alinéa de l'article 13 de la directive du 25 octobre 2011. Il ne faudrait pas cependant qu'une telle restriction, légitime dans son principe, ne conduise à ce que les professionnels proposent des modes de livraison économiques inadaptés aux marchandises transportées car insuffisamment protecteurs pendant le transport. Toutefois, à l'initiative de son rapporteur, votre commission a adopté un **amendement** de clarification rédactionnelle, car l'emplacement de l'insertion de cette disposition au sein de l'article L. 121-20-1 pourrait en rendre la lecture ambiguë.

Troisièmement, le IV de l'article 8 vise à inciter le professionnel à rembourser plus vite les sommes perçues en cas d'exercice du droit de rétractation, en prévoyant que ces sommes, au-delà du délai maximal de remboursement de quatorze jours, sont productives d'intérêts non plus au taux légal en vigueur, mais au double du taux légal. Ainsi qu'il a été dit plus haut, le taux légal en 2011 a été fixé par décret à 0,38 %, niveau historiquement bas. À titre de comparaison, il était de 3,79 % en 2009. En période économique normale, le double du taux légal peut ainsi avoir un caractère nettement plus dissuasif pour les professionnels qui ne procéderaient pas au remboursement dans les délais. Dans d'autres cas de remboursement, le projet de loi porte cette pénalité à 10 % de la somme due. Votre rapporteur considère qu'il n'y a pas lieu de prévoir des règles de majoration variables selon les motifs de remboursement, sauf à compliquer inutilement les règles applicables. Aussi, sur sa proposition et dans un souci de cohérence avec la suite du texte, votre commission a adopté un **amendement** portant la pénalité à 10 % de la somme due, règle à la fois plus claire et stable pour le consommateur et plus incitative pour le professionnel.

L'article 8 du projet de loi modifie également à quatre reprises l'article L. 121-20-3 du code de la consommation relatif aux conditions de livraison et à l'éventuel remboursement en cas de résiliation du contrat pour non-respect du délai contractuel de livraison. L'article L. 121-20-3 renvoie aux conditions de remboursement prévues par l'article L. 121-20-1.

Premièrement, le IV *bis* de l'article 8 ajoute, selon une formulation quelque peu ambiguë, que la somme due en cas de remboursement par le professionnel est majorée non pas du double du taux légal, mais de 10 %, lorsque le remboursement n'est pas intervenu dans le délai prévu à l'article L. 121-20-1, c'est-à-dire quatorze jours. Sur sa proposition, votre commission a adopté un **amendement** de suppression de cette disposition, ayant pour effet d'appliquer à l'article L. 121-20-3 les mêmes conditions de remboursement

que celles de l'article L. 121-20-1, y compris la majoration de 10 %, en cas de remboursement pour non-respect des délais de livraison.

Deuxièmement, le IV *ter* de l'article 8 modifie les conditions de remboursement en cas de défaut d'exécution du contrat pour indisponibilité du bien ou du service. En l'état actuel du droit, le remboursement est dû dans les trente jours à compter de l'information du consommateur sur l'indisponibilité, délai au-delà duquel la somme due est productive d'intérêts au taux légal. Cette dernière mention crée d'ailleurs un raisonnement *a contrario* sur les conditions de remboursement en cas de résiliation du contrat pour non-respect des délais de livraison. Dans un souci d'harmonisation et de clarification, à l'initiative de son rapporteur, votre commission a adopté un **amendement** renvoyant, lui aussi, aux conditions de remboursement déjà établies par l'article L. 121-20-1.

Troisièmement, le V de l'article 8 complète l'article L. 121-20-3 en prévoyant que l'action en paiement du voiturier, c'est-à-dire du professionnel chargé du transport et de la livraison du bien commandé, ne peut s'exercer à l'encontre du consommateur en cas de contrat de vente à distance. En d'autres termes, le voiturier ne peut se retourner vers le consommateur s'il n'a pas été payé par le professionnel qui lui a confié la marchandise. Votre rapporteur approuve cette disposition, qui améliore la protection du consommateur. Cette disposition déroge à l'article L. 132-8 du code de commerce, qui prévoit que « *la lettre de voiture forme un contrat entre l'expéditeur, le voiturier et le destinataire* » et que tant l'expéditeur que le destinataire, tous les deux parties au contrat, sont redevables du paiement de la prestation de transport au voiturier. Ainsi, bien que partie au contrat de transport, le consommateur n'est pas redevable du paiement de la prestation de transport. Ce dispositif accroît la responsabilité du vendeur.

Quatrièmement, le V *ter* de l'article 8 réduit de trente à quinze jours le délai de remboursement en cas de défaut d'exécution du contrat pour indisponibilité du bien ou du service. Par souci de cohérence et simplification, sur la proposition de son rapporteur, votre commission a adopté un **amendement** réduisant ce délai à quatorze jours et non quinze, pour l'aligner sur le délai de remboursement prévu, en cas d'exercice du droit de rétractation, par la directive du 25 octobre 2011 et par le III *quater* de l'article 8.

• Régime du démarchage et des ventes en réunion

Les articles L. 121-21 et suivants fixent le régime des ventes par démarchage. Celles-ci regroupent les procédés de « *démarchage, au domicile d'une personne physique, à sa résidence ou à son lieu de travail, même à sa demande, afin de lui proposer l'achat, la vente, la location, la location-vente ou la location avec option d'achat de biens ou la fourniture de services* » et de « *démarchage dans les lieux non destinés à la commercialisation du bien ou du service proposé* ». Figurent ainsi parmi les ventes par démarchage les ventes en réunion au domicile du consommateur, dites ventes « Tupperware ».

Dans le cadre du démarchage, l'article L. 121-25 prévoit un délai de renonciation de sept jours francs à compter de la commande ou de l'engagement d'achat, qui s'apparente au délai de rétractation de sept jours en cas de vente à distance. Toute clause contractuelle de renonciation au délai de réflexion est nulle. De plus, toute prise ou exécution de paiement est interdite avant l'expiration de ce délai de réflexion. En effet, compte tenu des contraintes psychologiques que peut comporter une vente par démarchage, en particulier par l'accès d'un vendeur au domicile du consommateur ou par l'organisation de la vente dans un contexte amical, la loi met en place une protection supérieure à celle existant en matière de vente à distance. L'article L. 121-26 dispose ainsi que « *nul ne peut exiger ou obtenir du client, directement ou indirectement, à quelque titre ni sous quelque forme que ce soit une contrepartie quelconque ni aucun engagement ni effectuer des prestations de services de quelque nature que ce soit* ». Cette interdiction garantit au consommateur l'exercice effectif de son droit de renonciation, qu'un paiement à la commande rendrait plus complexe. L'article 9 de la directive du 25 octobre 2011 précitée permet aux États membres d'interdire au professionnel de « *recevoir un paiement du consommateur pendant une période déterminée après la conclusion du contrat* », dans le cadre des contrats hors établissement.

Le III *bis* de l'article 8 du projet de loi propose d'instaurer une dérogation à l'interdiction de la prise de paiement dans le cas des ventes en réunion au domicile du vendeur ou d'un consommateur. Introduit à l'initiative du rapporteur de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, ce paragraphe répond à un souci d'assouplissement de la législation jugé « *indispensable* », tout en conservant la faculté de renoncer. Selon le Gouvernement, cette dérogation permettrait en outre de mettre en cohérence le droit et la pratique, selon laquelle la plupart du temps le paiement par le consommateur est immédiat. Votre commission considère, à l'inverse, que cet assouplissement n'est pas du tout bienvenu et que l'argument selon lequel la pratique serait fréquemment contraire au texte de la loi – le contrôle n'étant pas aisé compte tenu du lieu d'organisation de la vente – n'est certainement pas de nature à justifier à lui seul une modification de la loi lorsque cette modification conduirait à amoindrir la protection des consommateurs. En effet, dès lors que ce type de vente a souvent lieu dans un contexte amical voire familial, il sera encore plus difficile pour le consommateur d'exercer son droit de renonciation s'il doit en plus demander au vendeur le remboursement de la commande. Sur la proposition de son rapporteur, votre commission a donc adopté un **amendement** de suppression de cette dérogation, souhaitant également par là conserver des règles unifiées en matière de vente par démarchage.

En outre, comme en matière de vente à distance, votre commission a souhaité transposer les avancées en matière de droit de rétractation dans les contrats hors établissement contenues dans la directive du 25 octobre 2011 précitée relative aux droits des consommateurs. Dans son considérant 37, la

directive justifie l'existence d'un délai de rétractation dans les contrats hors établissement « *compte tenu de la pression psychologique et/ou de l'élément de surprise éventuels* ». Sur la proposition de son rapporteur, elle a adopté un **amendement** en ce sens, destiné à modifier l'article L. 121-25 du code de la consommation.

Ainsi, le délai de renonciation est porté de sept à quatorze jours francs à compter de la commande ou de l'engagement d'achat. En cas d'omission de la part du professionnel dans le contrat de la mention, notamment, de l'existence du délai de rétractation, le contrat est nul. À ce stade, et sous réserve de vérification de la conformité de ce dispositif avec les nouveaux termes de la directive du 25 octobre 2011 en matière de faculté de rétractation pour les contrats hors établissement, compte tenu de cette nullité du contrat, il n'y a donc pas lieu de prévoir de prorogation du délai de renonciation en cas d'omission de la part du professionnel.

• Régime des ventes dans les foires et salons

Enfin, la problématique du défaut d'encadrement des ventes dans les foires et salons a été évoquée de manière récurrente dans les auditions de votre rapporteur. De nombreuses associations de défense des consommateurs ont fait état de la nécessité de prévoir un délai de rétractation pour les contrats conclus dans les foires et salons, au regard de la multiplication en peu d'année des réclamations qui leur parviennent en ce domaine. Il n'est pas rare que des consommateurs, succombant à des techniques de vente éprouvées et parfois agressives, souscrivent des contrats pour des montants de plusieurs milliers d'euros, pensant qu'ils ont la faculté d'y renoncer une fois rentrés chez eux. Notre collègue député Jean-Luc Warsmann, président de la commission des lois, a d'ailleurs présenté à l'article 8 de ce projet de loi, comme d'autres, un amendement destiné à étendre aux foires et salons le délai de renonciation prévu en cas de démarchage. Votre commission partage pleinement cette préoccupation consistant à vouloir renforcer la protection des consommateurs qui se rendent dans les foires et salons.

À ce jour, les contrats de vente conclus dans les foires et salons à l'issue de méthodes de vente agressives ou abusives ne font pas l'objet pour le consommateur d'un délai de rétractation. En revanche, le délit d'abus de faiblesse et d'ignorance peut être invoqué pour obtenir la résiliation d'un tel contrat. L'article L. 122-8 du code de la consommation punit de cinq ans d'emprisonnement et 9000 euros d'amende « *quiconque aura abusé de la faiblesse ou de l'ignorance d'une personne pour lui faire souscrire (...) des engagements au comptant ou à crédit sous quelque forme que ce soit (...), lorsque les circonstances montrent que cette personne n'était pas en mesure d'apprécier la portée des engagements qu'elle prenait ou de déceler les ruses ou artifices déployés pour la convaincre à y souscrire, ou font apparaître qu'elle a été soumise à une contrainte* ». Ce délit concerne les ventes conclues dans le cadre d'un démarchage à domicile (article L. 122-8), mais également d'un démarchage par téléphone, de sollicitations réalisées à domicile en vue de

se rendre sur un lieu de vente, de réunions ou excursions organisées par le vendeur, de transactions organisées dans l'urgence ou dans un lieu non destiné à la commercialisation du produit (article L. 122-9). La loi n° 92-60 du 18 janvier 1992 renforçant la protection des consommateurs a étendu le délit d'abus de faiblesse aux transactions réalisées dans le cadre de foires ou salons (article L. 122-9). En outre, dans son article 223-15-2, le code pénal réprime également « *l'abus frauduleux de l'état d'ignorance ou de la situation de faiblesse* » d'un mineur ou d'une personne vulnérable. Le champ d'application est plus vaste puisqu'il ne limite pas les circonstances dans lesquelles le délit peut être constitué et excède largement le strict domaine des relations entre un consommateur et un professionnel. Les peines encourues ne sont pas non plus les mêmes : trois ans d'emprisonnement et 375 000 euros d'amende. Sans doute y a-t-il ici, pour votre rapporteur, matière à mise en cohérence, mais cela illustre bien une certaine autonomie du droit de la consommation.

Par ailleurs, les conditions de conclusion d'un contrat dans une foire ou un salon peuvent également être appréhendées sous l'angle des pratiques commerciales agressives (articles L. 122-11 à L. 122-15), auquel cas le contrat est nul et de nul effet, éventuellement des pratiques commerciales trompeuses (articles L. 121-1 à L. 121-7), voire de l'escroquerie. Toutefois, ces diverses incriminations pénales ne garantissent une protection des consommateurs qu'à l'égard des comportements les plus abusifs, mais n'offrent pas une protection simple dans les foires et salons.

Selon les associations de défense des consommateurs entendues par votre rapporteur, il est particulièrement difficile, et bien sûr coûteux en termes de procédure, de faire constater devant les tribunaux la réalité de l'abus de faiblesse. En tout état de cause, ce délit ne permet d'appréhender qu'une partie des cas dans lesquels le consommateur a réellement été abusé par un vendeur indélicat. Selon les chiffres fournis à votre rapporteur par le Gouvernement, de 2006 à 2010, le nombre d'infractions au titre de l'abus de faiblesse des articles L. 122-8 et L. 122-9 du code de la consommation qui ont donné lieu à une condamnation varie entre 110 et 150 par an environ, ce qui est assez peu, d'autant que ces statistiques concernent tous les cas de vente visés par ces deux articles et non les seuls contrats conclus dans les foires et salons.

Aussi votre rapporteur s'est-il interrogé sur la possibilité de prévoir un délai de rétractation pour les contrats conclus sur les foires et marchés, à l'instar du délai de renonciation prévu pour les ventes avec démarchage. Certaines associations indiquent que des vendeurs pourraient laisser croire, pour faciliter la vente, qu'un tel délai existe.

Par un arrêt de la première chambre civile du 10 juillet 1995, la Cour de cassation a indiqué que le délai de rétractation prévu à l'article L. 121-25 du code de la consommation n'était pas applicable aux foires et salons, car ces manifestations commerciales ne constituent pas des lieux non destinés à la commercialisation de biens ou services au sens de l'article L. 121-21 relatif au démarchage. De fait, les consommateurs qui se rendent dans une foire commerciale s'y rendent de manière volontaire et savent qu'ils pourront être

sollicités par des vendeurs, de sorte que le régime du démarchage ne saurait leur être appliqué, sauf mention expresse de la loi. C'est bien le sens de plusieurs amendements présentés à l'Assemblée nationale.

À cet égard, le droit communautaire encadre la possibilité pour le législateur de soumettre les foires et salons au régime du démarchage ou d'y mettre en place un délai de rétractation. La directive du 25 octobre 2011 précitée relative aux droits des consommateurs prévoit que le délai de rétractation s'applique aux contrats conclus à distance ou hors établissement. Elle indique, dans son considérant 21, qu'un contrat hors établissement est « *un contrat conclu en la présence physique simultanée du professionnel et du consommateur, ailleurs que dans l'établissement commercial du professionnel* » : cette définition s'apparente bien sûr à celle du démarchage fixée à l'article L. 121-21 du code de la consommation. Dans son considérant 22, elle ajoute que les stands dans les foires doivent être considérés comme des établissements commerciaux s'ils servent de siège d'activité permanent ou habituel au professionnel, de sorte qu'ils ne devraient pas être considérés comme des contrats hors établissement. Les définitions posées par l'article 2 de la directive semblent bien écarter les foires et salons du champ d'application des contrats hors établissement, car il faut entendre la notion d'établissement commercial comme « *tout site commercial immeuble où le professionnel exerce son activité en permanence ou tout site commercial meuble où le professionnel exerce son activité de manière habituelle* ». Un stand de foire commerciale peut être considéré comme un site commercial meuble, de sorte que les foires et salons ne relèvent pas du régime des contrats hors établissement.

Concernant dès lors les contrats autres que ceux conclus à distance ou hors établissement, l'article 5 de la directive ne prévoit pas la possibilité d'un droit de rétractation. Comme son article 4 impose une harmonisation complète, il n'est pas possible au législateur français de s'en écarter pour prévoir une protection supplémentaire pour les contrats conclus dans les foires et salons, par la création d'un droit de rétractation.

En revanche, pour ces contrats autres que ceux conclus à distance ou hors établissement, l'article 5 de la directive permet que les États membres maintiennent ou adoptent « *des exigences supplémentaires en matière d'information précontractuelle* ». Sur cette base, votre rapporteur a proposé un **amendement** à votre commission, qui l'a adopté, consistant à renforcer l'information des consommateurs avant la conclusion du contrat. Le professionnel serait tenu d'informer le consommateur de l'absence de délai de rétractation. La simple annonce de cette information, ainsi que sa diffusion progressive auprès des personnes se rendant dans les foires et salons, serait de nature à protéger le consommateur contre un achat irréfléchi, sous la pression du vendeur, et à moraliser les pratiques des vendeurs. Une sanction administrative de 3000 euros pour une personne physique et 15 000 euros pour une personne morale serait encourue par le professionnel omettant cette

information. Il appartiendrait aux agents de la DGCCRF de contrôler l'application de cette nouvelle obligation d'information.

• Création de règles spécifiques pour les entreprises de vente à distance en difficulté

Enfin, dernière disposition ayant fait l'objet d'un examen approfondi par votre rapporteur, l'article 8 du projet de loi institue une procédure originale et, à certains égards, singulière 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'il peut continuer à en recevoir le paiement. La création de cette procédure fait écho à plusieurs affaires de faillites d'entreprises de vente à distance ayant marqué l'actualité ces dernières années, où des consommateurs n'ont pu obtenir le remboursement de produits qu'ils n'avaient jamais reçus, n'étant pas créanciers prioritaires. Soutenu par notre collègue député Jean-Pierre Nicolas, ce dispositif a reçu l'approbation du Gouvernement.

Destiné à être utilisé dans des cas exceptionnels, le dispositif envisagé prévoit en premier lieu que les agents de la DGCCRF sont chargés d'apprécier la bonne exécution par les professionnels de la vente à distance des obligations contractuelles qui résultent du quatrième alinéa de l'article L. 121-20-3 du code de la consommation, selon lequel « *le professionnel est responsable de plein droit à l'égard du consommateur de la bonne exécution des obligations résultant du contrat conclu à distance, que ces obligations soient à exécuter par le professionnel qui a conclu ce contrat ou par d'autres prestataires de services, sans préjudice de son droit de recours contre ceux-ci* ». En d'autres termes, les agents sont chargés de vérifier que le professionnel est bien en mesure d'honorer ses contrats. Votre rapporteur signale que les compétences d'investigation des agents incluent déjà l'article L. 121-20-3, dans le champ d'application du I de l'article L. 141-1.

Lorsqu'il apparaît que le professionnel se trouve dans « *l'incapacité manifeste* » d'exécuter le contrat – cette incapacité manifeste pouvant résulter dans la plupart des cas de difficultés financières affectant gravement l'activité de l'entreprise, en particulier l'absence de livraison par ses fournisseurs par défaut de règlement des dettes fournisseurs –, il peut faire l'objet d'une injonction de suspension de toute prise de paiement avant la livraison, pour une durée de deux mois au plus renouvelable par période d'un mois au plus. Le pouvoir d'injonction des agents de la DGCCRF est déjà prévu et organisé par le V de l'article L. 141-1. De manière superfétatoire, le texte précise que cette incapacité manifeste doit générer ou être susceptible de générer un préjudice financier pour les consommateurs : à l'évidence, un consommateur qui a commandé un bien et qui l'a déjà réglé au professionnel, sans avoir été livré parce que celui-ci n'est pas en mesure de le faire, a bien subi un préjudice financier. En tout état de cause, cette procédure n'est qu'une faculté qui donne à la DGCCRF une marge d'appréciation sur la situation de l'entreprise, sous le contrôle du juge, et respecte une procédure contradictoire comme c'est prévu dans l'exercice du pouvoir d'injonction de la DGCCRF.

Ainsi, le consommateur ne serait tenu de payer qu'à la livraison de la marchandise et ne courrait pas le risque d'être lésé. Si le professionnel ne se conforme pas à l'injonction et persiste à prendre les paiements, il peut faire l'objet d'une sanction administrative de 30 000 euros, prononcée par la DGCCRF¹. Cette dernière peut également saisir le juge – on doit supposer qu'il s'agit ici du juge civil – afin qu'il ordonne sous astreinte « *toute mesure permettant d'assurer l'exécution de l'injonction* » - on doit comprendre qu'il s'agit ici plus exactement d'ordonner sous astreinte la suspension de la prise des paiements. Votre rapporteur estime que la rédaction retenue par le projet de loi mérite d'être clarifiée, simplifiée et améliorée, notamment en l'articulant avec les dispositions pertinentes existant déjà dans le code ou créées par le présent projet de loi, en matière d'injonction administrative, laquelle comporte déjà une procédure contradictoire sans qu'il soit besoin ici de le préciser, et de sanction administrative.

Il est ajouté que l'interdiction de la prise de paiement peut être levée lorsque le professionnel apporte la preuve, au terme d'une procédure contradictoire, qu'il peut à nouveau assumer ses obligations contractuelles, par exemple dans le cadre d'une procédure de sauvegarde ou de redressement judiciaire. Votre rapporteur estime que cette mention est juridiquement inutile. En effet, il appartient à l'autorité administrative qui a prononcé l'injonction de s'assurer qu'elle doit la maintenir ou non. L'autorité doit la retirer si elle n'est plus nécessaire. En tout état de cause, le professionnel peut à tout moment demander le retrait de l'injonction, par recours gracieux. Il n'y a pas lieu de mentionner une procédure contradictoire. Si nécessaire, le professionnel saisira le juge pour lui faire apprécier si la suspension des paiements peut être levée ou non.

Le projet de loi complète ce dispositif par des mesures de publicité destinées à informer le consommateur des risques qu'il court en s'adressant à ce professionnel, mais également de la suspension de son obligation de paiement avant la livraison. Curieusement, il est indiqué que « *le ministre chargé de la consommation est autorisé à communiquer sur l'existence de cette mesure d'interdiction temporaire de prise de paiement* ». Votre rapporteur juge cette disposition particulièrement singulière et surprenante. Il s'agirait ainsi pour le législateur d'autoriser la personne du ministre à s'exprimer publiquement sur une mesure décidée, dans les conditions prévues par la loi, par sa propre administration. Une telle faculté ressort de l'évidence et il n'appartient pas à la loi de comporter une pareille disposition.

Parallèlement, de manière plus pertinente, il est prévu que le professionnel puisse être tenu d'avertir les consommateurs de la mesure de suspension des paiements dont il fait l'objet, ainsi que des biens et services visés par cette mesure. Cette publicité ne sera pas plus préjudiciable au professionnel que la connaissance par le public de sa situation financière

¹ La question de la création de sanctions administratives susceptibles d'être prononcées par la DGCCRF pour un certain nombre d'infractions et de manquements est étudiée à l'occasion de l'examen de l'article 10 (voir supra).

dégradée, en termes de flux de commandes et d'activité, dans la mesure où elle permettra de faire savoir au consommateur qu'il peut toujours commander et qu'il n'aura à payer que s'il reçoit effectivement livraison de sa commande. Dans la mesure où un décret en Conseil d'État doit préciser les conditions de mise en œuvre du dispositif, il n'y a pas lieu, en revanche, de prévoir dans la loi que « *cet avertissement prend la forme d'un message, sur la base d'un modèle standard établi par l'autorité administrative chargée de la concurrence et de la consommation, qui doit être affiché de façon claire et non équivoque sur la page d'accueil du site internet dudit professionnel* ». Cette procédure ne concerne d'ailleurs pas exclusivement des professionnels de la vente par internet, mais tous ceux de la vente à distance, quel que soit le mode de communication utilisé. Aussi est-il préférable de laisser à la DGCCRF le soin de fixer dans l'injonction des modalités adaptées d'avertissement des consommateurs.

Partageant pleinement l'idée de mettre en place un dispositif exceptionnel de protection des consommateurs en cas de difficulté financière grave d'une entreprise de vente à distance, votre commission a néanmoins, sur la proposition de son rapporteur, adopté un **amendement** de réécriture complète, plus concise tout en conservant tous les aspects de la procédure prévus actuellement par le texte, de façon à améliorer l'insertion de ce dispositif dans le code, au sein d'un nouvel article L. 141-2-1 distinct de l'article général L. 141-1 relatif aux compétences des agents de la DGCCRF et à leur champ d'application. Cet amendement améliore l'articulation avec l'article L. 141-1, qui détaille déjà le pouvoir d'injonction des agents et le pouvoir de sanction administrative de la DGCCRF que le projet de loi met en place. Il est clairement énoncé que l'injonction peut porter sur la suspension des paiements mais aussi sur l'avertissement des consommateurs sur cette suspension. Par dérogation à ce que prévoit le projet de loi en matière de sanction administrative pour non-respect d'une injonction (1500 à 3000 euros pour une personne physique et 7500 à 15 000 euros pour une personne morale, selon que la peine soit contraventionnelle ou délictuelle), le non-respect de l'injonction de suspendre les paiements est puni d'une amende administrative d'au plus 30 000 euros.

Votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 8 **sous réserve de l'adoption de ses amendements**.

Article 8 bis A

(art. 313-6-2 et 313-6-3 [*nouveaux*] du code pénal)

Encadrement des pratiques de revente de titres d'accès à des manifestations sportives ou culturelles

L'article 8 *bis* A, issu d'un amendement du Gouvernement adopté par l'Assemblée nationale lors de l'examen du projet de loi en séance publique, vise à encadrer la revente de titres d'accès à des manifestations sportives ou culturelles.

Il propose ainsi d'insérer dans le chapitre du code pénal consacré à l'escroquerie et aux infractions voisines de l'escroquerie un nouvel article 313-6-2 tendant à punir de 15 000 euros d'amende le fait de vendre ou d'offrir à la vente de manière habituelle et afin d'en tirer un bénéfice, sans autorisation du producteur, de l'organisateur ou du propriétaire des droits d'exploitation d'une manifestation sportive ou culturelle ou d'un spectacle vivant, des titres d'accès à une telle manifestation ou spectacle.

• **Une situation de vide juridique**

Ces dispositions visent à répondre à une situation particulièrement regrettable s'agissant de la revente sur Internet de billets d'accès à des spectacles culturels ou des manifestations sportives. En effet, au cours des années récentes, se sont développées des pratiques tendant, pour des individus ou des groupes d'individus, à acheter dès l'ouverture de la vente un grand nombre de titres d'accès à de tels événements afin de les revendre dans un second temps à un prix bien supérieur et ainsi en tirer un bénéfice. Cette activité éminemment lucrative, facilitée par l'essor des plateformes de revente, lèse les consommateurs de bonne foi qui, face à la pénurie de titres d'accès sur le marché primaire, se trouvent contraints d'acheter sur le marché secondaire des titres d'accès à des prix souvent élevés et ne présentant pas toujours de garanties d'authenticité. À titre d'exemple, en 2009, un lot de deux billets pour assister à une demi-finale hommes de Roland Garros a été proposé à 2 042 euros, alors que le prix unitaire fixé par la Fédération française de tennis était de 81 euros...

Cette situation est regrettable à plusieurs titres :

- tout d'abord, elle restreint l'accès des consommateurs modestes aux manifestations sportives et culturelles les plus demandées, lorsque ces derniers ne peuvent se permettre de payer les prix demandés sur le marché secondaire ;

- elle constitue par ailleurs une source d'enrichissement illégitime pour des individus qui ne supportent aucun des coûts d'organisation de la manifestation. Corrélativement, elle met en échec les politiques tarifaires mises en place par certains organisateurs afin de permettre le plus large accès de tous aux manifestations organisées ;

- enfin, s'agissant plus spécifiquement de certaines manifestations sportives, elle peut générer de graves problèmes de sécurité, dès lors que, pour éviter des affrontements entre supporters d'équipes adverses, les organisateurs ont prévu une répartition des places par catégories et que les billets revendus sur le marché secondaire ne permettent pas de garantir que l'acheteur se trouvera bien dans la tribune adéquate.

À l'heure actuelle, seule une loi datant de juin 1919 encadre de telles pratiques, mais son dispositif est restreint aux théâtres et concerts subventionnés et les peines qu'il prévoit sont obsolètes.

Loi du 27 juin 1919 portant répression du trafic des billets de théâtre

Article 1^{er}

« Toute personne convaincue d'avoir vendu ou cédé, d'avoir tenté de vendre ou céder, à un prix supérieur à celui fixé et affiché dans les théâtres et concerts subventionnés ou avantagés d'une façon quelconque par l'État, les départements ou les communes, ou moyennant une prime quelconque, des billets pris au bureau de location ou de vente desdits théâtres ou concerts, sera punie d'une amende de seize (anciens) francs à cinq cents (anciens) francs.

« En cas de récidive dans les trois années qui ont suivi la dernière condamnation, l'amende pourra être portée à 3 750 F »

Article 2

« Toutefois, des organismes habilités par le ministre de l'éducation nationale peuvent vendre dans leurs bureaux à un prix majoré de 20 % au maximum les billets que les établissements visés à l'article précédent peuvent leur céder.

« Toute vente à un prix majoré de plus de 20 % entraînera pour son auteur les sanctions prévues à l'article précédent.

« Un arrêté du ministre de l'éducation nationale fixera, pour les organismes visés ci-dessus, la réglementation spécialement applicable à la vente des billets de théâtres nationaux »

• Un dispositif encadré par la jurisprudence du Conseil constitutionnel

Afin de remédier à cette situation, notre Assemblée avait adopté, dans le cadre de l'examen de la loi du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (« LOPPSI II »), un dispositif visant à encadrer la revente sur Internet de titres d'accès à des manifestations sportives, culturelles et commerciales, à l'initiative de notre collègue Christophe-André Frassa.

Ce dispositif visait à compléter les dispositions insérées dans cette même loi par les députés, tendant à réprimer les « ventes à la sauvette » sur le domaine public de peines correctionnelles. À l'initiative du Sénat, le champ de cette incrimination prévue par les articles 446-1 et suivants du code pénal avait d'ailleurs été élargi à l'ensemble des « biens » vendus sur le domaine public en violation des dispositions réglementaires sur la police de ces lieux, afin d'inclure expressément les reventes au marché noir, aux abords des stades ou des salles de concerts notamment, de titres d'accès à des manifestations culturelles, sportives ou commerciales.

S'agissant des reventes de billets sur Internet, le texte adopté par le Parlement visait à punir de 15 000 euros d'amende « *le fait, sans autorisation du producteur, de l'organisateur ou du propriétaire des droits d'exploitation d'une manifestation sportive, culturelle ou commerciale, d'offrir, de mettre en vente ou d'exposer en vue de la vente, sur un réseau de communication au*

public en ligne, des billets d'entrée ou des titres d'accès à une telle manifestation pour en tirer un bénéfice ».

Après avoir été favorable à l'introduction de ce dispositif dans le projet de loi en première lecture, le Gouvernement s'y était ensuite opposé¹.

Cet article **avait été censuré par le Conseil constitutionnel** dans sa décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011. Dans son considérant n° 43, le Conseil avait considéré qu' « *en interdisant la revente, sans accord préalable des organisateurs, de billets d'entrée ou de titres d'accès, le législateur [avait] entendu prévenir et réprimer les éventuels troubles résultant de la mise en échec des dispositions mises en œuvre pour certaines manifestations sportives et préserver les droits des producteurs, organisateurs ou propriétaires des droits d'exploitation d'une telle manifestation ; que, toutefois, en réprimant pour l'ensemble des manifestations culturelles, sportives ou commerciales la revente proposée ou réalisée sur un réseau de communication au public en ligne pour en tirer un bénéfice, le législateur [s'était] fondé sur des critères manifestement inappropriés à l'objet poursuivi ; que, dès lors, [cet article] [méconnaissait] le principe de nécessité des délits et des peines ».*

Deux griefs ont ainsi été retenus par le Conseil constitutionnel :

- d'une part, il a considéré que le champ de l'infraction ainsi créée était **trop large par rapport au but recherché par le législateur** dans ce projet de loi consacré à la sécurité intérieure – lutter contre les violences dans les enceintes sportives ;

- d'autre part, il a censuré comme « *manifestement inappropriée* » la répression de la seule revente effectuée par le moyen d'Internet, relevant **que les droits des organisateurs « pouvaient également être atteints par la revente effectuée par d'autres biais qu'Internet »**².

• **Un dispositif équilibré, qui répond aux critères définis par le Conseil constitutionnel**

La persistance d'un vide juridique quant à la revente de billets sur Internet n'a pas satisfait nombre de nos collègues, qui ont souhaité y apporter une réponse rapidement. Dans un premier temps, un dispositif visant à encadrer la revente de titres d'accès à des manifestations sportives a été inséré dans la proposition de loi visant à renforcer l'éthique du sport et les droits des sportifs de notre collègue Yvon Collin, adoptée par le Sénat le 30 mai 2011³. Notre collègue Jean-Pierre Leleux et plusieurs de ses collègues ont ensuite

¹ Voir notamment le compte rendu des débats au JO Sénat, séances des 10 septembre 2010 et 19 janvier 2011.

² Voir le commentaire de cette décision aux Cahiers du Conseil constitutionnel.

³ Le dossier législatif est consultable à l'adresse suivante :
<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl10-422.html>

déposé, en juillet 2011, une proposition de loi visant à lutter contre la vente illicite de billets pour les manifestations culturelles ou sportives¹.

Ces deux textes se trouvent donc satisfaits sur ce point par le présent article, qui reprend, tout en répondant aux objections formulées par le Conseil constitutionnel, le dispositif inséré dans la LOPPSI à l'initiative de notre Assemblée :

- en premier lieu, cet article s'inscrit pleinement dans le cadre du présent projet de loi, dont le but est de renforcer les droits, la protection et l'information des consommateurs, s'agissant en particulier de leur droit à accéder à l'ensemble des manifestations culturelles et sportives. De ce seul fait, il répond à l'objection du Conseil constitutionnel, formulée dans sa décision du 10 mars 2011 précitée, portant sur l'inadéquation entre le champ de l'infraction et le but poursuivi par le législateur ;

- en second lieu, il encadre l'ensemble des reventes de titres d'accès sur le marché secondaire, sans se limiter aux seules reventes effectuées sur Internet : de ce fait, il répond à l'objection formulée par le Conseil constitutionnel quant au fait que les droits des organisateurs peuvent être atteints par la revente effectuée par d'autres moyens qu'Internet. Votre commission relève ainsi que, s'agissant des reventes de billets effectuées sur le domaine public, aux abords des stades ou des salles de spectacles par exemple, l'autorité chargée des poursuites aura le choix entre la nouvelle infraction créée par le présent article et celle, plus générale, de « vente à la sauvette » visée aux articles 446-1 et suivants du code pénal ;

- comme le prévoyait déjà le texte inséré dans la LOPPSI à l'initiative de notre Assemblée, seraient réprimées les reventes de titres d'accès à des manifestations culturelles et sportives **effectuées sans l'autorisation du producteur, de l'organisateur ou du propriétaire des droits d'exploitation**, ce qui permettrait de donner au consommateur des garanties d'authenticité ;

- toutefois, les reventes effectuées sans une telle autorisation **ne seraient susceptibles d'être réprimées qu'à deux conditions** : être réalisées « *de manière habituelle* » et « *afin d'en tirer un bénéfice* », ce qui permettrait d'épargner les consommateurs de bonne foi qui, empêchés ponctuellement d'assister à un événement sportif ou culturel, souhaiteraient revendre leur titre d'accès à son prix d'achat (le cas échéant augmenté des frais de réservation et des frais de port).

Votre rapporteur observe à cet égard que ces deux notions sont objectivement caractérisables et permettent de définir le champ de l'infraction de manière claire et précise. En particulier, la notion « d'habitude » figure déjà dans le texte de plusieurs incriminations prévues par le code pénal (notion de violences habituelles réprimées par l'article 222-14 du code pénal, abus de

¹ Proposition de loi n°771 (2010-2011) relative à la vente illicite de billets pour les manifestations culturelles ou sportives, présentée par MM. Jean-Pierre Leleux, Jacques Legendre, Mme Marie-Thérèse Bruguière, M. Alain Dufaut, Mme Catherine Morin-Desailly, MM. Serge Lagauche et Ivan Renar.

confiance aggravé prévu à l'article 314-2 du code pénal, *etc.*). Par ailleurs, la démonstration du « bénéfice » réalisé sur la revente résultera d'une comparaison objective entre le prix d'achat et le prix de revente, étant entendu que les frais annexes tels que les frais de réservation, frais de port, *etc.* seront nécessairement pris en compte par la juridiction ;

- le présent article réprimerait « *le fait de vendre ou d'offrir à la vente* », sans reprendre les termes de l'infraction introduite dans la LOPPSI qui incluait également le fait « *d'exposer en vue de la vente* ». Le Gouvernement a en effet tenu à **exclure les plateformes de revente du champ de l'incrimination**, dans le souci de respecter la directive 2000/31/CE du 8 juin 2000 sur le commerce électronique, qui limite la responsabilité des fournisseurs d'infrastructure et des fournisseurs d'accès ;

- seule serait visée la revente de titres d'accès à des manifestations culturelles ou sportives, à l'exclusion des manifestations commerciales, qui étaient prévues par les dispositions insérées dans la LOPPSI : cette omission pourrait être regrettable, s'agissant de certaines manifestations importantes. Ont en revanche été inclus les titres d'accès à un spectacle vivant, comme le proposait déjà notre collègue Jean-Pierre Leleux dans sa proposition de loi précitée ;

- enfin, la peine prévue par cette nouvelle infraction – 15 000 euros –, déjà prévue par le texte voté par le Parlement dans le cadre de la LOPPSI, permettrait de punir de telles reventes d'une amende délictuelle fortement dissuasive.

Le texte proposé pour cet article préciserait par ailleurs que serait considéré comme titre d'accès tout billet, document, message ou code, quels qu'en soient la forme et le support, attestant de l'obtention auprès du producteur, de l'organisateur ou du propriétaire des droits d'exploitation du droit d'assister à cette manifestation ou à ce spectacle, ce qui permettrait de tenir compte, notamment, des billets électroniques.

Enfin, un nouvel article 313-6-3 définirait les peines encourues par les personnes morales reconnues coupables de telles reventes : 75 000 euros d'amende et peines prévues par l'article 131-39 du code pénal (dissolution, interdiction d'exercer une ou plusieurs activités professionnelles ou sociales, placement sous surveillance judiciaire, fermeture d'établissement, exclusion des marchés publics, confiscation, affichage ou diffusion de la décision).

Votre commission vous propose d'adopter un **amendement** tendant à coordonner l'insertion de ces dispositions dans le code pénal. En effet, l'article 313-9 du code pénal définit déjà les peines encourues par les personnes morales en cas de condamnation pour escroquerie (articles 313-1 à 313-3 du code pénal) et pour escroquerie au logement (article 313-6-1). L'amendement proposé par votre commission supprime le nouvel article 313-6-3 créé par le présent article et complète l'article 313-9 précité afin d'inclure dans son champ la nouvelle infraction de revente illicite de billets.

Votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 8 *bis* A **sous réserve de l'adoption de son amendement**.

Article 8 ter

(art. L. 121-27-1 et L. 121-27-2 du code de la consommation)

Droits d'opposition au démarchage téléphonique

L'article 8 *ter* résulte d'une initiative du rapporteur de l'Assemblée nationale en commission, modifiée en séance publique par l'adoption d'un amendement présenté par plusieurs députés du groupe Union pour un mouvement populaire, sous-amendé par le Gouvernement.

Il vise à faciliter le droit d'opposition au démarchage téléphonique.

Rappelons que sans attendre le dépôt du présent projet de loi, le Sénat, à l'initiative de notre collègue Jacques Mézard¹, est intervenu pour encadrer cette pratique.

• **La légalisation de la liste PACITEL**

« Pour ne plus être dérangé, il suffira de s'inscrire sur une liste nationale que les entreprises seront tenues de consulter »².

L'article 8 *ter* introduit deux articles dans la section 3 du chapitre Ier du titre II du livre Ier de la première partie du code de la consommation, consacrée au démarchage (et non *in fine* de la sous-section 1 de la section 2 du même chapitre, comme l'indique le « chapeau » de l'article 8 *ter*) :

- le nouvel article L. 121-27-1 prévoit la faculté pour le consommateur de s'inscrire sur une liste d'opposition au démarchage téléphonique. Cette inscription aurait pour conséquence d'interdire à tout professionnel de démarcher téléphoniquement la personne inscrite sur cette liste, sans son accord ;

- le gestionnaire – unique – de la liste d'opposition serait désigné par arrêté du ministre chargé de l'économie à l'issue d'une consultation publique. La durée de ce mandat serait fixée par voie réglementaire ;

- les modalités de mise en œuvre du mécanisme d'opposition sont renvoyées à un décret en Conseil d'État, également chargé de déterminer les obligations incombant à tout professionnel souhaitant se livrer à une activité de prospection commerciale téléphonique, les conditions d'accès des entreprises à une version actualisée de la liste d'opposition et les modalités du contrôle de l'État sur l'organisme gestionnaire.

Précisons que les articles 38 à 40 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, concernant les droits des personnes à l'égard des traitements de données à caractère personnel, s'appliquent au dispositif institué par le présent article.

¹ Cf. PPL n° 354 (2010-2011 visant à renforcer les droits des consommateurs en matière de démarchage téléphonique.

² Cf. rapport n° 3682 (AN - XIII^e législ.) de M. Daniel Fasquelle.

Nos collègues députés ont soustrait à l'interdiction de démarcher téléphoniquement un consommateur inscrit sur la liste d'opposition les entreprises de presse qui pourront, en tout état de cause, proposer à tout abonné téléphonique, la fourniture de journaux, périodiques et magazines.

M. Frédéric Lefebvre, secrétaire d'État chargé de la consommation, a justifié cette dérogation par l'importance de la presse pour la vie politique, déjà à l'origine de dérogations dans le droit de la consommation. Il s'agit notamment de la non-application du droit de rétractation prévu en matière de ventes de biens et fournitures de prestations de services à distance (cf. art. L. 121-20 et L. 121-20-2 du code de la consommation). « *Nous vous proposons de reprendre ces dérogations pour les appliquer au sujet qui nous occupe.* »¹

L'article 8 *ter* punit chaque infraction d'une amende administrative de 15 000 euros au plus pour une personne physique et 25 000 euros pour une personne morale.

En définitive, le dispositif adopté par l'Assemblée nationale légalise PACITEL, liste d'opposition à la prospection commerciale téléphonique, qui lie ses seuls adhérents. Par l'effet de l'article 8 *ter*, cette liste devient opposable à l'ensemble des entreprises utilisatrices de cette technique de prospection commerciale, à l'exception de celles du secteur de la presse.

La démarche PACITEL

Ce mécanisme résulte des travaux d'un groupe de travail mis en place en 2010 par M. Hervé Novelli, alors ministre chargé de la consommation, et composé des principales fédérations professionnelles du secteur de la prospection et de la vente par téléphone : l'Association française de la relation client (AFRC), la Fédération de la vente directe (FVD), la Fédération de la vente à distance et du e-commerce (FEVAD) et la Fédération française des télécommunications (FFT).

Ces organismes se sont déclarés soucieux « *de développer une politique commerciale responsable* ».

Géré sous la forme d'une association de loi 1901 créée le 27 avril 2011, PACITEL regroupe « *les numéros de téléphone fixes et mobiles des consommateurs qui ne souhaitent plus être démarchés téléphoniquement par les entreprises dont ils ne sont pas clients. Fondée sur le droit d'opposition classique de la loi de 1978, elle met les consommateurs à l'abri des appels provenant des entreprises auxquelles ils n'ont pas donné leur consentement.* »²

L'inscription sur la liste, opérationnelle depuis le 1^{er} décembre dernier, a été ouverte le 20 septembre 2011. D'après les éléments fournis à l'Assemblée nationale par le secrétaire d'État chargé de la consommation³, PACITEL a enregistré à ce jour près de 400 000 consommateurs, soit environ 800 000 numéros de téléphone puisque chaque inscrit peut enregistrer jusqu'à six lignes sur la liste.

¹ Voir les débats au JO Débats Assemblée nationale, 1^{ère} séance du 4 octobre 2011.

² Site PACITEL : www.pacitel.fr.

³ Voir les débats au JO Débats Assemblée nationale, 1^{ère} séance du 4 octobre 2011.

Notons que le secteur du démarchage téléphonique revendique près de 260 000 salariés répartis dans 3 500 centres sur le territoire national¹.

• **Privilégier le principe de l'« opt-in », plus protecteur des droits des consommateurs**

Si la légalisation de PACITEL est un premier pas, il n'est pas suffisant pour assurer une protection efficace des consommateurs, particulièrement les personnes fragiles qui en ont le plus besoin.

Or, le système retenu par l'Assemblée nationale implique une démarche volontaire pour s'opposer au démarchage téléphonique : seule l'inscription sur la liste permet de se préserver de ces appels qui parfois confinent au harcèlement. En outre, cette liste n'est accessible que par la voie d'Internet auquel n'accèdent pas aisément tous les consommateurs, soit parce qu'ils ne disposent pas d'un ordinateur, soit parce que l'informatique ne leur est pas familière. Ce sont pourtant ces personnes qu'il importe en premier lieu de protéger de ces appels parfois ressentis comme une agression intrusive.

C'est pourquoi votre commission des lois a, une nouvelle fois, jugé préférable de retenir un système réellement protecteur : l'inverse du principe proposé pour prévoir **l'accord préalable de l'abonné à l'utilisation de sa ligne téléphonique à des fins de prospection**.

Sur la proposition de son rapporteur, elle a donc repris le texte adopté par le Sénat le 28 avril 2011 sur le rapport de notre collègue François Pillet.

Le dispositif adopté par votre commission constitue, comme le notait celui-ci, « *un système protecteur à la source (...) une nouvelle règle pesant sur les opérateurs téléphoniques désormais soumis à la règle du consentement exprès* »².

Le principe du consentement exprès de l'abonné à l'utilisation de ses données personnelles est institué par un nouvel article L. 34-5-1 inséré dans le code des postes et des communications électroniques. Il oblige l'opérateur téléphonique à recueillir, lors de la conclusion d'un contrat de fourniture de service téléphonique au public, fixe ou mobile, le consentement exprès de l'abonné à l'utilisation de ses données personnelles aux fins de démarchage par un tiers.

Précisons que l'exclusion des opérateurs téléphoniques de l'obligation du consentement avait été retenue par le Sénat, en avril dernier, à l'initiative du Gouvernement. Le rapporteur, notre collègue François Pillet, avait alors considéré que, sans enfermer dans un cadre trop rigide les relations directes entre l'opérateur et son client, l'amendement proposé n'affaiblissait pas la protection prévue par le texte de la commission : ces relations sont déjà encadrées pour la réalisation d'un traitement des données relatives au trafic en

¹ Données fournies par l'Association Française de la relation clients-AFRC, citées par le rapport n° 434 (2010-2011) de M. François Pillet sur la proposition de loi n° 354 (2010-2011).

² Voir le rapport n° 434 (2010-2011) précité.

vue de la commercialisation par l'opérateur de ses propres services de communication électronique ou la fourniture de services à valeur ajoutée ; l'article L. 34-1 du CPCE exige alors le consentement de l'abonné qui vaut pour une durée déterminée.

Le comportement visé par votre commission des lois est la prospection directe, c'est-à-dire « *l'envoi de tout message destiné à promouvoir directement ou indirectement, des biens, des services ou l'image d'une personne vendant des biens ou fournissant des services* » (cf. article L. 34-5 du code des postes et des communications électroniques). Il s'agit donc bien de démarchage à des fins commerciales.

Votre commission vous propose de conforter le principe nouveau du consentement actif de l'abonné par son intégration dans le code de la consommation : il figurerait au rang des **informations** qui doivent **obligatoirement figurer** sur un **contrat de services de communications électroniques** par application de l'article L. 121-83 du même code.

La présence de cette mention est importante car elle alertera le consommateur sur le nouveau droit dont il dispose.

Pour sanctionner les violations de cette obligation de consentement, votre commission des lois, confirmant la position qu'elle avait adoptée au printemps dernier, a retenu le principe d'une **amende pénale**. Dissuasif mais proportionné, son montant a été fixé à 45 000 euros par infraction.

Votre commission s'est aussi à nouveau soucieuse du sort des contrats en cours, afin de remédier rapidement aux inconvénients des comportements dénoncés. À cette fin, elle a prévu :

- l'obligation, pour l'opérateur téléphonique, de recueillir le consentement de ses clients dans le délai d'un an à compter de la publication de la loi ;

- le renvoi au pouvoir réglementaire du soin de déterminer les modalités techniques les plus appropriées pour y parvenir : prochaine facture, message vocal au début d'un appel... ;

- le consentement tacite de l'abonné s'il ne répond pas dans un délai de deux mois à la demande de l'opérateur.

On peut considérer que les clients les plus importunés s'empresseront d'opposer leur refus à l'utilisation de leurs données alors que l'inaction des négligents – qu'on peut estimer alors moins concernés, voire indifférents au démarchage téléphonique – ne bloquera pas l'activité du secteur professionnel intéressé.

La violation du recueil du consentement de l'abonné serait punie de la peine déjà prévue pour les infractions au nouveau principe : une amende de 45 000 euros.

Le dispositif adopté par votre commission des lois repose donc sur un équilibre entre protection des consommateurs, particulièrement les plus

fragiles, et évolution des pratiques commerciales. Comme le résumait notre collègue François Pillet, rapporteur de la proposition de loi de notre collègue Jacques Mézard : « *En réalité, le texte de la commission des lois rééquilibre, dans le cadre contractuel classique de notre droit, les relations entre démarcheurs et consommateurs offrant à ceux-ci une protection réelle contre des comportements devenus particulièrement intrusifs du fait de pratiques commerciales agressives* »¹.

Votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 8 *ter* **sous réserve de l'adoption de son amendement**.

