

N° 175

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 7 décembre 2011

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, renforçant les **droits, la protection et l'information des consommateurs,***

Par M. Alain FAUCONNIER,

Sénateur

Tome I : Rapport

(1) Cette commission est composée de : M. Daniel Raoul, *président* ; MM. Martial Bourquin, Gérard César, Gérard Cornu, Daniel Dubois, Pierre Hérisson, Mme Élisabeth Lamure, M. Gérard Le Cam, Mme Renée Nicoux, MM. Thierry Repentin, Raymond Vall, *vice-présidents* ; MM. Claude Bérit-Débat, Ronan Dantec, Mme Valérie Létard, MM. Rémy Pointereau, Bruno Retailleau, Bruno Sido, Michel Teston, *secrétaires* ; M. Gérard Bailly, Mme Delphine Bataille, MM. Michel Bécot, Alain Bertrand, Joël Billard, Jean Bizet, Mme Bernadette Bourzai, MM. François Calvet, Pierre Camani, Vincent Capo-Canellas, Yves Chastan, Alain Chatillon, Jacques Cornano, Roland Courteau, Philippe Darniche, Marc Daunis, Marcel Deneux, Mme Évelyne Didier, MM. Claude Dilain, Michel Doublet, Philippe Esnol, Alain Fauconnier, Jean-Luc Fichet, Jean-Jacques Filleul, Alain Fouché, Francis Grignon, Didier Guillaume, Mme Odette Herviaux, MM. Michel Houel, Alain Houpert, Benoît Huré, Philippe Kaltenbach, Joël Labbé, Serge Larcher, Jean-Jacques Lasserre, Daniel Laurent, Jean-Claude Lenoir, Philippe Leroy, Alain Le Vern, Mme Marie-Noëlle Lienemann, MM. Michel Magras, Hervé Maurey, Jean-François Mayet, Jean-Claude Merceron, Jean-Jacques Mirassou, Robert Navarro, Louis Nègre, Jackie Pierre, Ladislav Poniatski, Charles Revet, Roland Ries, Mmes Laurence Rossignol, Mireille Schurch, Esther Sittler, MM. Henri Tandonnet, Robert Tropeano, Yannick Vaugrenard, François Vendasi, Paul Vergès, René Vestri.

Voir le(s) numéro(s) :

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

Sénat : 12, 158 et 176 (2011-2012)

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	9
EXPOSÉ GÉNÉRAL	11
I. LA DÉFENSE DES INTÉRÊTS DU CONSOMMATEUR : UN ÉCART ENTRE LES DISCOURS ET LES FAITS	11
A. UN TEXTE QUI ENTEND CIBLER LES DÉPENSES CONTRAINTES, EN FORTE CROISSANCE POUR LES MÉNAGES	11
1. <i>Les dépenses contraintes : un thème à fort enjeu économique et politique</i>	11
2. <i>Une définition de l'objet du texte à géométrie variable, qui exclut des questions majeures</i>	12
B. LUTTER CONTRE LA VIE CHÈRE PAR UNE POLITIQUE DE LA CONCURRENCE : DES LIMITES ÉVIDENTES	14
1. <i>L'intensification de la concurrence : un levier à ne pas négliger, mais qui reste insuffisant</i>	14
a) <i>Une constante de l'action économique du Gouvernement</i>	14
b) <i>Des bénéfices que les consommateurs ont du mal à mesurer en pratique</i>	15
2. <i>Une prise en compte insuffisante de la variable revenu</i>	16
C. PROTÉGER LE CONSOMMATEUR EN AFFAIBLISSANT LA DGCCRF : INCONSÉQUENCE OU HYPOCRISIE ?	17
1. <i>La protection du consommateur : droits formels et droits réels</i>	17
2. <i>La DGCCRF, victime de la révision générale des politiques publiques</i>	18
3. <i>Des alibis commodes mais peu convaincants</i>	19
II. LE TEXTE INITIAL	19
III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	21
1. <i>Des modifications parfois substantielles apportées aux articles du texte initial</i>	22
2. <i>De nombreux ajouts dans des domaines très divers</i>	25
IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION	29
A. UNE DÉMARCHE CONSTRUCTIVE	29
1. <i>Conforter les avancées du texte</i>	29
2. <i>Supprimer les dispositions sans rapport avec les droits des consommateurs ou affaiblissant leur protection</i>	31
B. L'ADOPTION DE MESURES VOLONTARISTES POUR RÉDUIRE LES DÉPENSES CONTRAINTES	32
1. <i>Encadrer les loyers à la relocation et plafonner les frais d'agence</i>	33
2. <i>Garantir un volume minimal d'électricité et de gaz à un tarif très réduit</i>	34
3. <i>Améliorer l'information en matière de téléphonie mobile</i>	34

C. L'INTRODUCTION DE L'ACTION DE GROUPE POUR GARANTIR L'EFFECTIVITÉ DES DROITS DES CONSOMMATEURS	35
EXAMEN DES ARTICLES	37
• CHAPITRE I ^{ER} Mesures visant à instaurer plus de concurrence sectorielle au service des consommateurs dans divers secteurs de la consommation courante	37
• <i>Article 1^{er}</i> (Articles L. 340-1 à L. 340-7 [nouveaux] du code de commerce)	
Dispositions relatives aux réseaux de distribution	37
• <i>Article 1^{er} bis A</i> (Articles L. 441-3 et L. 441-6 du code de commerce) Directive 2011/7/UE du 16 février 2011 concernant la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales et régime dérogatoire aux règles sur les délais de paiement pour certains secteurs d'activité	49
• <i>Article 1^{er} bis</i> (Article L. 462-3 du code de commerce) Compétence de l'Autorité de la concurrence pour apporter une expertise aux juridictions sur certains sujets	52
• <i>Article 1^{er} ter</i> (Article L. 462-7 du code de commerce) Suspension du délai de prescription des procédures dont est saisie l'Autorité de la concurrence	53
• <i>Article 2</i> (Articles 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, articles 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, articles L. 125-2-2, L. 125-2-4, L. 353-15, L. 442-6, L. 632-1 du code de la construction et de l'habitation, articles 6, 7, 14 et 17-1 [nouveau] de la loi n° 70-9 du 2 janvier 1970 et réglementant les conditions d'exercice des activités relatives à certaines opérations portant sur les immeubles et les fonds de commerce, articles L. 313-1-2, L. 313-1-3 [nouveau], L. 313-21, L. 314-2, L. 342-3 et L. 347-3 [nouveau] du code de l'action sociale et des familles) Protection des consommateurs dans le secteur immobilier, de l'hébergement collectif des personnes âgées et des services à domicile	53
• <i>Article 2 bis AA (nouveau)</i> (Articles 17 et 18 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) Renforcement de l'encadrement de l'évolution des loyers	73
• <i>Article 2 bis A</i> (Article 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 réponse pour le gestionnaire d'une société d'attribution d'immeubles en jouissance à temps partagé	78
• <i>Article 2 bis B</i> (Article 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) Partage entre propriétaire et locataire des économies de charges induites par des travaux d'amélioration	78
• <i>Article 2 bis</i> (Articles L. 231-4 et L. 232-2 du code de la construction et de l'habitation) Conditions suspensives des contrats de construction de maisons individuelles	81
• <i>Article 2 ter (nouveau)</i> (Article L. 442-12 du code de la construction et de l'habitation) Prise en compte des enfants majeurs pour l'attribution des logements sociaux et le calcul du supplément de loyer de solidarité	83
• <i>Article 3</i> (Articles L. 121-83, L. 121-83-1, L. 121-84-1, L. 121-84-3 à 2L. 121-84-4, L. 121-84-7, L. 121-84-9 et L. 121-84-11, L. 121-84-12 à L. 121-84-15 [nouveaux] du code de la consommation) Contrats de service de communications électroniques	84
• <i>Article 3 bis</i> (Articles L. 121-84-10 et L. 113-4-1 [nouveau] du code de la consommation) Transparence de la tarification des services à valeur ajoutée (SVA) délivrée par SMS	93
• <i>Article 4</i> (Articles L. 121-87, L. 121-88, L. 121-91 et L. 121-91-1 [nouveau] du code de la consommation) Contrats de fourniture d'électricité ou de gaz naturel	95

• <i>Article 4 bis</i> (Articles L. 121-99, L. 121-100, L. 121-101, L. 121-102, L. 121-103, L. 121-104, L. 121-105, L. 121-106, L. 121-107 et L. 121-108 [nouveaux] du code de la consommation) Encadrement des contrats relatifs à la fourniture de gaz de pétrole liquéfié en vrac	98
• <i>Article 4 ter (nouveau)</i> (Articles 337-6 et L. 445-3 du code de l'énergie) Tarifification progressive de l'électricité	101
• <i>Article 5</i> (Article L. 33-9 du code des postes et des communications électroniques) Tarif social de l'accès à internet haut débit	103
• <i>Article 5 bis AA (nouveau)</i> (Articles L. 34-9-1-1 et L. 34-9-1-2 [nouveaux] du code des postes et des communications électroniques) Encadrement des restrictions apportées par les équipementiers mobiles à la connexion de leurs terminaux à des réseaux de communications électroniques	106
• <i>Article 5 bis A</i> (Article L. 34-9-3 du code des postes et des communications électroniques) Concertation locale autour des projets d'implantation d'antennes-relais	108
• <i>Article 5 bis</i> (Articles L. 4362-9 et L. 4362-10 du code de la santé publique, article L. 121-20-7 du code de la consommation) Dispositions relatives aux opticiens-lunetiers	111
• <i>Article 6</i> (Articles L. 121-20-2 et L. 121-20-6 du code de la consommation, articles L. 4362-9-1 [nouveau] et L. 4363-4 du code de la santé publique, articles L. 113-12 et L. 113-15-1 du code des assurances, article L. 221-10-1 du code de la mutualité) Protection des consommateurs dans le secteur de la santé	119
• <i>Article 6 bis A</i> (Article L. 1151-2 du code de la santé publique) Encadrement des activités de soins à visée esthétique	125
• <i>Article 6 bis</i> (Articles L. 113-16 du code des assurances, L. 221-17 du code de la mutualité et L. 932-22-1 [nouveau] du code de la sécurité sociale) Possibilité pour les salariés nouvellement couverts par un régime d'assurance d'entreprise de mettre fin sans délai à un contrat d'assurance individuelle facultative	127
• <i>Article 6 ter</i> (Article L. 211-24-1 [nouveau] du code des assurances) Obligation d'information sur la liberté de choix du réparateur carrossier auquel l'assuré souhaite recourir	129
• CHAPITRE II Mesures visant à promouvoir une consommation de qualité et à renforcer l'information et la protection du consommateur	131
• <i>Article 7</i> (Articles L. 115-1-1 et L. 115-2-1 [nouveaux], L. 115-4 et L. 115-16 du code de la consommation, L. 712-4, L. 721-1 et L. 722-1 du code de la propriété intellectuelle et L. 310-4 du code de commerce) Extension de la protection des indications géographiques aux produits non alimentaires	131
• <i>Article 7 bis A (nouveau)</i> (Article L. 216-12 du code de la consommation) Prise en charge par les importateurs des coûts des contrôles officiels sur les denrées importées	136
• <i>Article 7 bis</i> (Article L. 113-7 [nouveau] du code de la consommation) Information sur le lieu de fabrication des plats vendus dans les restaurants	138
• <i>Article 7 ter</i> (Article L. 312-1-3 [nouveau] du code monétaire et financier) Prélèvement sur le compte bancaire d'une personne décédée pour le paiement des frais funéraires	140
• <i>Article 8</i> (Articles L. 34-5 du code des postes et communications électroniques, L. 121-18, L. 121-19, L. 121-20-1 à L. 121-20-3, L. 121-26, L. 141-1 et L. 121-97 [nouveau] du code de la consommation) Encadrement des ventes en ligne et du transport de marchandises	140
• <i>Article 8 bis A</i> (Articles 313-6-2 et 313-6-3 [nouveaux] du code pénal) Encadrement de la revente des billets de spectacle	147
• <i>Article 8 bis</i> (Articles L. 121-20-6 et L. 121-20-7 du code de la consommation) Abrogation de dispositions du code de la consommation n'étant plus en vigueur	147
• <i>Article 8 ter</i> (Articles L. 121-27-1 et L. 121-27-2 [nouveaux] du code de la consommation) Lutte contre le démarchage téléphonique intempestif	148

• <i>Article 9</i> (Articles L. 113-3 et L. 121-1 du code de la consommation et L. 311-4-1 [nouveau] du code de la propriété intellectuelle) Renforcement de l'information du consommateur	149
• <i>Article 9 bis</i> (Article L. 111-2 du code de la consommation) Obligation de communiquer ses coordonnées postales et téléphoniques pour les prestations de services	155
• <i>Article 9 ter</i> (Article L. 135-1 du code de la consommation) Notion de « lien étroit » du contrat avec un État membre pour l'application du régime protecteur contre les clauses abusives	156
• <i>Article 9 quater</i> (Article L. 211-18 du code de la consommation) Notion de « lien étroit » du contrat avec un État membre pour l'application des règles en matière de vente et de garantie des biens de consommation	157
• <i>Article 10</i> (Articles L. 111-4 [nouveau], L. 113-3-1 [nouveau], L. 113-6, L. 121-15, L. 121-15-3, L. 132-2, L. 132-3 [nouveau], et L. 141-1, L. 421-2, L. 421-6 et L. 115-26-1 du code de la consommation) Renforcement des pouvoirs de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)	158
• <i>Article 10 bis A</i> (Article L. 310-2 du code de commerce) Conditions d'autorisation temporaire d'occupation du domaine public pour la vente au déballage de fruits et légumes	175
• <i>Article 10 bis B</i> (Article L. 441-3-1, L. 442-6 et L. 470-7-2 [nouveau] du code du commerce) Création d'une sanction administrative en cas de vente entre professionnels de fruits et légumes frais sans bon de commande	178
• <i>Article 10 bis C</i> (Articles L. 214-1 et L. 221-10 du code de la consommation) Compétence consultative de l'Agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail	180
• <i>Article 10 bis D</i> (Article L. 221-11 du code de la consommation) Mise en cohérence avec le droit européen	181
• <i>Article 10 bis E</i> (Article L. 312-9 du code de la consommation) Liberté de choix d'une assurance garantissant un prêt	182
• <i>Article 10 bis FA (nouveau)</i> (Article L. 133-26 du code monétaire et financier) Encadrement des agios en cas de dépassement de découvert autorisé	183
• <i>Article 10 bis FB (nouveau)</i> (Article L. 313-6-1 [nouveau] du code monétaire et financier) Information du consommateur en cas de rupture du contrat de crédit	184
• <i>Article 10 bis F</i> (Article L. 314-7 du code monétaire et financier) Mise à disposition gratuite des commerçants d'un relevé récapitulatif annuel des frais facturés pour l'encaissement des paiements par carte	184
• <i>Article 10 bis G</i> (Article L. 213-2 du code de la route et article L. 141-1 du code de la consommation) Interdiction des clauses prévoyant des frais pour la restitution de son dossier à l'élève d'une auto-école	186
• <i>Article 10 bis H</i> (Articles L. 253-14 et L. 254-11 du code rural et de la pêche maritime) Habilitation des agents de la DGCCRF à rechercher et constater les infractions concernant la mise sur le marché et l'utilisation des produits phytopharmaceutiques	187
• <i>Article 10 bis I, J et K</i> (Articles L. 671-1, L. 671-3-1 [nouveau] et L. 692-2 [nouveau] du code rural et de la pêche maritime) Amélioration de l'information de l'Observatoire des prix et des marges et renforcement des contrôles et sanctions pour mauvaise transmission ou absence de transmission d'informations à l'Observatoire	188
• <i>Article 10 bis L</i> Rapport au Parlement sur l'application de la réforme du crédit renouvelable	191
• <i>Article 10 bis M</i> Rapport au Parlement sur l'application de la législation en matière de commercialisation des contrats obsèques	192
• <i>Article 10 bis</i> (Article L. 121-35-1 [nouveau] du code de la consommation) Sanction en cas de manquement à la réglementation relative aux ventes avec primes	193

• <i>Article 10 ter</i> (Article L. 121-85-1 [nouveau] du code de la consommation) Sanction en cas de manquement à la réglementation relative aux contrats de service de communications électroniques	194
• <i>Article 10 quater</i> (Article L. 141-3 du code de la consommation) Transmission au tribunal de commerce de certaines informations par la DGCCRF	195
• <i>Article 10 quinquies</i> (Article L. 211-17-1 [nouveau] du code de la consommation) Disposition relative à la fourniture de services dans le secteur automobile	195
• <i>Article 10 sexies</i> (Article L. 215-1 du code de la consommation) Possibilité offerte à la DGCCRF de recevoir des juges d’instruction des commissions rogatoires	196
• <i>Article 10 septies</i> (Article L. 215-3 du code de la consommation) Possibilité offerte aux agents de la DGCCRF de relever l’identité de personnes contrôlées	197
• <i>Article 10 octies</i> (Article L. 215-3-1 du code de la consommation) Possibilité offerte à la DGCCRF de communiquer des informations à l’Autorité de sûreté nucléaire ou à l’Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire	199
• <i>Article 10 nonies</i> (Articles L. 215-1-1 et L. 217-10 du code de la consommation) Possibilité offerte aux agents d’exercer leurs pouvoirs d’enquête en matière de conformité et de sécurité sur l’ensemble du territoire national et sanction pénale en cas d’obstruction à leur action	200
• <i>Article 10 decies</i> Désignation des représentants des consommateurs et des associations de consommateurs dans les commissions administratives consultatives	201
• <i>Article 10 undecies</i> (Article L. 3262-7 du code du travail) Dématérialisation des titres-restaurant	203
• <i>Article 10 duodecies</i> (Articles L. 621-8-2 [nouveau], L. 654-21 à L. 654-23 du code rural et de la pêche maritime) Contrôle administratif des données de prix transmises par les abattoirs	204
• <i>Article 11</i> Habilitation à transposer par ordonnance la directive communautaire 2009/110 « monnaie électronique »	207
• CHAPITRE III Création d’une action de groupe fondée sur l’adhésion volontaire	208
• <i>Article 12 (nouveau)</i> (Article L. 411-2, chapitre II du livre IV [nouveaux] du code de la consommation et article L. 211-15 [nouveau] du code de l’organisation judiciaire) Création d’une action de groupe fondée sur l’adhésion volontaire	208
ANNEXE I LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	211
I. AUDITION DEVANT LA COMMISSION	211
II. AUDITIONS DEVANT LE GROUPE DE TRAVAIL	211

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est saisi du projet de loi renforçant les droits, la protection et l'information des consommateurs, adopté par l'Assemblée nationale en octobre dernier. Constitué à l'origine de **11** articles, ce texte est passé à **29** articles après son examen en commission puis à **56** en séance publique.

Au terme de ce processus, commencé en juillet dernier, le texte transmis au Sénat traite de sujets très divers, des ventes au déballage de fruits et légumes aux frais funéraires en passant par les soins esthétiques.

Cet accroissement, qui affaiblit quelque peu la cohérence du texte, témoigne à l'évidence de l'insuffisance des mesures contenues dans le projet de loi initial, dans un contexte de stagnation du pouvoir d'achat depuis 2007 et de hausse des dépenses contraintes, ces dernières représentant désormais près de la moitié du budget des ménages mode+stes.

Il est également le signe que, sur un certain nombre de sujets, les lois adoptées au cours du quinquennat (modernisation de l'économie, modernisation de l'agriculture, réforme du crédit à la consommation) n'ont pas produit tous les effets escomptés. Le renforcement de la concurrence ne suffit pas, à lui seul, à faire augmenter le pouvoir d'achat des Français.

Si un certain nombre de droits reconnus aux consommateurs sont théoriquement renforcés dans le texte transmis au Sénat, votre commission s'interroge sur l'impact réel de certaines mesures, dans un contexte marqué par **l'affaiblissement de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)**.

En dépit de ce contexte, votre rapporteur a abordé ce texte dans un esprit constructif, ne souhaitant pas laisser passer une occasion **d'améliorer les droits des consommateurs, objectif évidemment partagé** par les membres du groupe de travail qu'il a souhaité associer aux auditions nombreuses organisées sur ce texte¹. Il estime que, de ce point de vue, le présent projet de loi est critiquable **non par ce qu'il contient mais par ce qu'il ne contient pas**.

C'est pourquoi il a souhaité enrichir substantiellement le texte afin de lui donner une portée immédiatement perceptible pour les ménages. Votre commission a donc adopté, à son initiative, des mesures volontaristes pour

¹ *Étaient membres du groupe de travail : MM. Claude Bérit-Débat, Yannick Vaugrenard, Joël Labbé, Gérard Cornu, Michel Houel, Robert Tropéano, Mmes Elisabeth Lamure, Valérie Létard et Evelyne Didier.*

faire réellement baisser les dépenses contraintes des ménages dans trois postes-clés : le logement, l'énergie et la téléphonie mobile.

Afin d'améliorer l'effectivité des droits des consommateurs, elle a également introduit dans le texte, à l'initiative de Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure au nom de la commission des lois, **un dispositif instaurant la possibilité d'une action de groupe.**

Du fait de la diversité des domaines abordés, votre commission a décidé de déléguer à la commission des lois, saisie pour avis, l'examen des dispositions relevant de sa seule compétence. 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*. Sur la proposition de sa rapporteure, votre commission a adopté ses amendements et suivi son avis sur les amendements déposés sur ces articles.

Au cours de sa réunion du mercredi 7 décembre, la commission a adopté 129 amendements dont 30 émanant de l'opposition sénatoriale.

Après avoir rappelé le contexte dans lequel il s'inscrit, le présent rapport détaillera le contenu du projet de loi et présentera les modifications adoptées par votre commission.

EXPOSÉ GÉNÉRAL

I. LA DÉFENSE DES INTÉRÊTS DU CONSOMMATEUR : UN ÉCART ENTRE LES DISCOURS ET LES FAITS

Votre rapporteur estime que le présent projet de loi poursuit un objectif louable et contient plusieurs avancées intéressantes. Toutefois, les solutions qu'il propose ne sont pas à la hauteur des enjeux et des attentes des Français. Cela tient tout à la fois à la **timidité** de certaines dispositions, à **l'omission** de thèmes majeurs et, plus largement, aux **contradictions** qui peuvent exister avec l'orientation générale de la politique économique mise en œuvre par le Gouvernement depuis le début du quinquennat.

A. UN TEXTE QUI ENTEND CIBLER LES DÉPENSES CONTRAINTES, EN FORTE CROISSANCE POUR LES MÉNAGES

Si les dépenses contraintes sont devenues un sujet majeur pour nos concitoyens, leur définition dans le présent texte apparaît fluctuante et conduit à placer hors champ des questions importantes pour les consommateurs sans argument véritablement convaincant.

1. Les dépenses contraintes : un thème à fort enjeu économique et politique

La première partie du projet de loi « Droits, protection et information des consommateurs » vise à renforcer les droits des consommateurs dans des secteurs précis comme la distribution alimentaire, l'immobilier, l'énergie, les télécommunications ou encore le secteur de la santé. Les secteurs ainsi ciblés correspondent à ce que le Gouvernement qualifie de « **dépenses contraintes** ».

Desserrer l'étau des dépenses contraintes, particulièrement dans le domaine du logement, doit effectivement être aujourd'hui un des axes de l'action économique à mettre en œuvre pour répondre aux attentes légitimes de nos concitoyens en matière de pouvoir d'achat.

Cette notion a en effet pris une grande importance dans la deuxième moitié des années 2000, parce qu'elle contribue à expliquer l'écart croissant constaté entre la mesure objective du pouvoir d'achat par les instituts de

statistique et sa perception subjective par les consommateurs. Si cet écart a toujours existé, on observe que les ménages, depuis plusieurs années, ont tendance à **sous-évaluer de plus en plus fortement leurs gains objectifs de pouvoir d'achat**.

Une des explications de ce paradoxe est que la perception subjective du pouvoir d'achat se construit en fonction de la part « arbitrale » de leurs revenus. Or, cette part ne cesse de diminuer du fait de la hausse structurelle des dépenses contraintes dans leur budget. En réduisant les choix de consommation, ces dépenses affectent donc directement la perception que les ménages se font de leurs disponibilités financières.

Si ce phénomène touche l'ensemble des ménages depuis plus de trente ans, il est cependant très marqué dans le budget des personnes aux revenus modestes ou intermédiaires. Ainsi, en 1979, les dépenses contraintes représentaient environ **un cinquième** du budget des ménages et ce quel que soit leur niveau de revenu. Un quart de siècle plus tard, en 2005, cette part atteint **48 %** pour les ménages pauvres (+ 24 points), **38 %** pour les classes moyennes inférieures (+ 17 points), mais seulement **27 %** pour les ménages à haut revenu (+ 7 points)¹. **Les gains objectifs de pouvoir d'achat, en bas de l'échelle des revenus, sont donc de plus en plus accaparés par les dépenses contraintes, avec pour conséquence que le pouvoir d'achat du revenu arbitral y progresse aujourd'hui très lentement, voire, certaines années, diminue.**

C'est évidemment un enjeu économique et politique fort que de s'interroger sur les causes de cette croissance considérable des dépenses contraintes pour essayer de l'atténuer ou de l'inverser. Force est de constater cependant que l'approche de cette question dans le présent projet de loi se caractérise par une **excessive timidité dans plusieurs postes-clé de dépenses comme le logement, l'énergie ou les télécommunications**.

2. Une définition de l'objet du texte à géométrie variable, qui exclut des questions majeures

Stricto sensu, les dépenses contraintes se limitent uniquement aux dépenses pré-engagées, c'est-à-dire celles dues par les ménages en vertu d'un contrat ou au titre d'un abonnement.

On y inclut généralement les dépenses liées au logement (loyers, remboursements de prêt immobilier, charges telles que l'eau, le gaz, l'électricité), les assurances à caractère obligatoire (liées au logement, à la santé, aux transports), le coût des services de télécommunication (téléphonie, internet) et les divers remboursements de crédits (hors résidence principale).

¹ Source : Credoc, « Les classes moyennes sous pression », *Consommation et modes de vie*, mars 2009.

Dans le projet de loi cependant, l'expression « dépenses contraintes » est prise dans un sens plus large, qui inclut également certaines dépenses qu'on pourrait qualifier d'incontournables, telles que l'alimentation (les grandes surfaces à dominante alimentaire sont visées par l'article 1^{er}) ou la santé (produits d'optique-lunetterie traités à l'article 6). Là où le Gouvernement parle de dépenses contraintes, il vaudrait donc mieux en réalité parler de **dépenses non arbitrables**, c'est-à-dire de dépenses pour lesquelles les consommateurs ne disposent, au moment de les effectuer, que de peu ou aucune marge de manœuvre.

Ce n'est pas par un souci excessif de rigueur sémantique que votre rapporteur prend le temps de préciser ces notions, c'est parce que **le flottement constaté quant à l'emploi des termes affecte directement l'objet du texte**. On a pu observer en effet, lors des débats à l'Assemblée nationale, que le Gouvernement, au gré de ses convenances, fondait ses avis tantôt sur une conception restrictive, tantôt sur une conception large des dépenses contraintes. Ainsi, comme on vient de le voir, il a décidé d'inclure dans le champ du texte les dépenses liées à l'alimentation et à la santé, alors qu'il ne s'agit pas de dépenses juridiquement « pré-engagées ». En revanche, il a choisi d'exclure celles liées aux transports et véhicules, aux services financiers et aux réparations à domicile, alors qu'il s'agit de dépenses souvent incontournables et qui sont, de surcroît, sources de litiges récurrents pour les consommateurs (ces trois secteurs représentent respectivement 12 %, 5 % et 17 % des réclamations reçues par la DGCCRF).

Plus largement, la conviction de votre rapporteur est que ce recours, au demeurant fluctuant, à la notion de dépenses contraintes n'est en définitive qu'une manière, pour le Gouvernement, de s'opposer à la réouverture de certains débats de fond, afin de ne pas remettre en cause les précédentes réformes du quinquennat¹.

Pourtant, votre rapporteur estime que **certaines questions, intéressant la protection et le pouvoir d'achat des consommateurs, n'ont pas été réglées de manière satisfaisante jusqu'à présent**. On peut citer notamment la formation des prix agricoles et alimentaires (thèmes pourtant centraux de la LME et de la LMAP), **la prévention du surendettement des ménages et l'action collective des consommateurs**. La question des règles d'urbanisme commercial (au cœur des discussions de la LME et de la proposition de loi « urbanisme commercial » actuellement bloquée à l'Assemblée nationale en raison de l'opposition du Gouvernement) n'est pas non plus tout à fait étrangère à ce texte.

¹ Loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie (LME), loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche (LMAP), loi n° 2010-737 du 1^{er} juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation.

B. LUTTER CONTRE LA VIE CHÈRE PAR UNE POLITIQUE DE LA CONCURRENCE : DES LIMITES ÉVIDENTES

1. L'intensification de la concurrence : un levier à ne pas négliger, mais qui reste insuffisant

a) Une constante de l'action économique du Gouvernement

Ce projet de loi, comme la série de réformes économiques qui l'ont précédé, est bâti à partir d'un **certain nombre de présupposés économiques conduisant à appréhender la question du pouvoir d'achat principalement sous l'angle de la dépense et des prix, à travers l'équation : « intensification de la concurrence = baisse des prix = hausse du pouvoir d'achat »**. Toutes les réformes économiques conduites au cours du quinquennat qui s'achève ont adopté cette démarche. L'actuel projet de loi s'inscrit de ce point de vue dans la lignée de la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat et de celles du 3 janvier 2008 pour le développement de la concurrence au service des consommateurs, du 4 août 2008 pour la modernisation de l'économie et du 1^{er} juillet 2010 relative à la réforme du crédit à la consommation.

Ainsi, pour mémoire, le titre II de la LME comportait deux réformes emblématiques qui utilisaient le levier de la concurrence pour stimuler le pouvoir d'achat. La première était la **réforme des relations commerciales** : elle a introduit la liberté tarifaire entre les fournisseurs et les distributeurs pour lutter contre le système des marges arrières et ses effets inflationnistes¹. Parallèlement à cette liberté des parties de négocier, la LME procédait aussi au renforcement des sanctions des comportements abusifs en instaurant la notion de « déséquilibre significatif dans les droits et obligations des parties ».

L'autre grande réforme censée dégager du pouvoir d'achat pour les consommateurs était celle de **l'urbanisme commercial**. À travers le relèvement de 300 à 1 000 m² du seuil d'autorisation administrative pour l'implantation des commerces, il s'agissait en effet de faciliter l'entrée sur les zones de chalandises de nouveaux commerces, notamment les magasins de *hard discount*, et ainsi d'intensifier la compétition entre distributeurs.

C'est sur cette même logique concurrentielle que repose l'article 1^{er} du présent projet de loi. Son objectif affiché, à défaut d'être atteint, est de faciliter l'installation de nouveaux concurrents sur les zones de chalandises non pas par la création de surfaces de vente nouvelles, mais en rendant plus simple le changement d'enseigne pour les commerces déjà installés.

Prétendre agir sur le pouvoir d'achat en agissant sur les prix *via* le niveau de concurrence n'est pas absurde. Pour que les baisses de prix permises par le progrès technique et la spécialisation internationale atteignent le

¹ Les lois Dutreil du 2 août 2005 et Chatel du 3 janvier 2008, s'y étaient déjà attaquées sans parvenir à instaurer la transparence des prix des produits de grande consommation.

consommateur final, il faut en effet que les intermédiaires commerciaux n'en captent pas les effets grâce à des rentes de situation monopolistique ou oligopolistique. Sans être la panacée, le levier de la concurrence n'est donc pas à négliger. D'ailleurs, sur la question des réseaux d'affiliation, votre rapporteur l'a actionné bien plus vigoureusement que ne l'a fait le Gouvernement. **Constatant que l'article 1^{er} avait été dénaturé après son passage à l'Assemblée nationale, votre rapporteur en a en effet proposé une réécriture très large** pour le rapprocher au maximum des recommandations formulées par l'Autorité de la concurrence dans son avis de décembre 2010.

b) Des bénéfiques que les consommateurs ont du mal à mesurer en pratique

Un rapport d'information de votre commission, publié fin 2009, concluait déjà, s'agissant de la réforme des relations commerciales que : « *l'impact de la LME en matière de prix reste difficile à analyser* »¹. **Depuis, aucune étude économique n'a permis de mettre en évidence de manière claire la baisse de prix recherchée par la politique de concurrence** que le Gouvernement conduit avec constance depuis cinq ans.

En revanche, les statistiques permettent de mesurer une **tendance très nette à la dégradation du pouvoir d'achat** (qui se définit comme le rapport entre le revenu disponible et le niveau des prix). Après un recul de 0,6 % en 2008 et de 0,2 % en 2010, le pouvoir d'achat par ménage² devrait ainsi baisser de nouveau en 2012 de 0,3 %, après une quasi stagnation en 2009 et en 2011 (respectivement + 0,2 et + 0,3 %) ³.

Au-delà des chiffres, on a aussi l'impression que, de texte en texte, l'ouvrage de l'intensification de la concurrence doit sans cesse être remis sur le métier, parce que les mesures édictées pour contrer des pratiques anti concurrentielles sont très rapidement contournées par certains acteurs de marché. Le cas de la grande distribution est à cet égard exemplaire. De la « loi Galland » de 1996 au présent projet de loi qui aborde le verrouillage de la concurrence sous l'angle des relations contractuelles d'affiliation, en passant par les lois Dutreil de 2003, Chatel de 2008 et la LME, le problème semble se déplacer sans être jamais résolu –de sorte que l'impact à la baisse sur les prix est sans cesse remis à plus tard. La politique de la concurrence apparaît de ce

¹ *Mise en œuvre de la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 : un premier bilan contrasté, Rapport d'information n° 174 (2009-2010) de Mme Élisabeth Lamure, fait au nom de la commission de l'Économie, déposé le 16 décembre 2009.*

² *C'est bien le pouvoir d'achat par ménage qui est pris en compte par les ménages pour savoir si leur situation personnelle s'améliore. Tout autre indicateur statistique ne fait que masquer les insatisfactions sur ce point en les cachant derrière des indicateurs agrégés.*

³ *Selon un communiqué de presse des Cahiers de la Consommation, en date du 22 novembre 2011.*

point de vue être un levier **plutôt fragile** pour conduire une politique du pouvoir d'achat efficace.

2. Une prise en compte insuffisante de la variable revenu

Sans s'étendre outre mesure sur ce point, il convient aussi de rappeler que le pouvoir d'achat est déterminé par l'évolution de deux variables : les prix certes, mais aussi les **revenus**.

Votre rapporteur sait qu'on ne peut pas tout faire dans ce domaine. L'évolution des revenus primaires est en effet déterminée avant tout par l'évolution de long terme du niveau de la productivité. Le faible rythme des gains de productivité réalisés en France depuis plusieurs années impose donc mécaniquement une limite relativement basse à la croissance des revenus. Relever cette limite est certes possible, mais passe par une action longue sur des facteurs structurels, notamment à travers des investissements dans la recherche et dans l'éducation. Il ne suffit donc pas d'annonces fracassantes, comme celle concernant la prime de 1000 euros (somme que très peu de salariés ont finalement perçue) pour faire augmenter les salaires.

Pourtant, si, en matière de salaires et de revenus, tout ne dépend pas de l'action publique, des leviers d'action existent. Pour une augmentation donnée de la richesse nationale, on peut en effet envisager des schémas très différents pour répartir le surcroît de richesses. L'État ne peut certes pas décréter une augmentation générale et immédiate des revenus, mais il peut orienter les règles de répartition de la richesse produite pour que celle-ci ne se concentre pas dans les mains d'un petit nombre.

Or, que constate-t-on depuis dix ans en France ? Une augmentation considérable des inégalités salariales sous l'effet de la croissance extrêmement dynamique des hauts salaires (notamment dans les secteurs du conseil et de l'assistance, des activités financières et du commerce de gros) alors que les salaires de la grande majorité des Français progressent à grand peine¹. On assiste également à une augmentation considérable des inégalités de patrimoine. En 2010, le patrimoine moyen détenu par les 10 % des ménages les mieux dotés est ainsi 35 fois plus élevé que celui détenu par les 50 % de ménages les moins dotés, alors que ce rapport était seulement, si l'on peut dire, de 32 en 2004².

Votre rapporteur estime indispensable de rappeler ces orientations lourdes de la politique du Gouvernement, et leurs conséquences économiques et sociales, afin de **replacer dans son contexte général l'actuel projet de loi sur l'information et la protection des consommateurs. Malgré les avancées**

¹ INSEE Première, « Les très hauts salaires du secteur privé », avril 2010.

² INSEE Première, « Les inégalités de patrimoine s'accroissent entre 2004 et 2010 », nov. 2011.

qu'il comporte, il ne constitue en effet pas une réelle inflexion de la ligne suivie.

Il est évident, de surcroît, que l'engagement, depuis quelques mois, dans une politique d'austérité budgétaire comme la France en a rarement connue va accentuer fortement la dégradation du pouvoir d'achat dans les mois à venir.

C. PROTÉGER LE CONSOMMATEUR EN AFFAIBLISSANT LA DGCCRF : INCONSÉQUENCE OU HYPOCRISIE ?

Une autre contradiction majeure doit être soulignée : celle existant entre la volonté affichée par le Gouvernement de renforcer les droits des consommateurs et l'application méthodique avec laquelle, au nom de la RGPP, il affaiblit l'un des principaux outils de défense des consommateurs, à savoir la DGCCRF.

1. La protection du consommateur : droits formels et droits réels

Comme le droit du travail, le droit de la consommation régit une relation contractuelle substantiellement déséquilibrée où l'une des parties se trouve en position de faiblesse par rapport à l'autre. L'asymétrie d'information sur la qualité des produits et sur les règles juridiques encadrant l'échange, notamment en ce qui concerne les droits et obligations des contractants, ainsi que l'inégale surface financière du vendeur et de l'acheteur placent en effet le consommateur en **situation structurelle de vulnérabilité**. Partant de ce constat, le droit de la consommation est conçu comme un droit correcteur d'une inégalité de fait, un droit qui impose des obligations renforcées à la partie en position de force et confère des droits étoffés à la partie en situation de faiblesse.

Comme le droit du travail, le droit de la consommation est confronté cependant de manière particulièrement aiguë à la **question de son effectivité**. Les droits créés doivent en effet être exercés. Or, sans soutien institutionnel, le consommateur, isolé, risque fort de ne pas bien connaître ses droits, de ne pas avoir les moyens de les défendre ou d'être dissuadé de les faire respecter si cela engendre pour lui des coûts supérieurs au préjudice dont il est victime.

Comme le droit du travail, le droit de la consommation n'a donc de sens que si la **production normative s'accompagne de la mise en place d'institutions spécifiques** chargées d'épauler la partie en situation de faiblesse en contrôlant les pratiques professionnelles, en rappelant les normes, en prévenant les abus et, le cas échéant, en les corrigeant et en les sanctionnant. Si ces institutions de contrôle et de sanction n'existent pas, ou si

elles ne disposent pas des moyens de fonctionner correctement, les droits créés restent lettre morte.

2. La DGCCRF, victime de la révision générale des politiques publiques

C'est précisément à ce niveau qu'apparaissent des doutes sérieux quant à la sincérité des annonces du Gouvernement en matière de défense des consommateurs. D'un côté, celui-ci prétend créer des droits nouveaux et sauvegarder le pouvoir d'achat. De l'autre, on voit, année après année, diminuer les moyens financiers et humains de la DGCCRF, alors même qu'elle est la principale garante de l'effectivité des contrôles et du respect des règles. Il y a là **une contradiction de fond entre les discours et les actes**.

À cet égard, le récent rapport pour avis de votre commission sur la mission budgétaire « Économie¹ » fournit un diagnostic détaillé sur l'évolution en ciseau des missions et des moyens de la DGCCRF et pointe les difficultés qui en découlent. Entre 2008 et 2012, les effectifs de cette administration sont en effet passés de 3 562 à 3 053 agents, soit **une baisse de 15 %**, alors que, dans le même temps, le champ de ses obligations de contrôle ne cesse de s'étendre sous l'effet du droit interne et du droit européen. Le recul des effectifs s'accompagne sans surprise d'une baisse sensible et inquiétante du nombre de contrôles. En 2006, dernière année avant que ne s'amorce la tendance à la baisse des effectifs, on dénombrait ainsi un million de contrôles. En 2010, on n'en compte plus que 870 000 (- 13 %).

Si les suites à visée dite pédagogique données à ces contrôles, à savoir les simples rappels à réglementation pour les manquements mineurs, sont en très forte augmentation (+ 53 %) sur la période, les suites dites correctives ou répressives² sont, elles, en fort recul. Elles passent de 31 309 en 2007 à 28 159 en 2010 (- 10 %). Enfin, certains indices suggèrent que la réorganisation des services déconcentrés de la CCRF, particulièrement au niveau départemental, a conduit à une désorganisation et à une perte d'efficacité du travail des agents sous l'effet de leur marginalisation au sein des nouvelles équipes pluridisciplinaires.

¹ Evelyne Didier, mission « Économie » (Projet de loi de finances pour 2012), avis numéro 111 Tome III, fait au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, pp. 25-36.

² Autrement dit les mesures coercitives de police administrative et les suites judiciaires.

3. Des alibis commodes mais peu convaincants

Pour justifier le régime imposé à la DGCCRF, le Gouvernement explique que celle-ci, comme les autres services de l'État, doit participer à l'effort commun.

Si personne ne conteste la nécessité d'un effort vigoureux de maîtrise des comptes, il faut cependant rappeler quelques ordres de grandeur pour cadrer le débat. Depuis 2009, la Révision générale des politiques publiques (RGPP) a privé la DGCCRF d'une trentaine de millions d'euros par an¹, ce qui suffit à placer en état de congestion cette administration essentielle à l'intérêt général. Dans le même temps, 1,8 milliard d'euros bruts par an ont été restitués aux ménages les plus riches grâce à la réforme de l'impôt de solidarité sur la fortune votée avant l'été, soit 60 fois plus.

L'affaiblissement de la DGCCRF n'est donc pas une fatalité, mais la conséquence de choix conduisant à gripper le fonctionnement de certains services publics vitaux pour l'avenir du pays.

II. LE TEXTE INITIAL

Le projet de loi « Droits, protection et information des consommateurs » déposé à l'Assemblée nationale le 1^{er} juin 2011 comportait **onze articles** regroupés en deux chapitres. Dans le **premier chapitre** sont regroupées des mesures sectorielles, relatives aux droits des consommateurs dans des domaines précis.

L'**article 1^{er}** crée un nouveau titre dans le code de commerce relatif aux conventions d'affiliation entre un commerçant indépendant et un réseau de distribution afin de mettre un terme aux obstacles à la mobilité constatés par l'Autorité de la concurrence dans son avis du 7 décembre 2010.

L'**article 2** comprend de nombreuses dispositions relatives à la protection des consommateurs dans le secteur immobilier, de l'hébergement collectif des personnes âgées et des services à domicile et prévoit notamment :

– qu'à défaut de restitution dans le délai légal (2 mois) du dépôt de garantie, le solde de celui-ci dû au locataire est majoré de 10 % du loyer mensuel par mois de retard ;

– un dispositif d'action en diminution du loyer en cas d'inexactitude ou d'absence de mention de la surface habitable dans le contrat de location :

¹ C'est, entre 2009 et 2012, le volume de la baisse de crédits budgétaires subie par la DGCCRF. Cela représente une diminution annuelle d'environ -13% de ses moyens financiers.

– des dispositions relatives aux agences immobilières, qui devront notamment indiquer, dans les conventions conclues avec leurs clients, leur appartenance à un réseau d'échange d'informations ;

– des mesures sur les services d'aide et d'accompagnement à domicile, en interdisant notamment aux maisons de retraite de facturer des prestations non délivrées en raison du décès de leurs clients.

L'**article 3** améliore la protection et l'information des consommateurs en matière de communications électroniques :

– en rendant contraignants les engagements pris par la Fédération française des télécoms en septembre 2010 (harmonisation des motifs de résiliation sans pénalité, offres sans engagement, encadrement des frais de résiliation, déverrouillage gratuit des terminaux trois mois après leur acquisition, outil de calcul des frais de résiliation) ;

– en avançant des mesures complémentaires (offres sans voix destinées aux personnes handicapées, espace sécurisé sur internet, proposition annuelle d'une offre adaptée aux besoins, dispositif d'alerte et de blocage, encadrement de l'utilisation commerciale du terme « illimité »).

L'**article 4** précise le régime des contrats de fourniture d'électricité et de gaz naturel. Il complète la liste des informations devant être communiquées au client, exige des conseils tarifaires personnalisés de la part du fournisseur, précise le mode d'envoi des relevés de consommation et prévoit un mécanisme d'alerte en cas de modification anormale du montant facturé.

L'**article 5** a trait à la création d'un tarif social pour l'internet à haut débit, qui permette aux foyers les plus modestes d'accéder à ce service dans des conditions attractives.