Articles 9 ter et 9 quater

(art. L. 135-1 et L. 211-18 du code de la consommation)

Mise en conformité avec le droit communautaire des principes régissant la loi et la protection applicable au contrat de consommation

Les articles 9 *ter* et 9 *quater*, introduits par amendement en séance publique à l'Assemblée nationale, visent à mettre en conformité le droit français de la consommation avec les règles européennes déterminant la loi et donc la protection applicable au consommateur en matière de contrats internationaux.

En effet, la directive du 5 avril 1993 sur les clauses abusives² et celle du 25 mai 1999 sur certains aspects de la vente et des garanties des biens de consommation³ précisent que le régime protecteur prévu par un autre État membre que celui dans lequel le consommateur a fixé sa résidence s'applique dès lors que le contrat présente un « *lien étroit* » avec le territoire de cet État.

Les articles L. 135-1 et L. 211-18 du code de la consommation qui portent transposition, sur cet aspect précis des directives précitées, n'ont pas repris l'expression « *lien étroit* », jugée trop imprécise.

Cependant, la Cour de justice de l'Union européenne a jugé que cette imprécision visait justement à garantir la plus grande protection au consommateur et qu'elle ne saurait être « *limitée par une combinaison de critères de rattachement prédéfinis* »⁴.

Les présents articles intègrent donc cette formulation aux articles précités, en précisant, certaines des situations susceptibles de manifester ce « *lien étroit* ».

Votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption des articles 9 *ter* et 9 *quater* **sans modification**.

¹ Voir le *JO Débats Sénat, séance de 28 avril 2011*.

² *Directive 93/13/CEE du Conseil, du 5 avril 1993, concernant les clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs*.

³ *Directive 1999/44/CE du Parlement européen et du Conseil, du 25 mai 1999, sur certains aspects de la vente et des garanties des biens de consommation*.

⁴ *CJCE, C-70/03, 9 septembre 2004, Commission des Communautés européennes contre Royaume d'Espagne*.

Article 10

(art. L. 111-4, L. 113-3-1 [nouveau], L. 113-6, L. 115-26-1, L. 121-15, L. 121-15-3, L. 132-2 et L. 132-3 [nouveaux], L. 141-1, L. 421-2 et L. 421-6 du code de la consommation)

**Créations de sanctions administratives en droit de la consommation,
renforcement des pouvoirs de la DGCCRF
et lutte contre les clauses abusives**

L'article 10 du projet de loi tend à renforcer l'arsenal de lutte contre certains manquements aux dispositions du code de la consommation. Ce renforcement se traduit par la création de sanctions administratives ou leur substitution à des sanctions pénales insuffisamment mises en œuvre, l'accroissement corrélatif des prérogatives de la DGCCRF et l'extension des pouvoirs du juge.

I. - Le renforcement des prérogatives de la DGCCRF et la création d'amendes administratives ou leur substitution à certaines infractions pénales

La protection que le droit de la consommation apporte au consommateur s'organise en trois volets :

- un volet préventif, qui vise à prévenir les vices du consentement et à assurer l'équilibre entre les parties dans la relation commerciale par l'instauration d'obligations d'information ou l'interdiction de certaines pratiques ;

- 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 aux obligations s'imposant au professionnel, au bénéfice des consommateurs.

Ce dernier volet est lié aux deux autres : la sanction est la condition de l'effectivité des règles de préventions ; quant à la réparation, elle se confond, pour le professionnel, avec une sanction, lorsque la mesure de réparation est plus onéreuse que le profit qu'il a tiré de son manquement. L'annulation d'une clause abusive est ainsi susceptible d'inverser, au bénéfice du consommateur, le déséquilibre contractuel qu'elle entretenait.

Le présent article vise à renforcer l'arsenal de sanctions à la disposition de la DGCCRF, afin d'assurer une plus grande effectivité à la protection du consommateur.

a. L'arsenal des sanctions en droit de la consommation

Dans son rapport sur la dépenalisation de la vie des affaires, le groupe de travail présidé par M. Jean-Marie Coulon, rappelait l'ensemble des

mécanismes qui peuvent se substituer à des sanctions pénales¹. Le droit de la consommation montre, de ce point de vue, une certaine richesse, puisque la sanction des atteintes portées aux droits des consommateurs ou des manquements aux obligations qu'il impose aux professionnels, emprunte trois voies différentes.

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 affaires²

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.

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**

Le droit de la consommation a pour objet la protection de l'une des parties au contrat, le consommateur, placé dans une situation plus défavorable que le professionnel : ce fondement contractuel ou précontractuel permet au

¹ 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>

² Op. cit.

consommateur de bénéficiaire, en dehors même d'une action pénale, de la protection que lui confère l'ensemble des sanctions civiles contractuelles.

Le groupe de travail présidé par M. Jean-Marie Coulon sur la dépenalisation de la vie des affaires souligne à cet égard « *[qu'il] est plus facile de trouver des pistes pour dépenaliser lorsqu'on est en matière contractuelle : la nullité du contrat ou de certaines clauses contractuelles est un mécanisme commun. Ce type de mode de substitution est particulièrement approprié au droit de la consommation, essentiellement contractuel ou précontractuel. Il permet, par un mécanisme de clause pénale obligatoire¹, de sanctionner certaines pratiques des professionnels, dans l'intérêt du consommateur, sans recourir à une sanction pénale. C'est ici l'intérêt économique du professionnel qui doit l'inciter à respecter les différentes obligations à sa charge* »². Les sanctions invocables 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.

La nature d'ordre public du droit de la consommation, qui permet au juge de soulever d'office toutes les dispositions du code de la consommation dans les litiges nés de son application (article L. 141-4 du même code), confère à ces sanctions une plus grande effectivité, puisque le juge n'est pas seulement tenu par l'argumentation déployée par le plaignant.

À ce premier ordre de sanctions civiles, mobilisables dans le cadre de litiges privés, s'ajoute un second, spécifique au droit de la consommation, qui passe par 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 associations de consommateurs agréées peuvent tout d'abord exercer les droits reconnus à la partie civile relativement aux faits portant 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). Leur requête peut alors avoir trois objets : réclamer des dommages et intérêts³, demander la cessation des agissements illicites, le cas échéant sous astreinte (articles L. 421-2 et L. 421-3 du même code), et demander, aux frais du professionnel, l'information du public sur la condamnation prononcée (article L. 421-9 du même code).

¹ La clause pénale est une sanction, prévue au contrat, qui réprime les manquements de l'un des co-contractants à ses obligations contractuelles.

² *Op. cit.*, p. 26.

³ 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.

Elles peuvent aussi agir devant le juge civil en cessation des agissements illicites visés par certaines directives européennes de protection du consommateur¹, ainsi qu'en suppression des clauses illicites ou abusives (article L. 421-6 du même code).

Les associations de consommateurs 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)².

La DGCCRF dispose elle aussi d'actions spécifiques devant les juridictions civiles en suppression de clause illicite ou abusive et en cessation de certains manquements à des obligations contractuelles ou de certains agissements illicites correspondant à ceux qu'elle peut constater³ (article L. 141-1 du même code).

• Les sanctions pénales

Aussi puissants soient leurs effets sur le contrat litigieux, les sanctions civiles présentent des faiblesses. Elles supposent, pour intervenir, une action en justice, que les justiciables hésitent à engager ; elles se limitent au litige individuel en cause, alors que le manquement est susceptible de concerner, dans une société de consommation de masse, l'ensemble des consommateurs placés dans la même situation : autant d'éléments qui les empêchent d'être parfaitement dissuasives.

C'est ce qui explique que le droit de la consommation ajoute aux sanctions civiles des sanctions pénales.

Celles-ci sont très nombreuses et diverses : dans le seul code de la consommation, le groupe de travail présidé par M. Jean-Marie Coulon sur la dépénalisation de la vie des affaires en comptait plus d'une quarantaine (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...), auquel s'ajoutaient plus de

¹ La liste des directives concernées est donnée par l'article 1^{er} 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.

² 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.

³ Sur le champ d'application des pouvoirs de la DGCCRF, voir infra.

120 contraventions relatives aux défauts d'étiquetage, de dénomination et de présentation des produits¹.

Les peines encourues s'échelonnent de la contravention de troisième catégorie à des peines d'amende délictuelle² 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). Elles s'accompagnent, le cas échéant, de peines complémentaires comme 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**

Le droit de la consommation ne connaît pas, contrairement aux droits de la régulation, comme celui de la concurrence, un dispositif de sanctions administratives qui se serait substitué ou ajouté à des sanctions civiles ou pénales.

En revanche, dans l'exercice de ses missions de contrôle, la DGCCRF dispose de pouvoirs particuliers, définis aux articles L. 141-1 et L. 141-2 du code de la consommation, qui s'articulent avec les sanctions pénales que le juge répressif est susceptible de prononcer.

Le premier de ces pouvoirs est celui d'**enquête et de constat**. Il s'agit là de l'exercice d'une mission de police judiciaire, autorisant ses agents à constater une infraction, en dresser procès-verbal et le transmettre au ministère public, lequel demeure seul juge de l'opportunité des poursuites.

Ce pouvoir d'enquête, conçu par référence à celui ouvert aux agents des services d'instruction de l'autorité de la concurrence³, s'exerce en matière de contrôle du respect des obligations d'information et des conditions de formation des contrats, ainsi que de surveillance des pratiques commerciales.

Il recouvre, pour certains manquements les plus graves⁴, un régime étendu au pouvoir de visite en tous lieux et de saisie de documents, et un régime restreint, qui exclut ces derniers pouvoirs, pour d'autres⁵.

Des pouvoirs identiques sont ouverts aux agents de la DGCCRF et d'autres administrations comme les services vétérinaires ou les douanes, en matière de conformité et de sécurité⁶.

En matière d'obligations d'information, de pratiques commerciales et de conditions de formation des contrats de consommation, la DGCCRF dispose aussi du **pouvoir d'enjoindre** au professionnel de se conformer, au terme d'un délai raisonnable, à ses obligations, de cesser ses agissements

¹ Op. cit., p. 40-44.

² C'est-à-dire d'amendes dont le montant maximum est égal, au moins, à 3 750 euros.

³ Art. L. 450-1 à L. 450-4, L. 450-7, L. 450-8, L. 470-1 et L. 470-5 du code de commerce.

⁴ En particulier, les pratiques commerciales déloyales, trompeuses ou agressives ou l'abus de faiblesse.

⁵ Sur le champ d'application de l'article L. 141-1 du code de la consommation, cf. infra.

⁶ Art. L. 215-1 et s. du code de la consommation.

illicites ou de supprimer une clause abusive¹. Cette injonction ne peut être adressée qu'à l'issue d'une procédure contradictoire.

Aucune sanction n'est attachée au non-respect de cette injonction. En l'état actuel du droit, il appartient seulement à la DGCCRF soit de transmettre le procès-verbal d'infraction au procureur de la République, soit de faire usage du pouvoir décrit plus haut, l'autorisant à saisir le juge civil pour qu'il ordonne au professionnel de se conformer à ses obligations.

Enfin, les articles L. 141-2 et L. 216-11 du code de la consommation ouvrent à la DGCCRF la **possibilité de proposer au contrevenant une transaction**. Le champ d'application de cette faculté est plus réduit : il ne concerne que les contraventions au code de la consommation et les pratiques commerciales trompeuses de l'article L. 121-1 du même code. Tous les autres délits du code sont exclus de cette procédure. La transaction ne peut intervenir que si l'action publique n'est pas encore en mouvement et elle est soumise à l'accord préalable du procureur de la République. La DGCCRF propose au contrevenant d'acquitter une somme dont elle fixe le montant, ce qui éteint l'action publique à son encontre.

b. Le texte proposé : la création de sanctions administratives prononcées par la DGCCRF et le renforcement de ces prérogatives

L'objet du présent article est de renforcer le rôle régulateur de la DGCCRF en matière de contrôle du respect du droit de la consommation, par deux séries de dispositions différentes :

- la création de sanctions administratives, qu'il reviendrait à la DGCCRF de prononcer, pour réprimer certains agissements illicites ou manquements de professionnels à leurs obligations. La procédure pouvant conduire à ces sanctions est précisée par le projet de loi ;

- le renforcement de ses pouvoirs en matière de constat, d'injonction et d'action judiciaire à des fins de cessation d'agissements illicites ou de suppression de clauses abusives.

• **La création de sanctions administratives**

La création de sanctions administratives en droit de la consommation vise, selon le Gouvernement, à répondre à une double exigence : celle de la répression des manquements des professionnels à leurs obligations, qui ne serait qu'imparfaitement assurée par les sanctions pénales, et celle d'une amélioration de la sécurité juridique pour les entreprises qui ne seront plus confrontées aux incertitudes des procédures pénales, au bénéfice d'une procédure administrative d'une part inscrite dans des délais plus courts et d'autre part plus favorable à l'établissement d'un dialogue entre l'autorité de régulation et le contrevenant.

¹ Art. L.141-1, V du code de la consommation.

L'étude d'impact jointe au projet de loi précise ainsi que *« force est de constater que les infractions aux dispositions du code de la consommation ne font plus systématiquement l'objet de poursuites pénales tout particulièrement dès lors qu'elles relèvent plus du champ de la régulation économique que de la sanction de faits portant atteinte aux équilibres économiques fondamentaux ou réellement frauduleux, ou encore susceptibles de nuire à la santé ou à la sécurité du consommateur. [...] Il convient donc de s'interroger sur le maintien de certaines sanctions pénales dans le code de la consommation et en particulier pour les manquements formels. Enfin, l'aspiration à davantage de sécurité juridique de la part des opérateurs économiques rend nécessaire la recherche des moyens pour assurer une plus grande lisibilité à l'action de régulation économique menée par les pouvoirs publics »*.

Le projet de loi **ne supprime pas de sanctions** : il crée certaines sanctions administratives, lorsqu'aucune incrimination pénale n'existe pour assurer la répression du manquement du professionnel à ses obligations, il substitue des sanctions administratives à des sanctions pénales lorsqu'il apparaît que les infractions ne sont pas poursuivies et il ajoute une sanction administrative à une autre déjà existante.

Le nombre de ces créations ou substitution est limité : seize sanctions nouvelles (12 créées, 3 substituées et 1 cumulée), auxquelles s'ajoutent les deux amendes administratives que la DGCCRF pourrait imposer au contrevenant qui ne respecterait pas l'injonction de se conformer à ses obligations qu'elle lui aurait adressée.

L'échelle des sanctions est elle aussi limitée : l'amende administrative la plus faible est d'un montant maximum de 1 500 euros pour une personne physique et 7 500 euros pour une personne morale (1 cas), la suivante, majoritaire, est d'un montant maximum de, respectivement, 3 000 euros et 15 000 euros (12 cas), et les plus élevées d'un montant maximum de, respectivement, 15 000 euros et 25 000 voire 75 000 euros (5 cas). **Par comparaison avec l'échelle des infractions pénales, les deux premières correspondent, à une contravention de 5e catégorie commise en récidive, et les secondes à une amende délictuelle¹.**

Huit de ces nouvelles sanctions sont créées par le présent article, les dix autres étant ajoutées par d'autres dispositions du texte. Les tableaux suivants retracent l'ensemble de ces sanctions.

Celles créées à l'article 10 portent, dans le code de la consommation : sur les obligations d'information du consommateur (articles L. 111-1, L. 111-2 et L. 111-3, auxquels s'ajoutent certaines dispositions de règlements européens relatifs aux contrats de transport), la prohibition des numéros

¹ Le montant maximum des contraventions de 5^e 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 ».

d'assistance surtaxés (article L. 113-5), l'interdiction de certaines formes de publicité pour les pratiques commerciales soumises à autorisation¹ (article L. 121-15) et pour celles transmises par voie électronique (article L. 121-15-1 et 2), la prohibition des clauses abusives inscrite sur la « liste noire » (article L. 132-1) et le non respect d'une injonction de cesser un agissement réprimé par une sanction pénale ou administrative (article L. 141-1).

L'autorité de poursuite compétente pour toutes ces infractions serait l'autorité administrative chargée de la concurrence et de la consommation, c'est-à-dire la DGCCRF.

¹ Par exemple les soldes, les ventes au déballage ou les autorisations d'ouverture le dimanche.

Sanctions administratives créées par le projet de loi à l'article 10

Articles du PJJ	Articles	Infraction ou manquement visé	Peine ou sanction encourue	Proposition de création ou de substitution de peine dans le PJJ
Art. 10	Art. L.111-1 et L. 111-2 du code de la consommation	Obligation d'information du vendeur sur les caractéristiques essentielles du produit	Sanction civile : nullité du contrat (confirmée par la JP) et action en responsabilité civile Sanction pénale : poursuite sur le fondement du délit de publicité mensongère ou de tromperie sur les qualités essentielles du produit	Art. L. 111-4 (nouveau) : Amende administrative dont le montant ne peut être supérieur à 3 000 € pour une personne physique (PP) et 15 000 € pour une personne morale (PM)
	Art. L. 113-3 du code de la consommation et certaines dispositions de règlements européens relatives aux contrats de transport ¹	Obligation d'information sur le prix, les limitations éventuelles de responsabilité contractuelle et les conditions particulières de vente	Contravention de 5 ^e catégorie (art. R. 113-1) Le cas échéant, délit d'information trompeuse (art. L. 121 et s.) et action civile en responsabilité	Art. L. 113-3-1 (nouveau) : Amende administrative dont le montant ne peut être supérieur à 3 000 € pour PP et 15 000 € pour PM La peine serait étendue aux manquements à toutes les obligations définies dans quatre règlements européens relatifs aux transports et portant, non seulement sur l'information des consommateurs, mais aussi la lutte contre les discriminations, l'accessibilité aux personnes handicapées, le traitement des plaintes...

¹ Règlement (CE) n° 1371/2007 du Parlement européen et du Conseil, du 23 octobre 2007, sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires, article 23 du règlement (CE) n° 1008/2008 du Parlement européen et du Conseil, du 24 septembre 2008, établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans la Communauté, 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 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.

Articles du PJJ	Articles	Infraction ou manquement visé	Peine ou sanction encourue	Proposition de création ou de substitution de peine dans le PJJ
	Art. L. 113-5 du code de la consommation	Prohibition des numéros surtaxés pour les services après-vente et réclamation	-	Art. L. 113-6 (nouveau) : Amende administrative dont le montant ne peut être supérieur à 3 000 € pour PP et 15 000 € pour PM
	Art. L. 121-15 du code de la consommation	Interdiction des publicités pour des ventes au déballage, solde ou ouverture de magasins le dimanche qui n'ont pas fait l'objet de l'autorisation administrative préalable	37 500 € d'amende, Le tribunal peut ordonner la cessation de la publicité interdite aux frais des personnes condamnées (deux derniers al. art. L. 121-15)	Art. L. 121-15 modifié : Amende administrative dont le montant ne peut être supérieur à 15 000 € pour PP et 25 000 € pour PM Suppression de la possibilité pour le tribunal d'ordonner la cessation de la publicité interdite
	Art. L. 121-15-1 et L. 121-15-2 du code de la consommation	Publicités électroniques sans identification possible ou imprécises	2 ans d'emprisonnement + 37 500 € d'amende, dont le maximum peut être porté à 50 % du montant des dépenses consacrées à la publicité illégale (art. L. 121-15-3 et L. 121-6)	Art. L. 121-15-3 modifié : Amende administrative dont le montant ne peut être supérieur à 3 000 € pour PP et 15 000 € pour PM
	Art. L. 132-1 du code de la consommation	Prohibition des clauses abusives	Sanction civile : la clause abusive est réputée non écrite	Art. L. 132-3 (nouveau) : Amende administrative dont le montant ne peut être supérieur à 3 000 € pour PP et 15 000 € pour PM contre les clauses abusives de la « liste noire » (celles présumées abusives de manière irréfragable) Injonction de la DGCCRF tendant à la suppression de la clause illicite pourrait faire l'objet d'une publication

Articles du PJJ	Articles	Infraction ou manquement visé	Peine ou sanction encourue	Proposition de création ou de substitution de peine dans le PJJ
	Art. L. 141-4 du code de la consommation	Non respect d'une injonction de la DGCCRF en cessation d'agissement illicite ou suppression de clause abusive	-	1° 1 500 € pour une PP et 7 500 € pour une PM, 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 5e 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 ; ou 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.

Sanctions administratives créées par le projet de loi aux autres articles

Articles du PJJ	Articles	Infraction ou manquement visé	Peine ou sanction encourue	Proposition de création ou de substitution de peine dans le PJJ
Art. 8 <i>ter</i>	Art. L. 121-27-1 (nouveau) du code de la consommation	Démarchage téléphonique d'un consommateur inscrit sur la liste d'opposition à la prospection téléphonique commerciale	<i>(le dispositif est créé par le projet de loi)</i>	Art. L. 121-27-2 (nouveau) : Amende administrative dont le montant ne peut être supérieur à 15 000 € pour PP et 25 000 € pour PM

Articles du PJJ	Articles	Infraction ou manquement visé	Peine ou sanction encourue	Proposition de création ou de substitution de peine dans le PJJ
Art. 10 <i>bis</i>	Art. L. 121-35 du code la consommation	Prohibition des ventes avec prime	Contravention de 5 ^e catégorie (art. R.121-13)	Art. L. 121-35-1 (nouveau) : Amende administrative dont le montant ne peut être supérieur à 3 000 €pour PP et 15 000 €pour PM
Art. 10 <i>ter</i>	Art. L. 121-83 à L. 121-84-15 du code de la consommation	Dispositions applicables aux contrats de services de communications électroniques	-	Art. L. 121-85-1 (nouveau) : Amende administrative dont le montant ne peut être supérieur à 3 000 €pour PP et 15 000 €pour PM
Art. 2	Art. 17-1 (nouveau) de la loi n° 70-9 du 2 janvier 1970 réglementant les conditions d'exercice des activités relatives à certaines opérations portant sur les immeubles	Fait d'obstacle au recueil, par les agents compétents, d'information sur le niveau des loyers et des charges	-	Art. 17-1 (nouveau) Amende administrative dont le montant ne peut être supérieur à 15 000 €
	Art. 22-2 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs	Informations que le bailleur ne peut demander au locataire	-	Art. 22-2 modifié : Amende administrative dont le montant ne peut être supérieur à 3 000 €pour PP et 15 000 €pour PM

Articles du PJJ	Articles	Infraction ou manquement visé	Peine ou sanction encourue	Proposition de création ou de substitution de peine dans le PJJ
	Dernier alinéa de l'art. L. 313-1-2 du code de l'action sociale et des familles	Non conclusion d'un contrat spécifique et fourniture d'un livret d'accueil pour les services d'aide et d'accompagnement à domicile soumis à autorisation	-	Art. L. 313-1-3 (nouveau) : Amende administrative dont le montant ne peut être supérieur à 3 000 € pour PP et 15 000 € pour PM
	Art. L. 347-1 du code de l'action sociale et des familles	Non respect des obligations auxquelles sont tenus les services d'aide et d'accompagnement non soumis à autorisation	-	Art. L. 347-3 (nouveau) : Amende administrative dont le montant ne peut être supérieur à 3 000 € pour PP et 15 000 € pour PM
Art. 8	Art. L. 34-5 du code des postes et des communications électroniques	Interdiction des prospections directes par voie électronique sans l'accord de l'intéressé	Sanctions par l'autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)	Maintien des sanctions par l'ARCEP Ajout, à l'article L. 34-5 : Amende administrative dont le montant ne peut être supérieur 15 000 € (sans distinction PM ou PP) Un mécanisme de compensation est prévu entre les deux sanctions pécuniaires.
Art. 9	Art. L. 311-4-1 (nouveau) du code de la propriété intellectuelle	Information obligatoire sur le montant de la rémunération pour copie privée	<i>(le dispositif est créé par le projet de loi)</i>	Art. L. 311-4-1 (nouveau) : Amende administrative dont le montant ne peut être supérieur à 3 000 €.
Art. 10 bis B	Art. L. 441-3-1 du code de commerce	Commercialisation sans bon de commande de fruits ou légumes	Sanction civile : nullité	Art. L. 441-3-1 (modifié) : Amende administrative dont le montant ne peut être supérieur à 15 000 € pour PP et 75 000 € pour PM En cas de réitération dans un délai de deux ans, le montant maximum est doublé

¹ Sans distinction personne physique ou personne morale.

• **La définition d'une procédure contradictoire particulière**

Le Conseil constitutionnel rappelle que : « *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* »¹.

La procédure de sanction définie par le présent article (alinéas 42 à 51) intègre les garanties nécessaires au respect des droits de la défense et, notamment du contradictoire : les manquements seraient constatés par procès-verbal. Un double de ce procès-verbal, mentionnant le montant de l'amende administrative encourue serait notifié au contrevenant, accompagné de toutes les pièces utiles et précisant la possibilité qu'il aurait de présenter, dans un délai d'un mois, ses observations.

À l'issue de ce délai, l'autorité administrative pourrait ordonner, par décision motivée, le paiement de l'amende et émettre un titre de perception. L'amende serait recouvrée par les comptables publics, comme en matière de créances étrangères à l'impôt et au domaine.

Une fois prononcée, la sanction administrative pourrait faire, conformément au droit commun, l'objet d'un recours devant le juge administratif dans un délai de deux mois.

L'Assemblée nationale a apporté une exception à cette règle, en prévoyant, à l'invitation de notre collègue Daniel Fasquelle, rapporteur du texte pour la commission des affaires économiques, la compétence du juge judiciaire pour l'annulation et la réformation de la décision de la DGCCRF dans deux cas :

- lorsque la sanction prononcée le serait en raison de l'utilisation dans un contrat d'une clause abusive inscrite sur la « liste noire » prévue à l'article L. 132-1 du code de la consommation² ;

- lorsqu'elle serait prise sur le fondement d'un manquement aux obligations d'information sur les caractéristiques essentielles du bien ou du service délivré (articles L. 111-1 et L. 111-2 du même code).

¹ Conseil constitutionnel, n° 2000-433 DC, 27 juillet 2000, cons. 50, Rec. p. 121.

² C'est-à-dire la liste, définie par décret en Conseil d'État, qui détermine les clauses réputées abusives.

Le principe fondamental reconnu par les lois de la République réservant à la juridiction administrative le contentieux de l'annulation ou de la réformation des décisions administratives 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 justice¹.

Telle est bien le cas en l'espèce, puisque cette attribution spéciale de compétence à la juridiction judiciaire s'explique par la nature des questions que le juge devrait examiner : la décision sur l'infraction dépend de l'appréciation qui sera portée sur le manquement ou non à l'obligation d'information ou sur la réalité du caractère abusif de la clause. Or, de telles appréciations relèvent, par nature du juge judiciaire, appelé à évaluer l'équilibre contractuel des obligations consenties par les deux parties, ou à déterminer ce qui relève, ou non, des caractéristiques essentielles du bien ou du service fourni.

Le recours formé devant la juridiction judiciaire ne serait pas suspensif, conformément à ce qui se pratique devant la juridiction administrative. Toutefois, conformément à l'exigence constitutionnelle rappelée par le Conseil dans sa décision du 23 janvier 1987 sur le Conseil de la concurrence², la personne visée aurait la possibilité de demander, en référé, à bénéficier d'un sursis à l'exécution de la sanction, en cas d'urgence et de risque d'atteinte grave et manifestement excessive à ses intérêts. L'alinéa 49 précise, de manière surabondante, que le juge statue dans les meilleurs délais en cas de suspension de l'amende, et que celle-ci est levée, au plus, au prononcé de la décision au fond.

Les délais de prescription de l'action administrative en sanctions des manquements constatés seraient identiques à ceux du droit pénal commun, pour, respectivement, les contraventions et les délits³ : 1 an pour les amendes d'un montant maximum de 1 500 euros, et trois ans pour les autres.

• **L'extension du champ de compétence de la DGCCRF**

Les alinéas 19 à 30 du présent article procèdent à une extension du champ de compétence de la DGCCRF pour rechercher les manquements à certaines obligations du code de la consommation, en dresser constat, adresser une injonction et agir judiciairement en cessation d'agissements illicites.

Relèveraient du pouvoir d'enquête renforcé (avec saisie et visite en tous lieux) de la DGCCRF, par l'effet du présent article :

- l'ensemble des règles applicables en matière de crédit à la consommation et de crédit immobilier, y inclus les regroupements de crédits ;

¹ Conseil constitutionnel, n° 86-207 DC du 23 janvier 1987, Rec. p. 8, cons. 15 et 16.

² Même décision, cons. 22 : « compte tenu de la nature non juridictionnelle du conseil de la concurrence, de l'étendue des injonctions et de la gravité des sanctions pécuniaires qu'il peut prononcer, le droit pour le justiciable formant un recours contre une décision de cet organisme de demander et d'obtenir, le cas échéant, un sursis à l'exécution de la décision attaquée constitue une garantie essentielle des droits de la défense ».

³ Art. 8 et 9 du code de procédure pénale.

- les nouvelles sanctions créées par le présent texte en dehors du code de la consommation, à l'exclusion de celles relatives à la commercialisation sans bon de commande de fruits ou légumes¹ et l'opposition au recueil, par les agents compétents, des informations sur le niveau des charges et des loyers² ;

- l'ensemble des obligations définies dans les règlements européens applicables en matière de transport ferroviaire, aérien, maritime et routier. Ceci inclut, outre certaines obligations d'information sur les prix, des obligations relatives à la non-discrimination, l'accessibilité aux personnes handicapées, les droits des passagers en cas d'annulation ou de retard et le traitement des plaintes³. 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 l'année prochaine voire la suivante. En l'état, l'extension de compétence proposée paraît mal ajustée et appelle un examen complémentaire. Par conséquent, votre commission a adopté un **amendement** de son rapporteur supprimant la référence à ces dispositions.

Le pouvoir d'enquête restreint de la DGCCRF serait par ailleurs étendu aux manquements aux obligations générales d'information des consommateurs sur les caractéristiques essentielles des biens et services offerts à la vente⁴.

• L'amélioration de l'effectivité de l'injonction

Le gouvernement a souhaité renforcer les pouvoirs de la DGCCRF et sa capacité de négociation avec les contrevenants en assortissant l'injonction qu'elle peut prononcer d'une sanction administrative (alinéas 32 et 34 du présent article).

Cette sanction ne concernerait toutefois que les injonctions relatives à des manquements qui font eux-mêmes l'objet d'une sanction administrative ou pénale. Un agissement illicite mais non réprimé ne pourrait donner lieu à une injonction assortie d'une sanction.

Afin de conserver une certaine proportionnalité entre la sanction réprimant le non-respect de l'injonction et celle réprimant le manquement ou

¹ Art. L. 441-3-1 du code de commerce.

² Art. 17-1 (nouveau) de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs.

³ Règlement (CE) n° 1371/2007 du Parlement européen et du Conseil, du 23 octobre 2007, sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires, article 23 du règlement (CE) n° 1008/2008 du Parlement européen et du Conseil, du 24 septembre 2008, établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans la Communauté, 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 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.

⁴ Art. L. 111-1 et L. 111-2 du code de la consommation.

l'infraction reproché au professionnel, le montant maximum de la première ne serait que de 1 500 euros lorsque la seconde correspond à une contravention ou une amende administrative d'au plus 3 000 euros, et de 3 000 euros, lorsqu'elle correspond à une peine délictuelle ou une amende administrative dont le montant excède 3 000 euros. Ces montants, applicables aux seules personnes physiques, seraient multipliés par cinq pour les personnes morales.

• **La création d'une nouvelle action judiciaire pour la DGCCRF**

Afin d'assurer le respect par les hébergeurs ou, à défaut, les fournisseurs d'accès à internet, de l'ensemble des dispositions du code de la consommation, la DGCCRF se verrait ouvrir une action devant le juge judiciaire afin qu'il prescrive, en référé ou sur requête, toutes mesures proportionnées propres à prévenir un dommage ou à faire cesser un dommage occasionné par le contenu d'un service de communication au public en ligne (alinéa 39).

Cette disposition, décalque de la procédure définie au 8 du I de l'article 6 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique (LCEN), confère à la DGCCRF un droit d'action général pour toutes les dispositions du code de la consommation.

En cela, elle se distingue des autres pouvoirs dévolus à cette autorité administrative, qui dépendent tous, en principe, du champ d'application limitativement défini aux I à III de l'article L. 141-1 du code de la consommation. Il est ainsi surprenant que la DGCCRF puisse saisir le juge d'un manquement dont elle n'aurait pas le droit de dresser procès-verbal.

À l'initiative de son rapporteur votre commission a par conséquent adopté un **amendement** adaptant le champ couvert par cette nouvelle compétence au domaine d'intervention effectif de la DGCCRF.

• **L'attribution d'un pouvoir d'intervention devant les juridictions au ministre chargé de l'économie**

Le présent article ouvrirait au ministre chargé de l'économie un droit d'intervention devant toutes les juridictions lui permettant de déposer des conclusions, les présenter à l'audience, produire des procès-verbaux et des rapports d'enquête.

Votre rapporteur souligne 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* »¹, 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. À l'initiative de votre rapporteur, votre commission a adopté un **amendement** supprimant cette disposition en raison de son inconstitutionnalité probable.

• **L'ajout de nouveaux pouvoirs de constatation des infractions**

Les agents de la DGCCRF se verraient reconnaître deux nouveaux pouvoirs en matière d'enquête :

- celui de constater les faits susceptibles de constituer des manquements ou des infractions aux droits et règles définis dans la loi « *informatique et libertés* »², 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 (alinéa 52) ;

- celui de ne pas décliner leur qualité lorsqu'ils recherchent et constatent une infraction ou un manquement, au plus tard jusqu'à la notification du procès-verbal à l'intéressé, à la condition toutefois que la preuve de l'infraction ou du manquement ne puisse être rapportée par un autre moyen (alinéa 54).

S'ajoutent à ces nouveaux pouvoirs ceux prévus aux articles 10 *sexies* et *septies* du présent code³.

c. La position de votre commission sur la création de sanctions administratives : un dispositif acceptable dans son principe, mais présentant, d'un point de vue juridique, de nombreuses lacunes

Le renforcement des pouvoirs de la DGCCRF et la garantie d'une meilleure répression des infractions au droit de la consommation sont positifs.

¹ Conseil constitutionnel, n° 89-260 DC, 28 juillet 1989, cons. 46, Rec. p. 71.

² Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

³ Voir infra.

Votre rapporteur souligne cependant que ce renforcement des attributions de la DGCCRF intervient au moment où ses effectifs fondent et ses moyens d'actions se dissolvent du fait des démembrements opérés par la révision générale des politiques publiques¹.

• Sur le principe de la création de sanctions administratives et de leur substitution à des sanctions pénales ou civiles

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.

À cet égard, votre rapporteur relève que le constat d'une inefficience de la répression pénale en matière de consommation dressé par le Gouvernement dans l'étude d'impact mérite d'être fortement nuancé.

En effet, les chiffres fournis par le Gouvernement ne concernent que certaines infractions, non précisées, ce qui donne une idée totalement erronée de la réalité de la répression pénale : 27 condamnations pour un délit en 2008 et 2009, contre 747 condamnations pour une contravention en 2008 et 700 en 2009.

Or, selon les chiffres fournis par la Chancellerie à votre rapporteur à partir des données du casier judiciaire, le nombre de délits et de contraventions sanctionnés est bien supérieur : 3 408 en 2008, pour les seules infractions relatives à la protection économique du consommateur, qui correspondent au champ couvert par l'article L. 141-1 du code de la consommation définissant les pouvoirs de la DGCCRF, et 3 048 en 2009 ; 1 278 en 2008 pour les manquements relatifs à la sécurité du consommateur, et 1 535 en 2009.

Ces niveaux sont élevés si on les compare à la répression des infractions aux règles de la concurrence : 1 132 condamnations en 2008 et 1 147 en 2009.

¹ Sur ce point, voir le rapport budgétaire pour avis de la commission des lois sur le développement de l'économie et de l'emploi, n° 112 (2011-2012) de M. Antoine Lefèvre. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/a11-112-8/a11-112-8.html>

**Nombre de condamnations enregistrées en droit de la consommation et de la concurrence
en 2008 et 2009, par type de réglementation**

	2008			2009		
	Condamnations (délits et contraventions de 5 ^e classe, y compris ordonnances et compositions pénales)	Condamnations- contraventions des 4 premières classes	Total	Condamnations (délits et contraventions de 5 ^e classe, y compris ordonnances et compositions pénales)	Condamnations- contraventions des 4 premières classes	Total
Toutes réglementations	3 773	2 080	5 853	3 681	2 086	5 767
1-Protection économique du consommateur	2 408	1 000	3 408	2 205	843	3 048
10-Généralités	0	0	0	0	0	0
11-Information générale du consommateur et clauses abusives	941	73	1 014	751	47	798
12-Pratiques commerciales règlementées	561	5	566	533	5	538
13-Pratiques commerciales illicites	168	0	168	187	0	187
14-Services financiers : banque, assurance, crédit	11	0	11	17	2	19
15-Signes de qualité	13	0	13	10	0	10
16-Règles de loyauté	713	759	1 472	696	700	1 396
17-Contrôle import-export, délivrance d'attestations et règles part	1	163	164	11	89	100
2-Sécurité du consommateur	212	1 066	1 278	298	1 237	1 535
3-Régulation concurrentielle des marchés	1 118	14	1 132	1 142	5	1 147
4-Autre	35	0	35	36	1	37
403-Entrave à fonction						
408-Rédaction et traitement des dossiers selon art. 40 du code de procédure pénale	35	0	35	36	1	37

Source : ministère de la justice et des libertés, à partir du casier judiciaire et de Minos

Votre rapporteur constate que l'idée selon laquelle le champ de la consommation serait sous pénalisé ou insuffisamment réprimé est fautive. Elle ne peut servir à justifier la création de sanctions administratives censées garantir une meilleure répression des infractions.

Pour autant cette création n'est pas illégitime, si elle consiste à compléter l'arsenal de sanctions en droit de la consommation, en évitant qu'elles entrent en conflit avec les autres modes de sanctions, et si elle est conduite au nom du basculement d'une logique répressive à une logique plus régulatrice. En effet, la sanction administrative permet à l'autorité de régulation d'engager une négociation efficace avec le contrevenant qui lui permet d'obtenir plus rapidement des résultats et d'assurer une protection plus réactive du consommateur.

Toutefois, votre rapporteur souligne que ce basculement dans une logique plus régulatrice, poserait, à partir d'une certaine ampleur, la question de la légitimité de l'autorité régulatrice et des garanties qu'elle présente. Le présent projet de loi amorce ce basculement, de manière cependant très limitée.

Votre commission juge ainsi que la création de sanctions administratives prononcées par la DGCCRF ne pose pas de difficulté de principe tant qu'elle reste limitée dans son étendue.

Elle s'est cependant interrogé sur les modalités retenues par le projet de loi, dans la mesure où cette création perturbe nécessairement la répartition actuelle des compétences entre le droit pénal, le droit civil et le droit administratif, ainsi que les garanties procédurales apportées aux victimes comme aux contrevenants.

En cela, elle rejoint les réserves formulées par le groupe de travail présidé par M. Jean-Marie Coulon sur la dépenalisation de la vie des affaires lorsqu'il a conclu que « [...] si la dépenalisation 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 »¹.

• Les droits des victimes et la publicité de la sanction

Le rapport du groupe de travail présidé par M. Jean-Marie Coulon rappelle que, devant la perspective de l'attribution d'un pouvoir de sanction à la DGCCRF, certains intervenants se sont inquiétés de ce que « la place des victimes, essentielle en droit de la consommation, ne serait pas forcément préservée »².

¹ 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. 29.

² Op. cit., p. 38.

La crainte est 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.

À l'initiative de son rapporteur, votre commission a par conséquent adopté un **amendement** prévoyant que, une fois devenues définitives, les sanctions administratives font l'objet d'une publicité dont les modalités sont fixées par décret en Conseil d'État.

• **La question du cumul entre sanctions de même nature et entre sanctions pénales et administratives**

(1) Le cumul de sanctions pour un même fait fautif

La question du cumul de sanctions se pose tout d'abord lorsque plusieurs sanctions entrent en concours, pour un même fait. Il en est ainsi lorsque le même comportement peut à la fois être condamné sur le fondement d'une infraction pénale et sur celui d'une sanction administrative. Le présent projet de loi tend à éviter de telles situations, puisque la plupart des nouvelles sanctions créées le sont pour des manquements non encore assortis de sanctions. Toutefois, de tels cumuls ne peuvent être écartés à coup sûr.

En effet, le même fait fautif peut être poursuivi sur le fondement d'une sanction administrative particulière, par exemple celle relative aux manquements aux obligations d'information sur le prix, et sur celui d'une infraction pénale générale, comme l'escroquerie ou l'abus de confiance.

En outre, un même manquement pourra donner lieu, après constat par procès-verbal, à une injonction dont le non-respect fera l'objet d'une sanction administrative, et à la sanction pénale ou administrative qui lui est associée. Or, il n'est pas acquis que le juge considérera la première sanction comme celle d'un refus d'obtempérer, distinct du manquement initial réprimé par la seconde sanction.

Certes, la Cour de cassation juge que la règle « *non bis in idem* » selon laquelle un même fait fautif ne peut donner lieu à deux sanctions, n'interdit pas l'exercice de poursuites devant le juge répressif parallèlement à une procédure conduite devant la commission des opérations de bourse (devenue l'autorité des marchés financiers)¹.

Toutefois, cette faculté ne s'exerce pas sans limite. Le Conseil constitutionnel a ainsi jugé que « *lorsqu'une sanction administrative est susceptible de se cumuler avec une sanction pénale, le principe de proportionnalité implique qu'en tout état de cause, le montant global des sanctions éventuellement prononcées ne dépasse pas le montant le plus élevé de l'une des sanctions encourues* » et qu'il appartenait « *donc aux autorités administratives et judiciaires compétentes de veiller au respect de cette exigence* »².

Afin de parer à tout risque d'inconstitutionnalité, votre commission a adopté un **amendement** de son rapporteur imposant le respect de cette exigence.

Dans les faits, il appartiendra au juge pénal d'imputer la sanction administrative définitivement prononcée par l'autorité administrative ou le juge administratif sur l'amende qu'il prononcera³.

(2) *Le cumul de plusieurs sanctions de même nature lorsque plusieurs manquements viennent en concours*

Contrairement aux sanctions pénales, les sanctions administratives prévues dans le présent texte n'obéissent à aucune règle de cumul lorsque plusieurs infractions viennent en concours, c'est-à-dire qu'elles sont poursuivies en même temps⁴.

Or, le principe, 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 concours⁵.

¹ *Crim.*, 1^{er} mars 2000.

² *Conseil constitutionnel*, n° 97-395 DC du 30 décembre 1997, *Rec.* p. 333, cons. 41.

³ *Un tel mécanisme est explicitement prévu aux articles L. 433-1 du code du cinéma et de l'image animé et L. 621-16 du code monétaire et financier.*

⁴ *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* ».

⁵ *Art. 132-7 du code pénal.*

Le domaine de la consommation est, par nature, un domaine où la question du cumul de sanctions est susceptible de se poser à de nombreuses reprises : le manquement se répète autant de fois que de produits offerts à la vente. Ainsi, en cas de défaut de renseignement du prix dans un rayonnage de magasin, une infraction est constituée pour chaque produit non étiqueté.

Si le montant maximal de la sanction administrative encourue est de 15 000 euros et que l'infraction est constatée pour 100 produits, le professionnel est susceptible d'être condamné à payer jusqu'à 1 500 000 euros, ce qui ne serait pas envisageable dans le cadre d'une procédure pénale. Paradoxalement, la répression administrative serait plus lourde que la répression pénale, alors qu'elle ne présente pas les mêmes garanties.

La comparaison des montants maximum des sanctions administratives encourues montre pourtant que ces sanctions ont été pensées sur le décalque des catégories pénales. Celles dont le montant maximal est fixé à 1 500 euros correspondent à des contraventions de 5^e catégorie, celles d'un montant maximal de 3 000 euros correspondent à ces mêmes contraventions en situation de récidive, et celles d'un montant maximal supérieur à 3 000 euros, correspondent aux peines d'amendes délictuelles qui, dans le code pénal, commencent à 3 750 euros.

Afin de conserver une cohérence entre les sanctions pénales et les sanctions administratives, votre commission a adopté un **amendement** de son rapporteur tendant à soumettre les sanctions administratives aux mêmes principes de cumul que les sanctions pénales équivalentes.

• **L'entremêlement des contentieux**

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.

L'Assemblée nationale a fait le choix, à l'initiative de son rapporteur, de réserver, par exception la compétence du juge judiciaire pour les sanctions relatives aux manquements aux obligations d'information sur les caractéristiques essentielles d'un bien ou d'un service ainsi qu'aux clauses abusives.

Un tel choix apparaît tout à fait justifié à votre rapporteur : il présente 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.

À cet égard, votre rapporteur souligne qu'il appartiendra à la juridiction administrative de se conformer à la jurisprudence judiciaire, qu'elle soit civile ou pénale, dans l'appréciation des manquements au droit de la consommation qui conditionnent la légalité des sanctions administratives. Toute divergence de jurisprudence mettrait en péril la construction inévitablement fragile qu'organise le présent texte et imposerait de trancher en faveur du juge naturel du droit de la consommation.

Votre commission a adopté plusieurs **amendements** de son rapporteur tendant à garantir la bonne articulation des attributions de compétence juridictionnelle qu'organise le présent article.

En effet, la sanction prononcée par la DGCCRF n'intervenant qu'à la fin d'un processus qui aura vu le constat de l'infraction et le prononcé d'une injonction, voire d'une sanction pour non-respect de l'injonction, il serait illogique que, lorsque le juge judiciaire est compétent pour examiner le recours contre la sanction finalement prononcée, il ne le soit pas pour examiner les recours sur les mesures intermédiaires qui ont toutes, pourtant, pour origine, le même manquement. Un **amendement** adopté par votre commission attribue donc au juge judiciaire la compétence pour se prononcer sur le contentieux de l'injonction en ces matières, y compris en référé – la compétence au fond emportant celle en référé.

De la même manière, le contrevenant qui obtiendra l'annulation de la sanction pourrait souhaiter obtenir réparation pour le tort qu'elle lui aurait causé. Il devrait alors engager une action devant le juge administratif, dont l'appréciation serait pourtant liée par la décision d'annulation du juge judiciaire. Il est préférable d'attribuer la compétence en la matière à ce dernier, étant rappelé que, contrairement au contentieux de l'annulation et de la réformation des décisions administratives, aucun principe constitutionnel ne réserve à la juridiction judiciaire le contentieux de la réparation des préjudices causés par une autorité publique. Votre commission a adopté un **amendement** en ce sens.

II. - L'amélioration de la lutte contre les clauses abusives

La lutte contre les clauses abusives a été renforcée par la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 de deux manières :

- par l'addition, à la liste « *noire* », fixée par décret, des clauses présumées, de manière irréfragables, abusives, d'une liste « *grise* » de clauses dont le caractère abusif fait l'objet d'une présomption simple, la charge de la preuve incombant au professionnel ;

- par la reconnaissance au juge saisi d'un litige, de la faculté de soulever d'office toutes les dispositions du code de la consommation, y compris celles relatives aux clauses abusives.

Toutefois, la clause abusive n'est réputée non écrite que pour le contrat soumis au juge. Le retrait de cette clause de tous les contrats identiques nécessite une action judiciaire spécifique, conduite soit par la DGCCRF, en vertu du VI de l'article L. 141-1 du code de la consommation, soit par une association agréée de consommateur, sur le fondement des articles L. 421-2 et l'article L. 421-6 du même code¹.

Le présent article poursuit l'entreprise de renforcement de la lutte contre les clauses en étendant les pouvoirs du juge ainsi que les prérogatives de la DGCCRF et des associations de consommateurs en cette matière.

Serait en premier lieu reconnu au juge le pouvoir, à la demande de la DGCCRF ou d'une association de consommateurs, lorsqu'elles interviennent devant le juge judiciaire en cessation d'agissement illicite ou en suppression de clause abusive², 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 (alinéas 37 et 55 à 58 du présent article).

Ainsi, la suppression de la clause abusive pour tous les contrats ne dépendrait plus seulement du bon-vouloir de l'entreprise, plus ou moins pressée par l'injonction judiciaire et l'astreinte qui l'accompagnerait. Elle serait obtenue en droit, l'obligation d'information de tous les consommateurs concernés, la traduisant dans les faits.

Les associations de consommateurs se sont félicitées de l'avancée, pour les droits des consommateurs, que cette disposition représentait.

En revanche, les représentants du Mouvement des entreprises de France (MEDEF) et de la Fédération bancaire française (FBF) ont marqué, au cours des auditions, leur opposition à cette disposition pour plusieurs raisons.

Elle contredirait le principe de l'autorité relative de la chose jugée et violerait la prohibition des arrêts de règlement, puisque l'effet d'un seul jugement modifierait tous les contrats concernés, même ceux qui ne sont pas contestés. Elle serait source d'insécurité juridique, puisqu'une clause qui n'était pas illicite au moment où elle a été inscrite au contrat, le deviendrait rétroactivement, par décision du juge, dans un contrat pourtant qui n'est

¹ Les deux actions se distinguent de la manière suivante : celle de l'article L. 421-2 correspond à une demande incidente formée par l'association agréée, à l'occasion d'une action en réparation du dommage causé par une infraction à l'intérêt collectif des consommateurs qu'elle défend. L'action en cessation d'agissement illicite et suppression de clause abusive de l'article L. 421-6 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.

² Art. L. 141-1 (VI), L. 421-2 et L. 421-6 du code de la consommation.

contesté par aucune des parties. En outre, se poserait pratiquement, la question des divergences de jurisprudence, lorsqu'un même professionnel verra une clause déclarée abusive, *erga omnes*, par un juge, et non abusive par un autre.

Votre rapporteur ne partage pas l'analyse ainsi développée.

La décision ne porte que sur les contrats identiques conclus par le professionnel qui est la seule partie assignée par les associations ou la DGCCRF. Certes, chaque contrat engage un consommateur qui n'est pas forcément partie à l'action, mais l'actuelle injonction de supprimer la clause abusive adressée au professionnel, produit, vis-à-vis de son co-contractant, exactement le même effet.