L'**article 6** concerne la consommation dans le secteur de la santé :

– il rend possible la rétractation pour l'achat à distance des produits d'optique-lunetterie bien qu'il s'agisse de biens confectionnés selon les spécifications du consommateur ou nettement personnalisés ;

– répondant à la procédure d'infraction (2005/5070) entamée à l'encontre de la France par la Commission européenne et à l'arrêt « Ker Optika », rendu par la Cour de Justice de l'Union européenne en décembre 2010, il autorise également la vente à distance de lentilles correctrices tout en l'assortissant de garanties (communication de l'ordonnance lors de la première délivrance, mise à disposition par le commerçant d'un opticien-lunetier qualifié apte à répondre à toute demande d'information ou de conseil).

L'**article 6** traite aussi de la concurrence dans le secteur de l'assurance-santé. Afin de la renforcer, il rend plus aisée la résiliation de ce type de contrat (généralisation de la faculté de résiliation annuelle et alignement de la **durée** de préavis sur la durée de droit commun de deux mois). Par ailleurs, les obligations d'information relatives aux facultés de résiliation (issues de la loi n° 2005-67 du 28 janvier 2005 dite « loi Châtel »)

sont étendues aux contrats d'assurance maladie collectifs à adhésion facultative autres que ceux souscrits par l'employeur.

Le **second chapitre** du projet de loi aborde des questions plus transversales.

L'**article 7** étend la protection des indications géographiques aux produits artisanaux ou industriels.

L'**article 8** a pour objet de renforcer la protection et l'information du consommateur en matière de démarchage et de vente à distance à toutes les étapes de la relation commerciale.

L'**article 9** rend obligatoire l'information des consommateurs sur l'existence d'une garantie légale de conformité et d'une garantie des vices cachés, et précise que, pour qualifier une omission d'information de « *trompeuse* », le juge doit tenir compte des mesures prises par le professionnel pour mettre ces informations à disposition du consommateur.

L'**article 10** sanctionne les infractions et manquements à l'information précontractuelle du consommateur, étend l'habilitation et les pouvoirs de la DGCCRF, tout en renforçant l'action contre les clauses abusives, que le juge pourra écarter d'office et dont la DGCCRF et les associations de consommateurs agréées pourront demander la suppression dans tout contrat identique.

Enfin, l'**article 11** autorise le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance :

– les dispositions nécessaires à la transposition de la directive 2009/110/CE concernant l'accès à l'activité des établissements de monnaie électronique et son exercice ainsi que la surveillance prudentielle de ces établissements ;

– les mesures permettant, d'une part, de rendre applicables, avec les adaptations nécessaires, les dispositions de cette ordonnance en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna, pour celles qui relèvent de la compétence de l'État et, d'autre part, de procéder aux adaptations nécessaires en ce qui concerne les collectivités de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le texte a été examiné par la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale le 6 juillet 2011, puis en séance publique du 11 octobre. Il est passé de **11 articles dans le texte initial à 29 articles dans le texte de la commission, puis à 56 articles** dans celui transmis au Sénat.

Si certains articles ont été utilement complétés, force est de constater que, sur d'autres, le texte a été **affaibli** par l'Assemblée nationale. En outre, de nombreux **ajouts** ont été effectués par les députés.

1. Des modifications parfois substantielles apportées aux articles du texte initial

L'**article 1^{er}**, à la suite d'une série d'amendements du rapporteur soutenus par le Gouvernement, s'est éloigné de l'esprit du texte initial. Les règles fixées pour limiter les obstacles juridiques au changement d'enseigne ont été assouplies (ambiguïté sur la nature de la convention d'affiliation, réintroduction de la tacite reconduction, report de l'entrée en vigueur du dispositif à sept ans, etc).

L'**article 2** a fait l'objet de **58** amendements en commission des affaires économiques. Deux mesures adoptées paraissent inopportunes :

- l'instauration d'une grille de vétusté qui devra figurer dans le contrat de location, pour le secteur locatif privé ;
- la remise en cause du mandat exclusif.

Les autres modifications constituent des avancées sur des points importants pour la vie des locataires, dont les associations de consommateurs se sont félicitées lors des auditions. Parmi les plus importantes, on relève :

- un encadrement des règles concernant l'état des lieux ;
- une limitation de la portée de la clause de solidarité figurant dans un contrat de colocation ;
- l'extension aux locations meublées de la liste des clauses abusives prévue par la loi de 1989 ;
- la fixation à deux mois, contre trois mois dans le droit commun, de la durée de préavis dans les zones où le marché locatif est tendu ;
- la restitution intégrale du dépôt de garantie en cas d'absence d'état des lieux.

Vingt amendements ont aussi été adoptés à l'article 2 lors de l'examen du texte en séance. On doit relever notamment :

- la création d'une sanction en cas de demande illégale de transmission de documents formulée par le bailleur au locataire ;
- l'extension aux locations meublées de l'obligation de réalisation d'un état des lieux ;
- la limitation de l'effet des clauses d'exclusivité à une durée de trois mois ;

– la transmission aux agences régionales de santé (ARS) de certaines informations permettant le suivi des tarifs d'hébergement des établissements d'accueil des personnes âgées en perte d'autonomie.

L'**article 3** a été enrichi, lors de l'examen par la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, à l'initiative du rapporteur essentiellement, pour :

– étendre au secteur de la téléphonie fixe l'obligation de proposer une offre sans engagement ;

– obliger les opérateurs à distinguer, dans leurs offres, le prix des terminaux de celui des abonnements, et à proposer une offre sans terminal pour les mêmes services ;

– supprimer la disposition permettant aux opérateurs de facturer des frais engagés pour la mise en service à l'occasion de la résiliation ;

– contraindre les opérateurs à mettre en ligne des profils de consommation standardisés et des outils de calcul des frais de résiliation dans des espaces sécurisés ;

– obliger les opérateurs à informer leurs clients, une fois par an au moins, qu'ils se tiennent à leur disposition pour étudier l'offre la mieux adaptée à leur profil ;

– permettre aux consommateurs de paramétrer eux-mêmes les dispositifs d'alerte et de blocage ;

– accroître la transparence dans l'énoncé des restrictions et exclusions concernant les offres illimitées.

En séance publique, l'Assemblée nationale a par ailleurs adopté un amendement améliorant la lisibilité tarifaire des services de communication électronique prépayés.

L'**article 4**, relatif aux contrats de fourniture de gaz et d'électricité, a été modifié par les députés qui ont notamment :

– prévu que devraient figurer, dans l'offre de fourniture, les prix des produits et services à la date de l'offre et non à la date d'effet du contrat ;

– indiqué qu'il pouvait être dérogé à la règle selon laquelle le consommateur n'est engagé que par sa signature, dans le cas où celui-ci emménage dans un site.

A l'**article 5**, la commission des affaires économiques a, à l'initiative de Mme Corinne Erhel, rendu obligatoire la conclusion de conventions visant à proposer une offre sociale d'accès à internet, là où le texte du projet de loi prévoyait qu'elle n'était que facultative.

L'**article 7** a été complété pour permettre aux collectivités locales de protéger leur nom en s'opposant, devant l'Institut national de la propriété

industrielle (INPI), à l'enregistrement d'une marque qui porterait atteinte à leur nom, à leur image ou à leur renommée.

L'**article 8** a fait l'objet d'amendements nombreux tendant à :

– durcir l'obligation d'information qui incombe au vendeur en matière de garantie, aussi bien au stade précontractuel que dans la phase d'exécution du contrat ;

– raccourcir le délai de remboursement de trente à quatorze jours pour le consommateur qui exerce son droit de rétractation à l'occasion d'une vente à distance ;

– étendre l'exclusion du droit de rétractation aux œuvres immatérielles téléchargées et aux logiciels ne constituant pas l'accessoire indispensable d'un bien ou d'un service ;

– majorer de plein droit de 10 % le montant remboursé par le vendeur qui ne respecte pas la date limite de livraison à laquelle il s'était engagé, si le consommateur demande la résolution de la vente ;

– raccourcir de trente à quinze jours le délai de remboursement des sommes versées en cas d'indisponibilité du bien ou du service commandé pour le consommateur qui le demande ; majorer de plein droit de 10 % ces sommes si ce remboursement n'intervient pas dans le délai imposé ;

– assouplir les obligations qui incombent au vendeur dans le cas particulier des ventes de produits en réunions organisées par le vendeur à son domicile ou au domicile d'un consommateur volontaire : le vendeur pourra être payé immédiatement lors des ventes en réunion de type Tupperware ; pour autant, le droit de rétractation et l'obligation corrélative de remboursement qui incombe au vendeur sont maintenus.

A l'**article 9**, les députés ont précisé l'obligation d'information précontractuelle, tout en l'étendant à de nouveaux thèmes. Ils ont notamment prévu que :

– le transporteur aérien informe le voyageur qu'en cas de renoncement à voyager sur un vol après réservation confirmée, il conserve le droit au remboursement, dans un délai de trente jours maximum, des taxes, redevances aéroportuaires et autres frais dont l'exigibilité est liée à l'embarquement effectif du passager ;

– le consommateur est informé du montant de la rémunération pour copie privée d'œuvres ouvrant droit au versement de droits d'auteur.

A l'**article 10**, les députés ont étendu le champ du contrôle exercé par la DGCCRF :

– ils ont inclus dans l'obligation d'informer le consommateur les dispositions de quatre règlements européens relatifs aux droits des passagers des transports ferroviaires, aériens, maritime et fluvial, ainsi que des transports par autocar – et assorti cette obligation nouvelle d'une amende administrative ;

– ils ont étendu le contrôle en matière de crédit à la consommation à l'ensemble des règles issues de la loi n° 2010-737 du 1er juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation ;

– ils ont prévu que la DGCCRF contrôlerait l'application de l'article 22-2 de la loi du 6 juillet 1989 sur les rapports locatifs, qui établit une liste de pièces que le bailleur ne peut demander au candidat à la location.

Les députés ont étendu le champ des sanctions administratives en :

– créant une sanction en cas de surtaxe du numéro de téléphone mis à la disposition du consommateur pour obtenir la bonne exécution de sa commande ou le traitement d'une réclamation ;

– sanctionnant d'une amende administrative la présence de clauses « irréfragablement » abusives dans les contrats de consommation entre un consommateur et un professionnel ;

Ils ont également confié à la DGCCRF la faculté d'assortir ses injonctions d'une mesure de publication.

2. De nombreux ajouts dans des domaines très divers

L'article 1^{er} *bis* A, introduit sur proposition de Mme Catherine Vautrin, avec avis favorable du rapporteur et avis de sagesse du Gouvernement, concerne les délais de paiement. D'une part, il transpose la directive 2011/7/UE du 16 février 2011 concernant la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales. D'autre part, il rend possible la prolongation, au-delà du 31 décembre 2012, des accords interprofessionnels dérogatoires aux règles sur les délais de paiement sous certaines conditions, notamment le caractère saisonnier particulièrement marqué de l'activité.

L'examen des articles 1^{er} *bis* et 1^{er} *ter*, qui portent sur les procédures de saisine et les règles de prescription relatifs à l'Autorité de la concurrence, a été délégué au fond à la commission des lois, de même que celui de l'article 2 *bis* A relatif aux sociétés d'attribution d'immeubles en jouissance à temps partagé

L'article 2 *bis* B, introduit en séance publique, prévoit que lorsque l'exécution de travaux d'amélioration engendre une réduction des charges locatives, le propriétaire peut bénéficier d'une majoration de loyer à hauteur de 50 % de cette réduction de charges.

L'article 2 *bis*, introduit en commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, porte sur les conditions suspensives des contrats de construction de maisons individuelles.

L'article 3 *bis* vise à améliorer la loyauté et la transparence de la tarification des services à valeur ajoutée (SVA) délivrés par SMS, et plus

particulièrement par des SMS surtaxés payés, non lors de leur émission, mais lors de leur réception.

L'**article 4 bis** précise le régime juridique des contrats souscrits par les consommateurs pour la fourniture de gaz de pétrole liquéfié (GPL) en vrac.

L'**article 5 bis A**, issu d'un amendement socialiste adopté en séance publique, tend à améliorer la concertation locale autour des projets d'implantation d'antennes-relais de téléphonie mobile, en généralisant les instances de concertation départementales (ICD), notamment dans les situations de blocage.

L'**article 5 bis**, introduit par la commission des affaires économiques, supprime l'obligation pour le directeur ou le gérant d'un établissement d'optique-lunetterie d'être lui-même opticien-lunetier et impose aux opticiens-lunetiers d'être en possession d'une ordonnance en cours de validité pour délivrer des verres correcteurs.

L'**article 6 bis A**, adopté à l'initiative du Gouvernement, vise à encadrer les activités de soin à visée esthétique.

L'**article 6 bis**, introduit par Mme Annick Le Loch complète la liste des motifs de résiliation sans délai prévus par le code des assurances et le code de la mutualité en ajoutant un nouveau cas de figure : l'affiliation à titre obligatoire à un contrat collectif « maladie, maternité, accident » dans un cadre professionnel.

L'**article 6 ter**, adopté à l'initiative de Mme Catherine Vautrin, introduit l'obligation de rappeler à l'assuré sa liberté de choix du réparateur-carrossier professionnel avec lequel il souhaite s'engager pour la réparation d'un véhicule endommagé suite à un sinistre garanti.

L'**article 7 bis** rend possible une information sur les conditions d'élaboration des plats servis dans les restaurants.

L'examen de l'**article 7 ter**, relatif au prélèvement sur le compte bancaire d'une personne décédée pour le paiement des frais funéraires, et de l'**article 8 bis A**, qui concerne la lutte contre l'acquisition habituelle de billets de spectacle en vue de les revendre avec une forte marge, a été délégué au fond à la commission des lois. Il en va de même de l'**article 8 ter** relatif au démarchage téléphonique.

L'**article 9 bis** oblige le prestataire de service à communiquer au consommateur ses coordonnées postales ou téléphoniques.

L'**article 9 ter** a pour objet de garantir l'application du régime protecteur contre les clauses abusives dans les contrats proposés par des professionnels, dès lors que le contrat présente un « lien étroit » avec le territoire d'un État membre. Cette disposition introduit ainsi en droit interne le critère énoncé par un arrêt de la Cour de justice de l'UE¹.

¹ Arrêt CJUE du 9 septembre 2004, affaire C-70/03.

L'**article 9 quater** vise à ce que les consommateurs de l'Union européenne bénéficient de la protection du droit communautaire même si le contrat est régi par la loi d'un État non membre de l'UE, dès lors que ce contrat, cependant, présente un « lien étroit » avec le territoire d'un État membre¹.

L'**article 10 bis A** accélère la procédure permettant d'obtenir de la part du maire l'autorisation d'occupation temporaire du domaine public nécessaire pour procéder à des ventes au déballage sur l'espace public. Le maire devra désormais se prononcer sous trois jours ouvrés et l'absence de réponse vaudra autorisation tacite.

L'**article 10 bis B** instaure une sanction administrative contre la pratique consistant à commercialiser des fruits et légumes frais sans bon de commande ou contrat.

L'**article 10 bis C** prévoit la consultation de l'Agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail sur les projets de décret relatif à la conformité et à la sécurité des produits et des services, lorsque ces décrets comportent des dispositions visant à prévenir des risques sanitaires ou nutritionnels.

L'**article 10 bis D** sécurise juridiquement les mesures d'urgence que la Commission européenne peut prendre envers des denrées alimentaires et des aliments pour animaux d'origine communautaire ou importés d'un pays tiers, lorsque ces produits sont susceptibles de constituer un risque sérieux pour la santé humaine, la santé animale ou l'environnement.

L'examen de l'**article 10 bis E**, relatif à la facturation par le prêteur de frais supplémentaires à un crédit immobilier lorsque le consommateur choisit lui-même son contrat d'assurance, a été délégué à la commission des lois.

L'**article 10 bis F** oblige les banques à remettre gratuitement au commerçant un relevé récapitulatif annuel de l'ensemble des postes de frais facturés pour l'encaissement des paiements par carte bancaire.

L'**article 10 bis G** interdit aux auto-écoles d'exiger des frais de restitution du dossier d'inscription et habilite les agents de la DGCCRF à enjoindre aux responsables de ces écoles de supprimer cette clause devenue illicite.

L'**article 10 bis H** corrige une erreur matérielle.

Les **articles 10 bis I, J et K**, introduits à l'initiative de l'ancien ministre de l'industrie, Christian Estrosi, visent à donner à FranceAgrimer la possibilité d'obtenir de la part de la grande distribution les informations nécessaires au calcul des marges nettes, aux fins de transmission à l'Observatoire des prix et des marges des produits alimentaires. Le dispositif

¹ Cette disposition transpose le critère prévu à l'article 7.2 de la directive 1999/44/CE relative à la garantie des biens de consommation.

proposé tend à rendre effective cette obligation, en permettant un contrôle administratif sur les organismes devant effectuer ces transmissions de données (**article 10 bis I**) et en mettant en place une sanction de 15 000 euros d'amende en cas de refus de transmission (**article 10 bis J**).

L'**article 10 bis L** prévoit la remise au Parlement d'un rapport avant mars 2012 sur la réforme du crédit à la consommation, notamment sur la durée maximale de remboursement.

L'**article 10 bis M**, dont l'examen a été délégué à la commission des lois, prévoit la remise au Parlement d'un rapport, avant mars 2012 sur la commercialisation des contrats obsèques.

L'**article 10 bis** étend les sanctions administratives aux cas de violation des règles relatives aux ventes avec primes.

L'**article 10 ter** met en place un régime de sanctions applicables en cas de violation de certaines dispositions du code de la consommation relatives aux contrats de services de communications électroniques.

L'examen de l'**article 10 quater**, relatif aux pouvoirs du président du tribunal de commerce en matière de détection des difficultés des entreprises, a été délégué à la commission des lois.

L'**article 10 quinquies** interdit les pratiques constatées d'exonération de garantie par les concessionnaires automobiles pour les véhicules entretenus par des garagistes qui ne sont pas inscrits dans un réseau de concession. L'**article 10 sexies** étend la possibilité pour les agents de la DGCCRF de recevoir du juge d'instruction des commissions rogatoires.

L'**article 10 septies** octroie la possibilité à certains agents de la DGCCRF d'effectuer des relevés d'identité.

L'**article 10 octies** inclut l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) et l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) dans la liste des personnes auxquelles les agents de la DGCCRF peuvent communiquer les informations qu'ils recueillent dans leur mission de surveillance sur le niveau de contamination radioactive des denrées alimentaires.

L'**article 10 nonies** donne une compétence nationale aux agents de la DGCCRF pour leurs pouvoirs d'enquête relatifs à la conformité et à la sécurité des produits et des services.

L'**article 10 decies** concerne la désignation ministérielle des représentants des consommateurs ou des associations de consommateurs appelés à siéger dans des commissions administratives consultatives autres que le Conseil national de la consommation (CNC).

L'**article 10 undecies** ouvre la possibilité de dématérialiser les chèques-restaurant, afin de renforcer leur attractivité.

L'**article 10 duodecies**, introduit à l'initiative du Gouvernement, habilite des agents de la DGCCRF et de FranceAgrimer à procéder au contrôle

des cotations effectuées dans les abattoirs, qui servent ensuite à informer les acteurs du marché.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Tout en abordant le projet de loi dans un esprit constructif, votre rapporteur a souhaité le modifier en profondeur afin d'atteindre un triple objectif : **conforter les avancées introduites à l'Assemblée nationale, revenir, à l'inverse, sur des ajouts ou des modifications qui affaiblissent le texte et, enfin, introduire des mesures ambitieuses pour réduire le poids des dépenses contraintes et garantir l'effectivité des droits reconnus aux consommateurs.**

A. UNE DÉMARCHE CONSTRUCTIVE

1. Conforter les avancées du texte

Sur un certain nombre de points, votre rapporteur a cherché à améliorer et conforter les mesures contenues dans le texte, et votre commission a ainsi trouvé **des voies de convergences sur un certains points parmi ceux qui suivent.**

- Pour ce qui concerne le **logement** (article 2), votre commission a adopté de nombreux amendements précisant ou renforçant le texte, notamment :

- un **amendement** de votre rapporteur visant à répondre à des remarques formulées par les associations de consommateurs, précisant la sanction en cas de non régularisation des charges locatives et encadrant l'accès du locataire aux pièces justificatives ;

- deux **amendements** identiques de votre rapporteur et de Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure pour avis, visant à ce que, pour ce qui concerne la restitution du dépôt de garantie dans le cas de logements situés dans un immeuble collectif, la provision que peut conserver le bailleur ne puisse excéder un montant défini par décret ;

- un **amendement** présenté par Mme Valérie Létard prévoyant la présence d'un représentant du Fonds de solidarité logement (FSL) au sein de la commission de surendettement.

- S'agissant des dispositions relatives à **l'énergie** (articles 4 et 4 bis), votre commission a adopté :

- sur la proposition de votre rapporteur, un **amendement** précisant que les coûts de la vérification des données ayant donné lieu à une

modification anormale de la facture de gaz ou d'électricité ne sont pas facturés au consommateur de bonne foi ;

– sur la proposition de M. Pierre Hérisson et plusieurs de ses collègues, deux **amendements** prévoyant, d'une part, que les contrats de fourniture de gaz de pétrole liquéfié en vrac doivent prévoir la possibilité, pour le consommateur propriétaire de sa citerne, d'en obtenir l'enlèvement ou la neutralisation sur place et, d'autre part, que les frais de résiliation de ces contrats ne doivent être facturés qu'à hauteur des coûts effectivement supportés au titre de la résiliation.

• Pour ce qui concerne les dispositions relatives à la vente à distance des **produits d'optique-lunetterie (articles 5 bis et 6)**, votre commission a adopté huit **amendements** déposés par M. Gérard Cornu visant à concilier les exigences du droit communautaire, les objectifs de santé publique et les problématiques de démographie médicale. Elle a notamment consacré la réserve d'activité des opticiens-lunetiers et relevé de trois à **cinq** ans la durée pendant laquelle les opticiens-lunetiers peuvent **adapter une prescription de verres correcteurs, afin d'apporter une réponse à la pénurie d'ophtalmologistes que connaissent certaines régions.**

De même, s'agissant de **l'amélioration de l'information pré contractuelle lors des ventes à distance (article 8)**, la commission a consolidé le texte.

Elle a transposé, à l'initiative de Mme Bonnefoy, rapporteure au nom de la commission des lois, la directive n° 2011/83/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 en doublant – de **sept à quatorze jours** – le délai de rétractation dans les contrats de vente à distance. Elle a également **renforcé et harmonisé** les pénalités dans les différents cas de remboursement du consommateur par le professionnel de la vente à distance au-delà du délai prévu par le code de la consommation, en s'alignant sur une majoration de 10 % de la somme due. Enfin, elle a, à l'initiative de la commission des lois, renforcé l'information précontractuelle des consommateurs dans les **foires et salons.**

Pour ce qui concerne le renforcement des pouvoirs de la DGGCCRF (**article 10**), votre commission a adopté neuf **amendements**, dont l'un, présenté par la commission des lois, prévoit la **publication des sanctions administratives** une fois devenues définitives. Cette publicité permettra aux consommateurs d'être informés des agissements illicites des professionnels sanctionnés et donnera ainsi toute sa force à la sanction administrative.

En outre, votre commission a introduit, à l'initiative de M. Henri Tandonnet et plusieurs de ses collègues, **deux articles additionnels 10 bis FA et 10 bis FB** visant à préciser l'information que les banques doivent délivrer au consommateur en cas de rupture du contrat de crédit et à encadrer les agios supplémentaires en cas de dépassement de découvert bancaire autorisé.

Enfin, votre commission a conforté, à l'initiative de votre rapporteur, **l'Observatoire des prix et des marges des produits alimentaires** : le contenu des trois articles introduits à l'Assemblée nationale pour améliorer l'information de l'Observatoire a été maintenu et regroupé en un seul article. La commission a introduit une peine complémentaire de **publicité** en cas de non transmission de données à l'Observatoire (**10 bis I**).

2. Supprimer les dispositions sans rapport avec les droits des consommateurs ou affaiblissant leur protection

Votre commission a adopté des amendements visant à supprimer un certain nombre de dispositions inopportunes du texte. Sur certains points, les députés ont en effet adopté des modifications qui vont à l'encontre de la protection du consommateur. La commission a donc adopté, sur ces articles, des amendements tendant à revenir sur les modifications de l'Assemblée nationale.

- C'est notamment le cas de **l'article 1^{er}** relatif aux conventions d'affiliation dans le secteur de la **grande distribution alimentaire**. La commission a adopté quatre **amendements** de votre rapporteur visant à se rapprocher de l'avis de l'Autorité de la concurrence s'agissant de la nature des conventions d'affiliation, de leur durée maximale et de l'entrée en vigueur du texte. Elle a également proposé d'interdire les droits de priorité dans les contrats, conformément toujours aux préconisations de l'Autorité de la concurrence.

- Elle a en outre adopté un **amendement de suppression**, sur proposition de votre rapporteur et de la commission des lois, l'article **1^{er} bis A**, relatif aux délais de paiement, estimant que son objet s'éloignait de la protection du consommateur *stricto sensu*. Ce dispositif figure au demeurant dans la proposition de loi déposée par M. Jean-Luc Warsmann, député, que le Sénat devrait examiner prochainement.

- S'agissant de **l'article 2**, votre commission a rétabli, en l'encadrant, le **mandat exclusif** supprimé par les députés. Elle a en effet estimé que la remise en cause de ce type de mandat n'était pas justifiée, dans la mesure où elle ne profiterait pas au consommateur et nuirait au dynamisme du secteur.

- Elle a toutefois saisi cette occasion pour mieux encadrer le mandat exclusif en précisant, à l'initiative de son rapporteur, que la convention signée par l'agence immobilière avec le vendeur indiquera de façon détaillée les moyens employés par le mandataire pour mener à bien sa mission. Si les engagements du mandataire ne sont pas respectés, le mandant pourra, à tout moment et sans indemnité, mettre fin à la clause d'exclusivité figurant dans la convention ou mettre fin à cette même convention.

– Elle a également adopté trois **amendements** identiques de votre rapporteur, de Mme Elisabeth Lamure et de M. Gérard Cornu, maintenant la possibilité de prévoir des clauses de reconduction tacite, tout en imposant que les modalités de non reconduction soient mentionnées de façon visible et lisible dans les conventions.

– Toujours à l'article 2, votre commission a **supprimé**, à l'initiative de votre rapporteur et de la commission des lois, les dispositions visant à faire figurer dans le contrat de location une **grille de vétusté**. Votre rapporteur a en effet jugé que ce dispositif pourrait constituer un cadre trop contraignant tant pour les bailleurs que pour les locataires.

• Votre commission a également supprimé **l'article 2 bis B**. Tout en comprenant son objectif – le partage des économies de charges entre locataire et propriétaire pour encourager les travaux de rénovation thermique – votre rapporteur a relevé **qu'il était redondant avec l'article 23-1 de la loi du 6 juillet 1989, introduit par la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion..**

• A **l'article 2 bis**, votre commission est également **revenue**, à l'initiative de votre rapporteur, sur une disposition adoptée par les députés, qui visait à faire de l'absence de retrait du permis de construire ou de recours à son encontre une clause suspensive du contrat de construction d'une maison individuelle.

• Votre commission a, enfin, **supprimé**, à l'initiative de Mme Nicole Bonnefoy, **l'article 10 decies** relatif aux procédures de nomination des représentants d'associations de consommateurs dans certaines commissions consultatives. Cet article n'était pas utile, puisque, dans la plupart des cas, il revient au pouvoir réglementaire de changer les règles de désignation des membres de ces commissions.

B. L'ADOPTION DE MESURES VOLONTARISTES POUR RÉDUIRE LES DÉPENSES CONTRAINTES

Comme il l'a précédemment démontré, votre rapporteur estime que **les mesures proposées par le présent projet de loi sont très en-deçà de ce qu'il faudrait entreprendre pour répondre aux problèmes concrets qui se posent aujourd'hui à nos concitoyens**. Il juge notamment que **trois postes de dépenses contraintes – le logement, l'énergie et la téléphonie mobile – , essentiels pour le pouvoir d'achat des Français, mériteraient une approche plus volontariste**. C'est pourquoi il a proposé à votre commission, qui l'a suivi, des mesures ambitieuses pour réduire les dépenses contraintes dans ces trois domaines.

1. Encadrer les loyers à la relocation et plafonner les frais d'agence

L'envolée des loyers a alourdi considérablement le poids des dépenses liées au logement et rendu illusoire, notamment dans les « zones tendues », le droit au logement, pourtant consacré par la loi. Ainsi, la part moyenne du logement dans le budget des Français est passée de **11 %** en 1960 à **25 %** en 2007 et constitue aujourd'hui l'une de leurs principales préoccupations.

• C'est pourquoi la commission a adopté un **amendement** créant un article additionnel **2 bis AA** afin de freiner l'augmentation des loyers à la relocation. Les études montrent en effet que la hausse des loyers résulte essentiellement de celle des loyers pratiqués lors de la relocation.

Votre rapporteur a souhaité, dans ce dispositif, ne pas instituer un encadrement **uniforme** des loyers sur l'ensemble du territoire national afin de traiter **différemment** les « zones **tendues** » du reste du territoire, qui ne connaît pas les mêmes problèmes. La diversité des situations est ainsi prise en compte puisque :

– le loyer des logements vacants ou faisant l'objet d'une première location est fixé **par référence aux loyers habituellement constatés dans le voisinage pour des logements comparables** ;

– un décret en Conseil d'État pourra, dans les **zones tendues**, encadrer l'évolution des loyers des contrats renouvelés, mais également le niveau des loyers des logements vacants ou faisant l'objet d'une première location.

• En outre, alertée par les associations de consommateurs sur les « honoraires exorbitants » pratiqués par certaines agences, votre commission a souhaité **plafonner les frais d'agence** et a ainsi adopté, à l'**article 2** :

– un **amendement** de M. Philippe Dallier précisant que les frais de constitution de dossiers de location facturés par les agences immobilières sont partagés par moitié entre locataire et bailleur ;

– un **amendement** de votre rapporteur, complémentaire de l'amendement précédent, visant à **plafonner à un mois de loyer en principal** les frais d'agence incombant au locataire.

Enfin, afin de prendre en compte les difficultés de la décohabitation des familles, du fait de la crise économique, du chômage des jeunes et de la pénurie de logements sociaux, votre commission a adopté un **amendement** présenté par Mme Valérie Létard créant un article additionnel (**2 ter**) qui vise à prendre en compte, pour l'attribution des logements sociaux et le calcul du supplément de loyer de solidarité, les **enfants majeurs** vivant au domicile de leurs parents comme personnes vivant au foyer.

2. Garantir un volume minimal d'électricité et de gaz à un tarif très réduit

S'agissant de l'énergie, la commission a adopté, à l'initiative de votre rapporteur, un **amendement** créant un article additionnel **4 ter** afin de garantir aux consommateurs l'accès à un volume minimal d'électricité et de gaz à un coût très réduit, mesure qui présente un double avantage, social et environnemental.

La progressivité des tarifs réduit en effet la facture énergétique des ménages qui se contentent du volume d'électricité et de gaz réellement nécessaire, en rendant plus coûteux les usages superflus. La progressivité favorise, en outre, les économies d'énergie, soit par des modifications de comportement, soit par des efforts d'efficacité énergétique.

Cette mesure paraît d'autant plus urgente qu'une décision récente du Conseil d'État, le 28 novembre dernier¹, risque de conduire le Gouvernement à augmenter de manière importante les tarifs réglementés du gaz : l'instauration concomitante d'une tarification progressive permettrait de réduire l'impact d'une telle mesure pour les ménages modestes.

3. Améliorer l'information en matière de téléphonie mobile

La commission a **renforcé significativement l'information et la protection des abonnés à des services de communications électroniques** (article 3). Elle a ainsi :

– assoupli l'utilisation des avantages liés à l'ancienneté dans les contrats d'abonnement à des services de téléphonie mobile, permettant ainsi aux abonnés d'utiliser leurs « **points de fidélité** » pour bénéficier de conditions avantageuses pour acquérir un nouveau terminal ou se réabonner (amendement de M. Gérard Cornu) ;

– contraint les opérateurs à **distinguer**, sur chaque facture et non pas seulement lors de la présentation initiale de l'offre, la répartition entre **le coût de l'abonnement et celui de l'amortissement du terminal** (amendement de votre rapporteur) ; cette disposition permettra aux abonnés de connaître de façon claire et précise l'affectation de leurs dépenses en services de communications électroniques mobiles, et de mieux comparer les différentes offres concurrentes, ce qui renforcera la fluidité du marché.

¹ Le Conseil d'État, saisi en référé, a décidé le 28 novembre 2011 a suspendu l'exécution de l'arrêté du 28 septembre 2011 qui « gela » les tarifs réglementés de vente du gaz à destination des particuliers, considérant qu'il y avait un doute sérieux sur la légalité de cet arrêté. La Commission de régulation de l'énergie a en effet estimé que l'évolution des tarifs fixée par l'arrêté contesté est très insuffisante pour couvrir les coûts d'approvisionnement de GDF Suez.

- La commission a également contraint les opérateurs à **proposer des offres sans engagement pour la seule fourniture de services, ou pour la seule vente de terminaux** (amendement de M. Jean-Jacques Lasserre). Elle a confié à l'ARCEP une mission de « labellisation » de sites de comparaison tarifaire des services de téléphonie mobile, permettant de rendre objectives pour les consommateurs les comparaisons entre opérateurs (amendements de M. Bruno Retailleau et M. Jean-Jacques Lasserre).

- Enfin, elle a **encadré de façon beaucoup plus stricte l'usage par les opérateurs des termes « illimité » et « internet »**, interdisant qu'il y soit fait recours pour qualifier des offres contenant des restrictions quantitatives ou qualitatives d'accès aux réseaux de communications électroniques (amendement de M. Hervé Maurey).

- La commission a par ailleurs introduit après l'article 5 un article additionnel **5 bis AA** résultant d'un amendement de M. Daniel Dubois qui interdit aux constructeurs de téléphones mobiles **d'empêcher l'utilisation par leurs équipements de certains réseaux de téléphonie mobile**, sauf pour des raisons d'intérêt général et d'un amendement de M. Hervé Maurey qui contraint les opérateurs à informer les consommateurs de toute limitation qui serait apportée de leur fait. Cette avancée **devrait garantir aux consommateurs en possession d'un terminal donné de pouvoir migrer vers tout réseau et, inversement, permettre à un opérateur d'un réseau donné de pouvoir proposer une gamme de terminaux la plus large possible à ses clients.**

C. L'INTRODUCTION DE L'ACTION DE GROUPE POUR GARANTIR L'EFFECTIVITÉ DES DROITS DES CONSOMMATEURS

Le projet de loi comporte des dispositions importantes qui renforcent les pouvoirs de police administrative de la DGCCRF et facilitent la saisine du juge pour rendre caduque certaines clauses contractuelles abusives. Sous réserve que cela se fasse dans le respect des droits de la défense, cela permet un traitement à la fois rapide et extensif des manquements au droit de la consommation.

Votre rapporteur est cependant en désaccord avec le Gouvernement quand celui-ci estime que ce renforcement des pouvoirs de la DGCCRF est une alternative à l'action collective des consommateurs. Identifier précocement les abus, toiletter les contrats et remettre les pratiques en conformité avec la règle avant que de nombreux consommateurs subissent un préjudice, cela constitue une mesure préventive et corrective certes indispensable, mais insuffisante.

Il faut aussi que les consommateurs lésés disposent des moyens d'obtenir réparation pour les préjudices subis. C'est le droit élémentaire de tout justiciable. Or, le traitement judiciaire du contentieux de la consommation

est actuellement inadapté à la nature des litiges et à la situation des justiciables. C'est pourquoi votre rapporteur estime que **la mise en place d'une procédure d'action collective en matière de consommation constitue le complément indispensable au renforcement des pouvoirs de la DGCCRF prévu par ce texte** : cela permet de tenir ensemble les deux aspects de la question, la prévention et la réparation. Il est possible d'y parvenir en proposant un mécanisme d'action de groupe équilibré, qui évite les dérives d'une juridicisation excessive de la vie économique. Par ailleurs, un tel dispositif conforterait la reconnaissance des associations de consommateurs et, par ses effets de dissuasion, renforcerait leur capacité à régler les différends dans le cadre de procédures amiables.

C'est pourquoi la commission a adopté un **amendement** présenté par Mme Nicole Bonnefoy au nom de la commission des lois, relatif à l'action de groupe. Cet amendement, issu des travaux menés par nos collègues Laurent Béteille et Richard Yung, permettra d'apporter une indemnisation juste et effective à des préjudices qui ne font l'objet aujourd'hui d'aucune réparation.

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}

(Articles L. 340-1 à L. 340-7 [nouveaux] du code de commerce)

Dispositions relatives aux réseaux de distribution

Commentaire : cet article crée un nouveau type de contrat pour formaliser les relations d'affiliation existant entre un commerçant indépendant et un réseau de distribution.

I. Le droit existant

Les notions de « relation d'affiliation », de « contrat d'affiliation » ou de « convention d'affiliation », telles qu'elles sont utilisées dans cet article, **n'existent pas dans le droit en vigueur**. Il s'agit d'une innovation juridique dont les origines sont à rechercher dans la décision de saisine d'office pour avis du 25 février 2010 de l'Autorité de la concurrence¹.

Cherchant à appréhender les barrières au changement d'enseigne qui existent dans le secteur de la grande distribution, l'Autorité a en effet décidé d'enquêter sur « *les contrats d'affiliation de magasins indépendants* » en donnant à cette expression une portée générique qui englobe l'ensemble des clauses contractuelles liant les distributeurs membres d'un réseau de franchise ou d'un groupement à leur « tête de réseau ». Comme l'indique le texte de la saisine, sont concernés les différents contrats en vigueur, notamment les contrats de franchise ou d'adhésion à une coopérative de commerçants indépendants, ainsi que les autres contrats liant un commerçant à une personne juridique représentant le réseau (contrat d'approvisionnement, de location-gérance, de bail, pacte d'associés, etc.).

Le regroupement dans un concept générique « d'affiliation » de contrats par ailleurs extrêmement différents par leurs objectifs et leurs clauses se fonde sur l'intuition (confirmée ensuite par l'enquête de l'Autorité) que l'analyse « séparée » des différents contrats ne permet pas d'appréhender la

¹ Autorité de la concurrence, Avis n° 10-A-26 du 7 décembre 2010 relatif aux contrats d'affiliation de magasins indépendants et les modalités d'acquisition de foncier commercial dans le secteur de la distribution alimentaire.

nature et l'ampleur réelles des barrières au changement d'enseigne qui existent actuellement dans le secteur de la grande distribution alimentaire.

En effet, les effets restrictifs de concurrence n'y sont pas le produit des clauses contenues dans un *seul* contrat d'affiliation, mais naissent de **l'entrecroisement** des clauses contenues dans la *pluralité* de contrats par lesquels une tête de réseau se lie à des commerçants indépendants. Aussi longtemps que le droit se contente de considérer séparément ces différents contrats, il se prive donc des moyens de caractériser la réalité des pratiques anticoncurrentielles et de lutter contre elles. C'est pour dépasser cette limite et élaborer un instrument efficace de lutte contre les pratiques anticoncurrentielles que l'article 1^{er} du texte cherche à donner un **contenu juridique précis à la notion d'affiliation**.

Parmi les freins au changement d'enseigne, l'Autorité de la concurrence relève, dans son avis du 7 décembre 2010 :

– des **durées de contrats trop longues et leur reconduction tacite** : les groupements coopératifs sont caractérisés par les durées les plus longues, pouvant aller jusqu'à 30 ans¹ ; celle des contrats de franchise est quant à elle généralement comprise entre 3 et 9 ans, le plus souvent tacitement renouvelable pour une durée équivalente à la durée initiale ; pour s'assurer du respect de la durée des contrats, les enseignes utilisent généralement des clauses pénales d'indemnisation en cas de rupture anticipée du contrat ;

– une certaine opacité due à l'existence **d'une pluralité de contrats dont les termes ne coïncident pas** ;

– des **clauses de non-réaffiliation et de non-concurrence post-contractuelles** : certaines de ces clauses ne s'appliquent qu'en cas de rupture anticipée du contrat, pendant une durée allant d'un à deux ans à compter de la résiliation du contrat ; d'autres s'appliquent, que le contrat soit arrivé à échéance ou qu'il ait été résilié avant son terme ; l'étendue géographique de ces clauses varie selon les enseignes : il peut s'agir du territoire concédé, d'un rayon de 30 km (en zone rurale), 20 km, 15 km, 10 km (en zone urbaine) ou 5 km autour du magasin ; certaines clauses de non-réaffiliation et de non-concurrence post-contractuelles ne sont pas limitées géographiquement ;

– la présence, dans la plupart des contrats, de **droits de priorité** valables pendant toute la durée du contrat et plusieurs années après l'arrivée à échéance de ce dernier, clauses qui limitent les possibilités de cessions des entreprises² ;

¹ L'Autorité note cependant, p. 35, que l'un des grands groupements coopératifs français ne prévoit pas de durée minimale d'adhésion de ses membres, ceux-ci étant libres de se retirer du groupement à la fin de l'exercice social et moyennant le respect d'un préavis de six mois).

² Généralement, deux types de droit de priorité sont employés par les têtes de réseau. Les droits de préférence donnent au réseau d'origine le privilège de la première offre d'achat. En cas de désaccord entre les parties sur les conditions de la vente, ces dernières sont fixées à dire d'expert. Les droits de préemption, quant à eux, permettent au réseau d'origine de s'aligner sur l'offre formulée par un groupe concurrent.

– des **pratiques capitalistiques**, dans les groupes de distribution dits intégrés, qui permettent à la tête de réseau, à travers une prise de participation minoritaire dans le capital de l’affilié, de bloquer tout projet de changement d’enseigne qu’elle estime nuisible.

L’Autorité de la concurrence conclut son avis en indiquant que les contrats d’affiliation existants entraînent des effets restrictifs de concurrence qui pourraient justifier une procédure contentieuse. Considérant qu’une réforme législative est plus efficace et moins coûteuse pour faire évoluer les pratiques, l’Autorité préfère formuler plusieurs propositions fortes qui sont résumées dans le tableau suivant.

Les pratiques constatées	Les recommandations de l’Autorité
Concernant le foncier commercial	
Présence de clauses de non-concurrence et droits de priorité dans les contrats de vente et d’acquisition de foncier commercial	La suppression des clauses de non-concurrence et droits de priorité dans les contrats de vente et d’acquisition de foncier commercial
Concernant les relations entre les groupes de distribution et leurs affiliés	
Le manque de transparence des conditions d’affiliation en raison notamment de la multiplicité des documents contractuels et de leur décalage dans le temps	<p>-La conclusion d’un accord cadre unique complété, le cas échéant, de contrats d’application</p> <p>-La communication du projet d’accord cadre unique le plus en amont possible des pourparlers</p> <p>-Le renforcement de l’information précontractuelle fournie au candidat à l’affiliation</p>
Des durées d’engagement trop longues	<p>-La limitation de la durée des contrats d’affiliation à 5 ans maximum</p> <p>-L’harmonisation de la durée et des modalités de résiliation de l’ensemble des contrats constitutifs d’une même relation</p>
La présence de droits de priorité au profit des groupes de distribution dans les contrats d’affiliation, les statuts des sociétés communes et/ou dans les pactes d’associés	L’interdiction des droits de priorité au profit des groupes de distribution dans les contrats d’affiliation
La présence de clauses de non-réaffiliation et non-concurrence post-contractuelles dans les contrats d’affiliation, les statuts des sociétés communes et/ou dans les pactes d’associés	La limitation des clauses de non-réaffiliation et non-concurrence post-contractuelles dans les contrats d’affiliation, les statuts des sociétés communes et/ou dans les pactes d’associés à une durée de un an et au magasin objet du contrat
La présence de droits d’entrée au paiement différé dans les contrats d’affiliation	L’étalement du paiement des droits d’entrée en lieu et place de leur paiement différé
La multiplication des prises de participation des groupes de distribution dans le capital des sociétés d’exploitation de leurs magasins affiliés leur conférant une minorité de blocage	L’encadrement des prises de participation des groupes de distribution au capital des sociétés d’exploitation de leurs magasins affiliés

Source : Autorité de la concurrence

II. Le texte initial

L'article 1^{er}, dans sa rédaction initiale, quoiqu'en retrait par rapport aux recommandations de l'Autorité de la concurrence, en reprend cependant plusieurs points importants. Il crée dans le livre III du code de commerce un titre IV intitulé : « Des réseaux de distribution », qui comprend sept articles numérotés L. 340-1 à L. 340-7.

L'article L. 340-1 définit la convention d'affiliation.

Son paragraphe I indique quelles sont les parties à la convention. Il s'agit :

– d'un côté, d'un commerçant indépendant ;

– de l'autre, *soit d'une personne physique, soit d'une personne morale de droit privé regroupant des commerçants*¹, *soit d'une personne mettant en œuvre une clause d'exclusivité telle que définie à l'article L. 330-3 du code de commerce, c'est-à-dire une personne qui met à la disposition d'une autre un nom commercial, une marque ou une enseigne, en exigeant d'elle un engagement d'exclusivité ou de quasi-exclusivité pour l'exercice de son activité. Ces formules permettent de couvrir tous les cas de figure susceptibles de se rencontrer dans le secteur de la grande distribution : les **sociétés coopératives de commerçants détaillants**, du type Leclerc, ITM Entreprises et Système U et les **magasins indépendants franchisés à un groupe de distribution** que l'Autorité de la concurrence qualifie d'intégrés, du type Auchan, Casino ou Carrefour.*

GROUPEMENTS COOPÉRATIFS ET GROUPES INTÉGRÉS

Il existe de grandes différences d'organisation entre les réseaux de distribution alimentaire généralistes. On trouve d'un côté des groupements de type **coopératif** (E. Leclerc, ITM Entreprises et Système U), de l'autre des groupes dits **intégrés** (Casino, Carrefour, Auchan, Lidl et Aldi).

Les **groupements coopératifs** ou, plus précisément, les groupements de commerçants associés, sont des associations d'entrepreneurs juridiquement et financièrement indépendants les uns des autres, disposant d'un statut juridique spécifique (en général, une société anonyme coopérative de commerçants à capital variable – articles L. 124-1 et suivants du code de commerce). Un tel groupement est géré par les actionnaires adhérents de la coopérative, qui sont aussi propriétaires des points de vente, selon un système de gouvernance démocratique (« un associé, une voix ») et ce, dans des règles communes de fonctionnement, formalisées par des statuts et un règlement intérieur. Ces deux documents constituent le socle juridique de tout groupement coopératif. Dans certains groupements, ils peuvent être complétés par d'autres documents juridiques qui permettent de formaliser les droits et obligations de chacun (contrat d'enseigne ou contrat d'adhésion, par exemple).

¹ À l'exception des magasins collectifs définis à l'article L. 125-1 et suivants et des sociétés de secours mutuel définies à l'article L. 126-1.

L'objet social du groupement est la mise en commun de moyens (centrale d'achat, enseignes et concept de vente, politiques commerciales, moyens financiers, etc.) pour le développement conjoint d'outils et d'actions destinés à assurer la compétitivité des points de vente. L'un des moyens développés en commun par les membres du groupement est la centrale d'achat ou de référencement. Celles-ci gèrent les achats de leurs affiliés en leur offrant les services suivants : étude des produits, recherche de fournisseurs, négociation des achats, et, dans certains cas, activités de répartition, d'organisation et de documentation. En vertu du principe « d'exclusivisme coopératif » prévu par la loi, ces services sont réservés à l'usage exclusif des adhérents à la centrale, à laquelle ils sont liés par un contrat. A la structure horizontale du groupement de distributeurs-détaillants peut donc s'ajouter une relation verticale liant les détaillants et leur centrale d'achat ou de référencement. D'autres contrats peuvent formaliser une relation verticale du même type, comme les contrats de panonceau, d'enseigne, d'affiliation ou de franchise. Au final, le magasin indépendant dispose donc d'une liberté de décision en matière de politique commerciale (prix, assortiment, opérations promotionnelles), mais dans les limites de la politique commerciale décidée par le groupement et précisée dans les statuts et les règles de fonctionnement.

A l'inverse, dans un groupe de distribution **intégré**, le magasin est détenu et géré par le groupe de distribution qui décide seul de la politique commerciale du magasin et qui s'appuie sur un salarié pour la mettre en œuvre. Pour certains formats, toutefois, il est apparu préférable de laisser une plus grande indépendance au gérant du magasin, à la fois pour accroître ses incitations à la performance et pour profiter de la meilleure information dont il dispose sur les conditions de marché locales. Le groupe de distribution intégré peut alors **franchiser** des magasins, qui lui auront été apportés par des entrepreneurs ou qu'il aura lui-même contribué à implanter. Dans certains cas, le groupe de distribution est propriétaire des murs ou du foncier sur lequel est implanté le magasin. Il peut aussi être associé à la société d'exploitation gérant le magasin franchisé.

Le I précise ensuite que **l'objet de cette convention est de fixer celles des obligations auxquelles s'engagent les parties susceptibles de limiter la liberté d'exercice par l'exploitant de son activité de commerçant.**

Le II prévoit que la convention d'affiliation est **un document unique, ce qui correspond à la préconisation de l'Autorité de mettre un terme à la dispersion des clauses contractuelles** dans une pluralité de contrats, source d'opacité pour les relations d'affiliation. Le II apporte aussi une précision sur le lien qui existe entre la convention d'affiliation et les autres contrats liant l'affilié et son réseau : **la convention d'affiliation doit en effet être formalisée préalablement à la signature de tout contrat entre les parties.** C'est cohérent avec l'idée de faire de la convention d'affiliation un document cadre fixant les limites que doivent respecter les parties dans leurs relations contractuelles.

Le **III** indique que la convention d'affiliation « *récapitule* » les stipulations applicables du fait de l'affiliation en les regroupant selon des rubriques définies par un décret pris après avis de l'Autorité de la concurrence. Elle fixe en particulier :

1° Les conditions de l'affiliation et de la participation au groupement ;

2° Les conditions d'utilisation des services commerciaux apportés à l'exploitant, en particulier d'approvisionnement et d'usage des marques et enseignes ;

3° Le fonctionnement du réseau ;

4° Les conditions de renouvellement, cession et réalisation des contrats régissant les relations commerciales découlant de l'affiliation ;

5° La nature des contraintes applicables après rupture des relations d'affiliation.

Enfin, en réponse aux préconisations de l'Autorité de la concurrence, qui avait noté dans son avis qu'il régnait une opacité liée à la durée des engagements découlant des contrats entre les parties, le III précise que la durée de chacun de ces engagements doit être précisée dans la convention d'affiliation. Le terme final de la convention d'affiliation doit par ailleurs être expressément précisé.

L'article L. 340-2 rend obligatoire les conventions d'affiliation pour les commerces en libre service dont le tiers du chiffre d'affaires provient de la vente de produits alimentaires. Cet article précise cependant qu'il peut être dérogé à cette règle dans des conditions précisées par un décret pris après avis de l'Autorité de la concurrence.

L'article L. 340-3 fixe les règles applicables aux **conventions d'affiliation obligatoires** :

– le document unique doit être remis à l'exploitant dans un délai préalable à la signature de la convention fixé par décret pris après avis de l'Autorité de la concurrence ;

– il n'est possible d'y déroger par voie contractuelle que par modification de la convention d'affiliation ;

– elles ne peuvent être résiliées avant leur échéance que dans un délai pris après avis de l'Autorité de la concurrence, en fonction de leur durée ;

– elles ne peuvent être renouvelées par tacite reconduction.

L'article L. 340-4 renvoie à un décret pris après avis de l'Autorité de la concurrence le soin de fixer la durée maximale des conventions d'affiliation obligatoires en vertu de l'article L. 340-2 – tout en précisant que cette durée ne peut dépasser dix ans. Il prévoit également qu'à l'exception du contrat de bail commercial, aucun contrat conclu dans le cadre de la convention d'affiliation ne peut produire d'effets au-delà du terme final de la convention d'affiliation.

L'article L. 340-5 interdit les droits d'entrée à paiement différé payables en totalité au moment de la sortie du réseau. Ces droits d'entrée sont possibles mais doivent être réglés soit en totalité au moment de la signature du contrat, soit en plusieurs versements, les versements dus au titre de la dernière année ne pouvant excéder 20 % du total.

L'article L. 340-6 vise les clauses de non-réaffiliation et de non-concurrence post-contractuelles souvent contenues dans les contrats d'affiliation, les statuts des sociétés communes ou les pactes d'associés, clauses post-contractuelles qui restreignent très fortement la liberté pour un commerçant de changer de réseau. L'article prévoit trois mesures :

– il rend sans effet toute clause post-contractuelle limitant la liberté du commerçant si cette clause n'est pas **énoncée** dans la convention d'affiliation ;

– il limite la durée d'effet de ces clauses à **un an** après le terme de la convention d'affiliation ;

– il circonscrit précisément les points sur lesquelles de telles clauses peuvent porter : elles s'appliquent uniquement aux biens et services objets de la convention d'affiliation, ainsi qu'aux terrains et locaux à partir desquels a opéré celui qui a souscrit la convention unique d'affiliation.

Enfin, **l'article L. 340-7 fixe les conditions d'entrée en vigueur des règles fixées par les articles précédents et précise le régime transitoire applicable aux situations relevant d'une convention d'affiliation obligatoire en vertu de l'article L. 340-2.** Les dispositions relatives aux conventions d'affiliation sont ainsi applicables à partir du 1^{er} juillet 2012. Les contrats, accords ou autres clauses déjà existant à cette date, qui établissent une relation d'affiliation, doivent être remplacés par une convention d'affiliation avant le 1^{er} janvier 2014. Si ce délai n'est pas respecté, chaque partie peut mettre fin aux relations contractuelles, clauses ou accords établissant de fait une relation d'affiliation, sans que les obligations qui y sont contenues puissent lui être opposées.

III. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

Les députés ont profondément réécrit l'article 1^{er} en commission, en s'éloignant sensiblement du texte du Gouvernement et de l'avis de l'Autorité de la concurrence.

Ils ont tout d'abord, à l'initiative de Mme Catherine Vautrin, précisé l'intitulé du nouveau titre IV en ajoutant « **alimentaire** » après « réseaux de distribution »

Ils ont ensuite adopté un amendement de M. Daniel Fasquelle, rapporteur de la commission, réécrivant l'article L. 340-1 :

- alors que la convention était, dans le texte initial, le texte « *fixant* » celles des obligations auxquelles s'engagent les parties, susceptibles de limiter la liberté d'exercice de l'activité de commerçant, elle ne comporte plus, dans le texte transmis au Sénat, que les « **informations relatives aux engagements des parties** », étant précisé qu'elle est conclue « *en sus de tout autre contrat pouvant exister par ailleurs entre les parties* » ;

- au III, il est désormais prévu que le document unique « *donne des informations* », alors que le projet de loi prévoyait qu'il récapitulait les « *stipulations applicables du fait de l'affiliation* » sur les différentes obligations.

Les députés ont également adopté un amendement du rapporteur ajoutant un alinéa au I afin de préciser que la convention d'affiliation s'applique « *sous réserve des règles statutaires et décisions collectives adoptées conformément aux lois sur les associations, les sociétés civiles, commerciales ou coopératives* », à condition de ne pas faire obstacle aux dispositions du projet de loi relatives aux durées maximales, à l'étalement du paiement des droits d'entrée et aux clauses post-contractuelles (articles L. 340-4 à L. 340-6). Cet ajout vise à prendre en compte la spécificité des groupes coopératifs, tout en les soumettant aux mêmes obligations que les groupes intégrés.

Les députés ont, toujours à l'initiative du rapporteur, réécrit l'article **L. 340-3** pour :

– préciser que le délai dans lequel le document unique doit être remis à l'exploitant est de **deux mois** au moins avant la signature de la convention ;

– **autoriser des clauses de tacite reconduction**, à la condition d'adresser à l'affilié, six mois au moins avant l'expiration du délai de dénonciation du non-renouvellement de la convention, une notification lui rappelant la date et les modalités selon lesquelles il peut exprimer sa décision de non-renouvellement (cette condition a été ajoutée en séance, par un amendement de M. Dionis du Séjour) ;

– prévoir qu'un décret précise le délai de préavis dans lequel les conventions tacitement reconduites peuvent être résiliées, selon qu'elles sont conclues à durée déterminée ou indéterminée.

A l'article **L. 340-4**, les députés ont adopté des amendements identiques présentés par Mme Laure de la Raudière et M. Jean Dionis du Séjour, prévoyant que la durée maximale des conventions est de 5 ans pour les conventions comportant une obligation d'approvisionnement à la charge de l'affilié à concurrence de plus de 80 % de ses achats.

A l'alinéa 22, les députés ont adopté un amendement du rapporteur précisant que les statuts et décisions collectives peuvent produire des effets au-delà du terme de la convention.

A l'article **L. 340-6**, l'Assemblée nationale a adopté, en séance, un amendement de MM. Dionis du Séjour, Fasquelle et Poignant soumettant l'existence de clauses post-contractuelles à quatre conditions cumulatives :

– concerner des biens et services en concurrence avec ceux objets de la convention d'affiliation ;

– être limitées aux terrains et locaux à partir desquels l'exploitant exerce son activité pendant la durée de la convention d'affiliation ;

– être indispensables à la protection du savoir-faire substantiel, spécifique et secret transmis dans le cadre de la convention d’affiliation ;

– ne pas excéder un an après l’échéance ou la résiliation de la convention d’affiliation.

Enfin, les députés ont adopté en commission, à l’initiative du rapporteur, un amendement prévoyant une entrée en vigueur de l’article 1^{er} **sept ans** après la promulgation de la loi.

IV. La position de votre commission

L’avis de l’Autorité de la concurrence sur les réseaux d’affiliation de décembre 2010 a permis de décrypter de manière très fine et convaincante la façon dont les enseignes de la grande distribution parviennent à créer localement des barrières à la concurrence grâce à des systèmes de contrats d’affiliation **complexes, voire opaques, qui empêchent les commerces affiliés de changer d’enseigne.**

Le secteur de la distribution alimentaire se caractérise, de fait, par une « *concentration élevée, proche de celle de l’oligopole* » : au premier semestre 2009, les six principaux groupes, tous d’origine française (Auchan, Carrefour, Casino, E. Leclerc, ITM Entreprises et Système U), détiennent près de **85 % de parts de marché.**

Les conséquences de cette situation sont doubles. D’une part, elle **pèse à la hausse** sur le prix des produits. D’autre part, la quasi impossibilité pour une enseigne de s’implanter sur une zone de chalandise en attirant des commerces affiliés à un réseau de distribution concurrente a pour conséquence que la **concurrence commerciale passe avant tout par la création de surfaces de vente nouvelles**, avec l’effet que l’on connaît sur l’urbanisme commercial.

C’est pourquoi l’article 1^{er}, qui vise à mettre de la clarté dans les contrats d’affiliation et de la concurrence entre les réseaux de distribution, **va dans le bon sens.** Votre rapporteur relève toutefois que le texte proposé par le Gouvernement a été **affaibli à l’Assemblée nationale** sur certains points, au nom de la prise en compte des spécificités des réseaux « coopératifs », que le texte initial aurait désavantagés au profit des groupes « intégrés ».

Votre rapporteur, très attentif à ce point, a étudié l’avis circonstancié de l’Autorité de la concurrence, examiné avec attention les travaux de l’Assemblée nationale et entendu l’ensemble des acteurs concernés. Il estime, en définitive, que le motif avancé pour transformer le texte du Gouvernement n’est pas justifié.

Les deux types de réseaux correspondent à des logiques économiques, voire à des valeurs entrepreneuriales très différentes. Or le projet de loi reconnaît ces différences, sans établir aucune préférence entre l’un ou l’autre des systèmes, notamment en faveur des groupes intégrés au détriment des

groupements coopératifs. **L'introduction dans le texte d'une référence aux statuts et règlements intérieurs montre d'ailleurs que la spécificité des groupements coopératifs est reconnue.**

Le seul objet de l'article 1^{er} est de déterminer si les règles juridiques de l'affiliation, dans les groupes intégrés comme dans les groupements coopératifs, sont susceptibles de faire obstacle à la concurrence et donc de pénaliser le consommateur. L'Autorité de la concurrence a répondu par l'affirmative à cette question, en montrant que **le taux de sortie des groupes intégrés est tout aussi faible que celui des réseaux coopératifs** et s'explique, dans les deux cas, par les obstacles à la mobilité découlant des règles juridiques d'affiliation. Indépendamment de leurs fortes différences d'organisation et d'inspiration, les deux sortes de réseaux recourent en effet aux mêmes outils juridiques pour rendre leurs adhérents ou leurs affiliés captifs. Le problème se posant de la même manière pour les deux types de groupements et s'expliquant par les mêmes causes, il est logique que le texte apporte une réponse commune.

Votre rapporteur relève à cet égard que, tout en s'appuyant sur l'idée de tenir compte de la spécificité des réseaux coopératifs, les députés ont affaibli les dispositions pour **tous les types de réseaux**, y compris intégrés, s'agissant notamment de la nature de la convention d'affiliation, de sa durée minimale ou encore de l'entrée en vigueur de l'article.

C'est pourquoi il a proposé à la commission quatre **amendements** visant à réécrire l'article 1^{er} afin de se rapprocher le plus possible de l'avis émis par l'Autorité de la concurrence.

En **premier lieu**, la commission a adopté, à son initiative, un **amendement** réécrivant les alinéas 4 à 13 afin de :

– clarifier la nature de la convention d'affiliation : il s'agit d'un contrat cadre qui s'impose aux autres contrats, puisqu'aucun autre contrat ne peut faire obstacle à la mise en jeu de ses stipulations (I) ;

– mieux distinguer l'information précontractuelle (remise du document unique deux mois avant la signature de la convention) de la signature de la convention elle-même (II) ;

– maintenir la précision adoptée par les députés qui permet de préserver, sous réserve du respect des règles fixées par le présent article, la spécificité du fonctionnement des sociétés civiles, commerciales ou coopératives (III).

En deuxième lieu, la commission a modifié, par un **amendement** de votre rapporteur, les alinéas 16 à 22 afin, d'une part, de limiter la durée de toutes les conventions-cadre obligatoires (et non uniquement celles comportant une clause d'approvisionnement exclusif de plus de 80 %) à **six ans** et, d'autre part, de revenir au texte initial du Gouvernement qui **interdisait la reconduction tacite**.

Votre commission a ainsi suivi, sur ce point, la position de l'Autorité de la concurrence. Celle-ci démontre que la durée de 5 ans sans tacite reconduction apparaît raisonnable, au terme d'une démonstration longue et étayée. L'Autorité rappelle, à l'appui de celui-ci, les justifications apportées par les opérateurs aux durées d'engagement longues.

Il s'agit, tout d'abord, de **l'incitation à l'investissement**. Sur ce point, l'Autorité estime que la durée d'amortissement de l'investissement serait comprise entre deux et cinq années¹. Elle indique également : « *les durées de contractualisation très différenciées (de 0 à 30 ans) observées dans le secteur tendent également à relativiser la portée des justifications fondées sur les incitations à l'investissement : en effet, à aucun moment les opérateurs présentant dans les contrats qu'ils souscrivent les durées les plus longues n'ont fait valoir que les investissements réalisés par leur groupe ou les magasins affiliés étaient plus élevés que ceux entrepris par les concurrents aux durées d'engagement plus courtes. En particulier, l'exemple du groupement coopératif n'exigeant aucune durée d'engagement est à cet égard particulièrement frappant* ».

L'Autorité précise ensuite que les groupes de distribution avancent **l'argument de la préservation de la stabilité du réseau**. Les groupements coopératifs font notamment valoir qu'une durée moindre des contrats, risquant d'entraîner un nombre plus important de départs, conduirait les groupes intégrés à acquérir totalement leurs magasins indépendants. Dotés de moindres capacités financières, les groupements coopératifs ne pourraient répliquer efficacement à cette stratégie et, à terme, la réduction du parc de magasins indépendants conduirait à une déstabilisation des groupements coopératifs.

L'Autorité indique, à ce sujet : « *l'examen des transferts de magasins montre que les groupements intégrés ne sont pas nécessairement les opérateurs vers lesquels se tournent les magasins souhaitant changer de réseau de distribution. En outre, de telles opérations de rachat, si elles portent sur des magasins suffisamment importants, devront être notifiées au titre du contrôle des concentrations à l'Autorité de la concurrence, qui en appréciera l'impact sur la concurrence. Enfin, force est de constater que tant les groupements coopératifs que les groupes de distribution intégrés s'appuient sur des dispositifs d'ordre capitalistique (participation au capital des sociétés d'exploitation) pour prévenir le départ de certains de leurs magasins vers des enseignes concurrentes* ».

Enfin, s'agissant de la reconduction tacite, l'Autorité de la concurrence rappelle que le Conseil de la concurrence a jugé :

– que « *l'insertion d'une clause de longue durée dans un contrat, éventuellement prolongée par une reconduction tacite, peut à elle seule avoir des effets restrictifs de concurrence si elle n'est pas justifiée par la nécessité d'amortir des investissements ou par une contrepartie accordée au*

¹ Avis précité, p. 36.

cocontractant »¹ : dans cette décision, il a estimé qu'une durée contractuelle initiale de **quatre ans**, doublée d'une clause de **reconduction tacite** d'une durée de quatre ans et de la limitation de la possibilité de résilier le contrat à sa date anniversaire avait des effets restrictifs de concurrence sur le marché de la location-entretien des machines d'affranchissement postal, dès lors qu'elle ne se justifiait pas par la nécessité d'amortir un investissement initial et que la structure du marché était telle que ces contrats de longue durée empêchaient **toute entrée effective d'un opérateur concurrent** ;

– que « *le jeu cumulé des clauses susvisées proposées par la société J.C. Decaux, comportant **tacite reconduction des contrats avec des conditions de dénonciation rendant difficile l'exercice de ce droit** par les collectivités, signatures d'avenants d'une durée égale à la durée initiale en cas de remplacement des mobiliers en cours de contrat, parfois accompagnées de clauses de tacite reconduction, et clause de préférence aux conditions du contrat initial pour les sociétés du groupe Decaux en cas d'installation de mobilier dans de nouveaux emplacements, a pour effet de prolonger artificiellement la durée de la relation contractuelle entre Decaux et les collectivités et de permettre aux sociétés de ce groupe d'éviter pendant des durées très longues atteignant parfois plusieurs dizaines d'années, toute mise en concurrence* »².

Pour justifier l'introduction du critère d'une obligation d'approvisionnement de plus de 80 % et la restauration de la possibilité des tacites reconductions, les députés ont invoqué **la mise en compatibilité du droit français avec le droit européen**. Mais rien n'interdit au législateur français, s'appuyant sur l'analyse de l'Autorité de la concurrence, d'aller plus loin que le droit européen en matière de concurrence. Votre rapporteur relève, de plus, qu'une traduction **fidèle** du règlement européen aurait nécessité d'inclure les obligations **directes**, mais aussi celles **indirectes** d'approvisionnement, qui peuvent résulter des conditions d'octroi des rabais, remises et ristournes, des obligations de respect de l'assortiment, d'approvisionnement prioritaire, d'approvisionnement exclusif portant sur les produits vendus sous marque de distributeur ou d'agrément par le groupe de tout fournisseur autre que sa centrale d'achat. Dans un tel schéma, plus conforme au droit européen, les opérateurs auraient pu éprouver des difficultés à connaître a priori de façon précise, avant la conclusion de la convention d'affiliation, leur taux effectif d'approvisionnement, ce qui aurait créé une situation d'insécurité juridique.

Enfin, s'agissant, toujours, de la **tacite reconduction**, il convient de noter que le droit européen tient compte, pour calculer la durée **totale** d'un engagement, de l'existence de clauses de reconduction tacite. Ainsi un contrat de **cinq ans** tacitement renouvelable pour la même durée sera considéré comme un contrat de **dix ans**.

¹ Décision n° 05-D-49 du 28 juillet 2005.

² Décision n° 98-D-52 du 7 juillet 1998.

Cet ensemble d'éléments a conduit l'Autorité à recommander au législateur de **limiter à cinq ans** la durée des contrats et de ne pas autoriser la reconduction tacite. Votre rapporteur a suivi ce raisonnement, et proposé :

– de limiter la durée maximale à **six ans**, afin de tenir compte du rythme de renouvellement des baux commerciaux, de trois ans en trois ans ;

– **d'interdire le renouvellement tacite** : sur ce point, il est donc revenu au texte initial du Gouvernement, en apportant toutefois une garantie supplémentaire pour les parties, par l'instauration d'un délai de prévenance que devront observer les parties si l'une d'entre elles ne souhaite pas renouveler le contrat ; votre rapporteur relève que cette interdiction n'empêche nullement, en tout état de cause, le renouvellement d'un contrat dans les mêmes termes si les parties le souhaitent expressément.

En **troisième lieu**, votre commission a adopté un **amendement** introduisant, conformément aux recommandations de l'Autorité de la concurrence, l'interdiction des droits de priorité dans les contrats.

Enfin, elle a modifié l'entrée en vigueur des dispositions de l'article 1^{er} qui établit un délai :

– d'un an à compter de la promulgation de la loi pour l'entrée en vigueur des dispositions de l'article 1^{er} aux nouveaux contrats, afin de tenir compte de la nécessité de publier les décrets d'application ;

– de trois ans à compter de cette même date pour la mise en conformité des contrats existants avec les dispositions de l'article 1^{er}.

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 1^{er} bis A

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

Directive 2011/7/UE du 16 février 2011 concernant la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales et régime dérogatoire aux règles sur les délais de paiement pour certains secteurs d'activité

Commentaire : cet article transpose en droit interne certaines dispositions de la directive 2011/7/UE et proroge le régime dérogatoire aux règles sur les délais de paiement pour certains secteurs d'activité.

I. Le droit existant

Cet article additionnel aborde deux questions qui se rapportent au thème général des délais de paiement, qui sont néanmoins détachables : celle des pénalités qu'est en droit d'exiger le créancier en cas de non-respect des délais de paiement et celle du régime dérogatoire applicable à certains secteurs d'activité en raison des spécificités du cycle d'affaires.

Concernant les pénalités exigibles en cas de non-respect des délais de paiement :

L'article L. 441-6 du code de commerce fixe un délai maximum de paiement dans les relations interentreprises¹ et prévoit également que le créancier a droit à des pénalités de retard en cas de non-respect du délai de paiement fixé par contrat ou, à défaut de stipulation contractuelle sur ce point, en cas de non-respect du délai légal. Le montant de ces pénalités est déterminé dans les conditions de règlement conclues entre les parties, mais ne peut être inférieur à un niveau « plancher » égal à trois fois 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 2011/7/UE du 16 février 2011 concernant la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales impose par ailleurs plusieurs précisions que les États membres sont tenus de transposer en droit interne. Ces précisions concernent :

– l'obligation pour les états membres de prévoir une indemnisation forfaitaire des créanciers pour les frais de recouvrement exposés en cas de retard de paiement (article 6 de la directive) ;

– la détermination du taux des intérêts pour retard de paiement. Pour un État membre de la zone euro, il s'agit du taux d'intérêt appliqué par la Banque centrale européenne à ses opérations principales de refinancement ; en pratique, est pris en compte le taux en vigueur au 1^{er} janvier pendant le premier semestre ou le taux en vigueur au 1^{er} juillet pour le second semestre (article 3 de la directive) ;

– la durée de la procédure d'acceptation ou de vérification permettant de certifier la conformité des marchandises ou des services avec le contrat. Cette durée ne peut excéder trente jours à compter de la date de réception des marchandises ou de réalisation de la prestation de services.

Concernant la possibilité de déroger aux règles relatives aux délais de paiement :

L'article 21 de la loi de modernisation de l'économie prévoit que des accords interprofessionnels sectoriels peuvent instaurer un délai de paiement

¹ « Le délai convenu entre les parties pour régler les sommes dues ne peut dépasser quarante-cinq jours fin de mois ou soixante jours à compter de la date d'émission de la facture » (*alinéa 9 du I*).

maximum supérieur au délai légal (on parle d'accords dérogatoires) à trois conditions :

– la motivation par des « *raisons économiques objectives et spécifiques à ce secteur* » ;

– ces accords doivent prévoir la réduction progressive du délai dérogatoire vers le délai légal et l'application d'intérêts de retard en cas de non-respect du délai dérogatoire ;

– la durée de ces accords ne doit pas dépasser le 1^{er} janvier 2012.

À la fin de 2009, avaient été homologués les accords concernant les secteurs suivants : jouet, bricolage, horlogerie-bijouterie-orfèvrerie-joaillerie, bâtiment et travaux publics, sanitaire-chauffage et matériel électrique, édition du livre, papeterie, fourniture et bureautique, pneumatiques, emballages et bouchages métalliques des conserves alimentaires, médicaments de prescription médicale facultative non remboursables, commerce des animaux de compagnie, produits et accessoires pour animaux de compagnie; deux/trois roues motorisées et quads, jardin amateur; outillage industriel - Quincaillerie industrielle, agrofourniture, agroéquipement, peintures, encres, couleurs, colles et adhésifs, optique lunetterie, tonnellerie, articles de sport, secteur de l'industrie graphique, pêche de loisirs, produits acier pour la construction, pisciculture continentale et marine, compléments alimentaires, commerce de gros de l'outillage automobile, armes et munitions pour la chasse, textile – habillement. L'ensemble de ces accords représentent environ 20 % de l'économie française.

II. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

Lors des débats en séance à l'Assemblée nationale, sur proposition de Mme Catherine Vautrin (UMP), avec avis favorable du rapporteur et avis de sagesse du Gouvernement, a été adopté un amendement qui crée l'article 1^{er} *bis* A.

Le I et le II de cet article transposent les éléments de la directive 2011/7/UE mentionnée plus haut.

Le I introduit à l'article L. 441-3 du code de commerce la notion d'indemnisation forfaitaire prévue à l'article 6 de la directive. Le a) et le c) du 1^o du II font de même à l'article L. 441-6 du même code.

Le b) du 1^o du II modifie également l'article L. 441-6 pour préciser la nature des pénalités de retard conformément à l'article 3 de la directive.

Enfin le 3^o du II complète l'article L. 441-6 pour introduire les précisions requises par l'article 3 de la directive concernant les cas dans lesquels intervient une procédure de certification de la conformité des marchandises.

Le III rend possible la conclusion d'accords interprofessionnels dérogatoires aux règles sur les délais de paiement à condition :

a) que ces accords concernent des biens et des services déjà couverts par un accord dérogatoire conformément à l'article 21 de la LME ;

b) que la vente ou la prestation comporte un caractère saisonnier particulièrement marqué ;

c) que ces accords soient limités dans leur durée. Ces accords doivent être conclus dans les sept mois suivant la publication de la loi et être homologués par décret.

Le IV fixe l'entrée en vigueur du I et II de l'article au 1^{er} janvier 2013.

III. La position de votre commission

Votre rapporteur relève que cet article figure dans la proposition de loi de simplification du droit déposée par M. Jean-Luc Warsmann¹, député, qui sera examinée par le Sénat en janvier, sur laquelle le Gouvernement a demandé la procédure accélérée, ce qui permet son adoption définitive dans des délais plus rapides que ceux du présent projet de loi..

Son objet concernant davantage le champ couvert par ce texte que le droit des consommateurs, votre commission a adopté deux **amendements** identiques de suppression de cet article, présentés par votre rapporteur et par Mme Nicole Bonnefoy au nom de la commission des lois.

Votre commission a supprimé cet article.

Article 1^{er} bis

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

Compétence de l'Autorité de la concurrence pour apporter une expertise aux juridictions sur certains sujets

Cet article fait l'objet d'un examen par délégation de la commission des lois.

Votre commission a adopté cet article dans la rédaction proposée par la commission des lois.

¹ Article 90 bis de la proposition de loi relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives.

Article 1^{er} ter
(Article L. 462-7 du code de commerce)

**Suspension du délai de prescription des procédures dont est saisie
l'Autorité de la concurrence**

Cet article fait l'objet d'un examen par délégation de la commission des lois.

**Votre commission a adopté cet article dans la rédaction proposée
par la commission des lois.**

Article 2
(Articles 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, articles 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, articles L. 125-2-2, L. 125-2-4, L. 353-15, L. 442-6, L. 632-1 du code de la construction et de l'habitation, articles 6, 7, 14 et 17-1 [nouveau] de la loi n° 70-9 du 2 janvier 1970 et réglementant les conditions d'exercice des activités relatives à certaines opérations portant sur les immeubles et les fonds de commerce, articles L. 313-1-2, L. 313-1-3 [nouveau], L. 313-21, L. 314-2, L. 342-3 et L. 347-3 [nouveau] du code de l'action sociale et des familles)

**Protection des consommateurs dans le secteur immobilier, de
l'hébergement collectif des personnes âgées et des services à domicile**

Commentaire : cet article comporte de nombreuses dispositions visant à renforcer la protection des consommateurs dans le secteur immobilier ainsi que dans le domaine de l'hébergement collectif des personnes âgées et des services à domicile.

A. Le renforcement des droits des locataires dans l'équilibre bailleur-locataire (IA à III et IV à V *sexies*)

I. Le droit en vigueur

La **loi du 6 juillet 1989¹** constitue le **texte référence pour les rapports entre bailleurs et locataires.**

• Son **article 2** dispose que **la quasi-totalité des articles de ce texte ne sont applicables qu'aux locations non meublées.**

• Son **article 3** porte sur le **contrat de location.**

Il dispose que ce contrat doit être établi par écrit et comprendre les éléments suivants :

- le nom et le domicile (ou le siège social du bailleur) ;
- la date de prise d'effet et la durée du contrat ;
- la consistance et la destination de la chose louée ;
- la désignation des locaux et équipements dont le locataire a la jouissance exclusive ainsi que, le cas échéant, l'énumération des parties, équipements et accessoires de l'immeuble qui font l'objet d'un usage commun ;
- le montant du loyer, ses modalités de paiement ainsi que ses règles de révision éventuelle ;
- le montant du dépôt de garantie.

Le contrat précise également la **surface habitable** de la chose louée (alinéa 8)².

LA DÉFINITION DE LA SURFACE HABITABLE

La surface habitable est définie par l'article R. 111-2 du CCH.

Le deuxième alinéa de cet article dispose ainsi que « *la surface habitable d'un logement est 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* ».

Ne sont pas pris en compte, en vertu du troisième alinéa, la superficie des combles non aménagés, caves, sous-sols, remises, garages, terrasses, loggias, balcons, séchoirs extérieurs au logement, vérandas, volumes vitrés, locaux communs et autres dépendances de logements, ni des parties de locaux d'une hauteur inférieure à 1,80 mètre.

Ce même article indique qu'un **état des lieux** est établi lors de la remise et de la restitution des clés. Il est établi contradictoirement et amiablement par les parties. Il est joint au contrat (alinéa 9).

¹ 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.

² Cet alinéa a été créé par l'article 78 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, introduit à l'initiative de notre collègue Philippe Dallier.

S'il ne peut être établi dans ces conditions, il l'est par un huissier de justice saisi par la partie la plus diligente, à frais partagés par moitié entre le bailleur et le locataire et à un coût fixé par décret en Conseil d'État (alinéa 10).

Il précise qu'à défaut d'état des lieux, la présomption prévue par l'article 1731 du code civil, qui dispose que le preneur est alors présumé avoir reçu le bien en bon état et doit donc les rendre tel quel, ne peut être invoquée par la partie ayant fait obstacle à l'établissement de l'état des lieux (alinéa 11).

• Son **article 4** énumère **les clauses** des contrats de location pouvant être considérées comme **abusives**. On dénombre ainsi 19 types de clauses abusives, de nature très variée.

**LISTE DES CLAUSES ABUSIVES FIGURANT À L'ARTICLE 4 DE LA LOI DU
6 JUILLET 1989**

– obliger le locataire, en vue de la vente ou de la location du local loué, à le laisser visiter les jours fériés ou plus de deux heures les jours ouvrables (a) ;

– obliger le locataire à souscrire une assurance auprès d'une compagnie choisie par le bailleur (b) ;

– imposer comme mode de paiement du loyer l'ordre de prélèvement automatique sur le compte courant du locataire ou la signature par avance de traites ou de billets à ordre (c) ;

– prévoir que le locataire autorise le bailleur à prélever ou à faire prélever les loyers directement sur son salaire (d) ;

– prévoir la responsabilité collective des locataires en cas de dégradation d'un élément commun de la chose louée (e) ;

– prévoir que le locataire s'engage par avance à des remboursements sur la base d'une estimation faite unilatéralement par le bailleur au titre des réparations locatives (f) ;

– prévoir la résiliation de plein droit du contrat en cas d'inexécution des obligations du locataire pour un motif autre que le non paiement du loyer, des charges, du dépôt de garantie, la non-souscription d'une assurance des risques locatifs ou le non respect de l'obligation d'user paisiblement des locaux loués (g) ;

– autoriser le bailleur à diminuer ou à supprimer, sans contrepartie équivalente, des prestations stipulées au contrat (h) ;

– autoriser le bailleur à percevoir des amendes en cas d'infraction aux clauses d'un contrat de location ou d'un règlement intérieur à l'immeuble (i) ;

– interdire au locataire l'exercice d'une activité politique, syndicale, associative ou professionnelle (j) ;

– imposer au locataire la facturation de l'état des lieux dès lors que celui-ci n'est pas établi par un huissier de justice (k) ;

– prévoir le renouvellement du bail par tacite reconduction pour une durée inférieure à trois ans pour les bailleurs personnes physiques et de six ans pour les bailleurs personnes morales (l) ;

– interdire au locataire de rechercher la responsabilité du bailleur ou exonérer le bailleur de toute responsabilité (m) ;

- (n) ;
 - interdire au locataire d’héberger des personnes ne vivant pas habituellement avec lui
- imposer au locataire le versement, lors de l’entrée dans les lieux, de sommes d’argent en plus de la rémunération de l’agent immobilier et du dépôt de garantie (o) ;
- faire supporter au locataire des frais de relance ou d’expédition de la quittance ainsi que les frais de procédure (p) ;
- prévoir que le locataire est automatiquement responsable des dégradations constatées dans le logement (q) ;
- interdire au locataire de demander une indemnité au bailleur lorsque ce dernier réalise des travaux d’une durée supérieure à quarante jours (r) ;
- permettre au bailleur d’obtenir la résiliation de plein droit du bail au moyen d’une simple ordonnance de référé insusceptible d’appel (s).

• Son **article 5** porte sur la **rémunération des personnes se livrant ou prêtant leur concours à l’établissement de l’acte de location**. Il dispose que cette rémunération est partagée par moitié entre le bailleur et le locataire.

• Son **article 15** porte sur les **modalités de congé**.

Le deuxième alinéa de son I dispose notamment que **le délai de préavis applicable est de trois mois lorsqu’il émane du locataire et de six mois lorsqu’il émane du bailleur**.

Le délai de trois mois est ramené à un mois en cas d’obtention d’un premier emploi, de mutation, de perte d’emploi ou de nouvel emploi consécutif à une perte d’emploi. Il en est de même pour les locataires âgés de plus de 60 ans dont l’état de santé justifie un changement de domicile et des bénéficiaires du revenu minimum d’insertion (RMI) ou du revenu de solidarité active (RSA).

• Son **article 22** porte sur le **dépôt de garantie**. Il dispose notamment que :

– **le dépôt de garantie ne peut être supérieur à un mois de loyer en principal**¹ (alinéa 1) ;

– il ne peut être prévu de dépôt de garantie lorsque le loyer est payable d’avance pour une période supérieure à deux mois (alinéa 2) ;

– **il est restitué dans un délai maximal de deux mois** à compter de la restitution des clés, déduction faite, le cas échéant, des sommes restant dues au bailleur et des sommes dont ce dernier pourrait être tenu (alinéa 3) ;

– si le solde du dépôt de garantie n’est pas restitué dans ce délai, il produit intérêt au taux légal au profit du locataire (alinéa 5).

¹ L’article 10 de la loi n° 2008-111 du 8 février 2008 pour le pouvoir d’achat a réduit de deux à un mois de loyer le niveau du dépôt de garantie.

• Son **article 40** précise que le premier alinéa de l'article 22, c'est-à-dire le fait que le dépôt de garantie ne peut être supérieur à un mois de loyer en principal, n'est pas applicable à certains logements :

– les logements des organismes d'habitation à loyer modéré (HLM) ne faisant pas l'objet d'une convention à l'aide personnalisée au logement (I) ;

– les logements dont le loyer est fixé en application du chapitre III de la loi de 1948 précitée (II) ;

– les logements régis par une convention à l'aide personnalisée au logement (APL – III).

• Son **article 22-2** énumère les **documents ne pouvant être demandés par le bailleur à un candidat à la location**.

LISTE DES DOCUMENTS NE POUVANT ÊTRE DEMANDÉS PAR LE BAILLEUR

- une photographie d'identité, hormis celle de la pièce justificative d'identité ;
- une carte d'assuré social ;
- une copie de relevé de compte bancaire ou postal ;
- une attestation de bonne tenue de compte bancaire ou postal ;
- une attestation d'absence de crédit en cours ;
- une autorisation de prélèvement automatique ;
- un jugement de divorce ;
- une attestation du précédent bailleur indiquant que le locataire est à jour de ses loyers et charges, dès lors que le locataire peut présenter d'autres justificatifs ;
- une attestation de l'employeur dès lors que le locataire a fourni le contrat de travail et les derniers bulletins de salaire ;
- un contrat de mariage ;
- un certificat de concubinage ;
- un chèque de réservation de logement ;
- un dossier médical personnel ;
- un extrait de casier judiciaire ;
- une remise sur un compte bloqué de biens, d'effets, de valeurs ou d'une somme d'argent correspondant à plus d'un mois de loyer en principal en l'absence du dépôt de garantie ou de la souscription à la garantie autonome ;
- pour les travailleurs indépendants, la production de plus de deux bilans ;
- une copie des informations contenues dans le fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers ou de l'information de la non-inscription à ce fichier.

- Son **article 23** porte sur les charges locatives.

Son sixième alinéa indique ainsi que les **charges locatives** peuvent donner lieu au versement de provisions : elles **doivent alors faire l'objet d'une régularisation au moins annuelle**.

D'autres textes que la loi du 6 juillet 1989 précitée comprennent des dispositions relatives aux relations bailleur-locataire.

L'**article 75 de la loi du 1^{er} septembre 1948¹** prévoit des règles spécifiques en matière de loyers et de garantie. Il dispose ainsi que :

– les loyers payés d'avance, même à titre de garantie, ne peuvent excéder deux mois de loyer pour les locations au mois et le quart du loyer annuel pour les autres cas (alinéa 1) ;

– toutes les clauses ou les conventions contraires sont nulles de plein droit (alinéa 2) ;

– ces dispositions ne s'appliquent pas aux locaux meublés, pour ce qui est de la limitation du cautionnement (alinéa 3).

L'**article L. 632-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH)** porte sur le contrat de location pour le cas des locations meublées : il dispose notamment que le contrat est établi par écrit pour une durée d'un an, si ce logement constitue une résidence principale.

II. Le texte initial

Les **paragraphes I à IV** renforcent les droits des locataires en matière de **dépôt de garantie**.

Le **I** modifie l'article 22 de la loi de 1989 précitée : **en cas de non restitution du solde du dépôt de garantie dans le délai de deux mois, ce dernier est majoré d'une somme égale à 10 % du loyer mensuel en principal par mois de retard**.

Le **II** modifie l'article 40 de la même loi afin de rendre applicable l'article 22 portant sur le niveau du dépôt de garantie à l'ensemble des logements cités à ce même article 40.

Le **III** abroge l'article 75 de la loi de 48 précitée.

Le **IV** supprime, par coordination, la référence à cet article figurant au premier alinéa du I de l'article L. 442-6 du CCH.

¹ 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.

Le V complète l'article 3 précité et l'article L. 632-1 du CCH afin de prévoir les **conséquences de l'absence de la surface habitable sur le contrat de location, ou de l'inexactitude de cette mention.**

Pour les **locations non meublées**, le 1° introduit, à l'article 3, précité, les dispositions suivantes :

– si la surface habitable est inférieure de plus d'un vingtième (soit 5 %) à la surface figurant sur le contrat de location, le bailleur voit, à la demande du locataire, le loyer réduit proportionnellement à la différence de surface constatée. Le locataire doit intenter cette action en diminution du loyer dans un délai de six mois à compter de la prise d'effet du bail ;

– si la surface habitable ne figure pas sur le contrat, le locataire peut, dans un délai de trois mois à compter de la prise d'effet du contrat, demander au bailleur de la lui communiquer. Sans réponse dans un délai de deux mois, le locataire informe le bailleur de la surface qu'il a mesurée (ou fait mesurer) ;

– dans le cas de l'absence de réponse du bailleur, si la surface habitable est inférieure d'un vingtième à celle figurant dans tout document communiqué au locataire avant la conclusion du contrat de location, les dispositions précédentes sont applicables. L'action en diminution de loyer doit être intentée dans un délai de six mois à compter de l'avenant ou de l'information effectuée par le locataire.

Pour les **locations meublées**, le 2° complète l'article L. 632-1 précité :

– il précise que **le contrat de location devra désormais préciser la surface habitable du logement** ;

– les dispositions au 1° sont également introduites. Seuls les délais diffèrent : l'action en diminution de loyer doit être intentée par le locataire dans un délai de deux mois ; la demande d'inscription de la surface habitable doit être formulée dans un délai d'un mois, tout comme la réponse du bailleur.

Le 3° précise que ces nouvelles règles s'appliqueront aux contrats conclus après la publication de la présente loi.

III. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

• **En commission des affaires économiques**, les députés ont adopté, outre **vingt-neuf amendements** du rapporteur, rédactionnels, de précision ou de conséquence, de nombreux amendements.