En outre, cette disposition, qui assure une plus grande effectivité à la prohibition des clauses abusives est conforme aux engagements européens de notre pays¹.

Enfin, le risque d'insécurité juridique ne doit pas être exagéré. Il n'est pas différent de celui qui suscite nécessairement la législation sur les clauses abusives. Les divergences de jurisprudence peuvent exister entre plusieurs tribunaux saisis de contrats identiques : il est vraisemblable que le professionnel contestera en appel, voire en cassation les décisions qui lui seraient défavorables, ce qui, dans un contentieux judiciaire, lui permettra de bénéficier de l'effet suspensif du recours et préservera sa situation jusqu'à ce que la divergence d'interprétation soit tranchée.

Votre rapporteur observe, à cet égard, que le présent article prévoit de réserver à quelques tribunaux d'instance ou tribunaux de grande instance le contentieux des actions en suppression de clauses illicites ou abusives engagées par la DGCCRF ou les associations de défense des consommateurs (alinéa 16). Cette spécialisation ne jouerait pas lorsque l'action serait introduite, de manière incidente, par une association agréée exerçant les droits reconnus à la partie civile pour la défense de l'intérêt collectif des consommateurs².

Une telle restriction du nombre de tribunaux compétents devrait permettre de limiter les divergences de jurisprudence. Elle ne nuit pas aux intérêts des justiciables, qui pourront continuer, pour leurs litiges individuels à porter leur action devant leur tribunal d'instance ou de grande instance, puisqu'elle ne s'appliquera que pour les quelques associations agréées et la DGCCRF.

¹ 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 ».

² Art. L. 421-2 du code de la consommation.

La disposition proposée paraît donc tout à fait pertinente. Elle s'inscrit, comme l'action de groupe fondée sur l'adhésion volontaire, que votre commission vous propose d'adopter dans un article additionnel après l'article 11, dans la volonté de permettre aux consommateurs de mieux faire valoir leur droit en leur ouvrant, ainsi qu'aux associations qui les défendent, de nouvelles voies d'action judiciaires qui leur permette d'agir de concert contre les manquements d'un même professionnel à ses obligations.

Deux autres dispositions viendraient renforcer la lutte contre les clauses abusives ou illicites.

Il s'agit tout d'abord de la possibilité reconnue à la DGCCRF de 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* ». Cette 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 alertés¹.

Enfin, conformément à la jurisprudence communautaire², il serait fait obligation au juge saisi d'un litige 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 qui lui est actuellement offerte par l'article L. 141-4 du code de la consommation se muerait ainsi en obligation, au bénéfice d'une meilleure protection du consommateur.

Votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 10 **sous réserve de l'adoption de ses amendements**.

Article 10 bis A

(art. L. 310-2 du code de commerce)

Vente au déballage de fruits et légumes frais

Introduit à l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Lionel Tardy, avec un avis favorable du Gouvernement, l'article 10 *bis* A vise à préciser le régime de la vente au déballage de fruits et légumes frais effectuée en cas de crise conjoncturelle, lorsqu'elle a lieu sur le domaine public communal. Cette disposition intéresse votre commission puisqu'elle concerne les compétences des maires en matière d'autorisation d'occupation temporaire du domaine communal, et pas seulement la réglementation de diverses formes de vente par le code de commerce.

¹ Alinéas 17 et 18 du présent article.

² Arrêt « Pannon » de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE, C-243/08 du 4 juin 2009).

L'article L. 310-2 du code de commerce définit les ventes au déballage comme « *les ventes de marchandises effectuées dans des locaux ou sur des emplacements non destinés à la vente au public de ces marchandises, ainsi qu'à partir de véhicules spécialement aménagés à cet effet* ». Elles ne peuvent excéder deux mois par année civile dans un même local ou sur un même emplacement, de manière à conserver leur caractère temporaire et exceptionnel.

Depuis la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, les ventes au déballage ne doivent plus faire l'objet d'une autorisation administrative préalable mais d'une simple déclaration préalable auprès du maire de la commune. Cette procédure de déclaration ne dispense pas les professionnels d'obtenir l'autorisation d'occuper temporairement le domaine public, lorsque la vente n'a pas lieu dans un local ou sur un emplacement privé, par exemple un parking attenant à un commerce ou à une grande surface commerciale.

La loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche a institué une dérogation à la limitation dans le temps des ventes au déballage. Ainsi, cette limitation dans le temps ne concerne pas les ventes de fruits et légumes frais en période de crise conjoncturelle. La situation de crise conjoncturelle sur le marché des fruits et légumes est définie par l'article L. 611-4 du code rural et de la pêche maritime. Par cette dérogation, déclenchée par un arrêté interministériel prévu à l'article L. 611-4, il s'agissait d'ouvrir temporairement des modalités exceptionnelles et facilitées d'écoulement des marchandises.

L'article 10 *bis* A indique que les ventes au déballage, outre la déclaration au maire, font l'objet, le cas échéant, d'une autorisation d'occupation temporaire du domaine public. Il ajoute que cette autorisation est réputée acquise en l'absence de réponse du maire dans les trois jours dans le cas d'une vente au déballage de fruits et légumes organisée sur les espaces communaux habituellement réservés aux foires et marchés.

Si votre rapporteur partage ce souci de faciliter la vente des fruits et légumes en cas de crise, d'autant que les consommateurs peuvent, dans ces conditions, bénéficier de prix plus avantageux qu'en temps ordinaire, il considère que la rédaction retenue mérite d'être sérieusement clarifiée. Aussi, sur sa proposition, votre commission a-t-elle adopté un **amendement** de clarification rédactionnelle et de mise en cohérence.

Premièrement, il n'y a pas lieu de préciser qu'une vente au déballage, quelle qu'elle soit, doit faire l'objet d'une demande d'autorisation temporaire du domaine public : c'est une condition même de toute activité souhaitant temporairement occuper le domaine public communal. Pour cette raison d'ailleurs, l'article L. 310-2 est muet sur cette question.

Deuxièmement, l'article 10 *bis* A prévoit que « *les délais établis par les maires des communes pour la délivrance d'autorisations d'occupation temporaire du domaine public en application de l'article L. 2212-2 du code*

général des collectivités territoriales ne sont pas applicables aux ventes au déballage de fruits et légumes frais ». Outre le fait que n'est pas visée la situation de crise conjoncturelle et que l'article L. 2212-2 renvoie au pouvoir général de police du maire, cette disposition prétend écarter les éventuels délais de traitement des demandes d'autorisation d'occupation temporaire du domaine public que les maires pourraient mettre en place, sans proposer de solution de substitution. Au demeurant, puisqu'il s'agit de mettre en place un mécanisme d'autorisation tacite, en l'absence de réponse du maire, cette disposition est parfaitement inutile.

Troisièmement, il est donc prévu un mécanisme d'autorisation tacite, avec lequel votre commission n'est pas en désaccord sur le principe mais qui soulève diverses difficultés. La demande d'autorisation d'occupation du domaine public est réputée accordée au terme d'un délai de trois jours ouvrés « *en l'absence de réponse négative de la part du maire* ». Ce délai est particulièrement bref et pourrait ne pas permettre pas au maire, en particulier dans les petites communes, d'instruire suffisamment sérieusement chaque demande d'autorisation, alors même qu'elle peut poser des difficultés en matière d'ordre public ou qu'elle peut porter sur des jours où les espaces réservés aux foires et marchés sont déjà occupés, le cas échéant par d'autres vendeurs au déballage arrivés plus tôt. Au surplus, l'arrêté interministériel reconnaissant la situation de crise ne sera pas, quant à lui, publié dans des délais aussi brefs. Ce délai doit permettre également de motiver une éventuelle réponse négative du maire, puisque l'article 1^{er} de la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public impose que soient motivées les décisions qui refusent une autorisation. Le souci de permettre aisément l'organisation de ventes au déballage de fruits et légumes en cas de crise sur le marché ne doit pas conduire à porter atteinte à l'ordre public et au bon exercice des compétences du maire dans ce domaine, par exemple en matière de salubrité publique. C'est d'ailleurs pour cette raison que les ventes au déballage doivent faire l'objet d'une déclaration préalable auprès du maire. Enfin, ce mécanisme d'autorisation tacite ne permet pas au maire d'en fixer la durée autrement que ce qui figure dans la demande. Aussi, pour l'ensemble de ces raisons, votre commission a-t-elle préféré que l'absence de réponse dans un délai de trois jours ouvrés vaille non pas autorisation mais rejet, ce qui permet au maire de ne pas être mis devant le fait accompli et le cas échéant de réellement instruire la demande.

Votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 10 *bis* A **sous réserve de l'adoption de son amendement**.

Article 10 bis B

(art. L. 441-3-1 du code de commerce)

Sanction de l'absence de bon de commande lors du transport de fruits et légumes frais destinés à la vente à un professionnel

Introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, l'article 10 *bis* B remplace une sanction civile par une sanction administrative. En dehors des décisions prises par l'Autorité de la concurrence, il s'agirait de la première sanction administrative dans le code de commerce, dont la logique n'est pas la même que celle du code de la consommation, pour lequel le présent projet de loi instaure des sanctions administratives.

Institué en 2010, l'article L. 441-3-1 impose que les fruits et légumes frais destinés à la vente ou à la revente à un professionnel soient accompagnés d'un bon de commande lors de leur transport. Cette disposition est très proche de celle de l'article L. 441-3, selon laquelle tout achat de produits ou toute prestation de service pour une activité professionnelle doit faire l'objet d'une facturation. Le bon de commande comme la facturation doivent comporter un certain nombre d'informations analogues. La méconnaissance des dispositions de l'article L. 441-3 est punie d'une peine d'amende de 75 000 euros, tandis que celle des dispositions de l'article L. 441-3-1 encourt une simple sanction civile, en engageant la responsabilité de son auteur pour le préjudice causé.

Alors que ce dispositif de l'article L. 441-3-1 n'a été mis en place en 2010, le Gouvernement souhaite déjà en modifier la sanction. S'il juge que la sanction est inadaptée car pas assez efficace pour dissuader les comportements fautifs, votre rapporteur estime qu'il lui appartient de prévoir les mêmes peines que pour l'article L. 441-3, plutôt que d'instituer une amende administrative. Le montant de l'amende pénale est d'ailleurs analogue à celui envisagé pour l'amende administrative.

Sur la proposition de son rapporteur, votre commission a adopté un **amendement** en ce sens, qui supprime la sanction civile à l'article L. 442-6 et étend à l'article L. 441-3-1 la sanction pénale déjà prévue à l'article L. 441-4 pour l'article L. 441-3. Votre commission estime ce dispositif répressif bien plus cohérent, compte tenu de la grande proximité des obligations mentionnées aux articles L. 441-3 et L. 441-3-1.

Votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 10 *bis* B **sous réserve de l'adoption de ses amendements**.

Article 10 bis E

(art. L. 312-9 du code de la consommation)

Suppression des frais en cas de souscription d'un contrat d'assurance extérieur à l'occasion d'un crédit immobilier

Introduit par l'Assemblée nationale en séance publique à l'initiative de nos collègues députés Jean-François Lamour et Richard Dell'Agnola,

l'article 10 *bis* E fait l'objet d'une **délégation au fond** de la commission de l'économie à votre commission des lois.

Dans le cadre des dispositions relatives au crédit immobilier, l'article L. 312-9 du code de la consommation précise les conditions dans lesquelles le prêteur propose à l'emprunteur la souscription d'un contrat d'assurance de groupe pour garantir dans certains cas la continuité de tout ou partie du remboursement du crédit.

La loi n° 2010-737 du 1^{er} juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation a prévu que « *le prêteur ne peut pas refuser en garantie un autre contrat d'assurance dès lors que ce contrat présente un niveau de garantie équivalent au contrat d'assurance de groupe qu'il propose* ». Le prêteur doit motiver le refus d'un contrat autre que le contrat de groupe, c'est-à-dire justifier en quoi il ne présente pas des garanties équivalentes, et l'utilisation de cette faculté d'avoir recours à un contrat d'assurance extérieur ne peut pas conduire le prêteur qui l'accepte à modifier le taux du prêt proposé initialement. Selon les indications fournies à votre rapporteur pour avis par la Fédération française des sociétés d'assurances, environ 30 % des prêteurs utiliseraient cette nouvelle faculté de souscrire un contrat d'assurance extérieur pour couvrir leur crédit immobilier.

La vérification, par les établissements bancaires, de l'équivalence des garanties présentées par le contrat d'assurance extérieur requiert nécessairement un minimum de travail, ce qui justifie la facturation de frais spécifiques aux emprunteurs. Ces frais peuvent paraître, dans certains cas, disproportionnés par rapport à la réalité de ce travail, au risque de dissuader l'emprunteur et de réduire à néant sa liberté de choix. Aussi l'article 10 *bis* E prévoit-il que le prêteur qui accepte le contrat extérieur ne peut exiger de frais supplémentaires, à quelque titre que ce soit. Il s'agit dès lors d'instituer une totale liberté de choix de son assurance par l'emprunteur, le prêteur étant toujours tenu de vérifier l'équivalence des garanties figurant au contrat extérieur par rapport au contrat de groupe, mais sans pouvoir facturer de frais spécifiques destinés à couvrir cette vérification. L'interdiction des frais supplémentaires est dans l'esprit de la loi qui a donné à l'emprunteur la liberté d'assurance.

Entendue par votre rapporteur, la Fédération bancaire française n'a pas émis d'objection à cet article, tout en rappelant que la vérification de l'équivalence des garanties présentées par le contrat extérieur avec celles présentées par le contrat d'assurance de groupe nécessitait un réel travail d'analyse de la part des établissements prêteurs. Ce travail d'analyse est facilité par la mise en place d'une fiche standardisée d'information que doit remettre tout assureur. En outre, les assureurs extérieurs tendent de plus en plus à se mettre à niveau et à proposer des contrats présentant des garanties équivalentes à celles des contrats de groupe, de façon à pouvoir développer leur clientèle d'assurés, ce qui peut conduire à une réévaluation de leurs tarifs

parallèlement à la mise à niveau des garanties. Le risque de cette évolution est une moindre mutualisation des risques par une diminution du nombre des assurés couverts dans le cadre d'un contrat de groupe et donc une individualisation croissante des tarifs en fonction des risques présentés par chaque emprunteur. Selon la Fédération bancaire française, l'assurance extérieure est acceptée dans huit cas sur dix environ.

Ainsi, cette disposition n'appelle pas de modification de la part de votre commission. En revanche, votre commission a souhaité revenir sur une disposition singulière résultant également de la loi du 1^{er} juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation et introduite à l'article 75 du code civil, lequel fixe la liste des articles essentiels du code dont la lecture doit être faite aux futurs époux. À titre de prévention du surendettement, la loi a ainsi prévu la lecture de l'article 220 du code civil relatif aux contrats passés par les époux et aux dettes solidaires qui en résultent, aux exceptions à cette solidarité et aux achats à tempérament et emprunts. La lecture de l'article 220, guère intelligible, est tout à fait discutable et inappropriée dans le cadre de la célébration d'un mariage, comme d'ailleurs l'a souligné notre collègue Patrice Gélard par le dépôt d'une proposition de loi¹. Sur la proposition de son rapporteur, votre commission a adopté un **amendement** en ce sens, sous forme de paragraphe additionnel à l'article 10 *bis* E.

Votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 10 *bis* E **sous réserve de l'adoption de son amendement**.

Article 10 bis L

Rapport au Parlement sur la réforme du crédit renouvelable

Introduit à l'Assemblée nationale en séance publique à l'initiative de notre collègue député François Brottes, l'article 10 *bis* L demande au Gouvernement la remise d'un rapport au Parlement, en mars 2012, c'est-à-dire vraisemblablement avant même que le présent projet de loi soit définitivement adopté, « *sur l'application de la réforme relative au crédit renouvelable défini à l'article L. 311-16 du code de la consommation contenue dans la loi n° 2010-737 du 1^{er} juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation, notamment sur la durée maximale de remboursement* ».

Toujours réticente à la création de nouveaux rapports au Parlement, votre commission considère que le sujet concerné ne justifie en aucun cas la remise d'un nouveau rapport, mais relève de la compétence générale des commissions parlementaires en matière de vérification de l'application des lois. Si les textes d'application de la réforme du crédit renouvelable ne sont pas conformes à l'intention du législateur, il appartient aux assemblées de le signaler et, s'il y a lieu, de corriger les dispositions législatives concernées. Au demeurant, compte tenu de ses modalités d'entrée en vigueur différées, il est

¹ Proposition de loi n° 81, 2011-2012, visant à modifier l'obligation de lecture des articles 220 et 371-1 du code civil lors des cérémonies de mariage.

encore trop tôt pour dresser un bilan de l'application de la loi portant réforme du crédit à la consommation. Selon la Fédération bancaire française, la loi commencerait seulement à produire ses effets, dans le sens d'une diminution du nombre de crédits renouvelables souscrits.

Enfin, force est de constater que le Gouvernement n'est pas toujours diligent dans la remise des rapports au Parlement, de sorte que l'utilité d'en créer de nouveaux s'en trouve encore diminuée.

Aussi, sur la proposition de son rapporteur, votre commission a-t-elle adopté un **amendement** de suppression de l'article 10 *bis* L.

Votre commission a donné un **avis défavorable** à l'adoption de l'article 10 *bis* L.

Article 10 bis M

Rapport au Parlement sur l'application de la législation relative aux contrats prévoyant des prestations d'obsèques

L'article 10 *bis* M du projet de loi fait l'objet d'une **délégation au fond** de la commission de l'économie à votre commission des lois.

Cet article, résultant d'un amendement de M. François Brottes adopté en séance publique à l'Assemblée nationale, tend à prévoir la remise au Parlement, par le Gouvernement, d'un rapport sur l'application de la législation en matière de commercialisation de contrats obsèques prévoyant des prestations d'obsèques à l'avance.

L'auteur de l'amendement souhaite que ce rapport éclaire les parlementaires sur la pratique des contrats obsèques dits « *packagés* », dont certaines caractéristiques auraient survécu, dans les contrats actuels, en dépit de leur interdiction posée par la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit.

En effet, ces contrats d'obsèques, qui correspondent à ceux conjuguant un capital décès et des prestations obsèques, ne comportaient généralement pas à l'époque de contenu détaillé des prestations assurées ni de possibilité pour le souscripteur de modifier postérieurement son choix initial, notamment quant à l'identité de l'opérateur funéraire chargé de les assurer.

Les nouveaux articles L. 2223-34-1 et L. 2223-35-1 du code général des collectivités territoriales créés par la loi précitée ont d'une part posé le principe selon lequel est réputée non écrite toute clause d'un contrat prévoyant des prestations d'obsèques à l'avance sans que leur contenu détaillé soit défini, d'autre part sanctionné d'une amende de 15 000 euros le non respect par l'opérateur funéraire de la liberté de modification du titulaire du contrat des prestations et des prestataires prévus dans le contrat obsèques.

Les préoccupations exprimées par l'auteur de l'amendement sont légitimes. Toutefois, il est préférable que les parlementaires se saisissent eux-mêmes du contrôle de l'application des lois votées. Pour cette raison, votre

commission a adopté un **amendement** supprimant la demande de rapport et apportant plusieurs précisions visant à mettre un terme à certaines pratiques dénoncées à plusieurs reprises en matière de contrats obsèques.

Afin d'éviter que l'exigence de description détaillée des prestations inscrites à l'article L. 2223-34-1 du code général des collectivités territoriales soit tournée par des formulations standardisées, l'amendement adopté par votre commission précise que le contenu des prestations doit aussi être personnalisé.

Les contrats couramment qualifiés de « *contrat obsèques* » peuvent être de deux natures : des contrats en capital, qui ont pour objet le financement des obsèques, et des contrats en prestations, qui visent le financement et l'organisation des funérailles. Les premiers représentent les trois quarts du marché, les seconds, le quart restant.

Or, le contrat en capital empruntant le régime juridique de l'assurance-vie, il prévoit, au décès de son souscripteur, le versement des fonds au bénéficiaire, à charge pour lui, en principe de consacrer la somme au paiement des obsèques du défunt. Toutefois, faute de prévoir une obligation d'affectation des fonds perçus au paiement des funérailles, certains contrats en capital, qui correspondent en réalité à de simples contrats d'assurance-vie, permettent au bénéficiaire d'utiliser les sommes comme il l'entend, la charge de payer les funérailles incombant alors aux héritiers du défunt.

Afin d'éviter qu'un contrat en capital puisse être ainsi fallacieusement présenté comme un contrat d'obsèques, l'amendement proposé par votre commission réserve cette appellation aux contrats en capital prévoyant expressément l'affectation des sommes versées au paiement des obsèques, à concurrence de leur coût, ainsi qu'aux contrats de prestations d'obsèques.

Votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 10 *bis* M **sous réserve de l'adoption de son amendement.**

Article 10 bis

(art. L. 121-35-1 [*nouveau*] du code de la consommation)

Amende administrative en cas de violation de l'interdiction de vente avec primes

L'article 10 *bis* du projet de loi, issu d'un amendement adopté en commission des affaires économiques à l'Assemblée nationale, tend à rendre passible d'une amende administrative de 3 000 euros pour les personnes physiques et 15 000 euros pour une personne morales les manquements à la législation régissant les ventes avec prime.

L'expression désigne les ventes promotionnelles, pour lesquelles le consommateur reçoit un cadeau pour son achat. Ces ventes sont en principe interdites, sauf menus cadeaux.

Cette pratique commerciale est actuellement réprimée sur la base d'une contravention de 5^e catégorie : la sanction assurée par l'amende administrative sera plus forte.

Votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 10 *bis* **sans modification**.

Article 10 quater

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

**Communication au président du tribunal de commerce
des informations recueillies par les agents chargés
de la concurrence et de la consommation**

Introduit à l'Assemblée nationale par la commission des affaires économiques, à l'initiative de notre collègue député Jean-Pierre Nicolas, l'article 10 *quater* fait l'objet d'une **délégation au fond** de la commission de l'économie à votre commission des lois.

Comme les articles 8 et 10, l'article 10 *quater* complète à son tour l'article L. 141-1 du code de la consommation. Il permet à l'autorité administrative chargée de la concurrence et de la consommation, c'est-à-dire à la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) de communiquer au président du tribunal de commerce les informations qu'elle a pu recueillir à l'occasion du contrôle de la bonne exécution par les professionnels des contrats de vente à distance. L'article 8 du projet de loi prévoit en effet que la DGCCRF, dans le cadre de ses pouvoirs d'enquête, vérifie la bonne exécution de ces contrats.

La communication de ces informations doit permettre au président du tribunal de commerce d'exercer ses diverses prérogatives en matière de prévention et de traitement des difficultés des entreprises, telles qu'elles sont fixées par le livre VI du code de commerce.

Votre commission estime que la prévention des difficultés des entreprises doit être une priorité des pouvoirs publics, de sorte qu'elle juge pertinent de systématiser la transmission au président du tribunal de commerce de toutes les informations utiles qui pourraient être recueillies par la DGCCRF à l'occasion de tous ses contrôles et pas seulement de ceux à l'encontre des professionnels de la vente à distance. On observe en effet que les présidents des tribunaux de commerce sont trop souvent saisis tardivement de difficultés des entreprises, qu'il est alors plus difficile de traiter, alors qu'ils auraient pu intervenir plus en amont et donc de façon plus efficace. Si la DGCCRF dispose d'informations utiles à cet égard, il est donc nécessaire qu'elle les communique.

Aussi, à l'initiative de son rapporteur, votre commission a-t-elle adopté un **amendement** renforçant et systématisant cette prérogative nouvelle attribuée à la DGCCRF, au sein d'un nouvel article spécifique L. 141-3-1 du code de la consommation.

Votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 10 *quater* **sous réserve de l'adoption de son amendement**.

Article 10 sexies

(art. L. 215-1 du code de la consommation)

**Conditions dans lesquelles les agents habilités
à rechercher les infractions au code de la consommation
peuvent recevoir des commissions rogatoires**

L'article 10 *sexies* du projet de loi, introduit par voie d'amendement devant la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, tend à permettre à certains agents habilités de la DGCCRF, de catégorie A, de recevoir des juges d'instruction des commissions rogatoires¹ pour enquêter sur des infractions aux dispositions du code de la consommation relatives à la conformité et à la sécurité des produits et des services (livre deuxième du code).

Cette possibilité leur est d'ores et déjà reconnue pour les dispositions du livre premier du code de la consommation, relatif à l'information du consommateur et à la formation des contrats.

Votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 10 *sexies* **sans modification**.

Article 10 septies

(art. L. 215-3 du code de la consommation)

**Possibilité pour les agents habilités à rechercher les infractions
au code de la consommation de relever l'identité des personnes contrôlées**

L'article 10 *septies* du projet de loi, introduit par voie d'amendement devant la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, tend à autoriser les agents de la DGCCRF à relever l'identité d'une personne contrôlée pour une infraction prévue au livre II du code de la consommation relatif aux exigences de conformité et de sécurité des produits et services.

Les agents n'auraient pas d'autres pouvoirs que de demander l'identité de l'intéressé, celui-ci pouvant refuser, sans pouvoir le retenir.

En cas de refus, ils devraient faire appel à un officier de police judiciaire ou de la gendarmerie nationale, compétent pour procéder à une vérification d'identité.

Votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 10 *septies* **sans modification**.

¹ C'est-à-dire une délégation de pouvoir pour exécuter certains actes de recherche de preuve dans une affaire déterminée.

Article 10 decies

**Conditions de nomination des représentants des consommateurs
dans les commissions administratives consultatives**

Introduit à l'Assemblée nationale par la commission des affaires économiques, à l'initiative de notre collègue député Lionel Tardy et du Gouvernement, l'article 10 *decies* du projet de loi prévoit que les représentants des consommateurs dans les commissions administratives consultatives autres que le Conseil national de la consommation sont désignés par le ministre chargé de la consommation, après avis du Conseil national de la consommation. Il ajoute, de manière superflète, que « *les dispositions réglementaires relatives à la composition de ces commissions sont modifiées à cette fin* ». Il ressort des auditions de votre rapporteur que cette disposition aurait été motivée par le fait que certaines nominations de représentants des associations de consommateurs dans certaines commissions, au motif que la désignation appartiendrait au Conseil national de la consommation, empêcheraient les associations jugées les plus représentatives, par exemple UFC-Que Choisir et l'association CLCV, d'accéder à une juste représentation dans ces commissions.

À ce jour, l'article D. 511-17 du code de la consommation dispose que « *les désignations des représentants des associations de consommateurs effectuées sur proposition ou avis du Conseil national de la consommation seront faites sur proposition ou avis du collège de consommateurs et usagers du Conseil national de la consommation* ». Les dispositions réglementaires propres à chaque commission administrative fixent en outre les règles de nomination en leur sein des représentants des consommateurs. Ainsi, par exemple, l'article R. 534-5 du code de la consommation prévoit que les représentants des consommateurs siégeant à la Commission de la sécurité des consommateurs sont désignés par le ministre chargé de la consommation et « *choisis sur une liste de neuf noms proposée par le collège des consommateurs du Conseil national de la consommation* ». Cette procédure de nomination respecte le pluralisme et l'égalité des associations agréées de consommateurs.

Devant votre rapporteur, plusieurs associations de consommateurs se sont inquiétées de cette disposition, tandis que l'association CLCV l'a approuvée. Il a pu être avancé par certaines personnes entendues que cette faculté de désignation laissée à l'initiative du ministre chargé de la consommation pourrait profiter aux plus grandes associations agréées et léser les plus petites. Votre rapporteur ne saurait bien sûr suivre cette interprétation, qui ne peut se déduire du texte même de l'article 10 *decies*.

À ce jour, dix-sept associations de défense des consommateurs sont agréées au niveau national, compte tenu de leur représentativité, au titre de l'article L. 411-1 du code de la consommation et des critères établis par l'article R. 411-1 du même code. Le collège des consommateurs du Conseil national de la consommation comprend des membres nommés par le ministre

chargé de la consommation sur la proposition de chaque association de défense des consommateurs agréée au niveau national.

Votre commission est attachée au pluralisme et à la diversité du mouvement consumériste, comme à son autonomie à l'égard du ministre chargé de la consommation. Elle estime qu'en tout état de cause il n'y a pas lieu de distinguer parmi les associations, dès lors qu'elles sont agréées, celles qui mériteraient plus que d'autres de siéger dans diverses instances.

En outre, d'un point de vue juridique, si le Gouvernement souhaite modifier les règles de composition et de nomination dans les commissions administratives au sein desquelles sont appelés à siéger des représentants des consommateurs, dans un souci compréhensible de rationalisation administrative et de simplification, votre rapporteur rappelle qu'il lui appartient de modifier les textes réglementaires constitutifs de ces instances ou, le cas échéant, de proposer la modification des textes législatifs concernés lorsque ces instances ont été créées par le législateur. L'article 10 *decies* ne dispense pas, en effet, le Gouvernement, de modifier ces textes réglementaires et il entrerait, en outre, en contradiction avec d'autres textes de valeur également législative, de sorte qu'il s'avère tout à fait inutile.

Aussi votre commission a-t-elle adopté, à l'initiative de son rapporteur, un **amendement** de suppression de cet article.

Votre commission a donné un **avis défavorable** à l'adoption de l'article 10 *decies*.

CHAPITRE ADDITIONNEL APRÈS LE CHAPITRE II CRÉATION D'UNE ACTION DE GROUPE FONDÉE SUR L'ADHÉSION VOLONTAIRE

Article additionnel après l'article 11

(art. L. 411-2, chapitre II du livre IV [*nouveaux*] du code de la consommation
et art. L. 211-15 [*nouveau*] du code de l'organisation judiciaire)

Création d'une procédure d'action de groupe fondée sur l'adhésion volontaire

À l'initiative de son rapporteur, votre commission a adopté un **amendement** tendant à la création, en droit de la consommation, d'une action de groupe fondée sur l'adhésion volontaire.

Le dispositif proposé constitue la reprise de la proposition de loi de notre collègue Richard Yung¹, ainsi que de celle de notre ancien collègue

¹ Proposition de loi tendant à renforcer la protection des consommateurs par la création d'une action de groupe fondée sur l'adhésion volontaire, n° 202 (2010-2011). Le dossier législatif est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl10-202.html>

Laurent Béteille¹, déposées à l'issue des travaux du groupe de travail de la commission des lois sur l'action de groupe², dont ils ont été les rapporteurs.

La création d'une telle procédure est le seul moyen pour remédier à l'une des principales lacunes de la protection du consommateur en droit français, soulignée par les auteurs des deux propositions de loi : « *aussi exigeantes que soient les obligations auxquelles les professionnels sont tenus et 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* ». Des préjudices d'un faible montant, les plus nombreux dans une société de consommation de masse, sont ainsi laissés sans réparation : le professionnel qui ne respecte pas le droit engrange un bénéfice au détriment de consommateurs lésés parce qu'il est trop coûteux pour eux de faire respecter leur droit.

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.**

Le mécanisme d'un recours collectif éveille parfois des craintes, notamment chez les représentants des entreprises, liées aux errements des « *class actions* » américaines.

Toutefois, ces inquiétudes peuvent être levées, comme l'ont montré les deux rapporteurs du groupe de travail de votre commission, à la condition d'assortir la procédure d'action de groupe d'un certain nombre de garde-fous, au premier rang desquels, les garanties procédurales traditionnelles du droit français.

Le présent dispositif, qui se substituerait à l'actuelle action en représentation conjointe dont l'échec est avéré³, décline toutes ces garanties⁴.

¹ Proposition 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). Cette proposition de loi est devenue caduque. Le dossier législatif est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl10-201.html>

² 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>

³ Seules cinq actions de ce type ont été conduites depuis 1992, sans succès.

⁴ Voir le schéma de cette procédure reproduit en annexe I.

La première 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.

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 bénéficieraient 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 recouvrer, 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.

Votre commission vous propose d'adopter l'article additionnel **résultant de l'amendement qu'elle a adopté.**

*

* *

Au bénéfice de ces observations et sous réserve de l'adoption de ses amendements, votre commission a émis un **avis favorable** à l'adoption des articles du projet de loi dont elle s'est saisie pour avis.

EXAMEN EN COMMISSION

Mardi 6 décembre 2011

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Nous examinons cet après-midi le rapport pour avis de Mme Nicole Bonnefoy sur le projet de loi n°12 adopté par l'Assemblée nationale, renforçant les droits, la protection et l'information des consommateurs, car Mme Bonnefoy présentera demain matin à la commission de l'économie saisie au fond les amendements que nous aurons adoptés.

EXAMEN DU RAPPORT POUR AVIS

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis. – Notre commission s'est saisie pour avis de ce projet de loi. À ce titre, elle doit examiner une vingtaine d'articles, outre la dizaine d'articles que la commission de l'économie nous a délégués au fond.

Les amendements que nous adopterons aujourd'hui seront présentés demain à la commission de l'économie, qui établira le texte. Sur les articles dont nous sommes saisis au fond, elle est susceptible de suivre notre avis.

Cela dit, le sort du texte me laisse sceptique : son examen ne sera sans doute pas achevé avant la suspension des travaux parlementaires en février, le Gouvernement n'ayant pas engagé la procédure accélérée. J'ai le sentiment d'un travail quelque peu inutile, bien qu'il marque la position de notre commission sur un certain nombre de sujets.

Ce projet de loi est un patchwork de dispositions diverses. En première lecture, l'Assemblée nationale l'a fait passer de 11 à 56 articles. Parmi les 50 amendements que je vous soumettrai, un seul insère un nouvel article. Beaucoup remédient à des incohérences ou des rédactions déficientes, car le texte n'est pas totalement abouti sur le plan juridique.

L'une des principales innovations est la création, en droit de la consommation, de sanctions administratives prononcées par la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), essentiellement dans des domaines qui ne font l'objet d'aucune sanction pénale, ou seulement de contraventions.

Il est faux de prétendre que les infractions ne seraient pas poursuivies : plus de 3 000 condamnations ont été prononcées en 2009 pour des infractions aux règles de la protection économique des consommateurs, et 1 500 en matière de sécurité et de conformité des biens et services. En revanche, permettre à la DGCCRF de prononcer une amende donne plus de poids et de réactivité à son enquête et à son procès-verbal. Cela conforte son rôle d'autorité régulatrice des pratiques commerciales et de la protection des consommateurs. Bien qu'elle fasse perdre la force symbolique attachée à la sanction pénale prononcée par le juge, la création de sanctions administratives me paraît justifiée dans son principe.

Reste la question des modalités. Les garanties apportées au justiciable sont moindres dans une procédure administrative que dans une procédure pénale. Attention à ce que la répression administrative ne soit pas plus sévère que la répression pénale ! Il faut un équilibre entre l'efficacité de la sanction et le respect des droits des professionnels.

Je vous proposerai plusieurs amendements sur cet aspect du projet de loi. L'un étend aux amendes administratives les règles de cumul applicables aux amendes pénales : en dessous de 3 000 euros, les peines d'amendes se cumuleraient sans limite ; au-delà, le cumul serait limité par le montant maximum d'amende encourue, conformément à l'article 132-4 du code pénal. Un autre amendement applique la jurisprudence constitutionnelle sur le cumul, pour une même faute, d'une sanction pénale avec une sanction administrative : la somme des deux amendes doit être inférieure à l'amende maximale encourue. Enfin, un amendement dispose que la sanction administrative est publique, au même titre que la condamnation pénale.

En principe, les sanctions administratives peuvent être contestées devant le juge administratif. L'Assemblée nationale a toutefois décidé que les sanctions relatives aux clauses abusives et aux manquements à l'obligation d'information du consommateur, feraient l'objet d'un recours devant la juridiction judiciaire, juge naturel du droit de la consommation. Cette exception est pertinente, mais pose d'inextricables problèmes d'articulation des contentieux. Je vous proposerai un amendement pour les surmonter.

Le texte dote la DGCCRF de nouvelles possibilités d'action, comme la saisine du juge judiciaire pour qu'il fasse bloquer un site internet. Toutefois, le texte est mal rédigé, au point que la DGCCRF pourrait saisir le juge de manquements qu'elle n'a pas le droit de constater par procès-verbal ! Je vous proposerai plusieurs amendements pour y remédier.

La DGCCRF sera-t-elle en mesure d'exercer ces nouvelles prérogatives ? Ses moyens ont beaucoup diminué ces dernières années. Il y a une limite à la capacité de faire plus avec moins...

Le projet de loi renforce de trois manières la lutte contre les clauses abusives : il impose au juge de déclarer non écrite une clause dont le caractère abusif apparaît au cours des débats ; il autorise la DGCCRF et les associations de consommateurs à saisir le juge pour qu'il déclare une telle clause non écrite dans tous les contrats identiques passés par le même professionnel ; il sanctionne d'une amende administrative la présence d'une clause inscrite sur « la liste noire des clauses abusives ». Ces dispositions sont utiles et conformes à nos engagements européens.

La vente à distance et le démarchage à domicile nécessitent une protection renforcée du consommateur. Dans les deux cas, le délai de rétractation actuel est de sept jours, mais je vous proposerai de transposer immédiatement une directive européenne du 25 octobre 2011 qui modernise le droit en la matière, notamment pour porter ce délai à quatorze jours. Inutile d'attendre que le Gouvernement demande une habilitation par ordonnance à la veille de l'expiration du délai, en décembre 2013.

Les ventes en réunion à domicile bénéficient dans ce texte d'une dérogation à l'interdiction de la prise de paiement jusqu'à expiration du délai de rétractation. Je vous proposerai de supprimer cette exception, pour assurer l'unité du régime des ventes par démarchage et mieux protéger le consommateur.

Le droit communautaire n'autorise pas à instaurer un délai de rétractation pour les contrats conclus dans les foires et salons. Les directives en matière de consommation imposant une harmonisation complète, elles interdisent à la loi nationale de prévoir une protection supérieure. Or notre droit de la consommation fait partie des plus protecteurs... S'agissant des foires et salons, je vous proposerai donc d'imposer l'information du consommateur sur l'absence de droit de rétractation.

Tirant les conséquences de la faillite de la CAMIF, le texte donne à la DGCCRF un pouvoir d'injonction pour ordonner la suspension - temporaire - de toute prise de paiement par l'entreprise de vente à distance. Je vous proposerai de réécrire l'article, en conservant son esprit.

Le projet de loi modifie également divers aspects de la loi de 1989 sur les rapports locatifs depuis l'établissement de l'état des lieux jusqu'à la restitution du dépôt de garantie, en passant par la création d'une action en diminution de loyer et l'instauration d'une grille de vétusté. Sur ces sujets, je vous proposerai des amendements de clarification, sauf pour l'article 2 *bis* B, que je vous proposerai de supprimer car il permet au bailleur d'augmenter le loyer, sans limitation de durée, après avoir réalisé des travaux réduisant les charges. Ces dispositions locatives auraient mérité un texte à part, mais l'avant-projet du Gouvernement sur les professions immobilières et les copropriétés n'est jamais venu...

Le projet de loi fait l'impasse sur la seule mesure qui serait véritablement efficace : la création d'une action de groupe « à la française », selon l'expression de nos collègues MM Yung et Béteille. Dans une société de consommation de masse, les consommateurs subissent le plus souvent un préjudice individuel trop faible pour les inciter à saisir le juge alors que le préjudice collectif est considérable. Le contrevenant tire ainsi un bénéfice indu de la faute commise, sans crainte d'être inquiété. MM. Yung et Béteille, qui ont travaillé sur ce sujet au sein de notre commission, ont proposé un dispositif équilibré : l'action de groupe fondée sur l'adhésion volontaire, avec des garde-fous protégeant de toute dérive « à l'américaine ». Je vous proposerai un amendement reprenant leur suggestion, pour parachever la protection des consommateurs.

Enfin, le projet de loi aborde d'autres sujets très divers - couvrant le droit des assurances, les ventes au déballage, la législation funéraire - sur lesquels je vous proposerai quelques amendements. Il incrimine ainsi la revente avec bénéfice de billets de manifestation sportive ou culturelle, grâce à un dispositif pertinent et conforme aux propositions déjà émises par notre commission.

Le texte donne par ailleurs le droit à toute collectivité territoriale de faire opposition, auprès du directeur de l'Institut national de la propriété industrielle (INPI), à l'enregistrement d'une marque reprenant son nom ou ses signes distinctifs. Désormais, toute personne souhaitant utiliser le nom d'une collectivité devra l'en informer. Ainsi, la collectivité aura les moyens d'agir préventivement. Je vous

proposerais toutefois de limiter l'obligation d'information générale, qui risquerait d'être ingérable, à la seule utilisation du nom à des fins commerciales.

Le dernier point du texte renforce la protection contre le démarchage téléphonique, en reprenant le dispositif Pacitel. Je préfère la proposition de loi de notre collègue Mézard, car l'inscription par Internet sur une liste d'opposition écarterait *de facto* les personnes âgées, qui sont les plus vulnérables à ce type de démarchage.

Je vous propose donc un avis favorable à ce projet de loi, sous réserve des amendements que je vous soumettrai.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Je remercie Mme Bonnefoy pour son rapport très complet, qui a été précédé de nombreuses auditions. Face aux abus qu'ils subissent, nos concitoyens ont besoin d'un droit protecteur.

Ce texte est aussi l'occasion de manifester la continuité de la commission des lois. À mon tour de rendre hommage au travail de MM. Yung et Béteille. L'action de groupe, voilà la clé ! Livrés à eux-mêmes, les consommateurs reculent devant le coût des procédures judiciaires ; unis, ils peuvent agir en justice. Je vous invite vivement à voter ce dispositif.

M. François Pillet. – Je m'associe aux éloges adressés à Mme Bonnefoy, et me félicite qu'elle propose d'adopter ce texte, un « patchwork » certes, mais qui doit améliorer un droit de la consommation devenu complexe et filandreux. Ses propositions de clarification sont bienvenues.

Malgré ma préférence pour un texte spécifique, j'approuve votre proposition sur l'action de groupe. L'amendement ne passera peut-être pas à l'Assemblée nationale, mais il aura du moins démontré la constance de notre commission. Ciselé comme il l'est par nos collègues, cet amendement d'appel montrera que l'on peut améliorer le sort des consommateurs sans créer de monstre juridique.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis. – J'ai rappelé la position constante de notre commission au sujet de l'action de groupe. Mes amendements reprennent également la proposition de loi de M. Mézard sur la lecture lors du démarchage téléphonique et celle de M. Gélard sur la lecture lors du mariage de l'article du code civil sur le surendettement.

M. François Pillet. – Sur le démarchage téléphonique, je vous appuie totalement. La commission avait voté à l'unanimité un texte qui ne nous est jamais revenu de l'Assemblée nationale ! Votre initiative est bienvenue.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR

Article 1^{er} bis A

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 158 supprime l'article, car une disposition identique figure déjà dans la proposition de loi de simplification du droit.

L'amendement n° 158 est adopté.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 159 met à jour des références concernant l'Autorité de la concurrence.

M. Jean-Pierre Michel. – Nous avons entendu hier le président de l'Autorité de la concurrence, qui nous a dit accorder un grand prix à ces amendements, car il est confronté à des contentieux. Il dit souhaiter prendre le train le plus rapide : ce sera sans doute la proposition de loi Warsmann.

L'amendement n° 159 est adopté.

L'amendement rédactionnel n° 160 est adopté.

Article 1^{er} ter

L'amendement rédactionnel n° 161 est adopté.

Article 2

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis. – L'amendement de simplification rédactionnelle n° 162 dispose que l'état des lieux doit être signé et établi en autant d'exemplaires que de parties au contrat.

L'amendement n° 162 est adopté.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 163 répartit le paiement des frais lorsqu'un huissier de justice établit l'état des lieux faute d'accord entre les parties.

L'amendement n° 163 est adopté.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 164 organise la restitution des clés entre les mains d'un huissier de justice, lorsqu'elles ne peuvent être remises en main propre.

L'amendement n° 164 est adopté.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 165 supprime l'obligation pesant sur le locataire de justifier en fin de bail du paiement de toute somme dont le bailleur pourrait être tenu à sa place. Cette obligation pourrait inciter le bailleur à retenir le dépôt de garantie.

L'amendement n° 165 est adopté.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 166 plafonne la provision que le bailleur peut retenir sur le dépôt de garantie.

L'amendement n° 166 est adopté.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 167 étend à la personne qui se porte caution le bénéfice de la liste des documents que le bailleur n'a pas le droit de demander au locataire ; il supprime la mention faite à l'interdiction faite au bailleur d'exiger que la caution soit membre de la famille : le droit l'interdit sans qu'il soit besoin de le préciser, au risque d'*a contrario* dangereux.

L'amendement n° 167 est adopté.

L'amendement de coordination n° 168 est adopté.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis. – L’amendement n° 169 supprime l’ajout de dispositions nouvelles dans le contrat de bail, pour éviter de le complexifier.

L’amendement n° 169 est adopté.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis. – L’amendement n° 170 remédie à une incohérence qui résulterait de l’application de l’application de l’article 2 du projet de loi.

L’amendement n° 170 est adopté.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis. – Par souci de simplification, l’amendement n° 171 confie le zonage à un arrêté du ministre chargé du logement et fixe de façon uniforme à un mois le nouveau délai de préavis réduit.

L’amendement n° 171 est adopté.

L’amendement de clarification rédactionnelle n° 172 est adopté.

Article 2 bis B

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis. – L’amendement n° 173 supprime l’article autorisant le bailleur à majorer le loyer après avoir réalisé des travaux permettant de réduire les charges locatives.

L’amendement n° 173 est adopté.

Article 6 ter

L’amendement de clarification rédactionnelle n° 174 est adopté.

Article 7

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis. – L’amendement n° 175 limite l’obligation d’information aux personnes souhaitant utiliser le nom d’une collectivité à des fins commerciales. Une obligation trop générale serait ingérable, pour les intéressés comme pour les collectivités. Ainsi, elle s’imposerait à l’écrivain citant le nom de la commune !

M. Alain Richard. – En droit, la notion de « fins commerciales » est précise. Des organismes à caractère non lucratif peuvent utiliser le nom d’une collectivité sans demander son accord. Le « notamment » permettait de couvrir ces cas-là.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis. – Il ne s’agit que d’informer.

M. Alain Richard. – Justement !

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis. – La collectivité peut toujours saisir la justice.

L’amendement n° 175 est adopté.

Article 7 ter

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis. – L’amendement n° 176 revient sur l’exonération totale de responsabilité des banques dans le cadre du

dispositif de paiement des frais d'obsèques sur le compte bancaire du défunt. C'est inutile et injustifié.

En outre, la mention faite à l'ordre des créances privilégiées n'est pas nécessaire, celle-ci s'appliquant dans le silence du droit.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Je soutiens fortement votre amendement. Il est parfaitement justifié de ne pas exonérer les banques de toute responsabilité. Les professionnels du funéraire veulent pouvoir demander aux banques de payer les frais d'obsèques immédiatement. En cas de débordement ou d'irrégularités, les banques ne seraient responsables de rien ! Ce n'est guère acceptable.

L'amendement n° 176 est adopté.

Article 8

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 177 rend plus lisible la rédaction proposée pour l'article L. 121-18 du code de la consommation. En outre, il supprime la dérogation permettant à la vente par Internet d'échapper à l'obligation de mentionner la durée de la validité de l'offre et de son prix.

L'amendement n° 177 est adopté.

L'amendement de coordination n° 178 est adopté.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 179 transpose la directive du 25 octobre 2011 pour porter de sept à quatorze jours le délai de rétractation applicable aux contrats de vente à distance.

L'amendement n° 179 est adopté.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 180 opère la même transposition pour la vente par démarchage.

L'amendement n° 180 est adopté.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 181 aligne les ventes en réunion à domicile sur le droit commun du démarchage : il interdit au professionnel de prendre un paiement avant l'expiration du délai de renonciation.

L'amendement n° 181 est adopté.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 182 clarifie la procédure permettant à la DGCCRF d'enjoindre à un professionnel de la vente à distance de ne plus prendre de paiement lorsqu'il n'est manifestement plus en capacité d'honorer les commandes. Rappelez-vous la CAMIF !

M. Jean-Jacques Hyest. – Je comprends que le scandale de la CAMIF conduise à cette mesure, mais il faudra être vigilant si l'on dote la DGCCRF de pouvoirs quasiment juridictionnels.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis. – Tout à fait.

L'amendement n° 182 est adopté.

L'amendement de clarification rédactionnelle n° 183 est adopté.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 184 met en cohérence les pénalités dues par le professionnel de la vente à distance qui rembourse un consommateur.

L'amendement n° 184 est adopté.

Les amendements de cohérence n°s 185 à 187 sont adoptés.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 188 renforce l'information précontractuelle des consommateurs sur l'absence de délai de rétractation dans les foires et salons ; il instaure une sanction administrative en cas d'omission de cette information. Le droit communautaire ne permet pas d'instaurer un droit de rétractation.

L'amendement n° 188 est adopté.

Article 8 bis A

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 189 coordonne l'insertion dans le code pénal des dispositions créées par l'article 8 *bis* A du projet de loi, s'agissant des personnes morales reconnues coupables de la nouvelle infraction de revente illicite de titres d'accès à des manifestations culturelles ou sportives.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – Nous étions contre cette mesure, présentée dans la LOPPSI 2 ; nous lui restons hostiles.

L'amendement n° 189 est adopté.

Article 8 ter

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 190 reprend la proposition de loi de notre collègue Jacques Mézard, adoptée à l'unanimité par le Sénat le 28 avril, sur le rapport de M. Pillet : il consacre 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 ; il l'inscrit au rang des informations devant obligatoirement figurer sur un contrat d'abonnement téléphonique ; il punit d'une amende de 45 000 euros le non-respect du consentement préalable à l'utilisation des données personnelles. Il applique le nouveau principe aux abonnements téléphoniques en cours, le pouvoir réglementaire devant déterminer les moyens les plus appropriés de recueil du consentement. La violation de cette obligation serait également punissable d'une amende de 45.000 euros. L'amendement interprète la non réponse dans les deux mois comme un consentement tacite de l'abonné.