Ils ont adopté un **amendement** de M. Daniel Fasquelle, rapporteur, sous-amendé par MM. François Brottes, Jean-Louis Léonard, Jean-Pierre Nicolas et Jean-Claude Warsmann, introduisant un **IA renforçant les droits des locataires en matière d'état des lieux**. Ce IA modifie l'article 3 de la loi de 1989 précitée en précisant que :

– l'état des lieux est signé par les parties à l'entrée du locataire dans les lieux et à sa sortie ;

– la liste des informations devant y figurer est fixée par décret ;

– il n'est valable que s'il a été fait en autant d'exemplaires qu'il y a de parties, chaque exemplaire mentionnant le nombre d'exemplaires.

A l'initiative de son rapporteur, la commission a adopté un **amendement** introduisant un **I bis** ajoutant un alinéa à l'article 22-1 de la loi du 6 juillet 1989, relatif aux règles applicables en matière de cautionnement. Ce paragraphe **assouplit les règles applicables à la caution solidaire en cas de changement de colocataire**.

Il dispose ainsi que, dans le cas d'une colocation, la solidarité entre les locataires résultant d'une clause du contrat prend fin à la date d'effet du congé, à la condition que le bailleur ait donné son accord à l'entrée dans les lieux du nouveau colocataire.

A l'initiative de M. Jean-Louis Léonard et de Mme Annick Le Loch et des députés socialistes, la commission a adopté **deux amendements** identiques introduisant un **V bis** modifiant l'article 2 de la loi du 6 juillet 1989 afin de rendre la **liste des clauses abusives applicable aux logements meublés**.

A l'initiative de Mme Annick Le Loch et les membres du groupe socialiste, de M. Jean-Louis Léonard et de M. Jean-Pierre Nicolas, la commission a adopté à l'unanimité, contre l'avis du Gouvernement et du rapporteur, **trois amendements** identiques introduisant un **V ter** modifiant l'article 3 de la loi de 1989. Une **grille de vétusté** conforme aux accords passés entre les organisations de bailleurs et les représentants des locataires devra figurer dans le contrat de location des logements non meublés.

A l'initiative de Mme Annick Le Loch et les membres du groupe socialiste, de M. Jean-Louis Léonard et de M. Philippe Martin, la commission a adopté à l'unanimité **trois amendements** identiques introduisant un **V quater**, précisant à l'article 3 de la loi du 6 juillet 1989, qu'**en cas d'absence d'état des lieux d'entrée, le dépôt de garantie est intégralement restitué au locataire**.

La commission a ensuite adopté **trois amendements** identiques de Mme Annick Le Loch et les membres du groupe socialiste, de M. Jean-Louis Léonard et M. Philippe Martin, **sous-amendés** par le rapporteur, introduisant un **V quinquies** modifiant l'article 15 de la loi du 6 juillet 1989. Ce paragraphe **réduit de trois à deux mois le délai de préavis dans les « zones tendues »**, c'est-à-dire les « zones (...) se caractérisant par un déséquilibre entre l'offre et la demande »¹.

¹ Définition figurant à l'article 199 septuagies du code général des impôts relatif au « dispositif Scellier ».

La commission a, enfin, adopté **trois amendements** identiques de Mme Annick Le Loch et les membres du groupe socialiste, de M. Jean-Louis Léonard et de M. Jean-Pierre Nicolas, **sous-amendés** par le rapporteur, introduisant un **V sexies** visant à **sanctionner le défaut de régularisation des charges locatives**.

Ce paragraphe complète l'article 23 de la loi du 6 juillet 1989 : il dispose que, si la régularisation n'a pas lieu avant le terme de la deuxième année civile suivant l'année de conclusion du contrat ou suivant la dernière régularisation, le bailleur ne peut plus exiger le paiement des arriérés de charges pour l'année écoulée.

• **En séance publique**, les députés ont adopté, outre **huit amendements** rédactionnels ou de précision du rapporteur, de nombreux amendements plus substantiels.

A l'initiative de Mme Françoise Branget et de M. Jean-Luc Prél et des députés du groupe Nouveau centre, ils ont adopté **deux amendements** identiques introduisant un **I B** précisant les **règles en matière de restitution du dépôt de garantie**.

Ce I B modifie l'article 22 de la loi du 6 juillet 1989 en précisant que :

– la remise des clés par le locataire doit être effectuée en main propre au bailleur ou à son mandataire ;

– le locataire doit justifier le paiement de toute somme dont le bailleur pourrait être tenu en ses lieu et place et indiquer l'adresse de son nouveau domicile ;

– pour les locaux situés dans un immeuble collectif, le bailleur procède à un arrêté des comptes provisoire et peut, si elle est justifiée, conserver une provision jusqu'à l'arrêté annuel des comptes. La régularisation définitive et la restitution du solde sont effectuées dans le mois suivant l'approbation définitive des comptes de l'immeuble.

Les députés ont adopté un **amendement** de Mme Catherine Vautrin et du rapporteur introduisant un **I ter** visant à prévoir des **sanctions en cas de violation des dispositions de l'article 22-2 de la loi de 1989**.

Ils ont adopté un **amendement** de Mme Marie-Lou Marcel et des députés socialistes introduisant un **I quater** afin d'**encadrer les exigences des bailleurs en matière de cautionnement**. Ce paragraphe crée un article 22-3 dans la loi de 1989 disposant que :

– le bailleur ne peut exiger que la personne se portant caution soit membre de la famille du locataire ;

– le bailleur ne peut exiger de la personne se portant caution un des documents mentionnés à l'article 22-2 précité.

Au **V**, les députés ont adopté **deux amendements** :

– un amendement de Mme Pascale Got et des députés socialistes visant à porter, dans le cas des locations meublées, d'un à deux mois le délai donné au locataire pour demander au bailleur la communication de la surface habitable afin de l'inscrire dans le contrat de location ;

– un amendement du rapporteur visant à **rendre l'état des lieux obligatoire pour les locations meublées**, en reprenant les termes figurant pour les locations non meublées à l'article 3 de la loi de 1989.

Au **V^{ter}**, **deux amendements** identiques de MM. Jean-Louis Léonard et Daniel Fasquelle et de Mme Annick Le Loch et les membres du groupe socialiste ont été adoptés :

– ils prévoient que les contrats de location doivent comporter des informations spécifiques relatives à l'état des lieux et aux modalités de restitution du dépôt de garantie ;

– ils introduisent un **V^{quater} A** modifiant par coordination le dixième alinéa de l'article 3 de la loi de 1989.

B. Le renforcement de la concurrence entre ascensoristes (III bis)

La Section 1 du chapitre V du titre II du Livre I^{er} du CCH porte sur la **sécurité des ascenseurs**. Au sein de cette section :

- l'article L. 125-2-2 dispose que **les ascenseurs font l'objet d'un entretien propre à les maintenir en bon état** de fonctionnement et à assurer la sécurité des personnes. Il précise que cette **obligation incombe au propriétaire** de l'ascenseur qui confie cette tâche à un prestataire de services ou, sous certaines conditions, y pourvoit par ses propres moyens.

- l'article L. 125-2-4 dispose que les conditions d'application de la section sont fixées par décret en Conseil d'État, ce décret définissant par exemple les exigences de sécurité à respecter, y compris par les entreprises chargées de l'entretien des ascenseurs.

A l'initiative du rapporteur, les députés ont, en commission des affaires économiques, adopté un **amendement** introduisant un III *bis* et visant à **renforcer la concurrence dans le secteur des ascenseurs** :

- le 1^o du nouveau III *bis* modifie l'article L. 125-2-2 précité et prévoit que le propriétaire peut résilier le contrat qu'il a signé avec l'entreprise chargée de l'entretien de l'ascenseur s'il souhaite faire réaliser des travaux importants par une autre entreprise. La résiliation s'effectue avec un préavis de trois mois. Si le contrat comportait une clause de réparation et de remplacement des pièces importantes, l'entreprise concernée peut obtenir une indemnité dont le montant correspond au coût de la prestation complémentaire dû au titre de la période non exécutée du contrat ;

- le 2° modifie l'article L. 125-2-4 afin de préciser que le décret en Conseil d'État définit la liste des travaux donnant au propriétaire la possibilité de résilier de plein droit le contrat d'entretien en cours.

C. Le renforcement de la transparence sur le marché immobilier **(VI à VII bis B)**

I. Le droit en vigueur

La loi du 2 janvier 1970 dite « loi Hoguet ¹ », comporte des dispositions applicables, comme l'indique son **article 1^{er}**, aux personnes physiques ou morales qui « *d'une manière habituelle, se livrent, ou prêtent leur concours, même à titre accessoire, aux opérations portant sur les biens d'autrui* » dans plusieurs domaines.

Les opérations couvertes par la « loi Hoguet »

La liste de ces opérations figure à l'article 1^{er} de la loi :

« 1° L'achat, la vente, l'échange, la location ou sous-location, saisonnière ou non, en nu ou en meublé, d'immeubles bâtis ou non bâtis ;

2° L'achat, la vente ou la location-gérance de fonds de commerce ;

3° La cession d'un cheptel mort ou vif ;

4° La souscription, l'achat, la vente d'actions ou de parts de sociétés immobilières donnant vocation à une attribution de locaux en jouissance ou en propriété ;

5° L'achat, la vente de parts sociales non négociables lorsque l'actif social comprend un immeuble ou un fonds de commerce ;

6° La gestion immobilière ;

7° A l'exclusion des publications par voie de presse, la vente de listes ou de fichiers relatifs à l'achat, la vente, la location ou sous-location en nu ou en meublé d'immeubles bâtis ou non bâtis ;

8° La conclusion de tout contrat de jouissance d'immeuble à temps partagé régi par les articles L. 121-60 et suivants du code de la consommation ».

Le I de son **article 6** énumère les éléments devant figurer dans les conventions conclues pour la plupart de ces opérations², dont les opérations immobilières :

- les conditions dans lesquelles les personnes concernées peuvent recevoir, verser ou remettre des sommes d'argent, des biens, des effets ou des valeurs à l'occasion d'une opération ;

- les modalités de la reddition de compte ;

¹ 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.

² Seules sont concernées les opérations mentionnées du 1° du 6° de l'article 1^{er}.

- les conditions de détermination de la rémunération, ainsi que la partie qui en aura la charge.

Son **article 7** indique que les promesses et les conventions de toute nature portant sur les conventions auxquelles s'appliquent la « loi Hoguet » sont nulles si elles ne comportent pas une limitation de leurs effets dans le temps.

II. Le texte initial

Le **VI** ajoute au I de l'article 6 de la loi de 1970 un élément devant figurer dans les conventions évoquées précédemment : **l'appartenance à un réseau d'échange d'informations**.

Le **VII** précise à l'article 7 que les clauses autorisant la reconduction tacite d'une convention parvenue à son terme sont réputées non écrites.

III. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

En **commission** des affaires économiques, les députés ont adopté **deux amendements** du rapporteur :

- le premier précise la rédaction du VI : les conventions devront prévoir les moyens employés par les personnes physiques ou morales concernées par la « loi Hoguet » et, le cas échéant, par le réseau auquel elles appartiennent, pour diffuser auprès du public, les annonces commerciales liées aux opérations qu'elles assument ;

- le second complète le VII : **toute clause pénale et toute stipulation d'une convention comportant une clause d'exclusivité interdisant au mandant de réaliser, sans l'intermédiaire de son mandataire, l'une des opérations visées par la « loi Hoguet » seront désormais réputées non écrites**.

En **séance publique**, les députés ont adopté un **amendement** de M. Lionel Tardy prévoyant, au VII, que les clauses d'exclusivité ne pourront désormais plus produire d'effet à l'expiration d'un délai de trois mois à compter de leur signature.

Ils ont ensuite adopté **deux amendements** de M. Tardy, créant des paragraphes VII *bis* A et VII *bis* B :

- le **VII bis A** supprime le *b* de l'article 14 de la loi de 1970 précitée, qui prévoyait une sanction pénale pour les personnes assumant la direction d'un établissement, d'une succursale, d'une agence ou d'un bureau qui n'aurait pas effectué de déclaration préalable d'activité ;

- le **VII bis B** crée un article 17-1 dans la loi de 1970 : cet article institue une sanction administrative pour le fait de faire obstacle à l'exercice de la mission des agents publics chargés du contrôle en refusant de leur

communiquer les documents réclamés, notamment les documents bancaires ou comptables ainsi que les mandats écrits.

D. L'harmonisation de la prescription pour les actions en répétition des sommes indûment perçues par le bailleur (VII bis et VII ter)

Le troisième alinéa de l'**article 63 de la loi de 1948** précitée dispose que « *toutes les sommes indûment perçues sont sujettes à répétition* », c'est-à-dire à action en remboursement.

Le premier alinéa de l'**article 68** de cette même loi précise que les actions en répétition se prescrivent par trois ans.

A l'initiative de M. Jean-Louis Léonard, les députés ont adopté, en commission des affaires économiques, **un amendement** introduisant deux nouveaux paragraphes, **VII bis** et **VII ter**, visant à ce que l'article 68 précité ne soit plus applicable :

- aux logements HLM (*VII bis*) ;
- aux logements conventionnés des organismes HLM, aux logements des sociétés civiles immobilières (SCI) et aux logements appartenant aux collectivités locales et gérés par les organismes HLM (*VII ter*).

Ainsi ces paragraphes **harmonisent le délai de prescription pour les actions en répétition des sommes indûment perçues par les bailleurs sociaux sur celui applicable dans le parc privé**, à savoir 5 ans, comme prévu par l'article 2224 du code civil.

E. Le renforcement de la protection des consommateurs pour l'hébergement collectif des personnes âgées et les services à domicile (VIII)

I. Le droit en vigueur

L'**article L. 313-1-2 du code de l'action sociale et des familles (CASF)** dispose que la création, la transformation et l'extension de certains services d'aide et d'accompagnement à domicile (en l'occurrence les services compétents pour les mineurs, les personnes âgées et les personnes adultes handicapées) sont soumises à une autorisation ou à un agrément.

Le quatrième alinéa de cet article précise certaines règles applicables aux services agréments, c'est-à-dire les activités de garde d'enfants au-dessous d'une limite d'âge fixée par arrêté ministériel et d'assistance notamment aux personnes âgées ou handicapées :

- ils doivent conclure un contrat respectant les conditions figurant au premier alinéa de l'article L. 342-2 du même code. Ce contrat doit notamment comporter un document contractuel annexé décrivant les prestations offertes

par l'établissement et indiquant leur prix. Ce dernier est fixé conformément à l'article L. 342-3 du CASF : il est librement fixé lors de la signature du contrat et il évolue dans la limite d'un pourcentage fixé annuellement par arrêté du ministre chargé de l'économie et des finances, compte tenu de l'évolution des coûts de la construction, des produits alimentaires et des services ;

- conformément à l'article L. 311-4 du CASF, un livret d'accueil est remis à la personne accueillie dans un établissement, comprenant en annexe une charte des droits et libertés de la personne accueillie et le règlement de fonctionnement de l'établissement.

L'article L. 313-21 du CASF indique que les infractions aux dispositions relatives notamment au livret d'accueil (article L. 311-4), au conseil de la vie sociale (article L. 311-6), au règlement de fonctionnement (L. 311-7), au projet d'établissement (L. 311-8) ou encore aux dispositions du quatrième alinéa de l'article L. 313-1-2 précité sont constatées et poursuivies par les agents de l'Autorité de la concurrence dans les conditions fixées par le code de commerce.

II. Le texte initial

Le 1° du A du VIII corrige une erreur figurant à l'article L. 313-1-2 du CASF : les modalités de fixation du prix des prestations fournies par les services d'aide et d'accompagnement à domicile ne relèvent pas de l'article L. 342-2 précité, qui porte sur les établissements d'hébergement de personnes âgées, mais de l'article L. 347-1 du même code.

Le 2° du A crée un article L. 313-1-3 qui indique que **les manquements aux dispositions relatives au contrat et au livret d'accueil sont passibles d'une amende administrative dont le montant ne peut être supérieur à 3 000 euros pour une personne physique et 15 000 euros pour une personne morale**. Cette amende est prononcée selon les modalités et la procédure prévue au VII de l'article L. 141-1 du code de la consommation, paragraphe créé par le 6° du VI de l'article 10 du présent projet de loi.

Par coordination avec des dispositions figurant au 7° du VI de l'article 10 du présent projet de loi¹, le 3° du A abroge l'article L. 313-21 du CASF.

Le 4° du A complète l'article L. 342-3 précité en indiquant qu'**au décès d'un résident, seules les prestations d'hébergement délivrées avant le décès et non acquittées peuvent être facturées aux ayants droit**. Les sommes perçues d'avance pour des prestations non délivrées en raison du décès doivent être remboursées. Enfin, il est précisé qu'aucune somme ne peut

¹ Ces dispositions permettent aux agents de la DGCCRF de rechercher et de constater les infractions aux dispositions des articles L. 311-4, L. 311-6 et L. 311-7 du CASF et du quatrième alinéa de l'article L. 313-1-2 du même code pour ce qui concerne le contrat et le livret d'accueil.

être exigée pour la remise en état du logement si elle n'est pas justifiée par un état des lieux à l'entrée et à la sortie.

Le **5° du A** indique que les manquements aux dispositions relatives à la fixation du prix des prestations, figurant à l'article L. 347-1 précité, sont passibles d'une amende administrative dont le montant ne peut être supérieur à 3 000 euros pour une personne physique et 15 000 euros pour une personne morale.

Le **B** indique que les dispositions du 4° du A sont applicables aux contrats en cours à l'entrée en vigueur de la présente loi.

III. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

En commission des affaires économiques, les députés ont, à l'initiative du rapporteur, adopté **sept amendements** rédactionnels ou de précision.

En séance publique, ils ont adopté un **amendement** de Mme Valérie Rosso-Debord introduisant un 3° *bis* et un 3° *ter* au VIII :

- le **3° bis** modifie l'article 314-2 du CASF afin de prévoir que les tarifs journaliers des établissements habilités par le président du conseil général et l'agence régionale de santé (ARS) à héberger des personnes âgées, sont communiqués à l'ARS ;

- le **3° ter** modifie l'article L. 342-3 du CASF afin d'indiquer que les prix des prestations des établissements non habilités à l'aide sociale hébergeant des personnes âgées sont transmis au président du conseil général et à l'ARS dans des conditions définies par décret.

F. La position de votre commission

Cet article, qui a été fortement amendé par les députés, comprend de nombreuses dispositions relatives à la protection des consommateurs dans le secteur immobilier, de l'hébergement collectif des personnes âgées et des services à domicile.

Votre rapporteur estime que **le texte transmis par l'Assemblée nationale est marqué par de nombreuses avancées, mais soulève également certaines difficultés.**

• En matière de rapports locataires-bailleurs, votre commission se félicite des nombreuses avancées.

Il en est ainsi tout d'abord du **renforcement des droits des locataires en matière d'état des lieux (IA et VB) ou de la restitution du dépôt de garantie (IB), ou de l'extension de certaines dispositions de la loi de 1989 aux logements meublés, à l'exemple de la liste des clauses abusives (V bis)**

ou de l'obligation de préciser sur le contrat de location la surface habitable du logement (VB) ;

Par ailleurs, le présent article apporte une **réponse à certains problèmes ponctuels**, à l'exemple de la question de la caution solidaire en cas de colocation (I *bis*).

Enfin, **votre commission partage l'esprit de certaines des dispositions de cet article : le non respect d'une disposition légale doit conduire à une sanction**. Plusieurs dispositions du présent article vont dans ce sens :

– la mise en place d'une sanction administrative en cas de demande par le bailleur de documents interdits par la loi de 1989 (I *ter*) : l'association « UFC-Que choisir » a en effet estimé que près des deux tiers des agences demandaient au moins un document interdit pour la constitution d'un dossier¹ ;

– la mise en place d'une sanction dissuasive en cas de non respect du délai légal de restitution du solde du dépôt de garantie (I) : à l'heure actuelle, la loi de 1989 prévoit que, dans ce cas, le solde du dépôt de garantie produit intérêt légal au profit du locataire, soit 0,38 % en 2011...

– l'action en diminution de loyer (VA et VB), qui permettra également de donner une réelle portée à l'obligation de faire figurer dans le contrat de location la surface habitable d'un logement.

S'agissant de cette dernière disposition, **votre rapporteur s'interroge quant l'existence de plusieurs définitions de la surface d'un logement**, ce qui constitue une source de complexité pour les bailleurs et les professionnels. La « surface habitable », définie par l'article R. 111-2 du CCH, diffère ainsi de la « surface Carrez » définie par l'article 1^{er} de la « loi Carrez »² qui s'applique aux lots en copropriété.

La surface « Carrez »

L'article 1^{er} de la « loi Carrez » a créé un article 46 au sein de la loi de 1965 relative à la copropriété³. Cet article dispose notamment que :

– toute promesse de vente ou d'achat, ou tout contrat, relatifs à la vente d'un lot ou d'une fraction de lot mentionne la superficie de la partie privative de ce lot ou cette fraction de lot. L'absence de toute mention de superficie peut conduire à la nullité de l'acte (alinéa 1) ;

– cette superficie est définie par décret en Conseil d'État (alinéa 2) ;

– le bénéficiaire, le promettant ou l'acquéreur peuvent intenter une action en nullité, au plus tard à l'expiration d'un délai d'un mois à compter de l'acte authentique constatant la réalisation de la vente (alinéa 4) ;

¹ Cf. « Logement locatif : des pratiques bien peu louables », UFC-Que choisir, 2011, p. 9.

² Loi n° 96-1107 du 18 décembre 1996 améliorant la protection des acquéreurs de lots de copropriété.

³ Loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis.

– si la superficie est supérieure à celle exprimée dans l’acte, l’excédent de mesure ne donne lieu à aucun supplément de prix (alinéa 6) ;

– si la superficie est inférieure de plus d’un vingtième à celle exprimée dans l’acte, le vendeur supporte, à la demande de l’acquéreur, une diminution du prix proportionnelle à la moindre mesure (alinéa 7) ;

– l’action en diminution du prix doit être intentée dans un délai d’un an à compter de l’acte authentique constatant la réalisation de la vente (alinéa 8).

Un décret de 1997¹ a défini la superficie mentionnée au premier alinéa de l’article 46 précité. Son article 1^{er} la définit comme suit : « *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. Il n’est pas tenu compte des planchers des parties des locaux d’une hauteur inférieure à 1,80 mètre.* »

La coexistence de ces différentes surfaces pose des problèmes pratiques : la surface d’un même logement en copropriété n’est ainsi pas la même pour son acquéreur et pour son locataire.

Votre rapporteur estime qu’il revient au Gouvernement de réfléchir à l’harmonisation de ces surfaces, définies par voie réglementaire. Interrogé par votre rapporteur, le ministère a indiqué que « *l’harmonisation des deux définitions est complexe. Par ailleurs, ces notions sont reliées à un grand nombre de dispositions du code de la construction et de l’habitation qu’il conviendrait d’examiner et expertiser avant d’envisager une telle opération* »².

Votre commission a adopté, outre six amendements rédactionnels ou de précision de votre rapporteur et trois amendements rédactionnels ou de coordination de Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure pour avis au nom de la commission des Lois, les amendements suivants :

– un **amendement** de Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure pour avis, précisant à l’article 3 de la loi de 1989 que, dans le cas de l’intervention d’un huissier de justice pour établir l’état des lieux, les frais sont partagés entre bailleur et locataire uniquement dans le cas où le locataire a fait obstacle à l’établissement de l’état des lieux ;

– un **amendement** de Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure pour avis, supprimant 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 ;

– **deux amendements** identiques de votre rapporteur et de Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure pour avis, visant à ce que, pour ce qui concerne la restitution du dépôt de garantie dans le cas de logements situés dans un immeuble collectif, la provision que peut conserver le bailleur ne puisse excéder un montant défini par décret ;

¹Décret n° 97-532 du 23 mai 1997 portant définition de la superficie privative d’un lot de copropriété.

²Réponse au questionnaire transmis par votre rapporteur.

– **deux amendements** identiques de votre rapporteur et de Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure pour avis, **étendant les sanctions prévues en cas de demande par le locataire de documents interdits au locataire à la demande de ces mêmes documents à la personne se portant caution**. Ces amendements suppriment par ailleurs l'interdiction faite au bailleur d'exiger que la personne se portant caution soit membre de la famille du locataire. L'introduction d'une telle disposition laisserait à penser que d'autres exigences du bailleur en matière de caution seraient justifiées, comme l'exigence que la caution soit l'employeur du locataire. Votre commission examinera cette question d'ici l'examen du texte en séance publique afin qu'une disposition adaptée puisse être insérée dans la loi de 1989 ;

– **deux amendements** identiques de votre rapporteur et de Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure pour avis, **supprimant les dispositions visant à faire figurer dans le contrat de location une grille de vétusté**. Votre commission estime notamment que la grille de vétusté, dispositif qui n'existe pas aujourd'hui dans le parc privé, ne fait pas consensus et pourrait constituer un cadre trop contraignant tant pour les bailleurs que pour les locataires ;

– **deux amendements** identiques de votre rapporteur et de Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure pour avis, visant à **encadrer davantage les conséquences de l'absence d'état des lieux**. Votre commission a précisé que la restitution intégrale du dépôt de garantie au locataire n'était effectuée que si le bailleur avait fait obstacle à l'établissement de l'acte. Cet amendement écarte par ailleurs l'application de l'article 1731 du code civil qui dispose que, en l'absence d'état des lieux, « *le preneur est présumé (...) avoir [reçu le bien] en bon état de réparations locatives* » ;

– un **amendement** de Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure pour avis, réduisant de deux à un mois le délai de préavis pour le locataire d'un logement situé dans les « zones tendues » ;

– un **amendement** de votre rapporteur, précisant la sanction en cas de non régularisation des charges locatives et encadrant l'accès du locataire aux pièces justificatives. Au vu de certaines pratiques évoquées par les associations de consommateurs lors de leur audition par votre rapporteur, il paraît en effet utile de préciser que l'accès à ces pièces doit se faire dans des conditions normales et qu'elles doivent être transmises par courrier au locataire s'il en fait la demande ;

– un **amendement** de M. Philippe Dallier précisant à l'article 5 de la loi de 1989 que les frais de constitution de dossiers de location facturés par les agences immobilières sont partagés par moitié entre locataire et bailleur ;

– un **amendement** de votre rapporteur, complémentaire avec l'amendement précédent, visant à **plafonner à un mois de loyer en principal la rémunération de l'agent immobilier**. Il est d'autant plus opportun d'encadrer cette rémunération que les associations de consommateurs ont relevé les excès en la matière, à l'exemple d'UFC-Que Choisir qui dénonce

des « *honoraires exorbitants* »¹. Dans plus de 20 % des cas, les honoraires d'agences à la location atteignent ainsi plus d'un mois de loyer².

• S'agissant de la transparence dans le secteur de l'immobilier, votre commission estime que le texte comprend des dispositions inopportunes, à l'exemple de celles relatives au mandat exclusif.

Les dispositions du VII conduisent à **une remise en cause de l'existence de ce dernier** et sont dénoncées par l'ensemble des professionnels, que votre rapporteur a reçus. Votre commission estime que **la remise en cause du mandat exclusif n'est pas justifiée : elle ne profiterait pas au consommateur et nuirait au dynamisme du secteur.**

Il apparaît par ailleurs que le fait de limiter l'effet des clauses d'exclusivité à trois mois est inutile : l'article 78 du décret d'application de la « loi Hoguet »³ permet en effet au mandant de dénoncer un mandat disposant d'une clause d'exclusivité au terme d'un délai de trois mois.

En conséquence, **elle a adopté, outre un amendement rédactionnel** de votre rapporteur :

– un **amendement** de votre rapporteur **prévoyant, plutôt que la remise en cause du mandat exclusif, un encadrement de ce dernier** : la convention signée par l'agence immobilière avec le vendeur précisera de façon détaillée les moyens employés par le mandataire pour mener à bien sa mission. Si les engagements du mandataire ne sont pas respectés, le mandant pourra, à tout moment et sans indemnité, mettre fin à la clause d'exclusivité figurant dans la convention ou mettre fin à cette même convention ;

– **trois amendements** identiques de votre rapporteur, de Mme Elisabeth Lamure et de M. Gérard Cornu, **maintenant la possibilité de prévoir des clauses de reconduction tacite, tout en imposant que les modalités de non reconduction soient mentionnées de façon visible et lisible dans les conventions.** Certaines dispositions du code de la consommation permettent en effet aujourd'hui au consommateur d'être informé de la possibilité de ne pas reconduire le contrat qu'il a conclu avec une clause de reconduction tacite. L'article L. 136-1 de ce code dispose ainsi que « *le professionnel prestataire de services informe le consommateur par écrit, au plus tôt trois mois et au plus tard un mois avant le terme de la période autorisant le rejet de la reconduction, de la possibilité de ne pas reconduire le contrat qu'il a conclu avec une clause de reconduction tacite* ». Si l'information ne lui a pas été adressée, le consommateur peut mettre un terme au contrat, sans payer d'indemnité, à tout moment et sans préavis.

¹ « *Logement locatif : des pratiques bien peu louables* », *Ibid.*, p. 14.

² *Ibid.*, p. 12.

³ *Article 78 du décret n° 72-678 du 20 juillet 1972 fixant les conditions d'application 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 fonds de commerce.*

– un **amendement** rétablissant la sanction pénale en cas de défaut de déclaration préalable d'activité.

• **S'agissant de l'hébergement collectif des personnes âgées et des services à domicile, les dispositions du présent article constituent une réelle avancée.** Elles donnent en effet aux agents de la DGCCRF les moyens de sanctionner certaines pratiques : ainsi aujourd'hui « *les enquêteurs de la DGCCRF constatent des augmentations illégales très dommageables aux intérêts des personnes âgées et qui pour l'heure ne peuvent être sanctionnées* »¹. Certaines de ces pratiques, auxquelles le présent article apporte une réponse, ont d'ailleurs été dénoncées par la Commission des clauses abusives.

Extraits de la recommandation n° 08-02 de la Commission des clauses abusives
(23 avril 2008)²

« 9° Considérant que certains contrats proposés par les établissements hébergeant des personnes âgées comportent des stipulations relatives à la facturation, après le décès ou la libération de la chambre, d'une somme forfaitaire destinée à la remise en état des lieux ; que de telles stipulations sont abusives en ce que les sommes revenant à l'établissement peuvent ne pas correspondre à une dépense réellement engagée ou une prestation effectivement réalisée ;

10° Considérant que certains contrats proposés par les établissements hébergeant des personnes âgées comportent une stipulation relative à la facturation, après le décès ou la libération de la chambre en cours de mois, de la totalité du prix mensuel de la pension ; que de telles stipulations sont abusives en ce que les sommes revenant à l'établissement peuvent ne pas correspondre à une dépense réellement engagée ou une prestation effectivement réalisée »

Sur cette question, la commission a adopté un **amendement rédactionnel** du rapporteur.

• Enfin, à l'initiative de Mme Valérie Létard, votre commission a adopté un **amendement** introduisant un paragraphe IX à la fin de cet article, afin de prévoir la **présence d'un représentant du Fonds de solidarité logement (FSL) au sein de la commission de surendettement.**

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié

¹ Exposé des motifs du projet de loi, p. 5.

² Recommandation n° 08-02 relative aux contrats proposés par certains établissements hébergeant des personnes âgées et non habilités à recevoir des bénéficiaires de l'aide sociale, complétant la recommandation n° 85-03 relative aux contrats proposés par les établissements hébergeant des personnes âgées.

Article 2 bis AA (nouveau)
(Articles 17 et 18 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)

Renforcement de l'encadrement de l'évolution des loyers

Commentaire : cet article renforce l'encadrement de l'évolution des loyers, notamment à la relocation et particulièrement dans les « zones tendues »

I. Le droit en vigueur

L'article 17 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 précitée porte sur les **modalités de fixation des loyers**.

Son **a** dispose que sont **fixés librement** entre les deux parties :

- le loyer des logements neufs ;
- le loyer des logements vacants ayant fait l'objet de travaux de mise ou de remise en conformité aux caractéristiques du logement décent, caractéristiques définies par décret en Conseil d'État ;
- le loyer des logements conformes aux caractéristiques du logement décent, faisant l'objet d'une première location ou, s'ils sont vacants, ayant fait l'objet depuis moins de six mois de travaux d'amélioration portant sur les parties privatives ou communes, d'un montant au moins égal à une année du loyer antérieur.

Son **b** dispose que **le loyer des logements vacants ou faisant l'objet d'une première location, qui n'entrent pas dans le champ du a, s'il est supérieur au dernier loyer exigé du précédent locataire, est fixé par référence aux loyers habituellement constatés dans le voisinage pour des logements comparables**.

L'article 19 de la même loi précise que :

- les loyers servant de références¹ doivent être représentatifs de l'ensemble des loyers habituellement constatés dans le voisinage pour des logements comparables, situés soit dans le même groupe d'immeubles, soit dans tout autre groupe d'immeubles comportant des caractéristiques similaires et situé dans la même zone géographique ;
- le nombre minimal de références à fournir par le bailleur est de trois, ou de six, dans les communes, dont la liste est fixée par décret, faisant partie d'une agglomération de plus d'un million d'habitants ;

¹ Les éléments constitutifs de ces références ont été définies par le décret n° 90-780 du 31 août 1990 portant applicable de l'article 19 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs.

– les références du bailleur doivent comporter, au moins pour les deux tiers, des références de locations pour lesquelles il n’y a pas eu de changement de locataire depuis trois ans.

Ces dispositions ont été applicables jusqu’au 31 juillet 1997. Le Gouvernement devait remettre au Parlement avant cette date, un rapport d’exécution permettant d’établir la comparaison entre l’évolution des loyers des logements vacants selon que leur loyer a été librement fixé ou encadré en application du *b*¹.

Si le bailleur ne respecte pas les dispositions de l’article 19, le locataire dispose d’un délai de deux mois pour contester le montant du loyer auprès de la commission de conciliation. A défaut d’accord constaté par cette commission, le juge, saisi par l’une des deux parties, fixe le loyer.

Son *c* dispose que, **lors du renouvellement du contrat de location, le loyer n’est réévalué que s’il était manifestement sous-évalué.**

Dans ce cas, le bailleur peut proposer au locataire, au moins six mois avant le terme du contrat de location, un nouveau loyer fixé par référence aux loyers habituellement constatés dans le voisinage pour des logements comparables, dans les conditions définies à l’article 19 précité.

Il est précisé que :

- le bailleur ne peut donner congé au locataire pour la même échéance du contrat ;
- la notification reproduit intégralement, sous peine de nullité, les dispositions du présent *c* et mentionne le montant du loyer ainsi que la liste des références ayant servi à le déterminer ;
- en cas de désaccord ou en l’absence de réponse du locataire quatre mois avant le terme du contrat, l’une des deux parties saisit la commission de conciliation ;
- à défaut d’accord constaté par la commission, le juge est saisi avant le terme du contrat. A défaut de saisine, le contrat est reconduit de plein droit aux conditions antérieures du loyer éventuellement révisé. Le contrat dont le loyer est fixé par le juge est réputé renouvelé pour une durée de trois ans si le bailleur est une personne physique et de six ans si le bailleur est une personne morale.

Son *d* dispose que, lorsque le contrat de location prévoit la **révision du loyer**, cette dernière intervient annuellement à la date convenue entre les parties ou, à défaut, au terme de chaque année du contrat. L’évolution du loyer ne peut excéder la variation de l’indice de référence des loyers (IRL).

L’**article 18** de la même loi dispose, à son premier alinéa, que **dans la zone géographique où le niveau et l’évolution des loyers comparés à ceux constatés sur l’ensemble du territoire national révèle une situation anormale du marché locatif, un décret en Conseil d’État peut fixer le montant maximum d’évolution des loyers :**

- des **logements vacants** définis au *b* de l’article 17 précité ;
- des **contrats renouvelés** définis au *c* du même article.

¹ D’après les informations recueillies par votre rapporteur, ce rapport n’a jamais été remis au Parlement.

Le décret précise sa durée de validité, qui est d'au maximum un an, et peut prévoir des adaptations particulières, notamment en cas de travaux réalisés par les bailleurs ou de loyers manifestement sous-évalués (alinéa 2).

Le décret du 26 août 2011

Le dernier décret publié en application de l'article 18 précité est le décret n° 2011-1017 du 26 août 2011¹. Ce décret prévoit que :

– son champ d'application est limité à un an à compter du 31 août 2011 et à certaines communes d'Île-de-France² (article 1^{er}) ;

– quand le contrat de location est renouvelé, il ne peut y avoir de réévaluation du loyer autre que celle résultant de la révision prévue par le contrat de location, ou d'une clause relative à la révision introduite lors du renouvellement du contrat (1^{er} alinéa de l'article 2) ;

– cependant, quand le loyer est manifestement sous-évalué et que le bailleur souhaite réévaluer le loyer en application du c de l'article 17 de la loi de 1989, la hausse du loyer ne peut excéder la plus élevée des deux limites suivantes (alinéas 2 à 4 de l'article 2) :

> la moitié de la différence entre le loyer déterminé conformément au c de l'article 17 précité et le loyer à la date du renouvellement ;

> une majoration du loyer annuel égale à 15 % du coût réel des travaux toutes taxes comprises, dans le cas où le bailleur a réalisé, depuis la date d'effet du contrat de location (ou depuis son dernier renouvellement), des travaux d'amélioration portant sur les parties privatives ou communes d'un montant au moins égal à la dernière année de loyer.

II. Le texte adopté par votre commission

L'accès au logement est une des principales préoccupations des Français. Comme l'a relevé un sondage publié en mai 2011, 76 % d'entre eux estiment que la part de leurs revenus consacrée aux dépenses de logement est importante – 33 % estiment même qu'elle est trop importante – et 82 % d'entre eux estiment qu'il est aujourd'hui difficile de trouver un logement³.

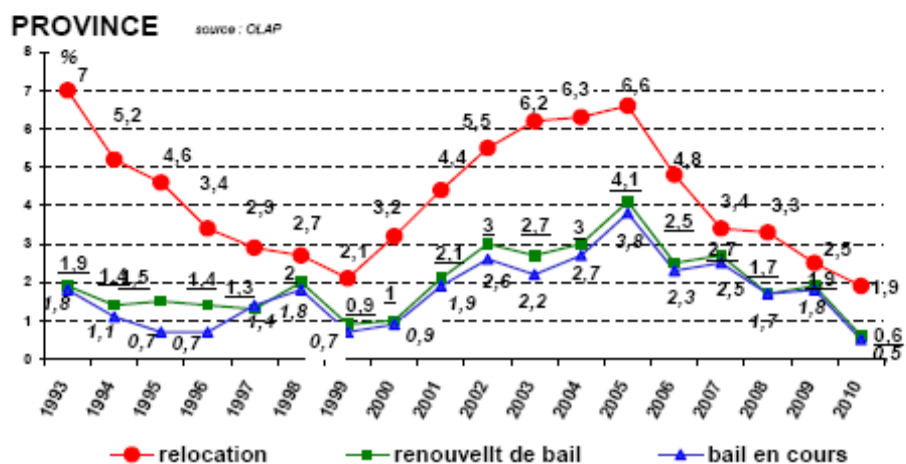
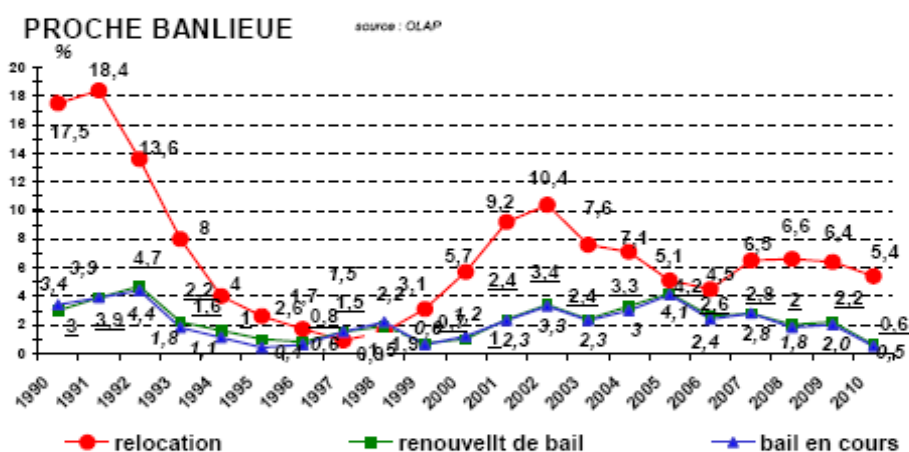
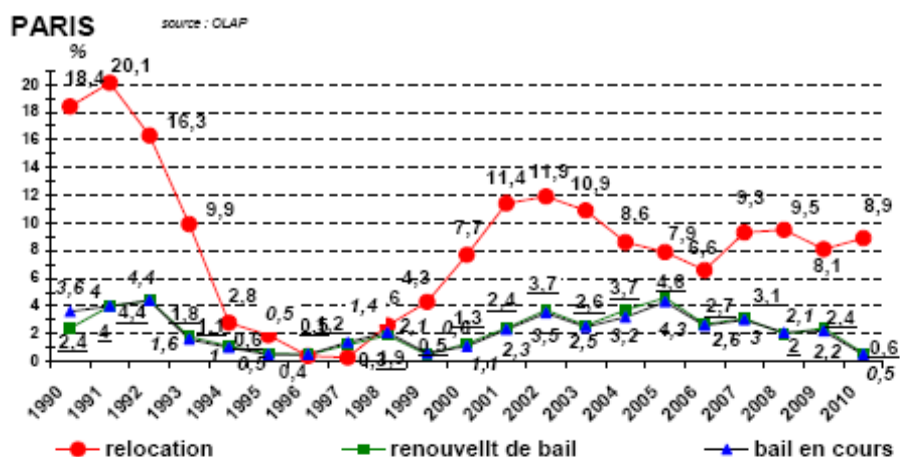
La hausse des loyers, notamment dans les « zones tendues », rend illusoire le droit au logement, pourtant consacré par l'article 1^{er} de la loi de 1989⁴. Cette hausse s'explique en grande partie par la hausse des loyers à la relocation, qui ne sont plus encadrés depuis 1997.

¹ Décret n° 2011-1017 du 26 août 2011 relatif à l'évolution de certains loyers dans l'agglomération de certains loyers dans l'agglomération de Paris, pris en application de l'article 18 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989.

² Les communes auxquelles ce décret s'applique sont énumérées en annexe de ce même décret. Il s'agit de Paris, de l'ensemble des communes des départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, ainsi que de certaines communes des départements de Seine-et-Marne, des Yvelines, de l'Essonne et du Val-d'Oise.

³ Sondage TNS Sofres effectué pour les États généraux du logement, mai 2011.

⁴ Cet article dispose : « Le droit au logement est un droit fondamental ; il s'exerce dans le cadre des lois qui le régissent. L'exercice de ce droit implique la liberté de choix pour toute personne de son mode d'habitation grâce au maintien et au développement d'un secteur locatif et d'un secteur d'accession à la propriété ouverts à toutes les catégories sociales ».



Ces graphiques démontrent que « la hausse globale des loyers résulte essentiellement de la hausse moyenne des loyers pratiqués lors de la relocation »¹.

¹ Rapport sur la situation du logement en France, p. 65.

Votre commission estime indispensable d'apporter, dans le cadre d'un projet de loi visant à renforcer les droits des consommateurs, **une réponse à cette situation en modifiant la loi de 1989 afin d'encadrer davantage l'évolution des loyers sur l'ensemble du territoire national et d'apporter une réponse spécifique pour les « zones tendues ».**

A l'initiative de votre rapporteur, votre commission a donc inséré le présent article afin de renforcer l'encadrement de l'évolution des loyers, notamment à la relocation.

Son 1° modifie l'article 17 de la loi de 1989, supprimant les *a* et *b* actuels et les remplaçant par un *a* qui dispose que :

– **le loyer des logements vacants ou faisant l'objet d'une première location est fixé par référence aux loyers habituellement constatés dans le voisinage** pour des logements comparables, dans les conditions définies par l'article 19. **Le dispositif est ainsi adapté aux réalités locales : il ne s'agit pas d'un encadrement uniformément appliqué sur l'ensemble du territoire ;**

– si le bailleur ne respecte pas les dispositions de l'article 19, **le locataire dispose d'un délai de six mois pour contester le montant du loyer** auprès de la commission de conciliation ;

– à défaut d'accord constaté par la commission, le juge, saisi par l'une des deux parties, fixe le loyer.

Son 2° propose une nouvelle rédaction du premier alinéa de l'article 18 :

– **le décret en Conseil d'État** mentionné à cet alinéa s'appliquera désormais à l'ensemble des zones géographiques où le niveau et l'évolution des loyers comparés à ceux constatés sur l'ensemble du territoire révèlent une situation anormale du marché locatif, c'est-à-dire à **l'ensemble des « zones tendues » ;**

– il pourra **encadrer l'évolution des loyers des contrats renouvelés, mais également le niveau des loyers des logements vacants ou faisant l'objet d'une première location.** Autrement dit, il pourra désormais encadrer le loyer des relocations ;

– s'agissant des logements faisant l'objet d'une première location, le niveau de loyer ne pourra être inférieur à 80 % du loyer moyen constaté pour des logements de caractéristiques comparables par les observatoires de loyers.

Le présent article apporte donc une réponse à la hausse des loyers sur l'ensemble du territoire national (1°), tout en mettant en œuvre un dispositif plus strict, adapté aux spécificités des « zones tendues » (2°).