L'amendement n° 190 est adopté.

Article 10

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 191 supprime des règlements dont l'objet dépasse très largement le champ de compétences de la DGCCRF. Nous invitons le Gouvernement à revoir sa copie d'ici la séance publique.

L'amendement n° 191 est adopté.

L'amendement rédactionnel n° 192 est adopté.

L'amendement de coordination n° 193 est adopté.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 194 adapte le champ de l'action judiciaire de la DGCCRF contre les hébergeurs de site Internet et les fournisseurs d'accès.

L'amendement n° 194 est adopté.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 195 précise la procédure de sanction administrative, afin d'éviter que différents ordres de juridiction n'aient à se prononcer sur les mêmes faits. Le contrevenant est informé qu'il peut former un recours devant le juge administratif pour demander l'annulation de l'amende ou sa diminution, ainsi que la réparation éventuelle du préjudice. L'attribution spéciale de compétence au juge judiciaire est étendue au prononcé des injonctions : il serait paradoxal que le juge judiciaire, compétent pour annuler la sanction, ne puisse le faire pour l'injonction correspondante.

L'amendement n° 195 est adopté.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 196 instaure la publicité de la sanction administrative. Il importe que les consommateurs soient avertis des agissements illicites des professionnels concernés.

L'amendement n° 196 est adopté.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 197 étend les règles de cumul aux amendes administratives. Sauf à présenter de graves risques d'inconstitutionnalité, la répression administrative ne peut être plus sévère que la répression pénale alors qu'elle présente moins de garanties.

L'amendement n° 197 est adopté.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 198 applique la jurisprudence constitutionnelle relative au cumul de sanctions pénales et administratives.

L'amendement n° 198 est adopté.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis. – La jurisprudence du Conseil constitutionnel interdit qu'une même autorité dispose d'un pouvoir de sanction et intervienne dans le cadre d'une procédure pénale portant sur les mêmes faits. Or, la DGCCRF, qui prononce les sanctions, est hiérarchiquement subordonnée au ministre de l'économie qui pourrait intervenir devant les juridictions pénales.

M. Jean-Jacques Hyst. – Vous avez tout à fait raison !

L'amendement n° 199 est adopté.

Article 10 bis A

L'amendement de clarification rédactionnelle n° 200 est adopté.

Article 10 bis B

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis. – Avec l'amendement n° 201, les infractions aux règles en matière d'établissement d'un bon de commande

pour la vente de fruits et légumes frais aux professionnels, jusque là punies par une sanction civile, seront passibles de l'amende de 75 000 euros applicable en cas d'infraction aux règles de facturation.

Il n'y a pas lieu de prévoir ici de sanction administrative, *a fortiori* pour des montants aussi élevés. En outre, le code de commerce ne connaît pas d'autres sanctions administratives que celles prononcées par l'Autorité de la concurrence.

L'amendement n° 201 est adopté.

Article 10 bis E

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 202 supprime la lecture malvenue d'un article du code civil lors de la célébration du mariage, introduite par la loi de juillet 2010 réformant le crédit à la consommation.

M. Jean-Jacques Hyest. – Voilà qui va plaire au doyen Gélard, et à tous les maires !

M. Yves Détraigne. – Il est vrai que l'obligation est rébarbative.

M. Patrice Gélard. – J'ajoute que lire l'article relatif à l'autorité parentale devrait être facultatif : il n'a aucun sens lorsque les époux ont un certain âge.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Vous pourrez toujours présenter un amendement extérieur.

M. Jean-Jacques Hyest. – L'article sur l'autorité parentale existe depuis longtemps.

M. Patrice Gélard. – Seulement depuis 1975 !

M. Jean-Jacques Hyest. – En revanche, il faut en effet supprimer l'article sur le surendettement, qui s'est retrouvé dans le code civil sans même que notre commission n'ait été saisie.

L'amendement n° 202 est adopté.

Article 10 bis L

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis. – L'amendement n°47 supprime un nouveau rapport au Parlement.

L'amendement n° 203 est adopté.

Article 10 bis M

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 204 vise à remédier à certaines pratiques commerciales contestables en matière funéraire.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Je soutiens fortement cet amendement. On observe encore beaucoup de dérives malgré les efforts de notre commission et deux articles adoptés dans la loi de 2004.

M. Jean-Jacques Hyest. – Absolument.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Les contrats d'obsèques doivent être affectés exclusivement aux obsèques ; ils doivent donner lieu à un devis détaillé et personnalisé. La loi proscriit les formules « packagées », qui fleurissent pourtant.

L'amendement n° 204 est adopté.

- Présidence de M. Jean-Pierre Michel, vice-président -

Article 10 quater

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis. – La DGCCRF doit communiquer au président du tribunal de commerce toutes les informations sur les entreprises dont elle a connaissance et qui peuvent permettre d'engager des mesures de prévention des difficultés.

L'amendement n° 205 est adopté.

Article 10 decies

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 206 supprime l'article. Si le Gouvernement souhaite modifier les règles de composition et de nomination de certaines commissions, à lui de modifier les textes réglementaires.

L'amendement n° 206 est adopté.

Division additionnelle après l'article 11

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 207 reprend la proposition de loi déposée par MM. Yung et Béteille pour créer une action de groupe fondée sur l'adhésion volontaire.

La protection du consommateur reste trop souvent un vain mot. Lorsque le préjudice est faible, le coût et les tracasseries d'un procès dissuadent le consommateur d'engager une action. Des préjudices nombreux mais d'un faible montant unitaire sont ainsi laissés sans réparation, leur modicité assurant au professionnel une impunité lui permettant d'engranger un bénéfice injustifié. Seule réponse à cette situation, l'action de groupe ne crée pas d'autre droit que celui de faire valoir le sien.

Le dispositif proposé par MM. Yung et Béteille inscrit cette action dans le cadre de nos principes traditionnels, meilleurs garde-fous contre toute dérive à l'américaine : les associations de consommateurs agréées joueraient le rôle de filtre ; dans un premier temps, le juge statuerait sur le principe de la responsabilité de l'entreprise à partir de quelques cas-types ; une fois la faute du professionnel reconnue par le juge, les consommateurs lésés pourraient se joindre à l'action pour demander à être indemnisés. Le dispositif consacre l'*opt in* et écarte l'*opt out*. Le juge examinera la recevabilité de la demande et proposera une indemnisation. Le cas échéant, l'entreprise pourra proposer une médiation, avec l'accord du juge.

Ainsi encadrée, l'action de groupe parachèvera la protection du consommateur. L'enjeu n'est pas seulement national : un modèle français doit inspirer le futur modèle européen pour éviter de nous voir imposer une procédure inconciliable avec nos principes.

M. Alain Richard. – C'est une très bonne proposition, mais, puisqu'il s'agit d'une procédure nouvelle importante, le nouvel article L. 411-2 devrait renvoyer à un décret en Conseil d'État.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis. – D'accord pour un décret en Conseil d'État.

M. Jean-Jacques Hyst. – Cela fait longtemps que la commission travaille sur ce sujet, et préfère le *opt in* au *opt out*. Craignant une directive inspirée du modèle anglo-saxon, je suis favorable à l'amendement, bien que je ne sois pas un fanatique de l'action de groupe.

L'amendement n° 207 rectifié est adopté.

EXAMEN DES AMENDEMENTS EXTÉRIEURS

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Nous allons examiner maintenant les amendements extérieurs déposés auprès de la commission de l'économie, sur lesquels nous nous bornerons à formuler un avis que Mme Bonnefoy présentera demain lors de l'examen du texte au fond par la commission de l'économie pour la séance publique.

Je précise que l'heure limite pour le dépôt des amendements pour la séance publique est fixée au vendredi 16 décembre à 11 heures, pour en examen en séance publique le 20 décembre.

Article additionnel après l'article 2

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis. – Je vous propose un avis défavorable à l'amendement n°11. N'ouvrons pas le débat sur la loi de 1965 relative à la copropriété.

M. Patrice Gélard. – C'est un cavalier !

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n°11.

Article 7 ter

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis. – L'amendement n°41, qui porte sur les funérailles, est satisfait. Je suggère d'en proposer le retrait.

La commission émet une demande de retrait de l'amendement n° 41.

Article 8 bis A

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis. – Je propose aux auteurs de l'amendement n°1 de le rectifier pour le rendre identique au 51, mieux rédigé

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 1 sous réserve de rectification, et un avis favorable à l'amendement n° 51.

Article additionnel après l'article 8 bis A

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis. – Je vous propose d'émettre un avis défavorable à l'amendement n° 2, car étendre le délit d'exploitation de vente à la sauvette ne me paraît pas souhaitable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 2.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis. – L'amendement n°52 étend, lui aussi, le délit d'exploitation de vente à la sauvette.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n°52.

Article 8 ter

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis. – L’amendement n°79 est satisfait.

La commission émet une demande de retrait de l’amendement n°79.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis. – *Idem* pour l’amendement n° 39.

La commission émet une demande de retrait de l’amendement n°39.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l’amendement
Article 1^{er} bis A Frais en cas de retard de paiement et délais de paiement			
Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis	158	Suppression	Adopté
Article 1^{er} bis Consultation de l’Autorité de la concurrence par les juridictions			
Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis	159	Mise à jour de références	Adopté
	160	Clarification rédactionnelle	Adopté
Article 1^{er} ter Règles de prescription devant l’Autorité de la concurrence			
Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis	161	Clarification rédactionnelle	Adopté
Article 2 Diverses dispositions relatives aux relations entre bailleurs et locataires			
Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis	162	Simplification rédactionnelle	Adopté
	163	Prise en charge des frais d’huissier de justice pour l’établissement de l’état des lieux	Adopté
	164	Précision	Adopté
	165	Suppression de l’obligation pour le locataire de justifier en fin de bail du paiement des sommes dont le bailleur pourrait être tenu à sa place	Adopté
	166	Plafonnement de la provision retenue par le bailleur sur le dépôt de garantie	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
	167	Cohérence rédactionnelle pour la sanction du bailleur en cas de demande d'informations interdites à la personne se portant caution	Adopté
	168	Coordination	Adopté
	169	Suppression de la référence à une grille de vétusté dans le contrat de location	Adopté
	170	Cohérence rédactionnelle	Adopté
	171	Réduction à un mois du délai de préavis du locataire dans les zones tendues	Adopté
	172	Clarification rédactionnelle des conditions de régularisation des charges locatives	Adopté
Article 2 bis B			
Majoration de loyer en cas de travaux réduisant les charges locatives			
Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis	173	Suppression	Adopté
Article 6 ter			
Mention contractuelle du libre choix du réparateur en cas de sinistre automobile			
Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis	174	Clarification rédactionnelle	Adopté
Article 7			
Information et droit d'opposition d'une collectivité territoriale dont le nom est utilisé à des fins commerciales			
Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis	175	Restriction du champ d'application de l'obligation d'information	Adopté
Article 7 ter			
Paiement des frais d'obsèques sur les comptes bancaires du défunt			
Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis	176	Suppression de l'exonération totale de responsabilité des banques	Adopté
Article 8			
Vente à distance et démarchage			
Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis	177	Suppression de la dérogation à l'obligation de mentionner la durée de validité de l'offre commerciale pour la vente par internet	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
	178	Cohérence rédactionnelle	Adopté
	179	Transposition de la directive du 25 octobre 2011 augmentant de sept à quatorze jours le délai de rétractation dans la vente à distance	Adopté
	180	Transposition de la directive du 25 octobre 2011 augmentant de sept à quatorze jours le délai de rétractation dans le démarchage	Adopté
	181	Suppression de la dérogation autorisant la prise de paiement immédiate dans les ventes en réunion à domicile	Adopté
	182	Clarification rédactionnelle et cohérence	Adopté
	183	Clarification rédactionnelle	Adopté
	184	Cohérence	Adopté
	185	Cohérence	Adopté
	186	Cohérence	Adopté
	187	Coordination	Adopté
	188	Instauration d'une obligation d'information des consommateurs sur l'absence de droit de rétractation dans les foires et salons	Adopté
Article 8 bis A Encadrement des pratiques de revente de titres d'accès à des manifestations sportives ou culturelles			
Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis	189	Coordination dans le code pénal	Adopté
Article 8 ter Droits d'opposition au démarchage téléphonique			
Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis	190	Reprise de la proposition de loi adoptée par le Sénat encadrant le démarchage téléphonique	Adopté
Article 10 Créations de sanctions administratives en droit de la consommation - Renforcement des pouvoirs de la DGCCRF - Lutte contre les clauses abusives			
Mme Nicole	191	Suppression de références imprécises	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Bonnefoy, rapporteur pour avis	192	Rédactionnel	Adopté
	193	Coordination	Adopté
	194	Ajustement des pouvoirs de la DGCCRF à ses compétences	Adopté
	195	Précision sur l'articulation des contentieux	Adopté
	196	Publicité des sanctions administratives	Adopté
	197	Application aux sanctions administratives des règles relatives au cumul des sanctions pénales	Adopté
	198	Limitation du cumul des sanctions	Adopté
	199	Suppression du pouvoir d'intervention du ministre devant les juridictions	Adopté
Article 10 bis A Vente au déballage de fruits et légumes frais			
Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis	200	Refus tacite d'autorisation d'occupation du domaine public pour la vente au déballage de fruits et légumes frais	Adopté
Article 10 bis B Sanction de l'absence de bon de commande lors du transport de fruits et légumes frais destinés à la vente à un professionnel			
Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis	201	Coordination de sanctions pénales dans le code de commerce	Adopté
Article 10 bis E Suppression des frais en cas de souscription d'un contrat d'assurance extérieur à l'occasion d'un crédit immobilier			
Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis	202	Suppression de la lecture d'un article du code civil lors de la célébration d'un mariage	Adopté
Article 10 bis L Rapport au Parlement sur la réforme du crédit renouvelable			
Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis	203	Suppression	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 10 bis M Rapport au Parlement sur l'application de la législation relative aux contrats prévoyant des prestations d'obsèques			
Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis	204	Précision sur le contenu des contrats obsèques	Adopté
Article 10 quater Communication au président du tribunal de commerce des informations recueillies par les agents chargés de la concurrence et de la consommation			
Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis	205	Amélioration rédactionnelle	Adopté
Article 10 decies Conditions de nomination des représentants des consommateurs dans les commissions administratives consultatives			
Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis	206	Suppression	Adopté
Division additionnelle après l'article 11			
Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis	207	Création d'une procédure d'action de groupe fondée sur l'adhésion volontaire	Adopté

L'avis sur les amendements extérieurs examinés par la commission pour les articles faisant l'objet d'une délégation au fond par la commission de l'économie est retracé dans le tableau suivant :

Article	Objet de l'article	Numéro de l'amendement	Auteur de l'amendement	Avis de la commission
<u>Article additionnel après l'article 2</u>		11	M. Pierre Bernard-Reymond et plusieurs de ses collègues	Défavorable
<u>Article 7 ter</u>	Paiement des frais d'obsèques sur les comptes bancaires du défunt	41	MM. Gérard César et Pierre Hérisson	Retrait

Article	Objet de l'article	Numéro de l'amendement	Auteur de l'amendement	Avis de la commission
<u>Article 8 bis A</u>	Encadrement des pratiques de revente de titres d'accès à des manifestations sportives ou culturelles	1	Mme Marie-Hélène Des Esgaulx et M Jacques Gautier	Favorable sous réserve de rectification
		51	Mme Fabienne Keller	Favorable
<u>Article additionnel après l'article 8 bis A</u>		2	Mme Marie-Hélène Des Esgaulx et plusieurs de ses collègues	Défavorable
		52	Mme Fabienne Keller	Défavorable
<u>Article 8 ter</u>	Droits d'opposition au démarchage téléphonique	79	M. Daniel Dubois et plusieurs de ses collègues	Satisfait
		39	Mme Catherine Morin-Desailly et M. Yves Détraigne	Satisfait

ANNEXE 1

AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

Article 1^{er} bis A (nouveau)

Supprimer cet article.

Article 1^{er} bis (nouveau)

Après l'alinéa 2, insérer un alinéa ainsi rédigé :

1° bis A la première phrase du premier alinéa, les références « 81 et 82 du traité instituant la Communauté européenne » sont remplacées par les références : « 101 et 102 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne » ;

Article 1^{er} bis (nouveau)

Alinéas 3 à 5

Rédiger ainsi ces alinéas :

2° Après le deuxième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« L'avis de l'Autorité peut être accompagné de toutes pièces du dossier concernant les pratiques mentionnées au premier alinéa, à l'exclusion des pièces élaborées ou recueillies au titre du IV de l'article L. 464-2. » ;

3° Il est ajouté un paragraphe ainsi rédigé :

« II. – L'Autorité peut être invitée par les juridictions à les éclairer sur toute question relative aux pratiques anticoncurrentielles définies aux articles L. 420-1, L. 420-2 et L. 420-5 ainsi qu'aux articles 101 et 102 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. »

Article 1^{er} ter (nouveau)

Alinéa 2

Remplacer cet alinéa par trois alinéas ainsi rédigés :

« Le délai mentionné au troisième alinéa est suspendu :

« 1° Lorsque l'ordonnance délivrée en application de l'article L. 450-4 fait l'objet d'un appel ou lorsque le déroulement des opérations mentionnées au même article fait l'objet d'un recours, tant que le premier président de la cour d'appel compétent n'a pas rendu son ordonnance et, s'il y a lieu, tant que la Cour de cassation n'a pas rendu son arrêt en cas de pourvoi contre ladite ordonnance ;

« 2° Lorsque la décision de l'Autorité fait l'objet d'un recours en application de l'article L. 464-8, tant que la cour d'appel de Paris et, s'il y a lieu, la Cour de cassation n'ont pas rendu leur arrêt. »

Article 2

Alinéas 1 et 2

Remplacer ces alinéas par six alinéas ainsi rédigés :

I A. - Le neuvième alinéa de l'article 3 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 est ainsi modifié :

1° A la deuxième phrase, après le mot : « établi », sont insérés les mots : « et signé » ;

2° Après la deuxième phrase, il est inséré une phrase ainsi rédigée :

« Il est établi en autant d'exemplaires qu'il y a de parties au contrat et remis à chacune des parties. » ;

3° Il est ajouté une phrase ainsi rédigée :

« La liste des informations devant figurer dans l'état des lieux est fixée par décret, pris après avis de la Commission nationale de concertation. » ;

Article 2

Alinéa 2

Après cet alinéa, insérer quatre alinéas ainsi rédigés :

I A bis. - Le dixième alinéa du même article 3 est ainsi modifié :

1° À la première phrase, les mots : « frais partagés par moitié entre le bailleur et le locataire » sont remplacés par les mots : « la charge du bailleur » ;

2° Il est ajouté une phrase ainsi rédigée :

« Lorsque le locataire s'oppose à l'établissement de l'état des lieux, les frais d'huissier sont partagés par moitié entre le bailleur et le locataire. »

Article 2

Alinéa 4, première phrase

Remplacer les mots :

ou à son mandataire

par les mots :

, à son mandataire ou à un huissier de justice dans les conditions prévues à l'article 3

Article 2

Alinéa 4, seconde phrase

Remplacer les mots :

doit justifier en fin de bail du paiement de toute somme dont le bailleur pourrait être tenu en ses lieu et place et indiquer

par les mots :

indique en fin de bail

Article 2

Alinéa 5, première phrase

Après le mot :

provision

insérer les mots :

, dans la limite d'un montant fixé par décret,

Article 2

I. - Alinéa 9 :

Remplacer cet alinéa par trois alinéas ainsi rédigés :

I ter. – L'article 22-2 de la même loi est ainsi modifié :

1° Au premier alinéa, après les mots : « la location », sont insérés les mots : « ou à la personne qui se porte caution » ;

2° Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

II. – Alinéas 11 à 13

Supprimer ces alinéas.

Article 2

I. - Alinéa 32, deuxième phrase

Après le mot :

établi

insérer les mots :

et signé

II. – Alinéa 32, deuxième phrase

Après cette phrase, insérer une phrase ainsi rédigée :

Il est établi en autant d'exemplaires qu'il y a de parties au contrat et remis à chacune des parties.

III. – Alinéa 32

Compléter cet alinéa par une phrase ainsi rédigée :

La liste des informations devant figurer dans l'état des lieux est fixée par décret, pris après avis de la Commission nationale de concertation.

IV. – Alinéa 33, première phrase

Remplacer les mots :

frais partagés par moitié entre le bailleur et le locataire

par les mots :

la charge du bailleur

V. – Alinéa 33

Compléter cet alinéa par une phrase ainsi rédigée :

Lorsque le locataire s'oppose à l'établissement de l'état des lieux, les frais d'huissier sont partagés par moitié entre le bailleur et le locataire.

Article 2

Alinéas 36 à 39

Supprimer ces alinéas.

Article 2

Alinéa 41

Rédiger ainsi cet alinéa :

V quater. – Le onzième alinéa du même article 3 est ainsi rédigé :

« Nonobstant l'article 1731 du code civil, le dépôt de garantie est intégralement restitué au locataire lorsque l'état des lieux ne peut être établi parce que le bailleur a fait obstacle à l'établissement de l'acte. »

Article 2

Alinéa 42

Remplacer cet alinéa par deux alinéas ainsi rédigés :

V *quinquies*. - Après la troisième phrase du deuxième alinéa du I de l'article 15 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 précitée, il est inséré une phrase ainsi rédigée :

« Le délai est également réduit à un mois dans les zones, définies par un arrêté du ministre chargé du logement, caractérisées par un déséquilibre entre l'offre et la demande de logements locatifs. »

Article 2

Alinéas 43 et 44

Rédiger ainsi ces alinéas :

V *sexies*. – Avant le dernier alinéa de l'article 23 de la même loi, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« À défaut de régularisation des charges locatives avant le terme de l'année civile suivant l'année de leur exigibilité, le bailleur ne peut plus exiger le paiement des arriérés de charges pour l'exercice considéré et restitue au locataire les provisions versées au titre de cet exercice. »

Article 2 bis B (nouveau)

Supprimer cet article.

Article 6 ter (nouveau)

Rédiger ainsi cet article :

Après l'article L. 211-5 du code des assurances, il est inséré un article L. 211-5-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 211-5-1. - Tout contrat d'assurance souscrit au titre de l'article L. 211-1 mentionne la faculté pour l'assuré, en cas de réparation d'un véhicule ayant subi un dommage garanti par le contrat, de choisir le réparateur professionnel auquel il souhaite recourir. »

Article 7

Alinéa 16

Remplacer les mots :

, notamment à des fins commerciales,

par les mots :

à des fins commerciales

Article 7 ter (nouveau)

Alinéa 2

1°) À la fin de la première phrase, après le mot :

ministre

insérer le mot :

chargé

2°) Supprimer la dernière phrase

Article 8

Alinéas 6 et 7

Rédiger ainsi ces alinéas :

1° Après le 4°, il est inséré un 4° bis ainsi rédigé :

« 4° bis Les informations relatives à la garantie légale de conformité mentionnée à la section 2 du chapitre Ier du titre Ier du livre II du présent code et, pour les contrats mentionnés à l'article L. 211-1 du présent code, à la garantie légale des défauts de la chose vendue dans les conditions prévues aux articles 1641 à 1648 et 2232 du code civil ainsi que, le cas échéant, les informations relatives à la garantie commerciale mentionnée à l'article L. 211-15 du présent code et aux prestations de services après-vente mentionnées à la section 6 du chapitre Ier du titre Ier du livre II du présent code ; »

Article 8

I. – Alinéa 10

Après cet alinéa, insérer un alinéa ainsi rédigé :

1° A Au 1°, la référence : « 4° » est remplacée par la référence : « 4° bis » ;

II. – Alinéas 13 et 14

Remplacer ces alinéas par un alinéa ainsi rédigé :

2° Le 4° est abrogé.

Article 8

Alinéa 14

Après cet alinéa, insérer six alinéas ainsi rédigés :

III bis A. – L'article L. 121-20 du même code est ainsi modifié :

1° À la première phrase du premier alinéa, le mot : « sept » est remplacé par le mot : « quatorze » ;

2° Le troisième alinéa est ainsi modifié :

a) À la première phrase, les mots : « porté à trois » sont remplacés par les mots : « augmenté de douze » ;

b) À la deuxième phrase, les mots : « dans les trois mois à compter de la réception des biens ou de l'acceptation de l'offre » sont remplacés par les mots : « avant l'expiration du délai mentionné à la première phrase du présent alinéa » et les mots : « de sept jours » sont supprimés ;

3° Au dernier alinéa, les mots : « de sept jours » sont remplacés par les mots : « mentionné au premier alinéa ».

Article 8

Alinéa 14

Après cet alinéa, insérer un alinéa ainsi rédigé :

III *bis* B. – À la première phrase du premier alinéa de l'article L. 121-25, le mot : « sept » est remplacé par le mot : « quatorze ».

Article 8

Alinéas 15 et 16

Supprimer ces alinéas.

Article 8

Alinéas 17 à 25

Remplacer ces alinéas par six alinéas ainsi rédigés :

III *ter*. – Après l'article L. 141-2 du même code, il est inséré un article L. 141-2-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 141-2-1. – Lorsqu'un professionnel soumis aux dispositions de la sous-section 1 de la section 2 du chapitre Ier du titre II du livre Ier est dans l'incapacité manifeste de respecter ses obligations prévues au quatrième alinéa de l'article L. 121-20-3, il peut lui être enjoint, dans les conditions prévues au V de l'article L. 141-1, pour une durée ne pouvant excéder deux mois et susceptible d'être renouvelée par période d'au plus un mois :

« 1° De ne plus prendre aucun paiement avant la livraison intégrale du bien ou l'exécution effective du service ;

« 2° D'avertir le consommateur de la mesure dont il fait l'objet et, s'il y a lieu, des biens ou services visés par cette mesure, selon des modalités fixées par l'injonction.

« Lorsque le professionnel n'a pas déféré à cette injonction, l'autorité administrative chargée de la concurrence et de la consommation peut prononcer à son encontre, en application du VII de l'article L. 141-1, une amende administrative dont le montant, par dérogation au V du même article, ne peut excéder 30 000 € pour une personne physique et 150 000 € pour une personne morale. Elle peut demander à la juridiction civile d'ordonner, sous astreinte, la suspension de la prise des paiements.

« Les modalités de mise en œuvre de cette procédure sont fixées par décret en Conseil d'État. »

Article 8

Alinéa 27

Remplacer le mot :

première

par le mot :

deuxième

Article 8

Alinéa 29

Rédiger ainsi cet alinéa :

IV. – À la deuxième phrase du même article L. 121-20-1, les mots : « productive d'intérêts au taux légal en vigueur » sont remplacés par les mots : « majorée de 10 % ».

Article 8

Alinéas 30 et 31

Supprimer ces alinéas.

Article 8

Alinéa 33

Rédiger ainsi cet alinéa :

« Il est remboursé dans les conditions de l'article L. 121-20-1. »

Article 8

Alinéa 38

À la fin de cet alinéa, remplacer le mot :

quinze

par le mot :

quatorze

Article 8

Alinéa 42

Après cet alinéa, insérer cinq alinéas ainsi rédigés :

VI bis. - Le chapitre Ier du titre II du livre Ier du même code est complété par une section 15 ainsi rédigée :

« Section 15

« Contrats conclus dans les foires et salons

« Art. L. 121-98. – Avant la conclusion de tout contrat entre un consommateur et un professionnel à l'occasion d'une foire, d'un salon ou de toute manifestation commerciale organisée au titre du chapitre II du titre VI du livre VII du code de commerce, le professionnel indique au consommateur qu'il ne dispose pas d'un délai de rétractation.

« Les manquements au présent article sont passibles d'une amende administrative dont le montant ne peut être supérieur à 3000 € pour une personne physique et 15 000 € pour une personne morale. »

Article 8 bis A (nouveau)

Alinéa 1

Remplacer cet alinéa par deux alinéas ainsi rédigés :

Le code pénal est ainsi modifié :

1° La section II du chapitre III du titre I du livre troisième de la première partie du code pénal est complétée par un nouvel article 313-6-2 ainsi rédigé :

Alinéa 4

Rédiger ainsi cet alinéa :

2° À l'article 313-9, les mots : « et à l'article 313-6-1 » sont remplacés par les mots : « , à l'article 313-6-1 et à l'article 313-6-2 »

Article 8 ter (nouveau)

Rédiger comme suit cet article :

I. – 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. »

II. - 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 € »

III. - A - Pour les contrats en cours, l'opérateur de communications électroniques recueille le consentement de l'abonné, personne physique, dans le délai d'un an à compter de la publication de la présente loi selon des modalités fixées par voie réglementaire.

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.

Article 10

Alinéas 5 et 30

Supprimer ces alinéas.

Article 10

Alinéa 24

Après cet alinéa, insérer un alinéa ainsi rédigé :

2° bis A À la fin du 3° du II, la référence : « l'article R. 122-1 » est remplacée par les mots : « les dispositions réprimant la vente forcée par correspondance » ;

Article 10

Alinéa 30

Après cet alinéa, insérer un alinéa ainsi rédigé :

10° De l'article L. 311-4-1 du code de la propriété intellectuelle.

Article 10

Alinéa 39

Remplacer les mots :

de violation des dispositions du présent code

par les mots :

d'infraction ou de manquement aux dispositions mentionnées aux I à III

Article 10

Alinéa 46

Après cet alinéa, insérer un alinéa ainsi rédigé :

La personne visée est informée de sa faculté de former devant le juge administratif un recours de pleine juridiction.

Alinéas 47 à 49

Supprimer ces alinéas.

Alinéa 51

Après cet alinéa insérer un alinéa ainsi rédigé :

« ... - Le recours de pleine juridiction formé contre l'injonction mentionnée au V et les décisions prononçant une amende administrative mentionnées au V et VII, s'exerce, lorsqu'elles sont prononcées sur le fondement des articles L. 111-4 et L. 132-3 devant la juridiction judiciaire, dans les deux mois de la notification de la décision, selon des modalités déterminées par décret en Conseil d'État.

Ce recours n'est pas suspensif. Toutefois, le juge des référés peut, saisi d'une demande en ce sens, ordonner la suspension de la décision contestée lorsque l'urgence le justifie et que son exécution risque de porter une atteinte grave et manifestement excessive à la personne visée.

Article 10

Alinéa 50

Avant cet alinéa, insérer un alinéa ainsi rédigé :

Une fois devenue définitive, la décision prononcée par l'autorité administrative est publiée selon des modalités déterminées par décret en Conseil d'État.

Article 10

Alinéa 51

Après cet alinéa, insérer un alinéa ainsi rédigé :

L'article 132-4 du code pénal est applicable aux amendes administratives prononcées en application du présent VII, dont le montant maximal encouru excède 3 000 euros pour une personne physique et 15 000 euros pour une personne morale.

Article 10

Alinéa 51

Après cet alinéa, insérer un alinéa ainsi rédigé :

Lorsque, pour des mêmes faits ou des faits connexes, une amende administrative prononcée en application du VII est susceptible de se cumuler avec une amende pénale, le montant global des amendes éventuellement prononcées ne peut dépasser le montant le plus élevé de l'une des sanctions encourues.

Article 10

Alinéa 53

Supprimer cet alinéa.

Article 10 bis A (nouveau)

Rédiger ainsi cet article :

L'article L. 310-2 du code de commerce est ainsi modifié :

1° Le deuxième alinéa est ainsi modifié :

a) La deuxième phrase est supprimée ;

b) Au début de la dernière phrase, les mots : « Les ventes au déballage » sont remplacés par le mot : « Elles » ;

2° Après le deuxième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Les ventes au déballage de fruits et légumes frais effectuées en période de crise conjoncturelle, telle que définie à l'article L. 611-4 du code rural et de la pêche maritime, ne sont pas prises en compte pour le calcul de la durée mentionnée au deuxième alinéa. Lorsqu'un professionnel demande l'autorisation d'occuper temporairement une partie du domaine communal habituellement affectée aux foires et marchés pour réaliser une vente au déballage au titre du présent alinéa, l'autorisation est réputée refusée en l'absence de réponse du maire dans un délai de trois jours ouvrés. »

Article 10 bis B (nouveau)

I. - Alinéas 2 à 4

Remplacer ces alinéas par un alinéa ainsi rédigé :

1° Au premier alinéa de l'article L. 441-4, les mots : « de l'article L. 441-3 » sont remplacés par les mots : « des articles L. 441-3 et L. 441-3-1 » ;

II. - Alinéa 6 à 13

Supprimer ces alinéas.

Article 10 bis E (nouveau)

Compléter cet article par un paragraphe ainsi rédigé :

II. – Au premier alinéa de l'article 75 du code civil, les références : « , 215 (alinéa 1^{er}) et 220 » sont remplacées par les références : « et 215 (alinéa 1^{er}) ».

Article 10 bis L (nouveau)

Supprimer cet article.

Article 10 bis M (nouveau)

Rédiger ainsi cet article :

Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1°) Après l'article L. 2223-33 est inséré un article L. 2223-33-1 ainsi rédigé :

« Les formules de financement d'obsèques prévoient expressément l'affectation à la réalisation des obsèques du souscripteur ou de l'adhérent, à concurrence de leur coût, du capital versé au bénéficiaire ».

2°) Au premier alinéa de l'article L. 2223-34-1 du code général des collectivités territoriales, après le mot : « détaillé » sont insérés les mots : « et personnalisé »

Article 10 quater (nouveau)

Rédiger ainsi cet article :

Après l'article L. 141-3 du code de la consommation, il est inséré un article L. 141-3-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 141-3-1. - L'autorité administrative chargée de la concurrence et de la consommation communique au président du tribunal de commerce compétent les informations recueillies à l'occasion des investigations menées dans le cadre des I à III de l'article L. 141-1 aux fins d'exercice éventuel des compétences prévues au livre VI du code de commerce. »

Article 10 decies (nouveau)

Supprimer cet article.

Division additionnelle après l'article 11

Après l'article 11 insérer une division ainsi rédigée :

Chapitre ...

Création d'une action de groupe fondée sur l'adhésion volontaire

Art...

I. – Le livre IV du code de la consommation est ainsi modifié :

1°) Après l'article L. 411-1, il est inséré un article L. 411-2 ainsi rédigé :

« Art. L. 411-2. - Les conditions dans lesquelles les associations de défense des consommateurs représentatives sur le plan national et agréées au titre de l'article L. 411-1 peuvent être habilitées à introduire une action de groupe dans les conditions définies à l'article L. 422-1 ainsi que les conditions de retrait de cette habilitation sont fixées par décret en Conseil d'État. » ;

2° Le chapitre II du titre II est ainsi rédigé :

« CHAPITRE II

« Action de groupe

« SECTION 1

« Dispositions générales

« Art. L. 422-1. - Lorsque plusieurs consommateurs subissent des préjudices matériels trouvant leur origine dans les manquements d'un même professionnel à ses obligations contractuelles, aux obligations qui sont les siennes en vue de la conclusion d'un contrat ou aux règles définies aux titres II et IV du livre IV du code de commerce, toute association de défense des consommateurs habilitée à cet effet dans les conditions fixées à l'article L. 411-2 peut agir en justice en vue de faire reconnaître la responsabilité du professionnel à l'égard de tous les consommateurs placés dans une situation identique ou similaire.

« Lorsque plusieurs associations introduisent une action portant sur les mêmes faits, elles peuvent désigner l'une d'entre elles pour conduire, en leur nom, l'action résultant de la jonction des différentes actions. À défaut, cette désignation est effectuée par le juge.

« Art. L. 422-2. - Au vu des cas individuels présentés par l'association requérante, le juge se prononce sur la responsabilité du professionnel pour tous les cas identiques ou similaires susceptibles de correspondre à un préjudice existant au moment de l'introduction de l'instance ou jusqu'à l'expiration du délai fixé au second alinéa de l'article L. 422-4.

« Art. L. 422-3. - Le juge détermine le groupe des plaignants à l'égard desquels la responsabilité du professionnel est engagée, soit en désignant individuellement les intéressés lorsque tous sont connus, soit en définissant les critères de rattachement au groupe. À cette fin, il se fait communiquer par le professionnel toute information utile.

« Art. L. 422-4. - Dans sa décision prononçant la responsabilité du professionnel, le juge ordonne les mesures nécessaires pour informer les consommateurs susceptibles d'appartenir au groupe des plaignants de la procédure en cours. Ces mesures sont à la charge du professionnel. Elles ne peuvent être mises en œuvre avant que la décision du juge soit devenue définitive.

« Le juge fixe le délai pendant lequel les consommateurs intéressés peuvent se joindre à l'action et déposer une demande d'indemnisation.

« Art. L. 422-5. - À l'expiration du délai mentionné au deuxième alinéa de l'article L. 422-4, le juge établit la liste des consommateurs recevables à obtenir une indemnisation du professionnel. Il évalue, pour chacun, le montant de sa créance ou définit les éléments permettant son évaluation et précise les conditions de versement de l'indemnisation.

« Lorsqu'une réparation en nature du préjudice lui paraît plus adaptée, le juge précise les conditions de sa mise en œuvre par le professionnel.

« Le juge statue en dernier ressort lorsque l'action porte sur des dommages dont le montant individuel est inférieur à une somme fixée par décret.

« Art. L. 422-6. - Les recours formés contre la décision mentionnée à l'article L. 422-5 ne peuvent porter que sur la détermination des victimes, le montant de leur créance, les éléments de son évaluation ou les modalités de la réparation décidée.

« Art. L. 422-7. - À l'expiration du délai ouvert pour former un recours contre la décision mentionnée à l'article L. 422-5, le jugement devient exécutoire pour les indemnisations individuelles qui n'ont pas fait l'objet de contestation.

« Art. L. 422-8. - L'association requérante ou l'association désignée conformément au second alinéa de l'article L. 422-1 peut agir, sauf opposition de leur part, au nom et pour le compte des plaignants ayant déposé une demande d'indemnisation, en cas de contestation ou de difficulté d'exécution, pour ce qui les concerne, de la décision mentionnée à l'article L. 422-5.

« Pour assurer le recouvrement des sommes dues par le professionnel aux consommateurs figurant sur la liste établie par le juge en application du premier alinéa de l'article L. 422-5, elle peut mandater des huissiers de justice à l'effet de diligenter des procédures d'exécution et saisir le juge aux fins de prononcé d'une astreinte.

« Art. L. 422-9. - La saisine du juge dans les conditions définies à l'article L. 422-1 suspend le délai de prescription des actions individuelles en responsabilité sur des faits identiques ou similaires et reposant sur les mêmes manquements reprochés au professionnel.

« Art. L. 422-10. - Les décisions prononcées en application des articles L. 422-4 et L. 422-5 n'ont l'autorité de la chose jugée qu'à l'égard du professionnel, des associations requérantes et des plaignants dont la demande d'indemnisation a été déclarée recevable par le juge.

« N'est pas recevable l'action de groupe visant les mêmes faits et les mêmes manquements reprochés au professionnel qu'une action de groupe précédemment engagée.

« La participation à une action de groupe s'effectue sans préjudice du droit d'agir selon les voies du droit commun pour obtenir la réparation des préjudices qui n'entrent pas dans son champ d'application.

« SECTION 2

« Médiation organisée dans le cadre d'une action de groupe

« Art. L. 422-11. - Seule l'association requérante ou l'association désignée conformément au second alinéa de l'article L. 422-1, est recevable à participer à une médiation au nom du groupe.

« Art. L. 422-12. - Le juge peut, à tout moment de la procédure, inviter le professionnel et l'association requérante ou l'association désignée conformément au second alinéa de l'article L. 422-1, à se soumettre à une médiation conduite par un tiers qu'il désigne, afin de parvenir, sur les points non encore tranchés, à un accord sur la reconnaissance du préjudice causé aux consommateurs, sur la liste des consommateurs lésés ou les critères de rattachement au groupe des plaignants, ou sur les modalités de leur indemnisation.

« Art. L. 422-13. - Tout accord négocié au nom du groupe est soumis à l'homologation du juge, qui vérifie qu'il est conforme aux intérêts des consommateurs susceptibles d'y appartenir.

« Toutefois, les termes de l'accord ne sont pas opposables aux consommateurs qui n'y ont pas expressément consenti.

« L'homologation prononcée par le juge donne force exécutoire à l'accord négocié, qui constitue, pour les parties auxquelles il s'applique, un titre exécutoire au sens de l'article 3 de la loi n° 91-650 du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution.

« SECTION 3

« Action de groupe intervenant dans le domaine de la concurrence

« Art. L. 422-14. - Lorsque les manquements reprochés au professionnel par les requérants portent sur le respect des règles définies aux titres II et IV du livre IV du code de commerce, le juge consulte l'Autorité de la concurrence dans les conditions définies à l'article L. 462-3 du code de commerce.

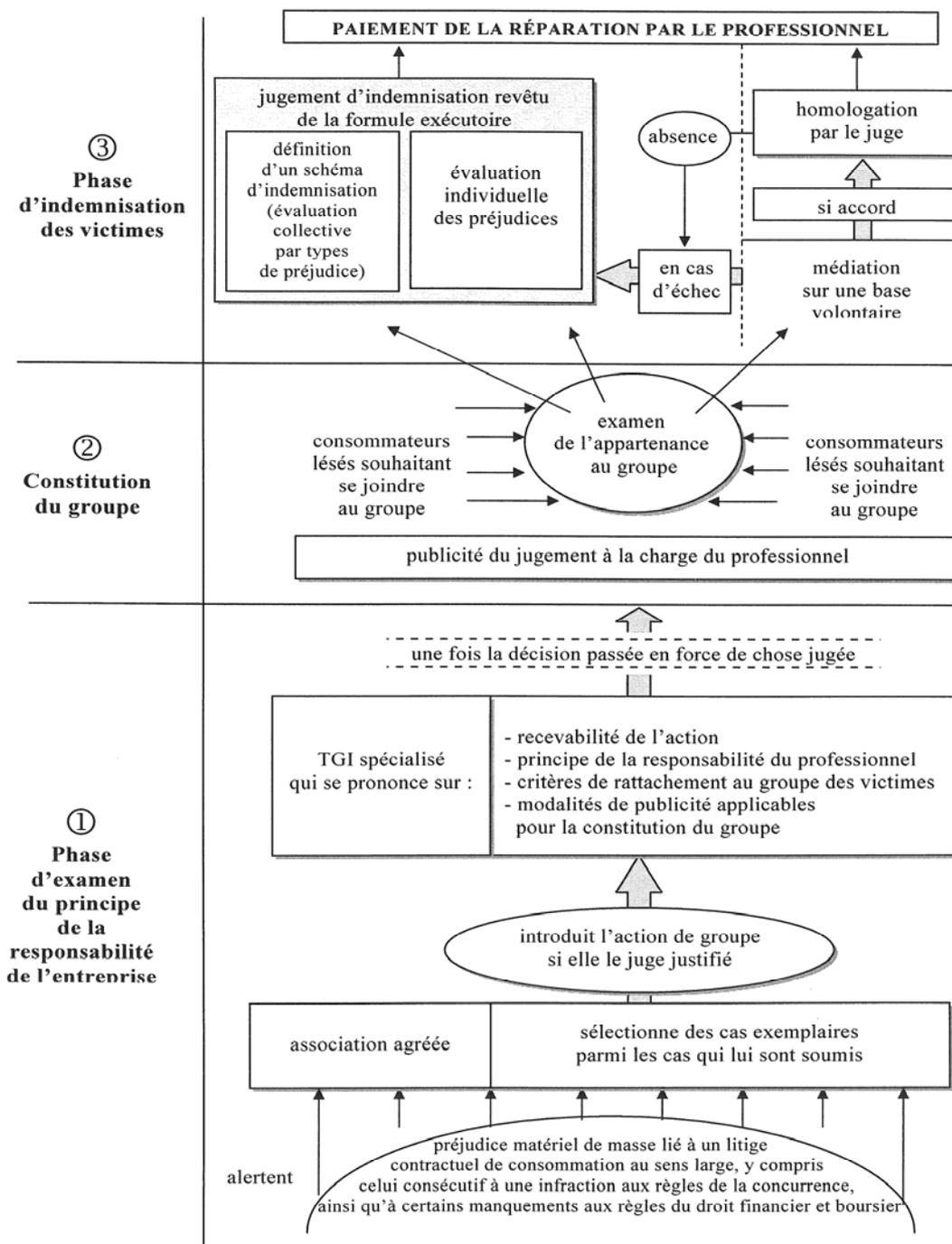
« Art. L. 422-15. - Lorsque les manquements reprochés au professionnel par les requérants font l'objet d'un examen par l'Autorité de la concurrence au titre des articles L. 462-3 ou L. 462-5 du code de commerce, le juge saisi d'une action de groupe sursoit à statuer jusqu'à, selon le cas, la remise de l'avis de l'Autorité de la concurrence ou le moment où sa décision devient définitive. »

II. – Après l'article L. 211-14 du code de l'organisation judiciaire, il est inséré un article L. 211-15 ainsi rédigé :

« Art. L. 211-15. - Des tribunaux de grande instance spécialement désignés connaissent des actions de groupe définies au chapitre II du titre II du livre IV du code de la consommation. »

ANNEXE 2

SCHÉMA DE LA PROCÉDURE PROPOSÉE PAR LE GROUPE DE TRAVAIL DE LA COMMISSION DES LOIS SUR L'ACTION DE GROUPE*



* Rapport d'information de MM. Laurent Bêteille et Richard Yung au nom du groupe de travail de la commission des lois sur l'action de groupe, n° 499, 2009-2010, consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/noticerap/2009/r09-499-notice.htm>

ANNEXE 3

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

Pour le cabinet du secrétaire d'État chargé de la consommation :

- **M. Frédéric Chastenet de Géry**, directeur-adjoint de cabinet
- **Mme Laurence Durand-Mille**, assistante du chef de cabinet en charge des relations avec le Parlement
- **M. Vincent Susplugas**, conseiller
- **Mme Mathilde Pétriat**, chargée de mission

Pour la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) :

- **M. Pierre Chambon**, sous-directeur
- **M. Philippe Guillermin**, chef de bureau
- **Mme Odile Cluzel**, chef de bureau
- **Mme Catherine Argoyti**, adjointe au chef de bureau
- **M. Serge Doré**, adjoint au chef de bureau
- **Mme Emma Delfau**, chef de bureau
- **M. Matthieu Deconinck**, adjoint au chef de bureau
- **Mme Françoise Sibille**
- **M. Georges Degeneve**, chef de bureau
- **M. Gilles Dumont**, chef de bureau

Pour la direction générale Trésor :

- **M. Sébastien Raspiller**
- **M. Laurent Perdiolat**

Ministère de la justice et des libertés

- **M. Vincent Montrieux**, conseiller au cabinet du ministre
- **Mme Amélie Durantou**, conseillère au cabinet du ministre

Autorité de la concurrence

- **M. Bruno Lasserre**, président
- **Mme Virginie Beaumeunier**, rapporteure générale
- **M. Étienne Pfister**, rapporteur général adjoint
- **Mme Liza Bellulo**, chef du service du président

Commission des clauses abusives

- **M. Cyril Roth**, vice-président

Mouvement des entreprises de France (MEDEF)

- **Mme Joëlle Simon**, directrice des affaires juridiques
- **M. Franck Avignon**, juriste, chargé de mission à la direction du droit de l'entreprise
- **Mme Ophélie Dujarric**, chargée de mission à la direction des affaires publiques

Association française des entreprises privées (AFEP)

- **Mme Emmanuelle Flament-Mascaret**, directrice adjointe

Confédération générale du logement (CGL)

- **M. Michel Frêchet**, président
- **M. Stéphane Pavlovic**, directeur
- **M. Hugues Diallo**, juriste

Confédération nationale du logement (CNL)

- **Mme Corinne Rinaldo**, secrétaire confédérale

Union nationale de la propriété immobilière (UNPI)

- **M. Paul Philippot**, délégué général

Union des syndicats de l'immobilier (UNIS)

- **M. Étienne Ginot**, président
- **M. Géraud Delvolvé**, délégué général

Fédération des entreprises de vente à distance et du e-commerce (FEVAD)

- **M. Marc Lolivier**, délégué général
- **Mme Laure Baete**, chargée de mission aux affaires juridiques

Fédération bancaire française (FBF)

- **Mme Annie Bac**, directrice du département expertise juridique et conformité
- **M. Pierre Bocquet**, directeur du département banque de détail et banque à distance
- **Mme Séverine de Compreignac**, directrice des relations institutionnelles

Fédération française des sociétés d'assurance (FFSA)

- **M. Philippe Poiget**, directeur des affaires juridiques
- **Mme Sylvie Gautherin**, responsable juridique des assurances de personnes
- **Mme Annabelle Jacquemin-Guillaume**, attachée parlementaire
- **M. Brice Leibundgut**, secrétaire général de Prédica

Groupement des entreprises mutuelles d'assurance (GEMA)

- **Mme Maud Schnunt**, responsable juridique des assurances de personnes
- **Mme Sophie Crémière**, chargée d'études juridiques

Association force ouvrière Consommateurs (AFOC)

- **M. Flavien Bilquez**, juriste
- **M. Hervé Mondange**, juriste

Association pour l'information et la défense des consommateurs salariés (INDECOSA-CGT)

- **M. William Jacquillard**
- **M. Claude Bruley**

Confédération syndicale des familles

- **M. Vincent Michel**

Conseil national des associations familiales laïques

- **M. Frédéric Polacsek**, vice-président
- **M. Claude Ricot**, secrétaire général adjoint

Consommation, logement et cadre de vie (CLCV)

- **Mme Sandrine Perrois**, juriste
- **M. David Rodrigues**, juriste

Familles de France

- **M. Thierry Vidor**, directeur général
- **Mme Delphine Borne**, chargée de mission
- **Mme Estelle Yacovou**, chargée de mission

Familles Rurales

- **Mme Chantal Jannet**, administratrice nationale
- **Mme Nadia Ziane**, juriste

Personnalités qualifiées

- **M. Jean-Marie Coulon**, premier président honoraire de la Cour d'appel de Paris, président du groupe de travail sur la dépenalisation de la vie des affaires
- **Mme Hélène Davo**, maître de conférences à l'université de Montpellier I

Contributions écrites

UFC-que choisir

Organisation générale des consommateurs (OR.GE.CO)