Votre commission a adopté cet article additionnel ainsi rédigé.

Article 2 bis A

(Article 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 réponse pour le gestionnaire d'une société d'attribution d'immeubles en jouissance à temps partagé

Cet article fait l'objet d'un examen par délégation de la commission des lois.

<p>Votre commission a adopté cet article dans la rédaction proposée par la commission des lois.</p>
--

Article 2 bis B

(Article 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)

Partage entre propriétaire et locataire des économies de charges induites par des travaux d'amélioration

Commentaire : cet article prévoit un partage entre propriétaire et locataire de la réduction des charges locatives consécutive à des travaux d'amélioration.

I. Le droit en vigueur

L'article 17 de la loi de 1989 précitée porte sur les modalités de fixation et d'évolution du loyer.

Son *e* dispose que, lorsque les parties sont convenues 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.

II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

A l'initiative de M. François Brottes et des membres du groupe socialiste, **les députés ont adopté en séance publique un amendement introduisant le présent article.**

Il complète le *e* de l'article 17 précité en précisant que, **quand les travaux d'amélioration conduisent à une réduction des charges locatives, le propriétaire peut bénéficier d'une majoration de loyer à hauteur de 50 % de cette réduction**, ceci même si le contrat de bail ne le prévoit pas expressément.

Un décret précisera les modalités de mise en œuvre de cette disposition.

III. La position de votre commission

Votre rapporteur comprend l'objectif du présent article : il s'agit d'**encourager les travaux de rénovation thermique** en partageant les économies de charges auxquelles ils conduisent entre le locataire et le propriétaire.

Pour autant, **cet article est redondant avec l'article 23-1 de la loi de 1989**, introduit par l'article 119 de la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (dite « loi MOLLE »)¹. L'article 23-1 précité dispose que :

– quand des travaux d'économie d'énergie sont réalisés par le bailleur, une **contribution pour le partage des économies de charges** peut être demandée au locataire du logement, sous réserve que ces travaux lui bénéficient directement et qu'ils lui soient justifiés (alinéa 1) ;

– cette contribution est limitée à 15 ans et son montant, fixe et non révisable, **ne peut être supérieur à la moitié du montant de l'économie d'énergie** (alinéa 2) ;

– un décret en Conseil d'État précise les conditions d'application de ces dispositions, notamment la liste des travaux éligibles à réaliser, les niveaux de performance énergétique à atteindre, les modalités d'évaluation des économies d'énergie, de calcul du montant de la participation demandée au locataire et de contrôle de ces évaluations (alinéa 3).

Ce décret a été publié en novembre 2009.

¹ Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

LE DÉCRET DU 23 NOVEMBRE 2009¹

Ce décret précise les conditions d'application de l'article 23-1 précité de la loi de 1989. Il dispose notamment que :

– la contribution du locataire au partage des économies de charges résultant des travaux d'efficacité énergétique réalisés par le bailleur est **exigible si le bailleur a engagé une démarche de concertation avec le locataire** portant sur le programme de travaux, les modalités de leur réalisation, les bénéfices attendus en termes de consommation énergétique du logement et la contribution du locataire (article 1) ;

– la contribution **ne peut être demandée que pour financer certains travaux** (article 4) :

> des travaux correspondant à une combinaison d'au moins deux actions d'**amélioration de la performance énergétique du logement** (ou du bâtiment) figurant sur une liste limitative (isolation thermique des toitures, isolation thermique des murs donnant sur l'extérieur, isolation thermique des parois vitrées, régulation ou remplacement de systèmes de chauffage ou de production d'eau chaude, installation d'équipements de chauffage utilisant une source d'énergie renouvelable, installation d'équipements de production d'eau chaude sanitaire utilisant une source d'énergie renouvelable). Ces travaux et le niveau minimal de performance énergétique atteint doivent être conformes aux dispositions réglementaires du code de la construction et de l'habitation (CCH). Un arrêté précise les niveaux minima à atteindre pour chaque catégorie de travaux ;

> des travaux conformes à ces mêmes dispositions **permettant d'amener la consommation d'énergie du bâtiment** pour le chauffage, la ventilation, la production d'eau chaude sanitaire, le refroidissement et l'éclairage des locaux **en dessous d'un seuil défini par arrêté**.

– l'économie de charges sur laquelle est basée cette contribution est calculée à partir d'une **méthode de calcul conventionnel résultant d'une étude thermique** préalable prenant en compte les caractéristiques techniques et énergétiques du bâtiment, sa localisation géographique, ainsi qu'une occupation conventionnelle de celui-ci. La contribution peut être fixée de manière forfaitaire si les caractéristiques du bâtiment sont incompatibles avec la méthode de calcul ou si le bailleur ne possède pas plus de trois logements mis à bail dans l'immeuble concerné. La méthode de calcul et le forfait sont définis par arrêté (article 5).

Au vu du système précis et encadré de partage des économies de charges engendrées par des travaux d'économie d'énergie institué par l'article 23-1 de la loi de 1989 et le décret de novembre 2009, **le présent article paraît inutile**.

En conséquence, votre commission a adopté, deux **amendements** identiques de suppression de votre rapporteur et de Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure pour avis.

Votre commission a supprimé cet article.

¹ Décret n° 2009-1439 du 23 novembre 2009 pris en application de l'article 23-1 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs relatif à la contribution du locataire au partage des économies de charges issues des travaux d'économie d'énergie réalisés par un bailleur privé.

Article 2 bis

(Articles L. 231-4 et L. 232-2 du code de la construction et de l'habitation)

Conditions suspensives des contrats de construction de maisons individuelles

Commentaire : cet article modifie les règles relatives aux conditions suspensives des contrats de construction de maisons individuelles.

I. Le droit en vigueur

L'article L. 231-4 du CCH porte sur les conditions suspensives des contrats de construction de maisons individuelles avec fourniture du plan.

Son I dispose que **ce type de contrat peut être conclu sous plusieurs conditions suspensives :**

- l'acquisition du terrain ou des droits réels permettant de construire (a) ;
- l'obtention du permis de construire et des autres autorisations administratives (b) ;
- l'obtention des prêts demandés pour le financement de la construction (c) ;
- l'obtention de l'assurance de dommages (d) ;
- l'obtention de la garantie de livraison (e).

Ce même I précise que le délai maximum de réalisation de ces conditions suspensives ainsi que la date d'ouverture du chantier sont précisés par le contrat.

Son III précise que le contrat peut stipuler qu'un dépôt de garantie est effectué à un compte spécial, ouvert au nom du maître d'ouvrage. Le montant du dépôt ne peut excéder 3 % du prix de la construction projetée.

Les fonds déposés sont indisponibles, incessibles et insaisissables jusqu'à la réalisation de toutes les conditions suspensives. Si toutes ces conditions ne sont pas réalisées dans le délai prévu au contrat ou si le maître de l'ouvrage exerce la faculté de rétractation dont il dispose, ces fonds lui sont immédiatement restitués.

Les **articles L. 232-1 et L. 232-2 du CCH** fixent les règles applicables au **contrat de construction d'une maison individuelle sans fourniture de plan.**

L'article L. 232-2 dispose notamment que **les dispositions du I de l'article L. 231-4 ne sont pas applicables à ce type de contrat.**

II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Le présent article a été introduit en commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale par un **amendement** de M. Jean-Louis Léonard.

Son **I** modifie l'article L. 231-4 précité :

– **tout contrat de construction d'une maison individuelle avec fourniture du plan devra désormais être conclu sous les conditions suspensives évoquées précédemment**, à moins que ces conditions n'aient été remplies avant la signature de ce contrat (**1°**) ;

– **l'absence de retrait du permis de construire ou de recours à son encontre devient une condition suspensive**. Le contrat précisera que le permis doit faire l'objet d'un affichage sur le terrain, conformément aux exigences du code de l'urbanisme, et à la charge de quelle partie revient cette obligation (**2°**) ;

– un décret en Conseil d'État précisera les modalités d'application de cet article (**3°**).

Son **II** modifie l'article L. 232-2 précité : il rend applicable aux contrats de construction d'une maison individuelle sans fourniture de plan les dispositions du I de l'article L. 231-4 modifié par le I du présent, mis à part le fait que le contrat précise l'obligation d'affichage du permis de construire et la partie à la charge de qui est mise cette obligation.

Autrement dit, ce paragraphe **rend les conditions suspensives énumérées à l'article L. 231-4 obligatoires pour les contrats de construction d'une maison individuelle sans fourniture de plan**.

III. La position de votre commission

Votre rapporteur estime que **rendre obligatoire les clauses suspensives énumérées à l'article L. 231-4 pour l'ensemble des contrats de construction de maison individuelle constitue une mesure de protection importante pour le maître d'ouvrage**.

Pour autant, il n'est **pas opportun de faire de l'absence de retrait de permis de construire ou de recours à son encontre une condition suspensive** :

– cela risque d'**allonger considérablement les délais de réalisation des opérations**. Comme l'a indiqué l'Union des maisons françaises (UMF) à votre rapporteur, cette disposition pourrait ainsi avoir un impact économique négatif pour le secteur de la construction ;

– l'utilité de cette disposition est très limitée, dans la mesure où, d'après l'UMF, **les retraits et les recours concernant une maison individuelle sont peu fréquents** ;

– cela risque d'**encourager les recours** de tiers qui n'auraient pour but que de contrecarrer le bon déroulement du projet de construction.

En conséquence, votre commission a adopté, à l'initiative de votre rapporteur, un **amendement** visant à ne pas faire de l'absence de retrait du permis de construire ou de recours à son encontre une clause suspensive du contrat de construction d'une maison individuelle.

<p>Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.</p>
--

Article 2 ter (nouveau)

(Article L. 442-12 du code de la construction et de l'habitation)

Prise en compte des enfants majeurs pour l'attribution des logements sociaux et le calcul du supplément de loyer de solidarité

Commentaire : cet article permet la prise en compte des enfants majeurs vivant au domicile de leurs parents comme personnes vivant au foyer pour l'attribution des logements et pour le calcul du supplément de loyer de solidarité

I. Le droit en vigueur

L'**article L. 442-12 du code de la construction et de l'habitation (CCH)** dispose que sont considérées comme **personnes vivant au foyer** pour l'attribution de logements sociaux (article L. 441-1 du CCH), pour le supplément de loyer de solidarité (article L. 441-4 du CCH) et pour le dispositif de modulation des loyers des logements sociaux (article L. 445-4 du CCH) :

- le ou les titulaires du bail ;
- les personnes figurant sur les avis d'imposition du ou des titulaires du bail ;
- le concubin notoire du titulaire du bail ;
- le partenaire lié par un pacte civil de solidarité au titulaire du bail ;
- les personnes réputées à charge, au sens du code général des impôts.

II. Le texte adopté par votre commission

A l'initiative de Mme Valérie Létard, votre commission, soucieuse de prendre en compte les difficultés de la décohabitation des familles face à la

pénurie de logements sociaux, a adopté un **amendement** créant le présent article qui vise à **considérer les enfants majeurs vivant au domicile de leurs parents comme personnes vivant au foyer**.

Votre commission a adopté cet article additionnel ainsi rédigé.

Article 3

(Articles L. 121-83, L. 121-83-1, L. 121-84-1, L. 121-84-3 à 2L. 121-84-4, L. 121-84-7, L. 121-84-9 et L. 121-84-11, L. 121-84-12 à L. 121-84-15 [nouveaux] du code de la consommation)

Contrats de service de communications électroniques

Commentaire : cet article améliore la protection et l'information du consommateur sur le marché des communications électroniques.

I. Le droit en vigueur

Le marché de détail des communications électroniques est devenu désormais un **marché de masse**. Selon l'Observatoire trimestriel des marchés des communications électroniques en France, on comptait, au deuxième trimestre de cette année, environ 40 millions d'abonnés à un service de téléphonie fixe, 22,5 millions à un service d'accès à internet fixe et 66 millions à un service de téléphonie mobile. Ce marché représente ainsi une dizaine de milliards d'euros ; il connaît une **croissance des volumes** - sous l'effet des nouveaux usages - et une **baisse tendancielle des prix**.

Longtemps marqué par un monopole de l'opérateur historique, France Télécom, ce marché s'est **progressivement libéralisé** depuis le début des années 90 sous l'action des institutions communautaires. Il est aujourd'hui **entièrement concurrentiel** et, en tant que tel, comporte des acteurs d'envergure nationale, voire internationale, offrant des services à la fois fixes et mobiles et possédant les infrastructures correspondantes - France Télécom - Orange, SFR, Bouygues Telecom, Iliad - Free et Numericable - auxquels s'ajoutent un nombre croissant d'opérateurs dits « virtuels » ou « alternatifs », proposant généralement une partie de ces services en s'approvisionnant en offre de gros auprès des grands opérateurs.

Au-delà de cette apparente ouverture, le marché des communications électroniques conserve un **caractère relativement oligopolistique**, mettant la majeure partie des consommateurs aux prises avec un nombre limité d'opérateurs véritablement intégrés. Ces derniers représentent une très forte puissance économique et sont fréquemment mis en cause pour des **pratiques**

abusives vis-à-vis de leurs clients finaux. Ainsi, selon les statistiques de la DGCCRF, les litiges opposant ces derniers aux opérateurs dans leur ensemble sont en forte augmentation et représentent le **deuxième motif de plainte des consommateurs**, qu'il s'agisse de la qualité de service effective, de la facturation ou de la résiliation des abonnements.

Malgré les progrès apportés par certaines mesures - telle que la portabilité du numéro - le marché continue de présenter une **certaine « viscosité »**. Le consommateur éprouve dès lors des difficultés pour changer d'opérateur et faire ainsi jouer pleinement la concurrence. Les « innovations » commerciales des opérateurs - fidélisation en vue du renouvellement d'abonnement et de mobile ; offres *triple*, puis *quadruple play* ; offres « familiales » ; « bonus » donné aux communications passées auprès d'abonnés d'un même opérateur ... - ont toujours cherché, avant même de conquérir de nouveaux clients, à éviter d'en perdre en les rendant d'une certaine façon « captifs » de leur opérateur. Ainsi, pour ce qui est de l'accès à internet fixe, 6 clients sur 10 n'ont pas changé d'opérateur depuis plus de 24 mois, tandis que, sur le marché mobile, 8 clients sur 10 sont sous engagement post-payé.

Face à cette évolution, qui accroît le déséquilibre structurel des relations opérateurs - consommateurs et réduit le caractère véritablement concurrentiel du marché, des **réactions** ont eu lieu. Elles sont d'abord venues des **pouvoirs publics**, avec l'adoption de mesures législatives visant à rééquilibrer ces relations entre le particulier et le professionnel. Désormais, **trois lois** encadrent le droit de la consommation de façon spécifique en matière de communications électroniques :

– la loi du 10 juillet 2004 relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle, transposant pour partie la directive « service universel » 2002/22/CE du 7 mars 2002 ;

– la loi du 3 janvier 2008 pour le développement de la concurrence au service des consommateurs, dite « loi Chatel », avec ses dispositions sur l'encadrement de la durée maximale d'engagement des contrats et l'interdiction de facturer les services d'assistance téléphonique ;

– la loi du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, concernant plus particulièrement les services d'assistance téléphonique et les frais de résiliation.

Par ailleurs, la transposition du **troisième « paquet télécom »** a une incidence directe sur la protection des consommateurs de services électroniques¹.

On relèvera enfin, toujours s'agissant du législateur, que notre propre assemblée, à l'initiative de notre collègue Daniel Marsin, avait adopté le 8 décembre 2010 une **proposition de loi relative aux télécommunications**. Portant essentiellement à l'origine sur la question du déverrouillage des terminaux mobiles en cas de réabonnement, elle avait été enrichie, notamment par la commission de l'économie, de dispositions relatives à la résiliation des abonnements, à la facturation des services d'assistance téléphonique ou encore à la mesure du taux de couverture mobile. Malheureusement, ce texte n'a jamais été inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.

En outre, l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) s'est, conformément aux missions qui lui ont été conférées par la loi, fortement investie dans le champ de la protection des consommateurs en matière de services électroniques. En application de l'article 17 de la « loi Chatel », il a rendu, en juillet 2010, un premier **rapport au Parlement** sur le sujet, dans lequel il constatait que les engagements pris lors de la table ronde entre opérateurs et consommateurs sur les services téléphoniques et internet, organisée le 27 septembre 2005, « *n'avaient pas eu les effets escomptés* », et dans lequel il formulait un certain nombre de préconisations.

Suite à ce « signal d'alerte » en direction des **opérateurs**, ceux-ci, réunis au sein de la Fédération française des télécoms (FFT) ont annoncé, le 23 septembre 2010, toute une série de **nouveaux engagements** répondant en partie aux remarques de l'ARCEP et les complétant par endroits.

Sans attendre leur mise en œuvre, l'**ARCEP**, dont le rôle en matière de protection des consommateurs a été renforcé par les directives européennes composant le troisième « paquet télécoms », a poursuivi ses réflexions en rendant publiques, en février dernier, une **trentaine de propositions** en ce sens.

II - Le texte initial

L'article 3 du projet de loi tend, selon les termes de l'exposé des motifs, à « *favoriser la fluidité du marché par un meilleur encadrement des*

¹ En effet, l'ordonnance n° 2011-1012 du 24 août 2011 relative aux communications électroniques, prise sur la base de la loi n° 2011-302 du 22 mars 2011 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière de santé, de travail et de communications électroniques (CPCE), modifie en ce sens à de nombreuses reprises la partie législative du code des postes et des communications électroniques, mais aussi du code de la consommation. Les dispositions réglementaires, soumises à des procédures de consultation, modifient quant à elles la partie réglementaire du CPCE et complètent le décret n° 2005-1309 du 20 octobre 2005 pris pour l'application de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés en vue de préciser les obligations des opérateurs.

pratiques risquant de rendre les consommateurs captifs de leur opérateur et par un renforcement de la protection et de l'information du consommateur ».

L'étude d'impact est éclairante sur la démarche du Gouvernement. Tout en énumérant et reconnaissant les apports normatifs récents en matière d'amélioration des relations consommateurs - opérateurs, que ce soit au niveau national ou communautaire, elle fait le constat que « *des préoccupations demeurent sous l'angle de la fluidité du marché et de la maîtrise de la consommation* ». Au premier titre, elle note l'agressivité de politiques d'engagement cherchant à faire migrer les clients vers des abonnements mensualisés, plus rémunérateurs ; la préférence donnée aux offres engageantes de 24 mois ; la croissance limitée du taux de résiliation et la stabilité structurelle du marché. S'agissant de la consommation, elle fait état de « *chocs de facturation* » dans certains cas de dépassement de forfait ; de manque d'information du consommateur, du fait d'une transparence insuffisante et d'un usage abusif du terme « illimité » ; ou encore d'un « *cadre réglementaire perfectible* » pour ce qui est des procédures de résiliation ou des solutions pour le handicap auditif.

Évoquant les engagements de la FFT en date du 23 septembre dernier, dont il convient qu'ils correspondent à une partie des mesures prévues par le texte, le Gouvernement justifie leur reprise dans ce dernier par la nécessité de les y renforcer et de garantir leur application par les deux opérateurs ne ressortant pas de la structure interprofessionnelle¹. Pour ce qui est des autres mesures, le Gouvernement estime indispensable de se doter d'outils qui permettront de faire cesser les pratiques critiquables des opérateurs et d'inciter ces derniers à mieux traiter les consommateurs, ce que ne permet pas le seul cadre de l'autorégulation.

S'il établit des renvois au CPCE, l'article 3 modifie cependant le seul code de la consommation.

Le 1^o du I précise la notion de « fournisseur de services » pour l'ensemble de la section 11 du titre I^{er} du livre I^{er} du code de la consommation, en renvoyant au 6^o de l'article L. 32 du CPCE. Les services en question sont donc les « *prestations consistant entièrement ou principalement en la fourniture de communications électroniques* », étant exclus les « *services consistant à éditer ou à distribuer des services de communication au public par voie électronique* ».

Le 2^o complète la liste des informations devant figurer dans un contrat d'abonnement par une référence aux motifs de résiliation pour lesquels ne peuvent être exigés ni le paiement de frais de résiliation, ni le paiement du montant dû au titre de la fraction non échue de la période minimale d'exécution.

Le 3^o intègre ces motifs de résiliation dans la liste de ceux devant être précisés par l'arrêté prévu au dernier alinéa de l'article L. 121-83 du code de

¹ Numéricable et Iliad - Free.

la consommation, pris conjointement par le ministre chargé de la consommation et du ministre chargé des communications électroniques après avis du Conseil national de la consommation (CNC) et de l'ARCEP.

Le **II** assure la coordination formelle de l'article L. 121-84-1 du même code avec ce qui est prévu à l'alinéa 3.

Le **III** complète l'article L. 128-84-4 afin de préciser que l'accord exprès d'un consommateur pour la poursuite à titre onéreux de la fourniture de services accessoires à un contrat principal de communications électroniques comprenant une période initiale de gratuité peut être recueilli par écrit ou par tout autre support durable.

Le 1^o du **IV** apporte une précision d'ordre rédactionnelle à l'article L. 121-84-6.

Le 2^o complète ledit article L. 121-84-6 afin, d'une part, d'exiger de tout opérateur proposant une offre de service de communications électroniques engageante une offre non engageante, pour chaque catégorie de services, et, d'autre part, d'imposer aux opérateurs de télécommunications de proposer des offres « sans voix » à destination des clients sourds et/ou muets, c'est-à-dire des offres d'accès à des services SMS/MMS et internet mobile ne facturant pas de service voix, ce dernier leur étant par principe inutile.

Le **V** réintègre les frais d'activation à perception différée dans l'assiette des frais de résiliation pris en compte par l'article L. 121-84-7 précité pour les encadrer. En outre, il intègre dans le contrat d'abonnement la liste des motifs de résiliation auxquels fait référence l'article L. 121-83 et, le cas échéant, ceux des autres motifs pour lesquels il ne peut être exigé du consommateur ni le paiement des frais de résiliation, ni celui du montant correspondant à la partie non échue de la partie minimale d'exécution du contrat.

Le **VI** insère, après l'article L. 21-84-10, quatre nouveaux articles numérotés L. 121-84-10 à L. 121-84-14 prévoyant respectivement :

– la mise à disposition de chaque client, de façon gracieuse, d'un espace sécurisé en ligne regroupant tous ses documents personnels, d'informations au moins annuelles sur le type d'offre le mieux adapté à son profil de consommation et d'un outil de calcul des sommes restant à payer en cas de résiliation anticipée accompagné d'explications sur son usage. Ces dispositions doivent faire l'objet d'un arrêté conjoint des ministres en charge de la consommation et des communications électroniques pris après avis du CNC et de la Commission nationale informatique et libertés (CNIL) ;

– la mise en place, également de façon gratuite, d'un dispositif d'alerte et de blocage des services de communications électroniques en vue d'une maîtrise renforcée de la consommation. Le même type d'arrêté, pris sur avis du seul CNC, est aussi prévu pour l'application de cette mesure ;

– le déverrouillage, toujours gratuitement, des terminaux trois mois après leur achat. L'opérateur est ainsi tenu de communiquer à son client le code de déverrouillage, de procéder au déverrouillage à sa demande et de lui transmettre les informations permettant de l'effectuer lui-même ;

– la clarification et la transparence des termes évoquant un usage « illimité » dans les offres de service de communications électroniques.

Le **VII** procède à un toilettage rédactionnel des articles L. 121-83, L. 121-84-1 et L. 121-84-3 à L. 121-84-7, conformément aux prévisions du I.

Le **VIII** prévoit les modalités d'application dans le temps de l'article 3 :

– certaines de ses dispositions s'appliqueront aux contrats en cours soit à la date de publication de la loi, soit à une date ultérieure lorsque la prise d'un texte d'application est nécessaire ;

– la mesure spécifique relative à l'espace sécurisé d'information s'appliquera quant à elle à compter du quatrième mois suivant la date de publication de la loi pour les nouveaux contrats et de neuf pour ceux en renouvellement, afin de tenir compte du délai nécessaire à la mise en ligne par les opérateurs des informations concernant leurs abonnés.

III. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a enrichi le texte à de nombreuses reprises.

En **commission des affaires économiques**, outre une douzaine d'amendements rédactionnels ou de coordination du rapporteur, ont été adoptés des amendements du rapporteur :

– fixant à un jour le délai de résiliation d'un contrat en cas de changement d'opérateur, que le client fasse ou non jouer la portabilité du numéro (**II**) ;

– accroissant le formalisme des procédures d'engagement ou de réengagement d'abonnement en exigeant que le consommateur soit informé spécifiquement et qu'il exprime son accord par écrit ou sur tout autre support durable (**1° bis nouveau du IV**) ;

– étendant au secteur de la téléphonie fixe l'obligation de proposer une offre sans engagement (**2° du IV**) ;

– précisant que l'obligation de proposer une offre comportant uniquement des SMS et l'internet mobile concerne les seuls opérateurs de téléphonie mobile, et non ceux de téléphonie fixe (**2° du IV**) ;

– obligeant les opérateurs à distinguer, dans leurs offres, le prix des terminaux de celui des abonnements les accompagnant, et à proposer une offre sans terminal pour les mêmes services (**2° du IV**) ;

– contraignant les opérateurs à mettre à disposition de leurs clients sur l'espace sécurisé leur profil de consommation, et non leur simple consommation (**VI, article L. 121-84-11**) ;

– rendant accessible depuis l'espace sécurisé l'outil de calcul des frais de résiliation à acquitter en cas de rupture du contrat (**VI, idem**) ;

– prévoyant l'avis de la CNIL sur les modalités d'application de la mesure relative à l'espace sécurisé (**VI, idem**) ;

– permettant aux consommateurs de paramétrer eux-mêmes les dispositifs d'alerte et de blocage (**VI, article L. 121-84-12**) ;

– accroissant la transparence et la lisibilité dans les restrictions et exclusions concernant les offres illimitées (**VI, article L. 121-84-14**).

La commission a également adopté des **amendements** :

– de Mme Corinne Erhel, et MM. Jean-Luc Warsmann et Jean Dionis du Séjour, supprimant la disposition permettant aux opérateurs de facturer, à l'occasion de la résiliation, des frais engagés pour la mise en service (**2° du V**) ;

– de M. Jean Dionis du Séjour obligeant les opérateurs à informer leurs clients au moins une fois par an qu'ils se tiennent à leur disposition pour étudier quelle offre serait mieux adaptée à leur profil de consommation (**VI**).

En séance publique, les députés ont adopté des amendements :

– de Mme Laure de la Raudière et M. Daniel Fasquelle, rapporteur, prévoyant que la durée du préavis de résiliation ne peut excéder cinq jours ouvrés à compter de la réception de la demande par le fournisseur de services, et ce quelle que soit l'adresse à laquelle est parvenue cette demande (**II**) ;

– de MM. Lionel Tardy et Daniel Fasquelle, rapporteur, sous-amendé par le Gouvernement, au terme duquel les opérateurs de téléphonie imposant le respect d'une durée minimum d'exécution pour une offre mobile qu'ils commercialisent doivent proposer cette offre de services, sans réengagement, à leurs clients actuels en fin d'engagement et ne souhaitant pas acquérir de téléphone mobile (**2° du IV**) ;

– de M. Lionel Tardy renvoyant à un arrêté conjoint du ministre chargé de la consommation et du ministre chargé des personnes handicapées le soin de préciser le contenu que les offres et services électroniques proposés aux dites personnes doivent comporter (**idem**) ;

– du rapporteur supprimant la disposition relative à l'obligation pour les opérateurs de découpler l'offre de terminal de celle des services associés, tout en conservant et précisant la disposition relative à l'information du consommateur sur le prix du terminal d'une part, et le prix du service d'autre part (**idem**) ;

– de Mme Laure de La Raudière et M. Daniel Fasquelle, rapporteur, rendant cohérente la numérotation retenue dans le projet de loi avec celle

adoptée par l'ordonnance du 24 août 2011 relative aux communications électroniques précitée ;

– de Mme Corine Erhel et les membres du groupe socialiste, sous-amendé par le Gouvernement, substituant la notion de « consommation » à celle de « profil de consommation » concernant l'espace sécurisé mis à disposition des consommateurs (VI, article L. 121-84-11) ;

– de MM. Lionel Tardy et Daniel Fasquelle, rapporteur, précisant que les opérateurs mettent en ligne, dans l'espace sécurisé, l'intégralité des stipulations contractuelles applicables à leurs clients, et non les documents eux-mêmes (idem) ;

– de Mme Laure de La Raudière prévoyant que l'arrêté devant préciser le fonctionnement du dispositif d'alerte et de blocage prévoit également les contraintes auxquelles sont confrontés les opérateurs de communications électroniques pour obtenir les informations relatives à la consommation de leurs clients (VI, article L. 184-12) ;

– de M. Patrice Calmèjane et plusieurs de ses collègues, et de M. Daniel Fasquelle, rapporteur, améliorant la transparence tarifaire des services de communications électroniques accessibles au moyen de « cartes prépayées » et de « forfaits bloqués ». Il fait ainsi obligation aux opérateurs commercialisant ces offres de préciser les tarifs auxquels les principaux services - appels nationaux, SMS, internet mobile - sont décomptés du crédit. Il renvoie à des dispositions réglementaires les conditions spécifiques à la mention de cette information tarifaire sur certains supports, qui compte tenu de leur format, ne peuvent pas être le support d'un nombre très élevé d'informations (VI, article L. 121-84-15) ;

– de M. Daniel Fasquelle, rapporteur, décalant de cinq mois l'entrée en vigueur des dispositions relatives à la mise à disposition d'un espace sécurisé sur l'internet (VIII).

IV. La position de votre commission

Votre commission accueille favorablement la grande majorité des dispositions contenues dans cet article, qui accroissent utilement l'information et la protection du consommateur en matière de services de communications électroniques. Elles tiennent d'ailleurs compte des remarques et plaintes formulées par les consommateurs eux-mêmes, dont on sait qu'elles sont nombreuses en la matière.

Ont été enregistrées à l'Assemblée nationale, en commission, puis en séance publique, d'importantes avancées améliorant encore la position du consommateur dans ses relations avec les opérateurs. **Il n'en reste pas moins que le texte peut encore faire l'objet de modifications visant à en renforcer la portée.**

C'est dans cet esprit que la commission a adopté **16 amendements** visant, outre quelques précisions d'ordre rédactionnel :

– à l'initiative de votre rapporteur, à **réduire**, en la faisant passer de 5 à 3 jours, la **durée du préavis de résiliation** prévue à l'article L. 121-84-2, afin de l'aligner sur la durée de la portabilité des numéros ;

– également sur proposition de votre rapporteur, à définir par arrêté les modalités d'évaluation du caractère **non disqualifiant** de l'offre commerciale que doit proposer l'opérateur, selon l'article L. 121-84-6 ;

– sur proposition de M. Gérard Cornu, à assouplir, également à l'article L. 121-84-6, l'utilisation des avantages liés à l'ancienneté – et notamment des « **points de fidélité** » – dans les contrats d'abonnement à des services de téléphonie mobile ;

– à l'initiative de votre rapporteur, toujours à l'article L. 121-84-6, à exiger des opérateurs qu'ils **distinguent** sur la facture du consommateur la quote-part correspondant au **terminal** de celle correspondant aux **services de communication**. Sur proposition de M. Jean-Jacques Lasserre, elle a par ailleurs contraint les opérateurs à proposer des **offres sans engagement** pour la seule fourniture de services, ou pour la seule vente de terminaux ;

– à l'initiative de MM. Bruno Retailleau et Jean-Jacques Lasserre, à l'article L. 121-84-12, à confier à l'ARCEP une mission de « **labellisation** » de sites de comparaison tarifaire des services de téléphonie mobile, permettant de rendre objectives pour les consommateurs les comparaisons entre opérateurs, à l'instar de ce qui est fait dans d'autres pays de l'Union européenne, comme le Royaume-Uni ou l'Italie ;

– encore à l'initiative de M. Bruno Retailleau, à prévoir au même article que les informations commerciales présentées par l'opérateur doivent **être accessibles sur un autre support qu'internet**, ceci pour ne pas exclure de l'accès à ces informations essentielles une partie de la population non connectée ;

– sur proposition de votre rapporteur, à prévoir l'avis de la **CNIL** dès le stade de la prise de l'arrêté précisant les 1^o et 2^o du même article ;

– à l'initiative de votre rapporteur et de M. Bruno Retailleau, à exiger du même arrêté qu'il précise, outre les informations contenues dans l'espace sécurisé, leur **format** ;

– sur proposition de votre rapporteur et à l'article L. 121-84-13, à contraindre les opérateurs de réseau accueillant sur leur réseau des opérateurs virtuels à transmettre à ces derniers, dans un délai compatible avec une information loyale du consommateur, les **données leur permettant de mettre en œuvre le dispositif d'alerte et de blocage** ;

– enfin, à l'initiative de M. Hervé Maurey, à interdire, à l'article L. 121-84-15, **l'usage par les opérateurs des termes « illimité » et**

« **internet** » pour qualifier des offres contenant des restrictions quantitatives ou qualitatives d'accès aux réseaux de communications électroniques.

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 3 bis

(Articles L. 121-84-10 et L. 113-4-1 [nouveau] du code de la consommation)

**Transparence de la tarification des services à valeur ajoutée (SVA)
délivrée par SMS**

Commentaire : cet article tend à améliorer la loyauté et la transparence de la tarification des services à valeur ajoutée (SVA) délivrée par SMS.

I. Le droit en vigueur

Le développement récent des SMS surtaxés, ou « SMS+ », a soulevé certains problèmes. Ce dispositif permet à un opérateur de facturer selon différents paliers l'utilisation d'un service dont les requêtes et les réponses sont obtenues via SMS. L'utilisateur paye ainsi le prix d'envoi d'un SMS simple plus une surtaxe pour accéder au service par le biais d'un numéro court à cinq chiffres en France.

Si ce système pourrait à terme constituer un moyen de paiement, notamment pour de petites transactions en ligne, il donne lieu à des excès. D'une part, les consommateurs sont mal informés du prix de ces « SMS+ ». D'autre part, un concept nouveau, les SMS payés à la réception, s'est développé. Par opposition aux SMS dit « à l'acte » où le consommateur paye une « surtaxe télécom » par SMS envoyé, ce nouveau mécanisme dit « SMS à l'abonnement » prévoit que le consommateur paye une « surtaxe télécom » par SMS reçu et ce quel que soit le nombre de SMS envoyés. Or, cette pratique soulève des interrogations concernant les modalités de l'acceptation par le consommateur de ce paiement à la réception.

Ainsi, « *le consommateur peut payer jusqu'à trois euros le SMS et le nombre de SMS peut dépasser la cinquantaine, voire davantage* », a indiqué dans un communiqué de presse le député à l'origine de l'amendement.

De plus, il apparaît que la communication des éditeurs de services par « SMS+ » est largement déficiente, voire trompeuse, la faculté de payer le service via la réception de SMS étant rédigée dans des termes non explicites,

et parfois peu visibles. Le Conseil général de l'industrie de l'énergie et des technologies (CGIET) et l'ARCEP, dans leurs analyses relatives à la tarification des services à valeur ajoutée accessibles par téléphone, sont parvenus à ces mêmes conclusions.

Or, il n'existe à ce jour aucune disposition réglementant explicitement la tarification de ce type de services, dont le développement est relativement récent.

II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

C'est en séance publique à l'Assemblée nationale, par voie d'amendements identiques de M. Richard Mallié et plusieurs de ses collègues, et de M. Jean Dionis du Séjour, que cet article additionnel a été introduit dans le projet de loi.

Son **I** soumet le bénéfice du service de paiement par réception de SMS à l'accord exprès du consommateur. Il encadre ainsi l'ensemble des cas où le consommateur paye des « surtaxes télécoms » en fonction du nombre de SMS reçus, qui sont ainsi indépendantes du nombre de SMS envoyés. Il prévoit également que le consommateur peut à tout moment et sans délai stopper la réception de ces SMS et qu'il est averti de cette possibilité sur une base mensuelle. Enfin, il prévoit que les modalités précises de ces garanties et le cas échéant d'autres garanties seront définies par voie réglementaire.

Le **II** fixe le principe d'une information tarifaire pour ces services et prévoit qu'un arrêté conjoint du ministre chargé de la consommation et du ministre chargé des communications électroniques, pris après avis du CNC, définit une signalétique tarifaire applicable aux numéros spéciaux accessibles par SMS ou par téléphone.

III. La position de votre commission

Votre commission se félicite de l'adoption de cet article additionnel par l'Assemblée nationale. En effet, la tarification des services à valeur ajoutée délivrée par SMS, qui rencontre un important succès et se développe très rapidement, manque de transparence.

Il importe donc que le consommateur soit précisément informé des conditions de paiement à la réception des messages, afin qu'il s'en acquitte en toute connaissance de cause.

Ce faisant, le texte n'interdit pas la commercialisation de tels messages, et c'est heureux ; en effet, ils constituent un mode de paiement pratique et rapide ouvrant aux consommateurs l'accès à de nombreux services.

Votre commission a donc estimé que l'équilibre atteint dans la rédaction de cet article était satisfaisant et l'a adopté sans le modifier.

Votre commission a adopté cet article sans modification.

Article 4

(Articles L. 121-87, L. 121-88, L. 121-91 et L. 121-91-1 [nouveau] du code de la consommation)

Contrats de fourniture d'électricité ou de gaz naturel

Commentaire : cet article précise le régime des contrats de fourniture d'électricité ou de gaz naturel en complétant la liste des informations devant être communiquées au client, en exigeant des conseils tarifaires personnalisés de la part du fournisseur, en précisant le mode d'envoi des relevés de consommation et en prévoyant un mécanisme d'alerte en cas de modification anormale du montant facturé.

I. Le droit en vigueur

Les articles L. 121-86 à L. 121-94 du code de la consommation définissent le **régime juridique** des contrats souscrits par un **consommateur** avec un **fournisseur d'électricité ou de gaz**.

L'article L. 121-87 dresse une liste **d'informations** qui doivent impérativement figurer sur l'offre de fourniture d'électricité, telles que les données permettant d'identifier et de contacter le fournisseur, les caractéristiques des produits et des services proposés, la durée du contrat et les conditions ou modalités de résiliation.

L'article L. 121-88 précise que le contrat souscrit par le consommateur doit comprendre, outre les mentions qui doivent figurer sur l'offre au titre de l'article L. 121-87, des **mentions supplémentaires** telles que le débit ou la puissance souscrits, ainsi que les modalités de comptage de l'énergie consommée.

L'article L. 121-91 prévoit que toute offre de fourniture d'électricité ou de gaz permet, au moins une fois par an, une **facturation en fonction de l'énergie consommée**. Son dernier alinéa précise que le fournisseur est tenu d'offrir au client la possibilité de **transmettre**, par internet, par téléphone ou tout moyen à la convenance de ce dernier, **des éléments sur sa consommation réelle** à des dates qui permettent une prise en compte de ces index pour l'émission de ses factures.

II. Le texte initial

Le **I** introduit, d'une part, des **adaptations limitées du régime des contrats** de fourniture de gaz naturel ou d'électricité :

– à l'article L. 121-87 de ce code, il précise que, parmi les informations devant figurer sur l'offre de fourniture d'électricité ou de gaz

naturel, doivent figurer les conditions d'établissement de la facture de clôture en plus des conditions et modalités de résiliation du contrat ;

– à l'article L. 121-88 du même code, il prévoit que le débit ou la puissance, qui font partie des éléments devant figurer sur le contrat, doivent faire l'objet, lors de la souscription, de conseils tarifaires personnalisés données par le fournisseur ;

– à l'article L. 121-91 du même code, outre une modification rédactionnelle, il dispose que le fournisseur ne peut percevoir de frais lorsque le client lui transmet des éléments sur sa consommation réelle.

• Le I introduit, d'autre part, dans le même code un nouvel article L. 121-91-1 qui a pour objet de mieux protéger le consommateur en cas de **modification importante de sa consommation ou de sa facture** :

– lorsque la consommation réelle connaît une **évolution substantielle**, le client doit pouvoir obtenir de son fournisseur un bilan gratuit lui permettant de déterminer si le contrat souscrit est adapté. La notion d'évolution s'applique non seulement à une hausse, mais aussi à une baisse substantielle de la consommation ;

– si le **fournisseur** détecte une **augmentation anormale** du montant à facturer, ou si le **consommateur** constate que sa facture atteint un **montant anormal**, le fournisseur doit procéder à une vérification qui, sauf si le consommateur s'oppose à cette vérification, suspend le délai de paiement.

Un arrêté précisera les modalités d'application de cet article, notamment les critères de détermination d'une évolution substantielle de la consommation réelle ou d'augmentation anormale du montant à facturer.

• Le II repousse l'**application** de l'article au premier jour du sixième mois suivant celui de la publication de la présente loi. Il précise par ailleurs que les dispositions nouvelles relatives à la transmission sans frais de la consommation réelle et à la protection du consommateur en cas de modification importante de sa consommation ou de sa facture sont applicables aux contrats en cours.

III. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

Les députés ont complété l'article 4 sur les points suivants :

– à l'article L. 121-87 du code de la consommation, ils ont prévu, sur la proposition du rapporteur M. Daniel Fasquelle, que **devraient figurer**, parmi les **informations** devant figurer sur l'offre de fourniture, les prix des produits et services à la date de l'offre et non à la date d'effet du contrat, au motif que le contrat peut être signé de manière anticipée, sans que le prix à la date d'effet soit connu ;

– au même article, ils ont prévu, sur la proposition de M. Jean Proriol, qu'il peut être **dérogé** à la règle selon laquelle **le consommateur n'est engagé que par sa signature**, dans le cas où celui-ci **emménage dans un site**.

Le droit existant limite cette dérogation au cas où le consommateur qui emménage dans un site a expressément demandé à bénéficier immédiatement de la fourniture d'énergie, mais une lecture littérale de cet alinéa permet de conclure que, dans ce cas, le fournisseur est dispensé de mettre les informations précontractuelles à la disposition du consommateur sur un support durable préalablement à la conclusion du contrat ;

– à l'article L. 121-91, outre une amélioration rédactionnelle, ils ont précisé, sur la proposition du rapporteur, les modes de communication que peut utiliser le client pour transmettre au fournisseur des éléments sur sa consommation réelle.

Alors que le droit existant prévoit la possibilité pour le client d'utiliser tout moyen à la convenance du client en plus d'Internet et du téléphone, les députés ont prévu explicitement que le client pourrait transmettre les éléments sur sa consommation réelle par Internet, par téléphone, par courrier postal ou dans les agences commerciales du fournisseur lorsqu'il en dispose ;

– à l'article L. 121-91, sur la proposition du Gouvernement proposant de rectifier une coquille, ils ont **limité la suspension du délai de paiement à la partie excessive de la facture** et non à l'intégralité de celle-ci.

Enfin, les députés, sur la proposition de M. Jean-Pierre Nicolas, ont **repoussé l'application** de la loi au premier jour du neuvième mois suivant sa promulgation.

IV. La position de votre commission

Votre commission a **approuvé les dispositions de cet article** qui améliorent l'information du consommateur et devraient faciliter le traitement des factures anormales.

Elle a **adopté un amendement**, sur la proposition de votre rapporteur, prévoyant que la vérification de la consommation ne devrait pas être à la charge du consommateur, si celui-ci est de bonne foi. Le coût d'une visite tendant à contrôler les données du compteur ne doit en effet pas constituer un frein dans les procédures de réclamation et de vérification des factures.

<p>Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.</p>
--

Article 4 bis

(Articles L. 121-99, L. 121-100, L. 121-101, L. 121-102, L. 121-103, L. 121-104, L. 121-105, L. 121-106, L. 121-107 et L. 121-108 [nouveaux] du code de la consommation)

Encadrement des contrats relatifs à la fourniture de gaz de pétrole liquéfié en vrac

Commentaire : cet article encadre le régime des contrats relatifs à la fourniture de gaz de pétrole liquéfié en vrac afin d'en renforcer la transparence et de clarifier les relations entre le consommateur et le professionnel.

I. Le droit en vigueur

Le chapitre I^{er} du titre II du Livre I^{er} du code de la consommation prévoit un régime particulier pour certaines pratiques commerciales, telles que la vente à distance, le démarchage, les ventes directes, les contrats de service de communications électroniques ou les contrats de fourniture d'électricité ou de gaz naturel.

Il ne prévoit pas actuellement de dispositions spécifiques pour les **contrats de fourniture de gaz de pétrole liquéfié en vrac**.

LE GPL EN VRAC, UNE SOURCE D'ÉNERGIE ENCORE RÉPANDUE EN MILIEU RURAL

Le gaz de pétrole liquéfié (GPL), qu'il convient de distinguer du GPL carburant destiné aux automobiles, répond à des usages domestiques, voire professionnels, de base : chauffage, eau sanitaire, cuisson. Il peut être utilisé dans les logements, dans les secteurs tertiaires et artisanaux.

Il est livré :

- dans des bouteilles à gaz (de 3 à 35 kg) ;
- dans des stockages industriels (de 100 à 5 000 m³), voire par réseaux de canalisation ;
- dans des réservoirs « en vrac ». C'est ce dernier mode de distribution qui est concerné par le présent article.

Le GPL en vrac alimente 900 000 foyers, souvent dans des zones rurales où les logements ne peuvent être reliés à un réseau de distribution de gaz naturel.

La DGCCRF a noté dans certains contrats des **clauses abusives ou illicites** et mis en cause l'existence de prix élevés ainsi que l'absence de transparence tarifaire.

Ces constats résultent notamment d'une enquête menée en 2008-2009 sur le secteur du GPL vendu en vrac à destination de citernes individuelles.

Constatant que les contrats pouvaient avoir une durée de cinq à neuf ans, la DGCCRF recommande que cette durée soit de trois ans au maximum. Elle regrette également que le client ne soit pas toujours informé, lors de la signature du contrat, de l'ensemble des frais qui seront exigés en cas de résiliation avant terme. Le consommateur a également parfois des difficultés à connaître le prix du GPL qui va lui être livré, les barèmes n'étant pas toujours aisément accessibles.

II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Le **I** de l'article 4 *bis*, introduit par l'Assemblée nationale sur la proposition de M. Daniel Fasquelle, rapporteur pour la commission des affaires économiques, crée une nouvelle section, consacrée aux contrats relatifs au gaz de pétrole liquéfié, dans le chapitre I^{er} du titre II du livre I^{er} du code de la consommation. Cette section comprend huit articles :

- L'article L. 121-99 présente le **champ d'application de la section**, qui concerne :

- la fourniture de gaz de pétrole liquéfié (GPL) en vrac ;
- la mise à disposition, la vente et l'entretien de matériels de stockage de GPL en vrac d'un poids supérieur à 50 kg.

- L'article L. 121-100 dresse la **liste des informations** devant obligatoirement figurer sur le contrat.

- L'article L. 121-101 précise que **le contrat est écrit** et que le consommateur n'est engagé que par sa signature.

- L'article L. 121-102 assigne au fournisseur une **obligation d'information** du consommateur sur la sécurité.

- L'article L. 121-103 encadre la **modification des conditions contractuelles** à l'initiative du professionnel.

- L'article L. 121-104 encadre les **conditions de reconduction tacite** du contrat.

- L'article L. 121-105 dispose que **le contrat doit préciser l'ensemble des obligations incombant au consommateur**, dont le montant des sommes à payer lors de la fin du contrat ou de sa résiliation anticipée.

- L'article L. 121-106 permet au client de **demander l'enlèvement ou la neutralisation, à prix coûtant, de son matériel de stockage** au professionnel chargé de l'entretien.

- L'article L. 121-107 précise **les modalités de restitution** au consommateur, lors de la fin du contrat, **des sommes versées d'avance** au professionnel.

- L'article L. 121-108 indique qu'**il ne peut être dérogé, lors de la conclusion des contrats, aux dispositions qui précèdent.**

Le **II** du présent article fixe son **entrée en vigueur** au treizième mois suivant la promulgation de la présente loi.

III. La position de votre commission

Votre commission a **approuvé les dispositions de cet article**, qui vont dans le sens d'une meilleure protection des consommateurs en milieu rural. La limitation à cinq ans de la durée des contrats et l'amélioration de l'information du consommateur permettront à celui-ci de mieux connaître ses droits et, le cas échéant, de faire appel plus facilement à un nouveau fournisseur, tout en donnant à celui-ci une visibilité suffisante pour rentabiliser son investissement.

Votre commission a **adopté trois amendements**.

Elle a d'abord adopté, sur proposition de votre rapporteur, un **amendement rédactionnel** qui corrige une erreur de numérotation des articles du code de la consommation créés par cet article.

Elle a également, sur la proposition de MM. Pierre Hérisson et Gérard César et Mme Élisabeth Lamure, avec l'avis favorable de votre rapporteur, adopté **deux amendements** tendant à **améliorer la formulation des conditions de résiliation** et notamment de **l'enlèvement ou de la neutralisation** du matériel de stockage, dans le cas où le consommateur en est propriétaire. Il est donc précisé :

– d'une part, que le contrat doit stipuler la possibilité, pour le consommateur propriétaire du matériel de stockage qui en fait la demande, d'obtenir en cas de résiliation l'enlèvement ou la neutralisation sur place de la citerne ;

– d'autre part, que seuls les coûts effectivement supportés au titre de la résiliation peuvent être facturés au consommateur.

<p>Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.</p>
--

Article 4 ter (nouveau)
(Articles 337-6 et L. 445-3 du code de l'énergie)

Tarifification progressive de l'électricité

Commentaire : cet article additionnel, introduit par votre commission, prévoit l'introduction d'un tarif progressif pour l'approvisionnement en électricité, applicable aux consommateurs finals domestiques.

I. Le droit en vigueur

Tout en appliquant la libéralisation des marchés du gaz et de l'électricité instaurée en application de plusieurs séries de directives européennes, la France a maintenu des tarifs réglementés pour la fourniture d'électricité et de gaz aux consommateurs domestiques finals.

• **S'agissant de l'électricité**, les modalités de définition des tarifs réglementés sont fixées par les articles L. 337-4 et suivants du code de l'énergie.

Jusqu'au 7 décembre 2015, en application de la loi n° 2010-1488 du 7 décembre 2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité, dite loi NOME, **les tarifs réglementés de vente d'électricité sont arrêtés par les ministres** chargés de l'énergie et de l'économie, après avis de la Commission de régulation de l'énergie.

Ces tarifs sont soumis à plusieurs conditions définies par l'article L. 337-6 du même code :

– ils doivent **tenir compte de l'addition** du prix d'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (ARENH), du coût du complément à la fourniture d'électricité qui inclut la garantie de capacité, des coûts d'acheminement de l'électricité et des coûts de commercialisation ainsi que d'une rémunération normale ;

– leur produit total doit **couvrir l'ensemble de ces coûts**.

Ces dispositions ne s'opposent pas à une **modulation de ces tarifs**. Le second alinéa de l'article L. 337-6 prévoit ainsi que **la structure et le niveau de ces tarifs** hors taxes peuvent être fixés de façon à **inciter les consommateurs à réduire leur consommation**, pendant les périodes où la consommation d'ensemble est la plus élevée.

• **S'agissant du gaz**, les tarifs réglementés sont soumis aux dispositions des articles L. 445-1 et suivants du même code¹.

¹ Anciennement article 7 de la loi n° 2003-8 du 3 janvier 2003 relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie.

Ils sont accessibles à tout consommateur final de gaz naturel consommant moins de 30 000 kilowattheures par an.

Comme pour l'électricité, les tarifs doivent couvrir les coûts d'utilisation des réseaux et les coûts de fourniture. Ils sont harmonisés dans les zones de desserte respectives des différents gestionnaires de réseaux de distribution, les différences de tarifs n'excédant pas les différences relatives aux coûts de raccordement des distributions au réseau de transport de gaz naturel à haute pression.

Les décisions relatives aux tarifs sont prises conjointement par les ministres chargés de l'Économie et de l'Énergie, sur avis de la Commission de régulation de l'Énergie.

Le code de l'énergie ne prévoit pas, actuellement, l'institution d'une **tarification progressive** pour la fourniture d'électricité ou de gaz.

Le principe de la tarification progressive est pourtant déjà prévu dans le cadre de la **distribution d'eau**. Le code général des collectivités territoriales prévoit¹ qu'à partir de 2010, le montant de la facture d'eau peut être établi soit sur la base d'un tarif uniforme au mètre cube, soit sur la base d'un tarif progressif. Le choix relève de la municipalité ou du groupement de collectivités compétent.

II. Le texte adopté par votre commission

Votre commission a inséré, sur proposition de votre rapporteur, un article additionnel prévoyant la mise en place d'un **tarif progressif de l'électricité et du gaz** pour les **consommateurs finals domestiques**.

L'énergie est aujourd'hui un bien essentiel dans la vie des ménages. Le tarif progressif permet de **répondre au besoin des consommateurs** d'avoir accès à un socle de fourniture d'énergie minimal et indispensable pour les usages de base, à un prix très réduit.

Le tarif progressif est également **vertueux sur le plan environnemental**, puisqu'il favorise les économies d'énergie, soit par changement de comportement des ménages, soit par l'amélioration de l'efficacité énergétique.

Cet article additionnel ne visant que les consommateurs finals domestiques, il ne représente pas une charge particulière pour les entreprises, notamment électro-intensives.

¹ Article L. 2224-12-4 du code général des collectivités territoriales, introduit par la loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques.

Sa mise en œuvre nécessitera la publication d'un **décret** afin de garantir la concertation entre les parties prenantes et les différents ministères concernés ainsi que la prise en compte des besoins des consommateurs. Il devrait notamment être articulé avec les tarifs sociaux.

Votre commission a adopté cet article additionnel ainsi rédigé.

Article 5

(Article L. 33-9 du code des postes et des communications électroniques)

Tarif social de l'accès à internet haut débit

Commentaire : cet article tend à créer un tarif social pour l'accès à internet haut débit.

I. Le droit en vigueur

Le poids des dépenses des ménages en services de télécommunications - téléphonie fixe et mobile, et accès à internet - ne cesse de s'accroître puisqu'il est passé de 45 euros par mois en 1998 à plus de 100 en 2008. Ces dépenses représentent désormais 2,4 % du budget des ménages. L'accès à ces technologies, qui conditionne désormais l'exercice de droits et libertés tels que le droit à l'information, à l'éducation ou à l'emploi, nécessite donc un « effort économique » de plus en plus important, ceci dans une conjoncture difficile.

Afin de permettre au plus grand nombre de bénéficier de ces services, a été incluse dans le cadre du service universel des communications électroniques la notion de « tarif social ». A l'échelle communautaire, la directive¹ dite « directive service universel », autorise les États membres à instituer des tarifs sociaux conventionnels non compensés par une subvention publique.

Au niveau national, le seul dispositif de tarif social existant est prévu par l'article L. 35-1 du CPCE pour la **téléphonie fixe traditionnelle**. Celui-ci dispose que le service universel est fourni « *dans des conditions tarifaires et techniques prenant en compte les difficultés particulières rencontrées dans l'accès au service téléphonique par certaines catégories de personnes, en*

¹ Directive 2002/22/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques.

raison notamment de leur niveau de revenu ». C'est sur cette base que la réduction sociale pour la téléphonie fixe a été fixée à 5,03 euros par un arrêté du 19 février 2010. L'opérateur historique, France Télécom, ayant ajouté une deuxième réduction, prise en charge sur son propre budget, de 4,48 euros TTC, la réduction globale opérée sur un abonnement téléphonique à 16 euros est de 9,51 euros, soit un tarif social de 6,49 euros.

S'agissant de la **téléphonie mobile**, l'article L. 33-9 du CPCE, tel qu'il résulte de la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008, a prévu qu'une convention entre l'État et les opérateurs de téléphonie mobile déterminerait les conditions dans lesquelles ces derniers fourniraient une offre tarifaire spécifique à destination des personnes rencontrant des difficultés particulières dans l'accès au service téléphonique en raison de leur niveau de revenus.

Sans attendre qu'elle ait lieu, certains opérateurs ont commencé à proposer des offres sociales. Puis, deux tables rondes ont été organisées par le ministre de l'Industrie et le secrétaire d'État chargé du Commerce les 27 janvier et 7 mars 2011, afin qu'une telle convention soit rapidement signée. A l'issue de la seconde, les opérateurs ont signé avec les pouvoirs publics une convention dans laquelle ils se sont engagés à proposer, dans les six prochains mois, une offre mobile labellisée par l'État « tarif social mobile ». Cette dernière devra respecter des conditions minimum d'éligibilité, des garanties minimum de prix et de services et un fort niveau de protection des consommateurs.

Au vu de ce qui existe aujourd'hui en matière de tarif social pour les services de communications électroniques, **deux lacunes** peuvent être identifiées :

– **l'offre concernant la téléphonie fixe est devenue obsolète**, du fait de la substitution à la technologie cuivre traditionnelle de la « voix sur IP », c'est-à-dire de la téléphonie sur internet. C'est pourquoi moins de 20 % des bénéficiaires potentiels de la réduction tarifaire (un peu plus de 400 000 personnes sur un total de 2,5 millions) l'utilisent et aucun opérateur ne commercialise une offre de réduction sociale alternative à celle de France Télécom. Sur ce point, et conformément à l'orientation fixée par le Premier ministre dans son discours du 18 janvier 2010, une **mesure consistant à étendre aux prestations de téléphonie sur IP des offres multiservices le dispositif du service universel en vigueur pour le téléphone fixe traditionnelle est à l'étude**, en concertation avec les services de la Commission européenne car une telle action est encadrée par des directives communautaires ;

– s'agissant de la **téléphonie mobile**, le Gouvernement estime souhaitable, dans son étude d'impact, « *pour des raisons de sécurité juridique, de donner un fondement législatif à la convention qui prévoira les conditions de labellisation des offres sociales* ». Cette procédure sera selon lui « *un élément de sécurité juridique pour les opérateurs qui proposeront une*

offre dans le cadre de la convention ». Elle constituera également, d'après lui, « *une garantie pour les consommateurs désireux de souscrire à ces offres* ».

II. Le texte initial

Le présent article part de l'article L. 33-9 précité, qu'il complète par un alinéa.

Celui-ci prévoit explicitement la **conclusion de conventions entre l'État et les fournisseurs d'accès à l'internet déterminant les conditions dans lesquelles ceux-ci fournissent un tarif social pour l'accès à l'internet à haut débit**. Un avis préalable de l'Autorité de la concurrence est prévu pour, selon l'étude d'impact, « *sécuriser le tarif social pour l'internet haut débit sous l'angle des règles de concurrence* ».

III. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

La commission des affaires économiques a, à l'initiative de Mme Corinne Erhel, modifié l'article afin de **rendre obligatoire** la conclusion de conventions visant à proposer une offre sociale d'accès à l'internet, là où le texte du projet de loi prévoyait qu'elle n'était que facultative.

IV. La position de votre commission

Votre commission ne peut qu'**approuver une initiative prenant en compte la situation sociale des consommateurs** pour adapter l'offre qui leur est faite en matière de services de communications électroniques. La part qu'ils prennent dans le budget des ménages, en tant que dépenses contraintes, devient très importante pour les ménages les plus défavorisés et « pèse » sur d'autres postes de consommation tout aussi essentiels (alimentation, transports, santé ...).

Votre commission relève que les offres sociales en matière de téléphonie mobile comme d'accès à internet à haut débit s'articuleront autour d'un système de conventionnement entre opérateurs et pouvoirs publics. Si cette prise en compte des capacités financières des abonnés va dans le bon sens, elle juge toutefois que **les seuils retenus pour bénéficier de la labellisation** – 40 minutes de communication et 40 SMS, pour un tarif plafonné à 10 euros TTC pour la téléphonie mobile, et un accès illimité à internet et à la téléphonie fixe pour moins de 23 euros TTC – auraient pu être encore abaissés pour rendre l'offre réellement intéressante pour les ménages concernés.

Votre commission estime qu'**il existe également d'autres « portes de sortie »** sur cette question de l'intégration du critère social dans l'offre de services de communications électroniques. A un horizon rapproché, **l'arrivée d'un nouvel opérateur sur le réseau 3G** devrait avoir sur les prix – y

compris de l'accès internet, dès lors que l'on parle de *quadruple play* – un effet extrêmement favorable pour les consommateurs les plus modestes. Par ailleurs, et d'une façon générale, la question de l'**inclusion de l'accès à internet à haut débit dans le service universel** des communications électroniques est appelée à être rediscutée.

Votre commission a adopté cet article sans modification.

Article 5 bis AA (nouveau)

(Articles L. 34-9-1-1 et L. 34-9-1-2 [nouveaux] du code des postes et des communications électroniques)

Encadrement des restrictions apportées par les équipementiers mobiles à la connexion de leurs terminaux à des réseaux de communications électroniques

Commentaire : cet article interdit aux constructeurs de téléphones mobiles d'empêcher l'utilisation par leurs équipements de certains réseaux de téléphonie mobile, sauf pour des raisons d'intérêt général et les contraint à informer les consommateurs de toute limitation qui y serait apportée de leur fait.

I° Le droit en vigueur

La directive du 9 mars 1999 dite « directive RTTE »¹, **interdit à un opérateur mobile d'exclure de son réseau un équipement connectable**. Transposée en droit français² elle a trouvé sa traduction à l'article R. 20-22 du CPCE. Aux termes de ce dernier, « *l'exploitant d'un réseau ouvert au public ne peut s'opposer au raccordement à son réseau des équipements terminaux conformes aux dispositions de l'article R. 20-10 et destinés à un usage adapté aux caractéristiques de son réseau* ».

En revanche et à l'inverse, il **n'existe pas**, en l'état actuel, de **principe général obligeant les fabricants de terminaux à les rendre compatibles avec l'ensemble des réseaux, ni à informer les consommateurs des éventuelles restrictions d'usage** qui seraient de leur fait sur certains d'entre eux. Il est donc loisible à un équipementier, dans la limite où cela ne

¹ Directive 1999/5/CE du Parlement européen et du Conseil concernant les équipements hertziens et les équipements terminaux de télécommunications et la reconnaissance mutuelle de leur conformité.

² Par l'ordonnance n° 2001-670 du 25 juillet 2001 et le décret n° 2003-961 du 8 octobre 2003.

porte pas atteinte à la libre concurrence et ne remet pas en cause le bon fonctionnement du marché, de passer des accords d'exclusivité avec des opérateurs afin que l'un d'entre eux soit seul habilité à commercialiser le terminal, en le couplant avec une formule d'abonnement.

C'est d'ailleurs ce principe qu'a rappelé l'Autorité de la concurrence dans le contentieux ayant opposé Bouygues Télécom à Apple et Orange. En l'absence d'une législation réglant spécifiquement et *a priori* ce genre de pratiques, **c'est le droit de la concurrence qui s'applique** et qui, au cas par cas, doit déterminer si les paramètres de l'accord liant un constructeur de terminaux à un opérateur réseau sont, ou non, acceptables. Aussi l'Autorité de la concurrence a déterminé une série de critères permettant de juger de cette « acceptabilité » :

- la durée limitée de l'accord (trois mois, selon l'Autorité) ;
- le fait qu'il s'agisse de la « première présentation » d'un terminal ;
- le caractère risqué de la commercialisation de ce terminal ;
- l'existence de gains d'efficience pour l'opérateur, tirés de la commercialisation exclusive (provisoirement) du terminal, lui permettant d'amortir les investissements qu'il a réalisés en vue d'attirer les consommateurs et de leur faire bénéficier de tarifs avantageux.

II. Le texte adopté par votre commission

Cet article additionnel, résultant d'amendements de MM. Hervé Maurey et Daniel Dubois respectivement, pose une obligation réciproque à celle prévue par la directive, en encadrant les restrictions apportées par les équipementiers mobiles à la connexion de leurs terminaux à des réseaux de communications électroniques à deux niveaux :

– tout d'abord, aux termes de l'amendement de M. Hervé Maurey, en renforçant la transparence du marché des terminaux. Un nouvel article L. 34-9-1 est inséré à cet effet dans le CPCE, après l'article L. 34-9, qui régit les équipements terminaux de télécommunication.

Il y est ainsi prévu une obligation pour les fabricants de terminaux connectables aux réseaux de communications électroniques d'informer leurs utilisateurs « *sur les limitations éventuellement imposées lors de leur utilisation pour des services* » offerts sur ces réseaux.

Il doit être indiqué si ces limitations varient selon les réseaux et selon les prestataires de services considérés, afin que le consommateur ait une vision panoptique des restrictions auxquelles il pourrait être confronté selon les réseaux et les éditeurs d'usages auxquels il s'adresse.

Il doit également être précisé au consommateur s'il lui sera possible de conserver (en les transférant vers un autre support) les données personnelles qu'il a, au fil du temps, enregistrées dans son terminal

(coordonnées de ses contacts, SMS et MMS, sons, images ...). En cas de changement d'opérateur mobile notamment, ceci permet de ne pas perdre l'ensemble des contenus numériques qui se sont accumulés, par création, copie ou téléchargement, dans les terminaux ;

– ensuite, et aux termes de l'amendement de M. Daniel Dubois, en empêchant les fabricants de terminaux mobiles de refuser l'accès de leurs appareils à certains opérateurs de téléphonie mobile.

A cet effet, il est inséré un nouvel article L. 34-9-2 interdisant aux fabricants d'équipements connectables aux réseaux de communications électroniques « *de limiter ou de bloquer la possibilité d'utiliser leurs équipements pour accéder au réseau de certains exploitants de réseaux de réseaux de télécommunication ouverts au public et fournissant au public des services de communications électroniques* ».

Deux exceptions, motivées par des considérations d'intérêt général, sont prévues : les cas où cette limitation ou ce blocage sont demandés par les services de l'État pour les besoins de la défense nationale ou de la sécurité publique.

Cette mesure avait déjà été intégrée dans la proposition de loi de M. Daniel Marsin relative aux télécommunications, adoptée à l'unanimité par notre assemblée le 8 décembre 2010, dont elle constituait l'article 2.

Globalement, cet article devrait permettre d'améliorer l'interopérabilité des terminaux avec les différents réseaux. Celle-ci ouvrira à un consommateur en possession d'un terminal donné la certitude de pouvoir migrer vers tout réseau et, inversement, à un opérateur d'un réseau donné de pouvoir proposer une gamme de terminaux la plus large possible à ses clients actuels ou potentiels.

<p>Votre commission a adopté cet article additionnel ainsi rédigé.</p>

Article 5 bis A

(Article L. 34-9-3 du code des postes et des communications électroniques)

Concertation locale autour des projets d'implantation d'antennes-relais

Commentaire : cet article tend à généraliser les instances de concertation départementales (ICD) afin d'améliorer la concertation locale autour des projets d'implantation d'antennes relais.

I. Le droit en vigueur

Les **antennes-relais** - ou stations de base - sont des équipements permettant de convertir des signaux électriques en ondes électromagnétiques, et réciproquement. Associées à des émetteurs, d'où partent les signaux et ondes, elles constituent la base des réseaux cellulaires assurant les échanges de voix et de données sur les terminaux mobiles.

Leur implantation est soumise à une **stricte réglementation** ressortant à la fois du CPCE et du code de l'urbanisme. Transposant les « *exigences essentielles* » figurant dans la directive du 9 mars 1999¹, l'article L. 32 du CPCE les soumet notamment au respect des « *exigences nécessaires pour garantir dans l'intérêt général la santé et la sécurité des personnes* ».

La loi a été précisée par le décret du 3 mai 2002². Celui-ci prévoit que l'ensemble des champs émis par des équipements dans une même zone doit être conforme aux niveaux de référence, conformément à la recommandation du Conseil du 12 juillet 1999 relative à la limitation de l'exposition du public aux champs électromagnétiques, qui elle-même reprenait les recommandations de la Commission internationale sur la radioprotection non ionisante.

Au terme de ce cadre normatif, tout opérateur souhaitant s'implanter doit constituer un dossier qu'il transmet aux administrations compétentes - notamment à l'Agence nationale des fréquences radio (ANFR) – dans lequel il justifie du respect des niveaux d'émission de référence.

Le code de l'urbanisme, quant à lui, contraint les opérateurs à s'assurer que leurs projets respectent les plans locaux d'urbanisme (PLU) et, s'ils dépassent une certaine emprise, à obtenir un permis de construire.

Le développement important des réseaux de téléphonie mobile 2G, puis 3G et bientôt 4G, a accru le nombre, et donc la visibilité des antennes - relais dans les villes et campagnes de notre pays. Il en est résulté un **mouvement, assez fort au niveau local à travers des associations, d'opposition à leur implantation**, pour des raisons diverses allant de leur pollution esthétique aux risques sanitaires qu'elles feraient courir, non seulement à leurs utilisateurs, mais plus largement à l'ensemble de la population qu'elles couvrent. Au nom le plus souvent du principe de précaution, les actions en justice contre l'installation de ces antennes se sont multipliées, certaines juridictions ayant donné droit aux demandeurs et condamné les opérateurs à démonter leurs antennes.

En avril - mai 2009, tous les acteurs du « Grenelle de l'environnement » se sont réunis autour d'une table-ronde pour « faire le point » sur les risques et la réglementation applicable en matière de téléphonie

¹ Directive 1999/5/CE du Parlement européen et du Conseil concernant les équipements hertziens et les équipements terminaux de télécommunications et la reconnaissance mutuelle de leur conformité.

² Décret n° 2002-775 pris en application du 12° de l'article L. 32 précité et relatif aux valeurs limites d'exposition du public aux champs électromagnétiques émis par les équipements utilisés dans les réseaux de télécommunication ou par les installations radioélectriques.

mobile. A la suite de ce « Grenelle des antennes », a été mis en place un **comité opérationnel (COMOP)** associant les administrations de l'État, l'ANFR, les collectivités locales, les opérateurs de téléphonie mobile, les industriels du secteur et les associations de défense des consommateurs et de protection de l'environnement. Les travaux réalisés par ce comité, présidé par le député François Brottes, auteur de l'amendement, ont débouché sur la remise, le 30 août 2011, soit plus de deux ans après, d'un **rapport** à Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, ministre en charge de l'écologie et du développement durable, ainsi qu'à M. Éric Besson, ministre chargé de l'économie numérique. Ce rapport identifie de nouvelles procédures de concertation et d'information locale pour accompagner les projets d'implantation d'antennes relais et évaluer la faisabilité d'un abaissement de l'exposition aux radiofréquences émises par lesdites antennes.

II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Résultant d'un amendement de M. François Brottes et des membres du groupe socialiste, adopté lors de l'examen du texte en séance publique à l'Assemblée nationale, cet article reprend l'une des recommandations relatives au volet « concertation et information locale » du rapport du COMOP.

Cette recommandation tend à **généraliser les instances de concertation départementales (ICD)**, encadrées par la circulaire du 31 juillet 1998 relative à la prise en compte de l'environnement dans les installations radiotéléphoniques et la circulaire du 16 octobre 2001 relative à l'implantation des antennes-relais de radiotéléphonie mobile. Placées sous la présidence du préfet, ces instances sont composées de représentants des différentes catégories de parties concernées et ont vocation à évoquer toute question d'urbanisme, de santé publique ou d'environnement en relation avec l'implantation des stations de base.

Le présent article propose d'inscrire l'existence de ces instances dans la loi et de préciser leurs attributions. Il crée à cet effet un article L. 34-9-3 dans le CPCE composé de six alinéas :

– e premier prévoit le **principe même** de la création d'instances de ce type dans chaque département, confie au préfet leur présidence et leur attribue comme mission un rôle de médiation pour toute installation radioélectrique dont elle serait saisie, qu'elle existe ou soit au stade de projet ;

– les quatre suivants précisent les **attributions** de chaque instance. Celle-ci pourra examiner les projets d'implantation qui lui seront soumis et émettre à leur sujet un avis simple ; elle pourra également, à la demande du préfet, juger de l'opportunité d'effectuer des mesures de champs et d'assurer leur information ; enfin, elle assurera l'information sanitaire en bénéficiant pour cela, à la demande du préfet, de l'expertise des agences régionales de santé (ARS) et de l'Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) ;

– son dernier alinéa renvoie à un **décret** le soin de préciser ses caractéristiques.

L'exposé sommaire des auteurs de l'amendement indique que de telles instances auraient pour but de désamorcer des situations locales où seraient bloqué le dialogue entre les parties prenantes et le déploiement des antennes.

III. La position de votre commission

Sur cette question très sensible des antennes-relais, votre commission prend acte de l'intégration dans le texte d'une disposition généralisant les ICD dans l'ensemble des départements.

Il s'agit d'une mesure qui ne peut qu'aller dans le sens d'un **dialogue accru entre les différentes parties en présence**, seul susceptible de dénouer les situations de blocage existant au niveau local.

Votre commission insiste toutefois sur la **nécessité que ces structures**, dont la composition est renvoyée à un décret, **comprennent bien des représentants des communes et intercommunalités**, et votre rapporteur interrogera le ministre en séance sur ce point. Il importe en effet que ces collectivités, dont les élus sont régulièrement sollicités par leurs administrés sur cette problématique des antennes-relais, soient en mesure d'y faire valoir leur point de vue.

Votre commission a adopté cet article sans modification.

Article 5 bis

(Articles L. 4362-9 et L. 4362-10 du code de la santé publique,
article L. 121-20-7 du code de la consommation)

Dispositions relatives aux opticiens-lunetiers

Commentaire : cet article supprime l'obligation pour le directeur ou le gérant d'un établissement d'optique-lunetterie d'être lui-même opticien-lunetier ; il impose aux opticiens-lunetiers d'être en possession d'une ordonnance en cours de validité pour délivrer des verres correcteurs.

I. Le droit en vigueur

Les règles relatives à l'exercice de la profession d'opticien-lunetier sont fixées par le chapitre II du titre VI du livre III de la quatrième partie du code de la santé publique (CSP), c'est-à-dire les **articles L. 4362-1 à L. 4362-12**.

L'article L. 4362-1 dispose que :

– les personnes ayant obtenu un titre de formation ou une autorisation requis pour l'exercice de cette profession sont tenues de se faire enregistrer, avant leur entrée dans la profession, auprès du service ou de l'organisme désigné par le ministre de la santé ;

– dans chaque département est établie une liste de la profession ; un opticien-lunetier ne peut être inscrit que dans un département ;

– seules peuvent exercer la profession d'opticien-lunetier les personnes titulaires d'un diplôme, certificat ou titre mentionnés aux articles L. 4362-2 et L. 4362-3.

L'article L. 4362-2 précise que les diplômes et certificats mentionnés précédemment sont le brevet de technicien supérieur opticien-lunetier et le brevet professionnel d'opticien-lunetier, ainsi que tout autre titre désigné par arrêté interministériel.

L'article L. 4362-3 prévoit que l'autorité compétente peut autoriser individuellement à exercer la profession d'opticien-lunetier les ressortissants d'un État membre de l'Union européenne (UE) ou d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen (EEE) qui ont suivi avec succès un cycle d'études postsecondaires et qui, sans être titulaire du diplôme mentionné à l'article L. 4362-2, sont titulaires :

– d'un titre de formation réglementant l'accès à cette profession ou son exercice et permettant d'exercer légalement ces fonctions (1°) ;

– quand l'intéressé a exercé dans un État qui ne réglemente pas l'accès à cette profession ou son exercice, d'un titre de formation attestant de la préparation à l'exercice de la profession, accompagné d'une attestation justifiant de son exercice à temps plein pendant deux ans au cours des dix dernières années (2°) ;

– d'un titre de formation délivré par un État tiers, reconnu dans un État de l'UE ou partie à l'accord sur l'EEE, permettant d'y exercer légalement la profession (3°).

Dans ces trois cas, si l'examen des qualifications professionnelles fait apparaître des différences substantielles au regard des qualifications requises pour l'accès et l'exercice de la profession en France, l'autorité compétente exige une épreuve d'aptitude ou un stage d'adaptation.

L'article L. 4362-4 dispose que les titulaires d'un diplôme d'élève breveté des écoles nationales professionnelles, section d'optique-lunetterie, ou du certificat d'études de l'école des métiers d'optique peuvent exercer la profession d'opticien-lunetier.

L'article L. 4362-7 précise que l'opticien-lunetier, ressortissant d'un État membre de l'UE ou partie à l'accord sur l'EEE, qui est établi et exerce légalement les activités d'opticien-lunetier dans un de ces États, peut exécuter en France des actes professionnels, de manière temporaire et occasionnelle, sans procéder à l'enregistrement prévu par l'article L. 4362-1. L'exercice de ces actes est subordonné à une déclaration préalable. Les qualifications du prestataire sont vérifiées par l'autorité compétente.

L'article L. 4362-9 dispose que :

– les établissements commerciaux dont l'objet principal est l'optique-lunetterie, leurs succursales et les rayons d'optique-lunetterie des magasins **ne peuvent être dirigés ou gérés que par une personne remplissant les conditions requises pour l'exercice de la profession d'opticien-lunetier** (alinéa 1) ;

– le colportage, c'est-à-dire, le démarchage, des verres correcteurs d'amétropie (c'est-à-dire de troubles de la réfraction que sont l'hypermétropie, la myopie et l'astigmatie) est interdit (alinéa 2)¹ ;

– aucun verre correcteur ne peut être délivré sans ordonnance médicale à une personne de moins de seize ans (alinéa 3).

L'article L. 4362-10 précise que :

– dans le cadre d'un renouvellement d'ordonnance, les opticiens-lunetiers peuvent adapter les prescriptions médicales initiales de verres correcteurs datant de moins de trois ans dans des conditions fixées par décret, à l'exclusion de celles établies pour les personnes de moins de seize ans et sauf opposition du médecin (alinéa 1) ;

LES CONDITIONS D'ADAPTATION DE LA PRESCRIPTION MÉDICALE

Le décret du 13 avril 2007² précise les conditions d'adaptation par l'opticien-lunetier de la prescription médicale, dans le cadre d'un renouvellement :

– l'adaptation n'est possible que si le prescripteur n'a pas exclu expressément cette possibilité en l'indiquant sur l'ordonnance. L'opticien-lunetier doit informer le médecin prescripteur quand la correction est différente de celle inscrite sur l'ordonnance (article 1) ;

– l'opticien-lunetier s'interdit toute publicité et toute communication destinée au public sur sa capacité à déterminer la réfraction (article 4).

– l'opticien-lunetier informe la personne concernée que l'examen pratiqué en vue de l'adaptation ne constitue pas un examen médical (alinéa 2).

¹ D'après les informations communiquées par le Gouvernement, cette interdiction vise le démarchage au sein d'établissements accueillant des personnes âgées dépendantes.

² Décret n° 2007-553 du 13 avril 2007 relatif aux conditions d'adaptation de la prescription médicale initiale de verres correcteurs dans le cadre d'un renouvellement et aux règles d'exercice de la profession d'opticien-lunetier.

II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

La commission des affaires économiques a introduit, à l'initiative de son rapporteur, le présent article dans le projet de loi.

L'article 5 *bis* tel qu'adopté par la commission proposait une **nouvelle rédaction de l'article L. 4362-9 du CSP**, en prévoyant que :

– les dispositions de cet article s'appliquent aux personnes remplissant les conditions requises pour l'exercice de la profession d'opticien-lunetier, qu'ils exercent en magasin ou par le biais d'un site de vente en ligne (alinéa 1). **L'obligation pour le directeur ou le gérant d'un établissement commercial d'optique lunetterie, une succursale ou le rayon d'optique-lunetterie d'un magasin de remplir les conditions requises pour l'exercice de la profession d'opticien-lunetier est ainsi supprimée ;**

– l'interdiction du colportage de verres correcteurs est maintenue (alinéa 2) ;

– **la délivrance de lunettes, de verres correcteurs et de lentilles oculaires correctrices est soumise à la possession, par l'opticien-lunetier, d'une ordonnance en cours de validité** (alinéa 3)¹ ;

– **la durée de validité de l'ordonnance est fixée par décret** (alinéa 4) ;

– la procédure de certification des sites informatiques dédiés à la santé et des logiciels d'aide à la prescription médicale établie par la Haute Autorité de Santé (HAS) prévue par l'article L. 161-38 du code de la sécurité sociale s'applique aux sites de vente en ligne de produits d'optique-lunetterie et aux logiciels utilisés par les opticiens-lunetiers pour la délivrance de ces produits (alinéa 5).

En séance publique, les députés ont adopté, outre un amendement rédactionnel du rapporteur, **trois amendements modifiant la proposition de nouvelle rédaction de l'article L. 4362-9 du CSP** :

– un amendement du rapporteur, de précision du premier alinéa. Cet alinéa indique désormais qu'est considérée comme exerçant la profession d'opticien-lunetier toute personne qui procède à la délivrance de produits d'optique lunetterie, dont la liste est définie par décret en Conseil d'État. **Cette disposition vise donc à la fois les magasins et les sites de vente par internet ;**

– un amendement du Gouvernement visant à indiquer que **la délivrance de lunettes, de verres correcteurs ou de lentilles est soumise non pas à la possession, mais à la vérification, par l'opticien-lunetier, de l'existence d'une ordonnance en cours de validité ;**

¹ *S'il est possible aujourd'hui de se faire délivrer des verres correcteurs sans ordonnance, l'ordonnance est cependant exigée pour la prise en charge par les régimes obligatoires d'assurance maladie et, par la suite, pour la prise en charge par les régimes complémentaires.*

– un amendement du rapporteur prévoyant qu'un **décret en Conseil d'État précisera les modalités d'application de cet article**, notamment la durée de validité de l'ordonnance et les situations d'impossibilité pratique entraînant une dérogation aux exigences de présentation par le patient ou de détention par l'opticien-lunetier de cette ordonnance.

Les députés ont également adopté **un amendement du rapporteur créant cinq nouveaux paragraphes** :

– le **II supprime**, à l'article L. 4362-10 du CSP, **la mention de la durée de trois ans pendant laquelle l'opticien lunetier peut adapter une prescription médicale initiale**. La fixation de cette durée est ainsi renvoyée au décret, ceci afin d'en permettre la modulation selon l'âge et l'état de santé du patient ;

– le **III** transfère à l'article L. 121-20-7 du code de la consommation la disposition prévoyant que s'applique aux logiciels utilisés par les opticiens lunetiers pour la délivrance des produits d'optique-lunetterie et aux sites de vente à distance de ces produits, la procédure de certification prévue à l'article L. 161-38 du code de la sécurité sociale ;

– les **IV, V et VI** portent sur l'entrée en vigueur des dispositions du présent article :

> le conditionnement de la délivrance de verres correcteurs à la vérification de l'existence d'une ordonnance en cours de validité entrera en vigueur à une date fixée par Conseil d'État, au plus tard dix-huit mois après la promulgation de la loi (IV) ;

> la suppression de la durée de trois ans pendant laquelle l'opticien lunetier peut adapter une prescription médicale entrera en vigueur à une date fixée par décret, au plus tard dix-huit mois à compter de la promulgation de la loi (V) ;

> l'application de la procédure de certification aux logiciels utilisés par les opticiens-lunetiers et aux sites de vente à distance entrera en vigueur vingt-quatre mois après la promulgation de la loi (VI).

Les députés ont enfin adopté un amendement de Mme Laure de la Raudière, introduisant un paragraphe **VII** qui dispose que :

– la Haute Autorité de santé (HAS) établit une procédure de certification des prises de mesures nécessaires à la vente de produits d'optique lunetterie. Cette certification est mise en œuvre et délivrée par un organisme accrédité attestant du respect des règles de bonne pratique édictées par la HAS ;

– cette procédure doit exiger le même niveau de précision pour les prises de mesures réalisées manuellement ou grâce à un logiciel.

III. La position de votre commission

Le présent article constitue un ensemble avec les dispositions du II de l'article 6 du présent projet de loi. **S'agissant des mesures relatives à la profession d'opticien-lunetier** figurant dans ces deux articles, **vostra commission a souhaité adopter une position équilibrée en prenant en compte les trois enjeux suivants :**

□ **le respect du droit communautaire :** la profession d'opticien-lunetier est ainsi concernée par plusieurs décisions prises au niveau européen.

Tout d'abord, le 21 avril 2005, **la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) a rendu un arrêt¹ interdisant la condition de détention d'un diplôme d'opticien-lunetier pour gérer et diriger une structure commerciale d'optique-lunetterie.**

EXTRAIT DE L'ARRÊT DU 21 AVRIL 2005

« L'objectif de protection de la santé publique invoqué par la République hellénique est susceptible d'être atteint au moyen de mesures moins restrictives de la liberté d'établissement tant des personnes physiques que des personnes morales, par exemple au moyen de l'exigence de la présence d'opticiens diplômés salariés ou associés dans chaque magasin d'optique, de règles applicables en matière de responsabilité civile du fait d'autrui, ainsi que de règles imposant une assurance de responsabilité professionnelle. »

Ensuite, **en septembre 2008, la Commission européenne a envoyé à la France un avis motivé l'invitant à modifier sa réglementation nationale relative à la vente des produits d'optique-lunetterie.** Elle estime en effet que la législation en vigueur, *« en interdisant la vente à distance de produits d'optique-lunetterie (...) [entrave] la liberté d'établissement (...), la libre circulation des services (...) et notamment la libre circulation des services de la société d'information »².*

Enfin, **le 2 décembre 2010, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a rendu un arrêt³ interdisant aux États membres d'interdire la commercialisation des lentilles de contact par internet.** La Cour estime ainsi que :

– l'interdiction *« prive les opérateurs des autres États membres d'une modalité particulièrement efficace de commercialisation de ces produits et gêne ainsi considérablement l'accès de ces opérateurs au marché (...) [ce qui]*

¹ CJCE, *Commission contre République hellénique*, 21 avril 2005.

² « Libre circulation des services : procédure d'infraction à l'encontre de la France pour les entraves à la vente en ligne de produits d'optique-lunetterie », Communiqué de presse de la Commission européenne, 18 septembre 2008.

³ CJUE, *Ker-Optika bt contre ANTSZ Dél-dunantuli Regionális Intezete*, 2 décembre 2010.

constitue une entrave à la libre circulation des marchandises dans l'Union européenne »¹ ;

– un État membre peut « exiger que les lentilles de contact soient délivrées par un personnel qualifié étant à même de fournir au client des informations relatives à l'usage correct et à l'entretien de ces produits ainsi qu'aux risques liés au port de lentilles »² ;

– ces prestations ne s'imposent cependant que lors de la première livraison. Pour le reste, « les informations et conseils supplémentaires nécessaires pour l'utilisation prolongée de lentilles de contact peuvent être données au client au moyen d'éléments interactifs figurant sur le site Internet du fournisseur ou par un opticien qualifié que celui-ci a désigné aux fins de la fourniture de ces renseignements à distance »³.

EXTRAITS DE L'ARRÊT DU 2 DÉCEMBRE 2010

« L'objectif visant à assurer la protection de la santé des utilisateurs de lentilles de contact peut être atteint par des mesures moins restrictives (...) consistant à ne soumettre à certaines restrictions que la première livraison de lentilles et à imposer aux opérateurs économiques intéressés de mettre un opticien qualifié à la disposition du client » ;

« Les articles 34 TFUE et 36 TFUE ainsi que la directive 2000/31 doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une réglementation nationale qui n'autorise la commercialisation de lentilles de contact que dans des magasins spécialisés en dispositifs médicaux ».

• **la protection de la santé publique** : les produits d'optique lunetterie, et notamment les lentilles de contact, ne sont **pas des produits comme les autres**. En conséquence, la modification de la législation doit pleinement prendre en compte les objectifs de santé publique ;

• **la démographie médicale** : votre rapporteur relève que la profession d'ophtalmologiste est particulièrement révélatrice de **l'existence de véritables « déserts médicaux »**, autrement dit des grandes difficultés, dans certaines parties du territoire national, à avoir accès à un spécialiste.

D'après un sondage réalisé en octobre 2011, l'ophtalmologue est ainsi, aux yeux des Français, le spécialiste pour lequel les délais d'attente pour obtenir un rendez-vous sont les plus importants : 103 jours, contre 4 jours pour un généraliste ou 28 jours pour un rhumatologue ou un psychiatre⁴.

¹ « Les États membres de l'Union européenne ne peuvent pas interdire la commercialisation des lentilles de contact par Internet », Communiqué de presse de la CJUE, 2 décembre 2010.

² Ibid.

³ Ibid.

⁴ « L'observatoire de l'accès aux soins. Enquête auprès des Français et des professionnels de santé », Sondage IFOP pour JALMA, octobre 2011.

Le rapporteur de l'Assemblée nationale a lui-même reconnu l'ampleur du problème en soulignant les « *difficultés d'accès à un ophtalmologiste, dans un contexte d'augmentation des besoins de la population, sous le double effet de la croissance et de son vieillissement* »¹.

Au terme d'un travail approfondi sur ce sujet et de nombreuses auditions, **votre rapporteur estime que le présent article et le II de l'article 6 permettent** de répondre :

– **à la jurisprudence de la CJUE** en supprimant la condition de détention d'un diplôme d'opticien lunetier pour le directeur ou le gérant d'un établissement d'optique-lunetterie et en encadrant la vente à distance de lentilles correctrices, secteur en plein essor aujourd'hui² ;

– **aux objectifs de santé publique** en imposant désormais la vérification, par l'opticien-lunetier, exerçant tant en magasin que par le biais d'un site Internet, de l'existence d'une ordonnance en cours de validité. Cette disposition conduira à court terme à la vérification des mentions figurant sur l'ordonnance qui lui sera présentée sous forme papier. Cependant, le Gouvernement a indiqué à votre rapporteur que, « *à brève échéance, la dématérialisation des ordonnances, dont le principe a été accepté notamment par les ophtalmologistes, devrait faciliter la vérification par l'opticien lunetier de l'ordonnance qui lui sera transmise directement et électroniquement par le médecin prescripteur* »³.

Pour autant, la rédaction issue de l'Assemblée pose un certain nombre de difficultés. Afin d'y apporter une réponse, votre commission a adopté **cinq amendements** de M. Gérard Cornu.

• Le premier **amendement** modifie le paragraphe I :

– il en clarifie la rédaction, notamment en précisant qu'il s'applique aux verres correcteurs et aux lentilles correctrices ;

– il **consacre la réserve d'activité, c'est-à-dire le monopole de vente, des opticiens-lunetiers.** Autrement dit, les opticiens-lunetiers disposant des diplômes nécessaires sont les seules personnes autorisées à délivrer des verres correcteurs et des lentilles correctrices.

• Le deuxième **amendement** complète le I par un alinéa indiquant que **la délivrance de verres correcteurs multifocaux ou de verres correcteurs de puissance significative est soumise à une prise de mesure réalisée dans des conditions définies par décret.**

Les deux alinéas relatifs à l'établissement par la Haute Autorité de santé (HAS) d'une procédure de certification des prises de mesures ne sont en

¹ *Objet de l'amendement n° 463 de M. Daniel Fasquelle, rapporteur.*

² *D'après l'étude d'impact annexée au présent projet de loi, le secteur représente entre 2 et 3 % du chiffre d'affaires de la profession, avec des prix nettement inférieurs à ceux constatés dans les points de vente traditionnels.*

³ *Réponse au questionnaire transmis par votre rapporteur.*

effet pas satisfaisants. Interrogée par votre rapporteur, la HAS a ainsi souligné son incompétence technique en la matière. Il est donc préférable de renvoyer au décret l'encadrement de la prise de mesure pour les verres pour lesquels cette dernière est essentielle, à savoir les verres multifocaux (c'est-à-dire progressifs) et les verres correcteurs de puissance significative.

- Le troisième **amendement** vise à ne pas renvoyer au décret, à l'article L. 4362-10, et à **relever de trois à cinq ans la durée pendant laquelle les opticiens-lunetiers peuvent adapter une prescription de verres correcteurs**. Cette modification est une réponse à la situation de pénurie d'ophtalmologistes que connaissent certaines régions.

- Le quatrième **amendement** vise à supprimer la référence à la procédure de certification des logiciels par la HAS figurant à l'article L. 161-38 du code de la sécurité sociale. Conformément à cet article, la Haute autorité dispose en effet d'une compétence générale en la matière.

- Le dernier **amendement** supprime, par coordination, le VII du présent article.

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 6

(Articles L. 121-20-2 et L. 121-20-6 du code de la consommation,
articles L. 4362-9-1 [nouveau] et L. 4363-4 du code de la santé publique,
articles L. 113-12 et L. 113-15-1 du code des assurances,
article L. 221-10-1 du code de la mutualité)

Protection des consommateurs dans le secteur de la santé

Commentaire : cet article accroît les droits du consommateur en matière de vente de produits à distance, encadre la vente à distance de lentilles de contact et harmonise les droits en matière de résiliation des contrats santé.

I. Le droit en vigueur

- L'article L. 121-20 du code de la consommation porte sur le **droit de rétractation**. Il prévoit que le consommateur dispose d'un délai de sept jours francs pour exercer son droit de rétractation sans avoir à justifier de motifs ni à payer de pénalités, à l'exception, le cas échéant, des frais de retour.

Ce délai court à compter de la réception pour les biens et à compter de l'acceptation de l'offre pour les services.

• **L'article L. 121-20-2** du même code prévoit des **exceptions**. Il dispose que ce droit ne peut être exercé, sauf si les parties en sont convenues autrement, pour les contrats :

– de fourniture de services dont l'exécution a commencé, avec l'accord du consommateur, avant la fin du délai de sept jours francs (1°) ;

– de fourniture de biens ou de services dont le prix est fonction de fluctuations des taux du marché financier (2°) ;

– de fourniture de biens confectionnés selon les spécifications du consommateur ou nettement personnalisés ou qui, du fait de leur nature, ne peuvent être réexpédiés ou sont susceptibles de se détériorer ou de se périmérer rapidement (3°) ;

– de fourniture d'enregistrements audio ou vidéo ou de logiciels informatiques lorsqu'ils ont été scellés par le consommateur (4°) ;

– de fourniture de journaux, de périodiques ou de magazines (5°) ;

– de service de paris ou de loteries autorisés (6°).

• **L'article L. 4363-4 du code de la santé publique (CSP)** porte sur les **dispositions pénales applicables en cas de méconnaissance de dispositions relatives à l'exercice de la profession d'opticien-lunetier**. Est ainsi puni de 3 750 euros d'amende le fait :

– de diriger ou de gérer, sans remplir les conditions requises pour l'exercice de la profession d'opticien-lunetier, un établissement commercial dont l'objet principal est l'optique-lunetterie, une succursale d'un tel établissement ou un rayon d'optique-lunetterie des magasins ;

– de colporter des verres correcteurs d'amétropie ;

– de délivrer un verre correcteur à une personne de moins de 16 ans sans ordonnance médicale.

• **L'article L. 113-12 du code des assurances** porte sur les **obligations de l'assureur et de l'assuré dans le cadre d'un contrat d'assurance**. Il dispose ainsi que :

– la durée du contrat et les conditions de résiliation sont fixées par la police d'assurance ;

– **l'assuré peut cependant résilier le contrat à l'expiration d'un délai d'un an**, en envoyant une lettre recommandée **au moins deux mois avant la date d'échéance**. **L'assureur peut faire de même ;**

– **il peut être dérogé à cette règle pour les contrats d'assurance maladie** et pour la couverture des risques autres que ceux des particuliers¹ ;

– le droit de résilier le contrat tous les ans doit être rappelé dans chaque police.

• **L'article L. 113-15-1 du code des assurances**, créé par l'article 2 de la « loi Chatel »², porte sur le **droit de dénonciation du contrat d'assurance**. Il dispose notamment que :

– pour les contrats à tacite reconduction couvrant les personnes physiques en dehors de leurs activités professionnelles, la date limite d'exercice par l'assuré de son droit à dénonciation du contrat doit être rappelée avec chaque avis d'échéance annuelle de prime ou de cotisation (alinéa 1) ;

– lorsque l'information ne lui a pas été adressée conformément à ces dispositions, l'assuré peut mettre un terme au contrat, sans pénalités, à tout moment à compter de la date de reconduction (alinéa 2) ;

– l'assuré est tenu au paiement de la partie de la prime ou de la cotisation correspondant à la période pendant laquelle le risque a couru (alinéa 3) ;

– ces dispositions ne sont pas applicables aux assurances vie ou aux contrats de groupe et autres opérations collectives (alinéa 4).

II. Le texte initial

Le **I** du présent article modifie l'article L. 121-20-2 du code de la consommation. Il dispose que le 3° de cet article n'est pas applicable aux dispositifs médicaux dont la liste est déterminée par décret, **rendant ainsi le droit de rétractation applicable à certains produits médicaux**³.

Le **II** vise à **encadrer la vente en ligne de lentilles correctrices**, qui n'est pas prévue aujourd'hui dans le code de la santé publique (CSP).

Son **A** introduit au sein du CSP un article L. 4362-9-1 qui dispose que, lors de la vente en ligne de lentilles correctrices, les prestataires :

– permettent aux clients d'obtenir informations et conseils auprès d'un opticien lunetier mis à leur disposition (1°) ;

– exigent du client la communication de l'ordonnance lors de la première délivrance (2°).

¹ Il s'agit par exemple des contrats d'assurances multirisques entreprises ou des assurances couvrant les pertes d'exploitation.

² Loi n° 2005-67 du 28 janvier 2005 tendant à conforter la confiance et la protection du consommateur.

³ Cette disposition devrait, d'après les informations transmises par le Gouvernement, concerner essentiellement les lunettes.

Un décret précisera les modalités d'application de cet article, ainsi que les mentions et informations devant figurer sur le site du prestataire.

Son **B** précise, à l'article L. 4363-4 du CSP, qu'est puni de 3 750 euros d'amende le fait de vendre en ligne des lentilles correctrices en méconnaissance des règles fixées à l'article L. 4362-9-1 créé précédemment.

Son **III renforce les droits des consommateurs en matière de d'assurance santé.**

Le 1° modifie l'article L. 113-12 du code des assurances précité :

– il précise qu'il peut être dérogé au droit de résilier le contrat d'assurance uniquement pour la couverture des risques autres que ceux des particuliers ;

– il supprime donc la possibilité de dérogation à ce droit dans le cas des contrats individuels d'assurance maladie : **il étend donc aux contrats individuels d'assurance maladie le droit de résiliation à l'expiration d'un délai d'un an avec un préavis de deux mois.** Il précise que le droit de résiliation appartient à l'assureur, sous réserve des dispositions de l'article 6 de la loi du 31 décembre 1989, dite « loi Évin »¹.

L'ARTICLE 6 DE LA « LOI ÉVIN »

Cet article **encadre la résiliation des contrats complémentaires santé à l'initiative des assureurs.**

Il dispose ainsi qu'à compter de l'adhésion de l'intéressé de la souscription du contrat ou de la convention, l'assureur ne peut refuser de maintenir le remboursement ou l'indemnisation des frais occasionnés par une maladie, une maternité ou un accident (alinéa 1).

Par ailleurs, l'organisme ne peut ultérieurement augmenter le tarif d'un assuré ou d'un adhérent en se fondant sur son état de santé (alinéa 2).

L'organisme ne peut majorer les tarifs d'un type de garantie ou de contrat sans que la hausse soit uniforme pour l'ensemble des assurés souscrivant ce type de garantie ou de contrat (alinéa 3).

Le 2° modifie l'article L. 113-15-1 du code des assurances précité, en prévoyant que ses dispositions s'appliquent aux contrats d'assurance maladie collectifs à adhésion facultative, autres que ceux souscrits dans le cadre professionnel en application de l'article L. 911-1 du code de la sécurité sociale² ou du 1° de l'article L. 144-1 du code des assurances³.

¹ Loi n° 89-1009 du 31 décembre 1989 renforçant les garanties offertes aux personnes assurées contre certains risques.

² Il s'agit des garanties collectives complémentaires dont peuvent bénéficier les salariés suite à un accord collectif ou une décision unilatérale du chef d'entreprise.

³ Il s'agit des « contrats Madelin » dont peuvent bénéficier les professions indépendantes.

Le **IV** procède à une coordination à l'article L. 221-10-1 du code de la mutualité.

III. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

• En **commission des affaires économiques**, les députés ont adopté, outre un amendement du rapporteur, de précision et de coordination avec l'article 5 *bis*, **trois amendements**.

Ils ont, d'une part, adopté un **amendement** du rapporteur proposant une nouvelle rédaction de l'article L. 4362-9-1 du CSP. Cette nouvelle rédaction conduit à :

– étendre le champ de cet article, initialement limité aux lentilles, aux lunettes et verres correcteurs ;

– substituer aux obligations prévues pour les prestataires une obligation de mise à disposition du patient, d'un opticien-lunetier, d'un orthoptiste ou d'un ophtalmologiste pour répondre à toute demande d'informations et de conseils ;

– supprimer, par coordination avec l'article 5 *bis*, l'obligation de communication de l'ordonnance lors de la première délivrance ;

– prévoir que les modalités de mise à disposition, les conditions de transmission de l'ordonnance et les mentions et informations devant figurer sur le site du prestataire sont définies par décret.

Ils ont, d'autre part, adopté **deux amendements** identiques de Mme Frédérique Massat et des membres du groupe socialiste et de M. Alfred Trassy-Paillogues, sous-amendés par le rapporteur introduisant un paragraphe **V**. Ce dernier prévoit que les organismes d'assurance commercialisant des contrats d'assurance complémentaire santé à souscription individuelle incluent dans au moins un de leurs supports d'information le montant remboursé pour les principaux actes de soins. La liste de ces derniers est fixée par arrêté.

• En **séance publique**, les députés ont adopté, outre un amendement rédactionnel du rapporteur, **cinq amendements** :

– un **amendement** de M. Michel Diefenbacher, ajoutant une exception au droit de rétractation à l'article L. 121-20-2 du code de la consommation, portant sur la fourniture de biens scellés ne pouvant être renvoyés pour des raisons de protection de la santé ou d'hygiène et qui ont été descellés par le consommateur après la livraison. D'après les informations transmises par le Gouvernement, cette disposition concernera les produits de beauté et d'hygiène, à l'exemple des déodorants ou des dentifrices ;

– un **amendement** du rapporteur transférant une partie des dispositions du II au sein du code de la consommation ;

– un **amendement** de précision du rapporteur, visant à ce que les dispositions du II visent la vente à distance et pas seulement la vente en ligne ;

– un **amendement** de précision du rapporteur, visant à renvoyer au décret la liste des professionnels de santé pouvant être mis à disposition par le prestataire de vente à distance de produits d'optique-lunetterie ;

– un **amendement** du rapporteur créant un VI, ce paragraphe prévoyant que les règles relatives aux sanctions en cas de non respect des règles de vente à distance des produits d'optique lunetterie entreront en vigueur à une date fixée par décret, au plus tard dix huit mois avant la promulgation de la loi.

IV. La position de votre commission

Outre les dispositions relatives à l'optique-lunetterie, pour lesquelles votre commission adopte la même position que pour l'article 5 *bis*, **votre rapporteur estime que le présent article comporte des avancées** :

– l'extension du droit de rétractation à de nouveaux produits, notamment les lunettes, renforce les droits des consommateurs.

– l'extension aux contrats individuels d'assurance maladie de la faculté de résiliation annuelle avec un préavis de deux mois devrait permettre une plus grande mobilité pour les assurés ;

– l'extension aux contrats collectifs d'assurance santé souscrits hors du champ professionnel des obligations d'information relative aux facultés de résiliation, contribuera également à la plus grande mobilité des assurés ;

– les dispositions du V, introduites par les députés, devraient faciliter la comparaison des prestations des contrats de complémentaire santé. D'après les informations communiquées par le Gouvernement, il s'agit de la consécration législative d'un engagement des organismes d'assurance complémentaire¹.

S'agissant de l'optique-lunetterie, votre commission a adopté **trois amendements** de M. Gérard Cornu. Outre des améliorations rédactionnelles, ces amendements, cohérents avec ceux adoptés à l'article 5 *bis*, visent à :

– faire figurer dans le code de la santé publique les dispositions encadrant la vente de verres correcteurs à distance, avec un renvoi du code de la consommation vers le CSP. Il est en effet **préférable que l'ensemble des règles relatives à la délivrance de produits d'optique-lunetterie, à distance ou en magasin, figurent dans le code de la santé publique** ;

¹ Réponse au questionnaire transmis par votre rapporteur.

– **imposer aux prestataires de vente à distance de verres correcteurs la présence non pas d'un professionnel de santé qualité, mais d'un opticien-lunetier.**

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 6 bis A

(Article L. 1151-2 du code de la santé publique)

Encadrement des activités de soins à visée esthétique

Commentaire : cet article renforce l'encadrement des activités de soins à visée esthétique.

I. Le droit en vigueur

L'article L. 1151-2 du code de la santé publique (CSP), introduit par l'article 61 de la loi « HPST »¹, prévoit un **encadrement de l'activité de soins esthétiques**.

Il dispose que la pratique des « *actes, procédés, techniques et méthodes à visée esthétique* » autres que les actes de chirurgie esthétique peut, si elle présente des **risques sérieux pour la santé des personnes**, être soumise à des **règles, définies par décret, relatives à la formation et la qualification des professionnels, à la déclaration des activités exercées et à des conditions techniques de réalisation**.

La pratique de ces activités peut être également soumise à des règles de bonnes pratiques de sécurité fixées par arrêté du ministre de la santé.

Les **articles L. 1152-1 et L. 1152-2** du CSP prévoient des **sanctions en cas de méconnaissance de l'article L. 1151-2** précité :

– l'autorité administrative peut suspendre le droit d'exercer l'activité concernée pour une durée maximale de six mois. Si l'intéressé ne s'est pas mis en conformité avec les règles applicables au terme de la suspension, le directeur général de l'Agence régionale de santé (ARS) prononce l'interdiction d'exercer pour une durée maximale de cinq ans (article L. 1152-1) ;

– le directeur de l'ARS peut également prononcer une sanction financière fixé à 37 500 € pour les personnes physiques et à 150 000 € pour les personnes morales (article L. 1152-2).

¹ Loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital, et relative aux patients, à la santé et au territoire.

II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

A l'initiative du Gouvernement, les députés ont introduit, à l'unanimité, le présent article lors de l'examen du présent projet de loi en séance publique. Cet article vise à **renforcer et préciser l'encadrement des activités de soins esthétiques**.

Le **I** du présent article modifie l'article L. 1151-2 du code de la santé publique :

– il prévoit que le décret encadrant la pratique des activités de soins esthétiques mentionne également le contrôle des conditions techniques de réalisation des actes (1°) ;

– il complète cet article en prévoyant que, sous réserve des pouvoirs dévolus aux agents mentionnés aux articles L. 1421-1¹ et L. 1435-7² du CSP ainsi qu'aux agents habilités à constater les infractions à la législation sur la répression des fraudes, **le contrôle de l'application des règles relatives aux conditions techniques de réalisation des actes à visée esthétique peut être assuré par des organismes accrédités**, dans des conditions fixées par décret (2°).

Le **II** précise que la possibilité pour des organismes accrédités d'assurer le contrôle des règles précitées entre en vigueur 18 mois après la publication de la présente loi.

III. La position de votre commission

Comme l'indiquait notre collègue Alain Milon dans son rapport sur le projet de loi HPST en évoquant les soins esthétiques, « ***il n'est pas acceptable que des usagers subissent les conséquences parfois graves de pratiques dangereuses ou réalisées par des personnes non qualifiées, voire dans des conditions totalement contraires aux règles élémentaires de l'hygiène ou de bonne pratique médicale*** »³.

Dans un contexte de croissance de la demande de soins esthétiques, le ministère de la santé est de plus en plus sollicité pour des **complications liées à certains soins**, du fait d'actes insuffisamment éprouvés, de professionnels non compétents ou de locaux non adaptés, ainsi que l'a souligné M. Frédéric Lefebvre, secrétaire d'État chargé du commerce, de l'artisanat, des PME, du

¹ Il s'agit des pharmaciens inspecteurs de santé publique, des médecins inspecteurs de santé publique, des inspecteurs de l'action sanitaire et sociale, des ingénieurs du génie sanitaire, des ingénieurs d'études sanitaires et des techniciens sanitaires.

² Cet article dispose que le directeur général de l'agence régionale de santé (ARS) peut désigner, parmi les personnes de l'agence, des inspecteurs et des contrôleurs pour remplir les missions prévues à l'article L. 1421-1 précité.

³ Rapport n° 380, tome I (2008-2009) au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires, M. Alain Milon, p. 217.

tourisme, des services, des professions libérales et de la consommation, lors de l'examen du texte en séance publique.

Comme indiqué précédemment, l'article L. 1151-2 du code de la santé publique a été créé par la « loi HPST », en 2009. Or **plus de deux ans après**, alors que « *le Gouvernement s'[était] engagé à ce que les textes d'application de cet article soient rapidement pris* »¹, **les décrets d'application n'ont toujours pas été publiés. Votre rapporteur le regrette vivement**².

Pour autant, **les dispositions figurant dans le présent article sont utiles**. Il n'est ainsi pas illogique de confier le contrôle de la pratique des activités de soins esthétiques à des organismes accrédités car « *un contrôle strict et régulier des installations, équipements et procédés techniques utilisés pour des soins esthétiques requiert des connaissances techniques et surtout des équipements tels que les appareils de mesure dont ne peuvent disposer l'ensemble des agents des administrations de la santé et du ministère de l'économie en charge des contrôles* »³. Ces contrôles seront ainsi confiés à des organismes techniques spécifiques spécialisés accrédités par le Comité français d'accréditation (Cofrac).

A l'initiative de votre rapporteur, votre commission a adopté un **amendement** visant à supprimer le II, afin d'accélérer l'entrée en vigueur des dispositions du présent article.

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 6 bis

(Articles L. 113-16 du code des assurances, L. 221-17 du code de la mutualité et L. 932-22-1 [nouveau] du code de la sécurité sociale)

Possibilité pour les salariés nouvellement couverts par un régime d'assurance d'entreprise de mettre fin sans délai à un contrat d'assurance individuelle facultative

Commentaire : cet article prévoit un nouveau cas de résiliation sans préavis d'un contrat d'assurance individuelle facultative.

¹ Rapport n° 380, tome I (2008-2009), *Ibid.*, p. 218.

² D'après les informations fournies par le Gouvernement, un décret serait en cours de préparation portant sur le bronzage par rayonnement ultraviolet artificiel.

³ Réponse du ministère au questionnaire transmis par votre rapporteur.

I. Le droit existant

L'article L. 113-16 du code des assurances prévoit un certain nombre de cas dans lesquels un contrat d'assurance peut être résilié par chacune des parties sans préavis : changement de domicile, de situation matrimoniale, de régime matrimonial, de profession ou retraite professionnelle ou cessation définitive d'activité professionnelle. Il précise que la résiliation prend effet un mois après que l'autre partie au contrat en a reçu notification.

L'article L. 221-17 du code de la mutualité prévoit le même dispositif pour l'adhésion aux mutuelles et aux unions.

II. Le texte adopté par de l'Assemblée nationale

La commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale a adopté à l'unanimité un amendement présenté par Mme Annick Le Loch créant un article 6 *bis* qui institue un nouveau cas de résiliation sans préavis d'un contrat d'assurance individuelle facultative.

Les alinéas 1 et 2 ajoutent, à l'article précité du code des assurances, le cas d'affiliation à titre obligatoire à un contrat collectif dans un cadre professionnel, ayant pour objet le remboursement ou l'indemnisation des frais occasionnés par une maladie, une maternité ou un accident.

Les alinéas 3 et 4 prévoient ce même cas à l'article L. 221-17 précité du code de la mutualité.

Les alinéas 5 à 11 créent un nouvel article L. 932-22-1 dans le code de la sécurité sociale relatif aux opérations individuelles d'adhésion auprès d'une institution de prévoyant ou de souscription d'un contrat avec une telle institution. Il prévoit que, pour les opérations ayant pour objet le remboursement ou l'indemnisation des frais occasionnés par une maladie, une maternité ou un accident, lorsque le participant est affilié à titre obligatoire à un contrat collectif dans un cadre professionnel, il peut mettre fin à l'adhésion ou à la souscription. Le dispositif reprend exactement celui prévu aux articles L. 113-16 et L. 221-17 précités :

– la fin de l'adhésion ou la résiliation du contrat ne peuvent intervenir, à la demande du participant, que dans les trois mois suivant la date de l'affiliation à titre obligatoire ;

– elle prend effet un mois après réception de sa notification ;

– l'institution doit rembourser au participant la partie de cotisation correspondant à la période pendant laquelle le risque n'a pas couru ;

– il ne peut être prévu le paiement d'une indemnité à l'institution dans le cas de résiliation prévu par l'article.

III. La position de votre commission

Votre commission se félicite de l'avancée constituée par cet article pour les assurés et l'a adopté sans modification.

<p>Votre commission a adopté cet article sans modification.</p>
--

Article 6 ter

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

Obligation d'information sur la liberté de choix du réparateur carrossier auquel l'assuré souhaite recourir

Commentaire : cet article prévoit l'obligation de mentionner, dans la relation entre un assureur et un assuré, que ce dernier peut choisir le réparateur carrossier qu'il souhaite pour son véhicule.

I. Le droit existant

L'article L. 211-1 du code des assurances prévoit que toute personne physique ou morale autre que l'État, dont la responsabilité civile peut être engagée en raison de dommages subis par des tiers résultant d'atteintes aux personnes ou aux biens dans la réalisation desquels un véhicule est impliqué, doit, pour faire circuler celui-ci, être couverte par une assurance garantissant cette responsabilité.

Saisie par la DGCCRF, la commission d'examen des pratiques commerciales a été chargée :

- de formuler un avis sur les pratiques concernant les relations commerciales entre assureurs et carrossiers réparateurs ;
- d'émettre des recommandations sur un code de bonne conduite dans ce secteur dont elle pourrait préciser les points essentiels qu'il pourrait comporter¹.

Elle a constaté que les relations tendues observées entre réparateurs et assureurs s'expliquent par l'état du marché, qui a suscité le développement de pratiques accentuant la pression économique pesant sur les réparateurs. Une Charte de bonne conduite a été mise en place en 2008.

¹ Avis n° 08-02 relatif aux pratiques suivies dans les relations commerciales entre assureurs et carrossiers réparateurs.

II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Les députés ont adopté en commission, à l'initiative de Mme Catherine Vautrin, un amendement précisant que, dans la relation commerciale entre un assuré et un assureur, il doit être rappelé dans chaque contrat que l'assuré dispose de la liberté de choix du professionnel avec lequel l'assuré souhaite s'engager.

L'Assemblée nationale a ensuite, en séance publique, adopté un amendement présenté par le Gouvernement réécrivant l'article 6 *ter* pour préciser que, dans la relation entre une personne tenue à l'obligation d'assurance et son assureur, il doit être rappelé que l'assuré peut choisir, en cas de réparation d'un véhicule, le réparateur professionnel avec lequel il souhaite s'engager.

III. La position de votre commission

Votre commission approuve cet ajout, qui vise à garantir l'information de l'assuré sur son libre choix de réparateur. Elle a adopté, à l'initiative de Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure pour avis au nom de la commission des lois, un **amendement** insérant mieux la rédaction de l'article 6 *ter* dans le code des assurances et **élargissant sa portée à tous les réparateurs**, carrossiers ou non. Elle a adopté un **sous-amendement** présenté par votre rapporteur précisant que l'information devra se faire non seulement dans les contrats mais aussi **au moment de la déclaration du sinistre**.

Votre rapporteur souligne que ce nouveau dispositif **est beaucoup plus favorable pour l'information du consommateur que celui proposé par le Gouvernement à l'Assemblée nationale** –et proposé à nouveau, légèrement modifié, à votre commission, par le biais d'un sous-amendement qu'elle a rejeté-. En effet, il permet de fixer **dans la loi** une **double obligation d'information**, dans les contrats et au moment du dommage (autrement dit, aux moments opportuns), alors que le sous-amendement que proposait le Gouvernement restait totalement **flou** sur les contours de l'obligation (« *dans la relation entre assureur et assuré, il doit être rappelé* »), et n'avait **aucune portée normative** s'il n'était pas complété par un arrêté, laissant ainsi **toute opportunité au pouvoir réglementaire de prévoir des mesures très allégées** –voir de ne prévoir aucune mesure.

<p>Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.</p>
--

CHAPITRE II

Mesures visant à promouvoir une consommation de qualité et à renforcer l'information et la protection du consommateur

Article 7

(Articles L. 115-1-1 et L. 115-2-1 [nouveaux], L. 115-4 et L. 115-16 du code de la consommation, L. 712-4, L. 721-1 et L. 722-1 du code de la propriété intellectuelle et L. 310-4 du code de commerce)

Extension de la protection des indications géographiques aux produits non alimentaires

Commentaire : cet article étend la protection des indications géographiques aux produits autres qu'alimentaires, institue une obligation d'information des collectivités territoriales dans la procédure de dépôt de marque auprès de l'Institut national de la propriété industrielle (INPI), et élargit les catégories de produits pouvant être vendus en magasins d'usine.

I. Le droit en vigueur

Le marquage de l'origine géographique pour les produits manufacturés, comme l'indication « *Made in France* », est **purement facultatif**. Les services des douanes se bornent à contrôler, sur la base de l'article 39 du code des douanes, que les marchandises ne comportent pas de marquage d'origine faux ou trompeur.

Le dispositif national de protection des appellations d'origine, qui existe depuis 1919, s'applique à tous les produits, y compris les produits autres qu'alimentaires. L'article L. 115-1 du code de la consommation en fixe le cadre, prévoyant qu'une reconnaissance de l'appellation d'origine intervient par décret, qui délimite notamment l'aire géographique concernée. Mais les appellations autres qu'alimentaires sont peu nombreuses car leur reconnaissance suppose un lien très fort avec le territoire : il faut que le produit soit originaire de la localité ou de la région et que la qualité du produit soit due au milieu naturel, comprenant les facteurs naturels et les facteurs humains. Plusieurs appellations anciennes existent encore, comme la *poterie de Vallauris* mais des demandes plus récentes de reconnaissance comme la *porcelaine de Limoges* n'ont pas pu aboutir car la matière première provient d'un territoire trop large.

La forme la plus aboutie de protection des indications géographiques qui existe aujourd'hui concerne les produits alimentaires, à

travers les appellations d'origine contrôlée (AOC) et les indications géographiques protégées (IGP). Cette protection s'exerce dans un cadre spécifique, défini au niveau de l'Union européenne en 1992, et régi aujourd'hui par le règlement n° 510/2006 du Conseil du 20 mars 2006 relatif à la protection des indications géographiques et des appellations d'origine des produits agricoles et des denrées alimentaires, et ses règlements d'application. Au niveau national, les articles L. 640-1 et suivants du code rural et de la pêche maritime précisent les conditions de la reconnaissance des signes de l'origine et de la qualité et mettent en place une procédure spéciale, distincte de celle prévue par le code de la consommation.

C'est l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO) qui est la cheville ouvrière du dispositif. Les demandes de reconnaissance d'AOC et d'IGP sont adressées à l'INAO par les organismes de défense et de gestion (ODG) des produits concernés. L'INAO propose la reconnaissance, sur la base d'un cahier des charges. L'enregistrement de l'AOC se fait ensuite au niveau européen. Le même mécanisme s'applique aux IGP.

II. Le texte initial

L'article 7 du projet de loi répond au besoin de protéger les indications géographiques pour les produits artisanaux. Le rapport intitulé « En finir avec la mondialisation anonyme »¹, rendu par M. Yves Jégo en mai 2010 avait d'ailleurs recommandé la mise en place d'un cadre juridique reconnaissant les IGP dans le secteur des produits manufacturés.

Les professionnels attendent de cette protection une **meilleure valorisation de leurs produits auprès des consommateurs**, attachés à l'authenticité et à la qualité de ce qu'ils achètent.

Le droit international permet une telle protection : l'article 22 de l'accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle (ADPIC), annexé à l'accord de Marrakech de 1994, prévoit en effet que les États peuvent instituer une protection pour des produits lorsque leur qualité, réputation ou autre caractéristique est attribuée essentiellement à leur origine géographique. Le droit européen n'y fait pas non plus obstacle.

Sans attendre que le droit européen organise cette reconnaissance des IGP non alimentaires, l'article 7, en introduisant un article L. 115-1-1 dans le code de la consommation, propose un dispositif national de reconnaissance et de protection assez simple, qui repose sur :

– une **définition de l'IGP** : il s'agit du nom d'une région ou d'un lieu permettant de désigner le produit qui y est fabriqué, et qui possède une qualité déterminée, une réputation ou d'autres caractéristiques qui peuvent être attribuées au lieu en question ;

¹ *Rapport au Président de la République - En finir avec la mondialisation anonyme - La traçabilité au service des consommateurs et de l'emploi, Yves Jégo – Mai 2010.*

– une **procédure de reconnaissance** : l’homologation par décret, pris après enquête publique et consultation des organisations ou groupements professionnels intéressés, d’un cahier des charges, qui définit la zone de production, les caractéristiques du produit ou son mode de fabrication, et les modalités de contrôle du respect de ce cahier des charges.

III. Les modifications apportées par l’Assemblée nationale

L’Assemblée nationale a apporté des précisions au dispositif initial, introduit une possibilité nouvelle d’intervention des collectivités territoriales dans le cadre du dépôt de marques portant leur nom ou leurs signes distinctifs, et, enfin, ajouté des dispositions qui élargissent les catégories de produits disponibles en magasin d’usine.

• Le dispositif initial du projet de loi concernant la protection des indications géographiques a été peu modifié : l’article L. 115-1-1 a été retouché pour préciser que, pour bénéficier d’une protection, il faut que soit réalisée dans une aire géographique déterminée soit la production, soit la transformation, soit l’élaboration, soit la fabrication du produit, mais **pas son seul assemblage**, comme le texte initial le prévoyait, car l’assemblage crée un lien trop ténu avec le territoire.

• L’Assemblée nationale a apporté une modification plus importante en introduisant un 1° *bis* au II de l’article, qui opère une double modification en droit des marques :

– **d’une part, les collectivités territoriales concernées doivent être informées de l’utilisation de leur nom ou signes distinctifs lors de tout dépôt de marque ;**

– d’autre part, ces mêmes collectivités se voient attribuer un **droit d’opposition au dépôt de marque**, lorsqu’elles estiment que celui-ci porterait atteinte à leur nom, leur image ou leur renommée. Votre rapporteur note que l’atteinte au nom, à l’image ou à la renommée d’une collectivité territoriale est déjà un obstacle au dépôt de marque, prévu par le h) de l’article L. 711-4 du code de la propriété intellectuelle. **Le texte introduit par l’Assemblée nationale ne donne pas de droit d’opposition absolu à la collectivité territoriale. Il permet simplement à la collectivité d’agir en amont en faisant connaître son opposition, alors qu’actuellement, elle ne peut agir qu’en aval en contestant la validité de la marque déposée.**

• Enfin, l’Assemblée nationale a adopté, à l’initiative de Mme Catherine Vautrin, un amendement concernant les magasins d’usine. L’article L. 310-4 du code de commerce prévoit que ne peuvent se prévaloir de la dénomination de magasin ou dépôt d’usine que les magasins appartenant à un producteur qui y écoule ses produits à moindre prix que les productions « *de la saison antérieure* ». **La modification apportée consiste à étendre à l’ensemble des productions des saisons antérieures le champ des marchandises pouvant être vendues en magasin d’usine et à permettre**

également la vente dans ces magasins de productions similaires de qualité équivalente, pour favoriser la diversification de ces magasins.

IV. La position de votre commission

Votre commission est globalement en accord avec la volonté de mieux informer le consommateur en permettant de présenter le produit artisanal ou industriel assorti d'une indication géographique protégée. **La portée de cette innovation résidera largement dans l'utilisation qui sera faite des IGP** : une définition trop étroite des aires géographiques risquerait de priver du bénéfice de ce signe certaines productions artisanales de qualité qui le méritent, comme la porcelaine de Limoges, qui peut être peinte à Vierzon. A l'inverse, une définition trop large ferait perdre tout son sens au dispositif des IGP non alimentaires.

Votre rapporteur s'est interrogé sur l'intérêt d'étendre les missions de l'INAO aux produits non alimentaires. L'INAO assure en effet, en liaison avec les professionnels, la préparation des cahiers des charges et la gestion du système des appellations d'origine. Or, le dispositif proposé ne dit rien de la gestion de ce nouveau système de reconnaissance des IGP non alimentaires. On peut donc penser qu'il appartiendra plutôt aux services de la DGCCRF d'assurer le suivi des cahiers des charges et la préparation des décrets reconnaissant les IGP non alimentaires. Votre rapporteur considère qu'un fonctionnement séparé des IGP alimentaires et non alimentaires est dans un premier temps acceptable. Au demeurant, un amendement d'origine parlementaire attribuant à l'INAO une mission supplémentaire consistant à gérer les IGP non alimentaires aurait pu être jugé irrecevable au titre de l'article 40 de la Constitution. La réflexion doit cependant se poursuivre sur ce point, car l'ingénierie technique dont dispose l'INAO en fait certainement l'organisme le plus à même d'exercer la mission de gestion des IGP non alimentaires.

Au I de l'article, un amendement a été adopté, sur proposition de votre rapporteur, pour supprimer l'avis de l'Autorité de la concurrence sur les décrets homologuant le cahier des charges des IGP. En effet, la mission de l'Autorité est de constater les atteintes à la concurrence lorsqu'elles se produisent, et elle n'a pas les moyens matériels d'assurer le contrôle *a priori* de l'ensemble des règles de concurrence.

Votre rapporteur s'est ensuite interrogé sur la pertinence du nouveau droit des collectivités d'intervenir dans la procédure de dépôt de marques. La marque se définit en droit comme un signe susceptible de représentation graphique servant à distinguer les produits ou services d'une personne physique ou morale¹. Pour disposer d'un droit sur la marque, il est nécessaire de déposer une demande d'enregistrement auprès de l'INPI. Le dépôt de la demande ouvre une période de deux mois pendant laquelle toute

¹ Article L. 711-1 du code de la propriété intellectuelle.

personne intéressée peut formuler des observations¹. Dans ce même délai de deux mois, le titulaire d'une marque antérieurement enregistrée ou d'une marque non enregistrée mais notoirement connue, peut faire opposition à la demande d'enregistrement². L'INPI décide ensuite si la marque remplit les conditions pour être déposée et, si l'opposition éventuelle n'est pas fondée, l'INPI accepte l'enregistrement de la marque, qui offre une protection juridique pour 10 ans à son titulaire.

Le 1° bis du II ajouté à l'Assemblée nationale ne crée pas de droit de blocage des collectivités territoriales sur le dépôt de marque. Cette disposition leur permet simplement d'être informées et de faire connaître leur opposition. Les raisons pour lesquelles une opposition peut être retenue ne changent pas par rapport au droit existant : il s'agit de l'ensemble des cas dans lesquels la marque ne peut de toute façon pas être reconnue, énumérés à l'article L. 711-4 du code de la propriété intellectuelle. Une crainte subsiste : l'information des collectivités risque de créer une charge importante pour les demandeurs de reconnaissance de leur marque. Par ailleurs, cette procédure d'information des collectivités n'existe pas au niveau européen. Dès lors, on peut se demander si le dépôt de marques ne s'orientera pas plus fortement demain vers l'Office d'harmonisation dans le marché intérieur (OHMI), qui offre une protection dans l'ensemble des États membres de l'Union européenne. Certes, le différentiel de coût reste important (280 euros environ au niveau national contre 900 euros au niveau communautaire), mais le coût du dépôt d'une marque nationale étant renchéri, l'écart se resserrerait.

Finalement, votre rapporteur a proposé de laisser le dispositif adopté par l'Assemblée nationale inchangé, à une exception près. **Deux amendements identiques, l'un déposé par la commission des Lois et l'autre par votre rapporteur, ont été adoptés par la commission,** pour restreindre l'obligation d'information des collectivités aux seuls cas où l'utilisation de leurs noms ou signes distinctifs serait faite à des fins commerciales, en supprimant, à l'alinéa 16, le mot « notamment ».

Enfin, votre rapporteur s'est inquiété des possibles conséquences de la protection d'une marque sur la possibilité d'exploiter un produit bénéficiant d'une IGP similaire. Ainsi, les nouveaux articles L. 115-1-1 et L. 115-2-1 du code de la consommation permettraient certainement de créer une IGP « couteaux de Laguiole ». Mais une marque Laguiole existant déjà, le titulaire des droits sur la marque pourrait se plaindre d'une violation de son droit de propriété intellectuelle pour les produits marqués par une telle IGP. L'article L. 713-6 du code de la propriété intellectuelle prévoit déjà trois cas dans lesquels le droit exclusif conféré par la propriété de la marque ne fait pas obstacle à l'utilisation du même signe ou d'un signe similaire : lorsque la dénomination sociale, le nom commercial ou l'enseigne est utilisée depuis une date antérieure à l'enregistrement, lorsqu'un tiers de bonne foi emploie son

¹ Article L. 712-3 du même code.

² Article L. 712-4 du même code.

nom patronymique et, enfin, lorsque la dénomination est utilisée pour désigner une référence nécessaire à l'indication de la destination d'un produit ou d'un service, notamment en tant qu'accessoire ou pièce détachée et à condition qu'il n'y ait pas de confusion dans leur origine. **Votre rapporteur propose de prévoir un nouveau cas, en précisant que les produits bénéficiant d'une appellation d'origine ou d'une indication géographique protégée peuvent utiliser la dénomination de cette appellation ou indication, nonobstant l'existence du droit d'un tiers sur la marque.**

Lors des débats en commission, le Gouvernement a estimé que le droit existant apportait déjà toutes les garanties nécessaires. Curieusement, il a aussi argumenté en sens inverse, exprimant ses craintes de voir les titulaires de marques déjà déposées fragilisés par l'exception ainsi introduite pour les produits sous IGP. Le rapporteur a alors accepté de retirer son amendement et de proposer un dispositif revu, dans le sens du plus grand consensus possible, lors de la discussion en séance publique.

Concernant l'assouplissement de la législation sur les magasins d'usine, celui-ci paraît assez logique, et n'est pas de nature à tromper le consommateur. Votre commission n'a donc pas apporté de modification au III de cet article.

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 7 bis A (nouveau)

(Article L. 216-12 du code de la consommation)

Prise en charge par les importateurs des coûts des contrôles officiels sur les denrées importées

Commentaire : cet article permet à l'État de préciser les modalités de prise en charge intégrale par les exploitants du secteur alimentaire des coûts des contrôles officiels auxquels ils sont soumis, lorsqu'il existe des risques particuliers pour la santé humaine, animale, ou pour l'environnement.

I. Le droit en vigueur

Le contrôle des denrées alimentaires constitue l'un des piliers de la sécurité sanitaire. Le paquet hygiène adopté entre 2002 et 2005 a fourni au

niveau européen l'arsenal juridique nécessaire pour garantir un haut niveau de protection du consommateur.

L'un des règlements du paquet hygiène, le règlement (CE) 178/2002¹, prévoit que la Commission européenne peut prendre des mesures d'urgence, lorsque des denrées alimentaires ou des aliments pour animaux, d'origine communautaire ou importées de pays tiers, sont susceptibles de constituer un risque sérieux pour la santé humaine, pour la santé animale, ou pour l'environnement. Ces mesures d'urgence prennent la forme de règlements d'application, qui imposent aux États membres d'effectuer des contrôles renforcés. Actuellement, 4 règlements sont en vigueur en application du règlement n° 178/2002 :

– le règlement (CE) 1151/2009 sur le contrôle des huiles de tournesol venant d'Ukraine ;

– le règlement (CE) 1152/2009 sur le contrôle des teneurs en aflatoxine de certaines denrées alimentaires en provenance de certains pays tiers. (noix, amandes, pistaches, arachides, etc...) ;

– le règlement (UE) 258/2010 sur le contrôle de la teneur en PCP de la gomme de guar originaire d'Inde ;

– le règlement (UE) 961/2011 imposant des conditions particulières à l'importation de denrées alimentaires et d'aliments pour animaux originaires ou en provenance du Japon, à la suite de l'accident survenu à la centrale nucléaire de Fukushima.

Or, ces règlements prévoient parfois que les États membres doivent mettre l'intégralité des coûts du contrôle à la charge des importateurs. Ainsi, l'article 10 du règlement 152/2009 précité prévoit que *« tous les coûts résultant des contrôles officiels, y compris les coûts d'échantillonnage, d'analyse et de stockage ainsi que les coûts des éventuelles mesures prises à la suite d'une non-conformité, sont supportés par l'exploitant du secteur alimentaire »*.

II. Le texte adopté par votre commission.

A l'initiative de MM. Gérard César et Pierre Hérisson, votre commission a **adopté un amendement portant article additionnel** précisant que les conditions dans lesquelles le coût des contrôles officiels serait supporté par les exploitants, et non par la puissance publique, seraient définies par décret, en insérant à cet effet un article L. 216-13 dans le code de la consommation.

¹ Règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement Européen et du Conseil du 28 janvier 2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires.

Votre rapporteur note que cette solution s'inscrit dans la continuité de celle adoptée à l'article L. 216-12 du même code. Cet article prévoit en effet que ce sont les professionnels concernés, et non l'État, qui doivent supporter la charge des contrôles supplémentaires rendus nécessaires suite à un manquement de leur part à une réglementation sur la sécurité sanitaire.

Votre commission a adopté cet article additionnel ainsi rédigé.

Article 7 bis

(Article L. 113-7 [nouveau] du code de la consommation)

Information sur le lieu de fabrication des plats vendus dans les restaurants

Commentaire : cet article crée une obligation nouvelle d'information du consommateur sur les conditions d'élaboration des plats proposés dans les restaurants.

I. Le droit en vigueur

Peu d'obligations pèsent sur les établissements de restauration en matière d'information du consommateur. Outre l'affichage de la licence, de l'avertissement, pour la protection des mineurs et la répression de l'ivresse publique et de l'interdiction de fumer, les restaurants doivent afficher leurs prix et satisfaire à l'obligation générale de loyauté en ne trompant pas le client sur le type de mets à disposition.

Les services de la DGCCRF procèdent au contrôle de loyauté de l'information en vérifiant l'adéquation des produits proposés à leur description sur les cartes des restaurants.

La seule obligation spécifique qui pèse sur les restaurants consiste, depuis le décret n° 2002-1465 du 17 décembre 2002 relatif à l'étiquetage des viandes bovines dans les établissements de restauration, à indiquer l'origine des viandes bovines servies en mentionnant le pays de naissance et d'abattage sur un affichage spécifique ou dans les menus.

II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

A l'initiative de M. Fernand Siré, l'Assemblée nationale a introduit une nouvelle obligation d'information du consommateur dans les restaurants, concernant les conditions d'élaboration des plats proposés aux clients.

Il s'agit de mettre en évidence la pratique de l'assemblage de produits surgelés dans certains restaurants et de permettre *a contrario* aux restaurateurs qui font l'effort de réellement cuisiner leurs plats à partir de produits frais d'être mieux repérés par les consommateurs.

Au-delà de l'objectif de meilleure information du consommateur, cet article est justifié par le souci de défendre le repas gastronomique à la française, qui a fait son entrée au patrimoine culturel immatériel de l'humanité reconnu par l'UNESCO.

Concrètement, il s'agirait de signaler dans les menus les plats élaborés à partir de produits surgelés et ceux à partir de produits frais. L'obligation d'information pèserait au niveau des plats en général mais pas de chaque ingrédient.

Le Gouvernement a engagé une concertation avec les professionnels sur le sujet, qui n'a pas encore abouti. Aussi le dispositif proposé renvoie au pouvoir réglementaire le soin de définir avec précision la portée de cette nouvelle obligation d'information, prévoyant un arrêté conjoint des ministres chargés de la consommation et de l'artisanat.

III. La position de votre commission

Votre commission partage largement les préoccupations des députés sur ce point. Cette obligation nouvelle d'information s'inscrit dans la droite ligne de la loi n° 98-405 du 25 mai 1998 déterminant les conditions juridiques de l'exercice de la profession d'artisan boulanger, qui avait réservé l'appellation de boulanger et de boulangerie aux professionnels et enseignes où sont assurés le pétrissage de la pâte, sa fermentation et sa mise en forme ainsi que la cuisson du pain.

Les débats à l'Assemblée nationale ont permis de rappeler que cette disposition, figurant aux articles L. 121-80 et suivants du code de la consommation, a contribué à sauvegarder la boulangerie traditionnelle, qui dérivait dangereusement vers la fourniture de pâte surgelée simplement cuite ou réchauffée.

Une proposition de loi déposée en décembre 2011¹ par M. Jean-Marie Sermier, député, reprend d'ailleurs largement le dispositif de l'article 7 *bis*.

Votre commission a **adopté un amendement**, à l'initiative de votre rapporteur, prévoyant que le ministre chargé de l'alimentation puisse également être partie prenante à l'arrêté mentionné à l'alinéa 2, dans la mesure

¹ Proposition de loi n° 3902.

où il est chargé du pilotage du programme national pour l'alimentation (PNA) et que l'activité de restauration présente un lien fort avec l'enjeu de l'alimentation.

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 7 ter

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

Prélèvement sur le compte bancaire d'une personne décédée pour le paiement des frais funéraires

Cet article fait l'objet d'un examen par délégation de la commission des lois.

Votre commission a adopté cet article dans la rédaction proposée par la commission des lois.

Article 8

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

Encadrement des ventes en ligne et du transport de marchandises

Commentaire : cet article a pour objet de renforcer la protection et l'information du consommateur en matière de vente à distance par internet de biens et de fourniture de services non financiers, et ce à toutes les étapes de la relation commerciale, ainsi qu'en matière de transports de marchandises.

I. Le droit en vigueur et le texte du projet de loi

1) Un meilleur encadrement des pratiques de démarchage commercial (I de l'article 8)

Dans le droit en vigueur¹, la prospection directe par des moyens automatisés, notamment par voie de courrier électronique, des personnes physiques n'ayant pas donné leur consentement préalable est interdite. Cet article dispose également que la violation de cette disposition, qui constitue une infraction, est recherchée et constatée dans les conditions fixées par les articles L. 450-1 à L. 450-4, L. 450-7, L. 450-8, L. 470-1 et L. 470-5 du code de commerce. Ce sont donc les agents de la DGCCRF qui sont compétents en la matière. Cette infraction est sanctionnée par l'amende prévue pour les contraventions de quatrième classe (à savoir une amende de 750 euros).

Le projet de loi initial propose de modifier le régime des sanctions applicables en cas de manquement à l'article L. 34-1 en instaurant à la fois plus de souplesse et plus de sévérité. D'un côté, le non-respect des dispositions de cet article n'est plus qualifié d'infraction mais de simple « manquement », ce qui conduit à qualifier la sanction de simple amende administrative. De l'autre, le texte alourdit le quantum de peine en prévoyant que l'amende administrative infligée peut atteindre jusqu'à 15 000 euros. Cette sanction serait désormais mise en œuvre dans les conditions fixées par le nouveau VII de l'article L. 141-1 du code de la consommation, tel que modifié par le V de l'article 10 du projet de loi.

2) Un renforcement de l'information précontractuelle (II de l'article 8)

Le droit en vigueur impose d'ores et déjà des obligations précontractuelles d'information. Selon l'article L. 121-18 du code de la consommation, l'offre de contrat doit notamment indiquer au consommateur le nom du vendeur à distance, ses coordonnées téléphoniques, les frais de livraison, l'existence éventuelle et les limites d'un droit de rétraction ou encore la durée de validité de l'offre et du prix de celle-ci.

Le projet de loi initial propose d'enrichir l'information communiquée au consommateur concernant ses droits au moyen de deux dispositions :

– le 1° du II de l'article 8 impose au vendeur de communiquer les informations sur la garantie légale de conformité², sur la garantie commerciale³ et sur les prestations de service après-vente⁴. Il ne s'agit pas d'un droit nouveau pour le consommateur, mais simplement d'une obligation de lui rappeler ses droits ;

¹ Article L. 34-5 du code des postes et communications électroniques.

² Prévues aux articles L. 211-4 et suivants du code de la consommation.

³ Mentionnée aux articles L. 211-5 et suivants du même code.

⁴ Articles L. 211-19 et suivants.

– le 2° du II ajoute que ces informations doivent être facilement accessibles, au moment de l’offre, à partir de la page d’accueil du site internet ou sur tout support de communication de l’offre.

3) *Une meilleure information dans la phase postérieure à la conclusion du contrat (III de l’article 8)*

L’article L. 121-19 du code de la consommation prévoit actuellement une obligation de rappeler au consommateur un certain nombre d’informations après que la transaction a été effectuée, afin qu’il puisse mettre en œuvre ses droits en matière de réclamation, de rétractation ou de garantie¹.

Le projet de loi initial propose d’enrichir cette information en prévoyant que :

– le vendeur indique expressément si le droit de rétractation existe pour le bien vendu (car nombre de consommateurs ignorent que certains biens et services sont exclus du champ du droit de rétractation) et qu’il indique aussi ses limites éventuelles ainsi que ses conditions et modalités d’exercice (**1° du III**) ;

– le vendeur rappelle l’étendue de la garantie légale de conformité et de la garantie commerciale, nombre de consommateurs se voyant proposer et vendre des extensions de garantie inutiles car entrant déjà dans le champ des garanties légales (2° du III).

4) *Un droit de rétractation mieux garanti (IV de l’article 8)*

Selon le droit en vigueur, le consommateur dispose d’un délai de sept jours francs pour exercer son droit de rétractation sans avoir à justifier de motifs ni à payer de pénalités, à l’exception, le cas échéant, des frais de retour². Lorsque le droit de rétractation est exercé, le professionnel est tenu de rembourser le consommateur de la totalité des sommes versées, au plus tard dans les trente jours suivant la date à laquelle ce droit a été exercé. Au-delà, la somme due est, de plein droit, productive d’intérêts au taux légal en vigueur³.

Le projet de loi initial, afin de donner une plus grande effectivité au droit de rétractation et inciter les professionnels à respecter le délai de restitution des sommes payées par le consommateur, propose de renforcer le caractère dissuasif de la pénalité encourue en doublant le montant des intérêts versés en cas de dépassement du délai : la somme due serait désormais productive d’intérêts au double du taux légal en vigueur.

5) *Une meilleure protection au stade de la livraison de la marchandise (V et VI de l’article 8)*

¹ Information sur les conditions et les modalités d’exercice du droit de rétractation ; adresse de l’établissement du fournisseur où le consommateur peut présenter ses réclamations ; informations relatives au service après vente et aux garanties commerciales.

² Article L. 121-20 du code de la consommation.

³ Article L. 121-20-1 du même code.

Dans le droit en vigueur, certaines règles relatives à la prestation des services de transport tendent à placer de manière récurrente l'acheteur à distance dans une position de faiblesse :

– d'une part, sur le fondement de l'article L. 132-8 du code de commerce, le voiturier peut exercer une action directe en paiement de ses prestations à la fois à l'encontre de l'expéditeur et du destinataire, lesquels sont garants du paiement du prix du transport. Or, dans le cas des ventes à distances, le consommateur s'acquitte d'emblée des frais de transport lors de la conclusion du contrat. En cas de défaillance du vendeur, le consommateur risque donc de payer deux fois le coût de la livraison si le transporteur se retourne contre lui ;

– d'autre part, selon l'article L. 133-3 du même code, la réception des objets transportés éteint toute action contre le voiturier pour avarie ou perte partielle si, dans les trois jours qui suivent celui de cette réception, le destinataire n'a pas notifié au voiturier sa protestation motivée. Or, dans les faits, le voiturier laisse rarement au destinataire la possibilité matérielle de vérifier l'état du colis livré. Dans ces conditions, le délai de trois jours ouverts au consommateur apparaît excessivement court.

Le projet de loi initial, pour remédier à ces deux défauts, propose :

– au **V de l'article 8**, de modifier l'article L. 121-20-3 du code de la consommation, en introduisant une dérogation à la règle d'action directe en paiement du voiturier lorsque le transport de marchandise est consécutif à un contrat de vente à distance ;

– au **VI**, de créer un article L. 121-97 dans le code de la consommation disposant que, lorsque le consommateur prend personnellement livraison des objets transportés et lorsque le voiturier ne justifie pas lui avoir laissé la possibilité de vérifier effectivement leur bon état, le délai de contestation prévu à l'article L. 133-3 du code de commerce est porté à dix jours.

II. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

Outre de nombreuses modifications rédactionnelles, les députés ont adopté :

– **un durcissement de l'obligation d'information qui incombe au vendeur en matière de garantie, aussi bien au stade précontractuel** (article L. 121-18) que dans la phase d'exécution du contrat (article L. 121-19) : désormais, l'information doit aussi porter sur la garantie légale des défauts de la chose vendue dans les conditions prévues aux articles 1641 à 1648 et 2232 du code civil, c'est-à-dire de la garantie à raison des défauts cachés¹ ;

¹ Amendement de M. Jean-Luc Warsmann et Mme Laure de la Raudière.

– **deux modifications de l’article L. 121-20-1 relatif au remboursement du consommateur qui exerce son droit de rétractation à l’occasion d’une vente à distance.** D’une part, le délai de remboursement est raccourci : il passe de trente à quatorze jours¹. On doit noter que le raccourcissement de ce délai entraîne aussi celui du délai de remboursement en cas de résolution de la vente pour non-respect du délai de livraison, dont traite l’article L. 121-20-3. D’autre part, lorsque le consommateur a choisi un mode de livraison plus coûteux que le mode de livraison standard proposé par le vendeur, ce dernier n’est pas tenu de rembourser le supplément de coût de transport² ;

– **une modification de l’article L. 121-20-2, relatif aux biens et services pour lesquels le droit de rétractation n’existe pas,** sauf stipulation contractuelle contraire. L’exclusion du droit de rétractation est étendue aux œuvres immatérielles téléchargées et aux logiciels ne constituant pas l’accessoire indispensable d’un bien ou d’un service³ ;

– **une modification du premier alinéa de l’article L. 121-20-3, relatif au non-respect de la date limite de livraison à laquelle s’engage le vendeur.** En cas de non respect du délai de livraison (délai raccourci à quatorze jours du fait de la modification apportée à l’article L. 121-20-1), si le consommateur demande la résolution de la vente, les sommes versées sont de plein droit majorée de 10 %⁴ ;

– **deux modifications du deuxième alinéa de l’article L. 121-20-3, relatif à l’indisponibilité du bien ou du service commandé.** D’une part, le délai de remboursement des sommes versées, pour le consommateur qui le demande, est ramené de trente à quinze jours⁵. D’autre part, ces sommes sont majorées de plein droit de 10 % si ce remboursement n’intervient pas dans le délai imposé⁶ ;

– la précision, à l’article L. 121-18, du fait que, sur les sites de vente en ligne, la mention de la durée de l’offre et du prix n’est pas requise, dès lors que l’offre est considérée comme valable tant que la page la supportant est accessible⁷ ;

– un assouplissement des obligations qui incombent au vendeur dans le cas particulier des **ventes de produits en réunion organisées par le vendeur à son domicile ou au domicile d’un consommateur** volontaire, comme c’est le cas pour les réunions Tupperware⁸. Par exception à la règle qui veut que nul ne peut exiger ou obtenir du client, directement ou indirectement,

¹ Amendement de Mme Frédérique Massat, sous-amendé par le Gouvernement.

² Amendement de M. Bernard Gérard, sous-amendé par le Gouvernement.

³ Amendement de Mme Laure de La Raudière.

⁴ Amendement de M. Lionel Tardy, de M. Daniel Fasquelle, rapporteur, et de Mme Annick Le Loch.

⁵ Amendement de M. François Brottes.

⁶ Amendement de Mme Annick Le Loch.

⁷ Amendement de Mme Frédérique Massat.

⁸ Amendement de M. Daniel Fasselle, rapporteur.

à quelque titre ni sous quelque forme que ce soit une contrepartie quelconque à l'occasion d'une vente sur démarchage, le vendeur pourra être payé immédiatement lors des ventes en réunion de type Tupperware. Pour autant, le droit de rétractation et l'obligation corrélative de remboursement qui incombe au vendeur sont maintenus ;

– l'instauration, à l'article L. 121-20-3, d'un processus administratif de suspension temporaire de prise de paiement par des entreprises dans l'incapacité manifeste de livrer des biens commandés dans les délais convenus¹ ;

– le doublement par rapport au taux d'intérêt légal en vigueur, au même article L. 121-20-3, des intérêts que le vendeur récalcitrant à rembourser un consommateur ayant usé de son droit de rétractation doit payer passé un délai de trente jours² ;

– la réécriture du 4° de l'article L. 121-20-2 afin de l'adapter aux produits et services nouveaux, tels que le téléchargement d'œuvres immatérielles³ ;

– la réduction de trente à quinze jours, à l'article L. 121-20-3, du délai de remboursement du consommateur qui annule une commande pour non respect des délais de livraison⁴.

III. La position de votre commission

Votre commission approuve la philosophie générale de cet article, en ce qu'il tend à accroître la protection et l'information du consommateur dans les domaines du commerce électronique et du transport de marchandises.

Les relations particulières qu'entretient le consommateur, dans ces cas, avec un commerçant qu'il ne rencontre pas matériellement le mettent en effet dans une situation de faiblesse que le droit doit encadrer et dont il doit sanctionner, le cas échéant, les abus auxquels elle donne lieu.

Votre commission estime, sur le fond, que les améliorations apportées par l'Assemblée nationale aboutissent à un certain équilibre sur ces dispositions. Elle a cependant adopté, sur proposition souvent conjointe, ou à tout le moins coordonnée, de votre rapporteur, M. Alain Fauconnier, et de la rapporteure de la commission des lois, Mme Nicole Bonnefoy, **14 amendements** visant essentiellement à préciser la rédaction du texte ou à la mettre en adéquation avec les évolutions les plus récentes du droit européen.

¹ Amendement de M. André Chassaigne.

² Amendement de M. Lionel Tardy.

³ Amendement de Mme Laure de La Raudière.

⁴ Amendement de M. François Brottes.

Outre diverses précisions rédactionnelles, elle a ainsi :

– à l’initiative de votre rapporteur, réécrit une grande partie de l’article L. 121-18 du code de la consommation, afin d’une part afin d’être en conformité avec le droit communautaire, de compléter la liste des informations précontractuelles fixée par cet article du code de la consommation par d’autres rendues, désormais, obligatoires depuis la publication de la directive 2011/83/UE du 25 octobre 2011 relative aux droits des consommateurs, et que le droit français ne prévoyait pas, et d’autre part de clarifier la rédaction de l’alinéa proposant une information du consommateur concernant la mise en œuvre de la garantie légale de conformité des biens prévue par le code de la consommation et celle de la garantie des défauts de la chose vendue du code civil, et de reprendre la terminologie exacte employée dans le code civil pour viser la garantie des vices cachés ;

– sur proposition de Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure de la commission des lois, assuré, aux articles L. 121-20 et L. 121-25, la transposition des dispositions de la directive n° 2011/83/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 augmentant de sept à quatorze jours le délai de rétractation dans les contrats de vente à distance, et modifié les conséquences du défaut d’information du consommateur sur le droit de rétractation, tout en simplifiant la rédaction des dispositions correspondantes du code de la consommation, afin d’assurer dans les meilleurs délais une protection renforcée des consommateurs, sans attendre l’expiration du délai de transposition en décembre 2013 ;

– également à l’initiative de Mme Nicole Bonnefoy, clarifié, simplifié, allégé et mis en cohérence juridique, à l’article L. 141-2-1, 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, en raison par exemple de graves difficultés financières ;

– sur proposition conjointe des deux rapporteurs, aux articles L. 121-20-1 et L. 121-20-3, mis en cohérence les pénalités dans les différents cas de remboursement du consommateur par le professionnel de la vente à distance au-delà du délai prévu par le code de la consommation, en s’alignant sur une majoration de 10 % de la somme due plutôt que sur la production d’intérêts au double du taux d’intérêt légal ;

– également sur proposition conjointe des deux rapporteurs, toujours à l’article L. 121-20-3, aligné sur 14 jours le délai de remboursement en cas d’inexécution du contrat pour cause d’indisponibilité du bien ;

– à l’initiative de Mme Nicole Bonnefoy, à l’article L. 121-98, renforcé l’information précontractuelle des consommateurs dans les foires et salons, portant sur l’absence de délai de rétractation, et instauré une sanction administrative en cas d’omission de cette information.

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 8 bis A

(Articles 313-6-2 et 313-6-3 [nouveaux] du code pénal)

Encadrement de la revente des billets de spectacle

Cet article fait l’objet d’un examen par délégation de la commission des lois.

Votre commission a adopté cet article dans la rédaction proposée par la commission des lois.

Article 8 bis

(Articles L. 121-20-6 et L. 121-20-7 du code de la consommation)

Abrogation de dispositions du code de la consommation n’étant plus en vigueur

Commentaire : cet article abroge deux articles du code de la consommation.

I. Le droit en vigueur

L’article L. 121-20-6 du code de la consommation précise que les règles relatives à la responsabilité du dirigeant de droit ou de fait d’un service de radiodiffusion sonore ou de télévision sont définies par le II de l’article 3 de la loi n° 88-21 du 6 janvier 1988 relative aux opérations de télépromotion avec offre de vente dites de « téléachat ». Or, ledit II a été abrogé par

l'article 25 de la loi n° 2000-719 du 1^{er} août 2000 modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986, et repris dans le code de la consommation à l'article L. 121-17.

L'article L. 121-20-7, quant à lui, précise que les règles relatives à la fixation des règles de programmation des émissions sont définies par l'article 2 de la loi du 6 janvier 1988 précitée. Or, ledit article 2 a été abrogé par la loi du 1^{er} août 2000 précitée.

II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Dans un souci d'amélioration de la lisibilité du code de la consommation, et du fait que les articles L. 121-20-6 et L. 121-20-7 ont été vidés de leur contenu, la commission des affaires économiques, à l'initiative de M. Lionel Tardy, a introduit dans le projet de loi un article 8 *bis* les supprimant.

Puis, en séance publique, les députés ont, sur proposition du rapporteur de la commission des affaires économiques, M. Daniel Fasquelle, réécrit ces articles L. 121-20-6 et L. 121-20-7 respectivement aux articles 6 et 5 *bis* du projet de loi pour y introduire des dispositions relatives à la protection des consommateurs dans le domaine de la santé et aux opticiens-lunetiers.

Ces articles L. 121-20-6 et L. 121-20-7 ayant ainsi « retrouvé » un contenu, il était donc nécessaire de supprimer l'article du projet de loi les abrogeant. C'est ce qu'ont fait les députés en supprimant, toujours à l'initiative de M. Daniel Fasquelle, l'article 8 *bis* du projet de loi.

III. La position de votre commission

Votre commission approuve la suppression de cet article, qui permet de tenir compte des modifications apportées au sein du code de la consommation par les articles 5 *bis* et 6.

Votre commission a confirmé la suppression de cet article.

Article 8 ter

(Articles L. 121-27-1 et L. 121-27-2 [nouveaux] du code de la consommation)

Lutte contre le démarchage téléphonique intempestif

Cet article fait l'objet d'un examen par délégation de la commission des lois.

Votre commission a adopté cet article dans la rédaction proposée par la commission des lois.

Article 9

(Articles L. 113-3 et L. 121-1 du code de la consommation et L. 311-4-1 [nouveau] du code de la propriété intellectuelle)

Renforcement de l'information du consommateur

Commentaire : cet article renforce et assortit d'une sanction administrative l'obligation faite au vendeur d'informer le consommateur sur le prix, les conditions de vente et les limitations éventuelles de la responsabilité du vendeur. Il précise également une condition pour qualifier une omission de « trompeuse ».

I. Le droit en vigueur

1. L'obligation d'informer sur le prix, les conditions de vente et les limitations éventuelles de la responsabilité du vendeur

La loi oblige le professionnel à informer le consommateur sur le prix, ainsi que sur « *les limitations éventuelles de la responsabilité contractuelle et les conditions particulières de la vente* »¹.

Il appartient au pouvoir réglementaire de fixer les modalités d'application de ces obligations, après consultation du Conseil national de la consommation : des arrêtés du ministre de l'économie² définissent les modalités de marquage, d'affichage et d'étiquetage des produits.

2. L'interdiction des pratiques commerciales trompeuses

L'article L. 121-1 du code de la consommation définit **deux types** de pratiques commerciales trompeuses. La tromperie peut résulter des **circonstances**, lorsqu'elle crée une confusion (avec un autre produit, par exemple) ou lorsqu'elle repose sur des informations erronées (la loi énumère limitativement sept domaines, parmi eux le prix et les caractéristiques essentielles du bien). Elle peut également découler d'une **omission fautive** : l'article précité énumère les informations « substantielles » que le professionnel doit faire figurer³.

¹ Article L. 113-3 du code de la consommation.

² Les règles générales sont définies par l'arrêté du 3 décembre 1987.

³ Les caractéristiques principales du bien ou du service ; l'adresse et l'identité du professionnel ; le prix TTC et les frais de livraison à la charge du client ; les modalités de paiement, de livraison, d'exécution et de traitement des réclamations, dès lors qu'elles sont différentes de celles habituellement pratiquées dans le secteur professionnel ; enfin, l'existence d'un droit de rétractation s'il est prévu par la loi.

La loi du 4 août 2008 précitée a inséré un article L. 121-1-1, dressant une liste de 22 pratiques commerciales qualifiées de trompeuses en toutes circonstances, dont certaines confinent à l'escroquerie ou au dol¹.

3. L'information tarifaire délivrée aux péages autoroutiers

L'article L. 113-3 précité s'applique aux concessionnaires autoroutiers : ils doivent informer le consommateur sur le **tarif autoroutier**, « *par voie de marquage, d'étiquetage, d'affichage ou par tout autre procédé approprié* ». C'est à ce titre qu'un arrêté du 8 juillet 1976² définit les modalités d'affichage des tarifs autoroutiers aux péages. Or, l'extension du réseau autoroutier, en multipliant le nombre de trajets possibles, a rendu un tel affichage particulièrement difficile en pratique. Aucun concessionnaire n'affiche ses prix unitaires, les tarifs kilométriques et, selon la Cour des comptes, « *les publications de tarifs, faites sans contrôle, sont disparates et incomplètes* »³.

II. Le texte initial

1. Il renforce l'information précontractuelle du consommateur

Le 1° **du I** de l'article 9 ajoute à l'information précontractuelle du consommateur « *l'existence ainsi que les modalités d'exercice de la garantie légale de conformité* ». Le 2° restreint cette nouvelle obligation aux seuls contrats de vente de biens meubles corporels. Cette restriction est de bon sens, puisque seul un bien meuble corporel peut faire l'objet d'un défaut justifiant le recours à la garantie légale de conformité.

Le 3° **du I** dispose que « *les conditions générales de vente comportent une information précise sur l'existence et le contenu de la garantie légale de conformité et celle relative aux défauts de la chose vendue* », et qu'elles « *reproduisent intégralement l'article 1648 et le premier alinéa de l'article 1641 du code civil, ainsi que les articles L. 211-4, L. 211-5 et L. 211-12 du code de la consommation* ».

¹ Par exemple, le fait d'affirmer faussement qu'un produit ou une prestation de services est de nature à guérir une maladie, ou le fait d'affirmer qu'un concours est organisé ou qu'un prix peut être gagné, sans attribuer le prix.

² Arrêté n°76-68/P du 8 juillet 1976.

³ Cour des comptes, Rapport annuel 2008, p. 247.

GARANTIE LÉGALE DE CONFORMITÉ, GARANTIE DES VICES CACHÉS ET GARANTIE COMMERCIALE D'UN BIEN

La garantie légale de conformité, prévue par le code de la consommation (articles L. 211-4 à L. 211-13), correspond à l'obligation faite au vendeur de livrer un produit conforme au contrat et en parfait état de fonctionnement¹. Si tel n'est pas le cas, cette garantie assure au consommateur, pendant un délai de deux ans après la délivrance du produit, d'obtenir la réparation ou le remplacement sans frais du produit acheté, à son choix ; si la réparation ou le remplacement sont impossibles, il peut demander la résolution du contrat ou la réduction du prix du produit. Pendant un délai de **six mois**, le consommateur bénéficie d'une **présomption d'antériorité du défaut** : il n'a donc pas à fournir la preuve que ce défaut est intervenu avant l'achat du produit.

La garantie des défauts de la chose vendue (dite aussi des « vices cachés »), régie par le code civil (articles 1641 à 1648), assure au consommateur, au-delà du délai de deux ans prévu par la garantie légale de conformité, soit de conserver le bien tout en demandant une réduction du prix à titre de dédommagement (c'est l'action « *estimatoire* »), soit de rendre le bien et de se faire rembourser intégralement (c'est l'action « *réhibitoire* »).

La garantie commerciale, enfin, prévue par le code de la consommation (articles L. 211-15 et L. 211-16), contractuelle et facultative, payante ou gratuite, prévoit le remboursement ou le remplacement d'un bien qui s'avère défectueux.

2. Il prévoit que l'information délivrée aux péages autoroutiers sera définie par arrêté interministériel

Le **3° du I** dispose encore que les modalités de l'information relative aux tarifs des péages autoroutiers dispensée par les concessionnaires autoroutiers sont précisées par arrêté conjoint du ministre chargé de la consommation et du ministre chargé de la voirie nationale, après avis du Conseil national de la consommation.

3. Il précise une condition pour qualifier de « trompeuse » une omission d'information

Le **II** insère à l'article L. 121-1 du code de la consommation une clause d'interprétation de l'omission frauduleuse d'information, issue de l'article 7-3 de la directive communautaire de 2005 relative aux pratiques commerciales déloyales². Ainsi, lorsque le moyen de communication utilisé impose des limites d'espace ou de temps – par exemple la publicité, mais aussi l'étiquetage – il faut, pour apprécier si des informations substantielles ont été omises, tenir compte de ces limites ainsi que **des mesures prises par le**

¹ Le produit doit être conforme à l'usage habituellement attendu d'un bien semblable et, le cas échéant, correspondre à la description donnée par le vendeur et posséder les qualités que celui-ci a présentées sous forme d'échantillon ou de modèle, présenter les qualités qu'un acheteur peut légitimement attendre eu égard aux déclarations publiques faites par le producteur ou par le vendeur à travers l'étiquetage.

² Directive 2005/29/CE du Parlement et du Conseil du 11 mai 2005 relative aux pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs dans le marché intérieur.

professionnel pour mettre ces informations à disposition du consommateur (par exemple dans une brochure, un site internet...).

Le **III**, enfin, diffère l'entrée en vigueur des dispositions du I au premier jour du quatrième mois suivant la promulgation de la loi.

III. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

Les députés ont précisé et complété l'obligation faite au vendeur d'informer le consommateur.

Au **I**, ils ont ainsi prévu :

– que l'information sur **la garantie des défauts de la chose vendue** doit apparaître dès l'information précontractuelle prévue par l'article L. 113-3 du code de la consommation¹ ;

– que **le concessionnaire autoroutier informe les usagers des travaux sur son réseau autoroutier**, par affichage au péage et par voie électronique à la demande de l'abonné au service de télépéage² ;

– que **le transporteur aérien informe le voyageur** qu'en cas de renoncement à voyager sur un vol après réservation confirmée, il conserve le droit au **remboursement**, dans un délai de trente jours maximum, des taxes, **redevances aéroportuaires et autres frais dont l'exigibilité est liée à l'embarquement effectif du passager** ; cette information doit être portée dans les conditions générales de vente ainsi que les documents accompagnant le titre de transport lui-même³.

Dans un II bis nouveau⁴, ils ont prévu que le consommateur est informé du montant **de la rémunération pour copie privée** d'œuvres ouvrant droit au versement de droits d'auteur. Ils ont précisé que les modalités de cette information sont précisées par décret en Conseil d'État et que les manquements sont sanctionnés par une peine d'amende administrative allant jusqu'à 3 000 euros.

IV. La position de votre commission

Le droit de la consommation a défini des règles toujours plus précises pour garantir que le consommateur, face à des offres commerciales aux formes nouvelles, dispose de l'information suffisante pour éclairer sa décision d'achat : l'information est une condition déterminante de son consentement.

Votre commission se félicite de l'obligation nouvelle faite au vendeur d'informer le consommateur, dans les conditions générales de

¹ Amendement de M. Warsmann et de Mme Laure de La Raudière.

² Amendement de Mme Frédérique Massat et des membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche.

³ Amendement de M. Jean-Louis Léonard.

⁴ Amendement de M. Daniel Fasquelle, rapporteur.

vente, de l'existence de la garantie de conformité et de la garantie des vices cachés de la chose vendue.

Ces deux garanties légales sont en effet mal connues de nos concitoyens, qui pensent bien souvent qu'au-delà du délai de rétractation, ils ne disposent que de la garantie commerciale gratuite ou payante lorsqu'elle est étendue. Cette méconnaissance des règles joue évidemment au bénéfice du vendeur, qui en justifie plus facilement l'intérêt d'une « extension de garantie » généralement payante.

Cependant, les modalités même de l'information du consommateur sur ces deux garanties légales ne sont guère satisfaisantes.

En effet, dans sa rédaction actuelle (alinéa 5), cet article prévoit que les conditions générales de vente délivrent une information précise sur les deux garanties légales, et qu'à cet effet, ces conditions générales de vente **reproduisent intégralement cinq articles** du code civil et du code de la consommation. La reproduction de ces articles, cependant, cumule les inconvénients d'être **incomplète** – il manque, en particulier, la présomption d'antériorité du défaut apparu dans un délai de six mois – mais aussi de **rendre les conditions générales de vente encore moins lisibles.**

Ces articles de loi font l'objet **d'une importante jurisprudence** et les vendeurs devraient faire preuve d'une pédagogie exemplaire pour en expliquer la portée aux consommateurs. Surtout, dans la plupart des cas, il est probable que les consommateurs ne liront pas ces informations pourtant utiles. **La mention explicite de ces articles de loi, partant d'une bonne intention, ne ferait alors qu'ajouter à la difficulté de lecture des conditions générales de vente.**

Votre commission estime que, pour être effective, **l'information délivrée au consommateur doit être compréhensible rapidement, ce qui vaut également pour le vendeur**, qui devra expliquer en quoi consistent ces deux garanties, leur durée et leur contenu.

Dans ces conditions, votre commission a adopté, sur proposition de son rapporteur, **un amendement** pour que les modalités de l'information soient définies **par arrêté**. Il s'agirait, dans une mention obligatoire (présentation type), de préciser la durée, le contenu et les conséquences de ces deux garanties légales.

A titre d'exemple, et sous toutes réserves de complément, une telle mention pourrait être : *« L'acheteur dispose de la garantie légale de conformité, dans un délai de deux ans à compter de la délivrance du bien, et de la garantie des vices cachés, dans un délai de deux ans à compter de la découverte du vice caché. Ces deux garanties, qui engagent la responsabilité du vendeur et qui peuvent conduire au remplacement ou au remboursement total ou partiel du produit, sont précisées aux articles 1641 à 1648 du code civil et aux articles L. 211-4 à L. 211-14 du code de la consommation ».*

Votre commission se félicite, ensuite, du renforcement de l'information du consommateur sur des points précis :

– l'information de l'automobiliste sur les **tarifs autoroutiers** est difficile à dispenser au péage, du seul fait qu'il est déjà trop tard puisque l'automobiliste ne peut pas y faire demi-tour. Cela n'excuse pas, cependant, « l'opacité » des tarifs pratiqués par les sociétés d'autoroute¹. Dans ces conditions, la publication d'un arrêté interministériel pour définir les modalités d'information de l'automobiliste est une – modeste – bonne nouvelle ;

– l'information faite au voyageur qu'il conserve, s'il renonce à prendre l'avion après avoir confirmé son vol, le droit d'être remboursé des redevances et taxes liées à **l'embarquement effectif** des passagers est une bonne chose : très peu de voyageurs réclament un tel remboursement qui est de droit.

Sur proposition de MM. Gérard César et Pierre Hérisson, votre commission a également adopté un **amendement** pour prévoir que le contrat de vente mentionne la possibilité de recourir à une procédure de médiation en cas de litige. Cette disposition valorisera les procédures de médiation mises en œuvre pour le règlement des litiges de consommation, conformément à l'ordonnance du 16 novembre 2011.

Enfin, **votre commission accepte la clause d'interprétation de la pratique commerciale trompeuse** introduite à l'article L. 121-1 du code de la consommation. Depuis la loi du 4 août 2008 précitée, le juge, pour qualifier une pratique commerciale de trompeuse, doit déjà prendre en compte « *les limites propres au moyen de communication utilisé* », ce qui rend quelque peu superfétatoire la première partie de la phrase composant **l'alinéa 10**. Cependant, la deuxième partie de cette phrase l'invite à prendre également en considération les mesures prises par le professionnel pour mettre les informations à la disposition du consommateur **par d'autres moyens**. Cet ajout confirme, en fait, que le juge a bien le rôle essentiel dans l'interprétation de la tromperie : un professionnel ne pourra pas se dédouaner d'une omission substantielle ni d'informations inintelligibles sous prétexte d'avoir mis des informations précises et complètes sur internet, pas plus qu'un consommateur procédurier ne pourra se prévaloir du fait que toutes les informations utiles à éclairer son choix ne sont pas présentes dans une publicité – c'est le juge qui décidera, en disposant d'un plus grand nombre d'outils pour son appréciation.

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

¹ Rapport de la Cour des comptes de 2008 précité.

Article 9 bis
(Article L. 111-2 du code de la consommation)

**Obligation de communiquer ses coordonnées postales et téléphoniques
pour les prestations de services**

**Commentaire : cet article oblige les prestataires de services à
fournir leurs coordonnées postales et téléphoniques à leurs clients.**

I. Le droit en vigueur

L'article L. 111-2 du code de la consommation dispose que le prestataire de service doit mettre à la disposition du consommateur ou lui communiquer, parmi d'autres informations, « *les coordonnées permettant d'entrer en contact rapidement et de communiquer directement avec lui* ».

II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Par cet article nouveau introduit à l'initiative de M. André Chassaigne et dix-huit de ses collègues, les députés ont précisé qu'il s'agit des coordonnées « *postales et téléphoniques* ». En effet, des opérateurs se contentent parfois, en particulier sur les factures ou les contrats, de communiquer l'adresse d'un site internet, sans prévoir toujours de lien direct pour le consommateur.

III. La position de votre commission

Cet article est particulièrement bienvenu, pour faire cesser des pratiques de « disparition » du vendeur une fois la transaction réalisée. Il convient, en effet, que l'acheteur puisse s'adresser au vendeur, par courrier ou par téléphone, et pas seulement par courriel.

Votre commission a adopté cet article sans modification.

Article 9 ter

(Article L. 135-1 du code de la consommation)

Notion de « lien étroit » du contrat avec un État membre pour l'application du régime protecteur contre les clauses abusives

Commentaire : cet article précise que le régime protecteur de la directive de 1993 contre les clauses abusives s'applique dès lors que le contrat présente « un lien étroit » avec le territoire d'un État membre.

I. Le droit en vigueur

L'article L. 135-1 du code de la consommation, introduit en 1995 pour transposer la directive du 5 avril 1993¹, dispose que le consommateur est protégé contre les **clauses abusives** même lorsque la loi qui régit le contrat est celle d'un État n'appartenant pas à l'Union européenne, dès lors que ce consommateur « *a son domicile sur le territoire de l'un des États membres de l'Union européenne et que le contrat y est proposé, conclu ou exécuté* ».

L'objectif du législateur était d'étendre la protection contre les clauses abusives à tous les consommateurs justiciables d'une juridiction française. Cependant, dans un arrêt du 9 septembre 2004, la Cour de justice des communautés européennes a jugé que le régime protecteur issu de la directive 93/13 s'applique dès qu'un contrat présente « *un lien étroit* » avec un État membre², quel qu'il soit : cette interprétation est plus large que celle de notre législation.

II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Les députés ont adopté une nouvelle rédaction de l'article L. 135-1 du code de la consommation, qui tient compte de la jurisprudence européenne. Elle dispose qu'un consommateur habitant habituellement dans un État de l'Union européenne ne peut être privé de la protection que lui assurent les dispositions prises par un autre État membre en application de la directive 93/13 lorsque le contrat présente « *un lien étroit* » avec le territoire de cet État.

¹ Cet article a été introduit par loi n° 95-96 du 1 février 1995 concernant les clauses abusives et la présentation des contrats et régissant diverses activités d'ordre économique et commercial, qui transpose la directive n° 93/13 du 5 avril 1993 concernant les clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs.

² « Les États membres prennent les mesures nécessaires pour que le consommateur ne soit pas privé de la protection accordée par la présente directive du fait du choix du droit d'un pays tiers comme droit applicable au contrat, lorsque le contrat présente un lien étroit avec le territoire des États membres. »

III. La position de votre commission

Votre commission approuve l'intégration dans notre droit de ce critère jurisprudentiel européen, qui est plus protecteur pour les consommateurs.

Cependant, cette nouvelle rédaction dispose que le consommateur ne peut être privé de la protection des règles adoptées dans « *un autre* » État membre que celui de sa résidence. Il s'agit d'une erreur matérielle : l'objectif étant bien que le consommateur ne puisse être privé de la protection de tout État membre de l'Union, qu'il s'agisse ou non de celui de résidence, votre commission a adopté **un amendement** corrigeant l'erreur matérielle.

<p>Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.</p>
--

Article 9 quater

(Article L. 211-18 du code de la consommation)

Notion de « lien étroit » du contrat avec un État membre pour l'application des règles en matière de vente et de garantie des biens de consommation

Commentaire : cet article précise que le régime protecteur de la directive de 1999 sur la vente et les garanties des biens de consommation s'applique dès lors que le contrat présente « *un lien étroit* » avec le territoire d'un État membre.

I. Le droit en vigueur

L'article L. 211-18 du code de la consommation dispose que, quelle que soit la loi applicable au contrat, l'acheteur qui réside habituellement dans un État membre de l'Union européenne ne peut être privé de la protection que cet État a organisée en application de la directive européenne du 25 mai 1999 relative à la **vente et aux garanties des biens de consommation**¹, dès lors que le contrat a été conclu ou négocié dans cet État de résidence.

¹ Directive 1999/44/CE du 25 mai 1999 sur certains aspects de la vente et des garanties des biens de consommation.

Or, la directive susmentionnée fait référence à la notion de « *lien étroit* » du contrat avec un État membre de l'Union¹, rédaction plus protectrice que celle de l'article L. 211-18.

II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Les députés ont adopté une nouvelle rédaction de l'article L. 211-18 du code de la consommation, en y incluant la notion de « *lien étroit* » du contrat avec un État membre de l'Union européenne². Dans cette nouvelle rédaction, l'acheteur qui a sa résidence habituelle dans un État membre de l'Union européenne ne peut être privé de la protection que lui assurent les dispositions prises par un État membre en application de la directive susmentionnée, dès lors que le contrat présente « *un lien étroit* » avec le territoire de l'État de résidence. Les députés ont ajouté aux cas précisant cette situation de « *lien étroit* », celui où le professionnel « *dirige son activité vers le territoire* » de l'État membre de résidence.

III. La position de votre commission

Comme pour l'article précédent, votre commission approuve cette intégration du critère jurisprudentiel européen, plus protecteur pour les consommateurs.

Votre commission a adopté cet article sans modification.

Article 10

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

Renforcement des pouvoirs de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)

Commentaire : cet article instaure des sanctions administratives en cas de non-respect des obligations d'information précontractuelle sur les biens et les services ou des règles de publicité des prix, de publicités illicites pour opérations de ventes réglementées ou encore de manquement aux dispositions encadrant les publicités par voie électronique.

¹ Article 7.2 : Les États membres prennent les mesures nécessaires pour que le consommateur ne soit pas privé de la protection accordée par la présente directive par le choix du droit d'un État non membre comme droit applicable au contrat, lorsque le contrat présente un lien étroit avec le territoire des États membres.

² Amendement de M. Lionel Tardy.

I. Le droit en vigueur

1. Les sanctions prévues par le code de la consommation sont de nature pénale.

Les sanctions varient en fonction de la gravité des infractions ou des délits.

Ainsi, **le code de la consommation ne prévoit aucune sanction particulière de l'obligation d'information précontractuelle en elle-même¹**. Il appartient au juge d'apprécier si le défaut d'information est de nature à entraîner l'annulation ou la réforme du contrat. Cependant, les infractions aux arrêtés ministériels – pris en application des articles du code – constituent des contraventions punies d'une amende de cinquième classe : 1 500 euros, montant porté à 3 000 euros en cas de récidive.

Ce code sanctionne en revanche la publicité d'opérations commerciales réglementées qui n'auraient pas été déclarées au préalable : les liquidations, les ventes au déballage, les soldes, les ventes en magasin ou dépôt d'usine², les salons professionnels³ relèvent de ce régime de **déclaration préalable**. L'article L. 121-15 dispose ainsi que tout annonceur qui effectue une telle publicité illicite « *est puni d'une amende de 37 500 euros* » et que cette amende peut être portée à la moitié des dépenses consacrées à la publicité illégale.

La sanction des clauses abusives fait l'objet de dispositions particulières. L'article L. 132-1 du code de la consommation définit comme abusives « *les clauses qui ont pour objet ou pour effet de créer au détriment du consommateur un déséquilibre significatif entre les droits et les obligations des parties au contrat* »⁴.

¹ Articles L. 111-3 et L. 113-3.

² Article L. 310-1 à L. 310-4 du code du commerce.

³ Article L. 740-2 du code de commerce.

⁴ Cette définition est issue de la directive européenne de 1993. La loi du 4 août 2008 a ajouté la notion de « déséquilibre significatif ».

LISTE « NOIRE » ET LISTE « GRISE » DE CLAUSES ABUSIVES

La loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie a prévu qu'un décret en Conseil d'État, pris après avis de la commission des clauses abusives, détermine une liste de clauses présumées abusives (liste « **grise** ») ainsi que « *des types de clauses qui, eu égard à la gravité des atteintes qu'elles portent à l'équilibre du contrat, doivent être regardées, de manière irréfragable, comme abusives* » (liste « **noire** »). Établies par le **décret n° 2009-302 du 18 mars 2009** et codifiées aux articles R. 132-1 et R. 132-2 du code de la consommation, ces deux listes comprennent ainsi :

1/ **une « liste noire » de douze clauses** irréfragablement présumées abusives : y figurent notamment des restrictions unilatérales d'obligations, des réductions de droits comme le droit à réparation du préjudice subi, **celui de demander la résiliation du contrat en cas d'inexécution par le professionnel de ses obligations**, ou encore le fait de subordonner la résiliation d'un contrat à durée indéterminée au versement d'une indemnité par le consommateur (article R. 132-1 du code de la consommation) ;

2/ **une liste « grise » de dix clauses** présumées abusives, à charge pour le professionnel d'apporter la preuve contraire : y figurent notamment le fait de prévoir un engagement ferme du consommateur, alors que l'exécution des prestations par le professionnel dépend de sa seule volonté, ou encore le fait d'imposer au consommateur qui n'exécute pas ses obligations une indemnité d'un montant manifestement disproportionné.

Qu'elles figurent sur la liste « noire » ou « grise », **ces clauses abusives, une fois constatées, sont réputées nulles et non écrites**. Cependant, cette nullité n'entraîne pas leur suppression matérielle et des contrats-types comportent encore des clauses abusives, que les consommateurs respectent le plus souvent en ignorant leur caractère abusif.

Enfin, **le code de la consommation punit d'emprisonnement (de deux ans maximum) et d'une amende maximale de 37 500 euros le délit de tromperie** sur la nature, l'origine et les qualités substantielles d'un bien, sur la quantité de choses livrées ou encore sur les risques inhérents à leur utilisation¹.

2. Les agents de la DGCCRF disposent de pouvoirs d'investigation mais pas de sanction.

Les agents de la DGCCRF, parmi d'autres agents de l'État², recherchent et constatent des infractions à la réglementation des produits et des services. Lorsqu'ils constatent une infraction, ils dressent un procès-verbal qu'ils transmettent au parquet³. Dans le cadre du contrôle de conformité, ils peuvent également saisir et consigner les produits présentant un danger pour la sécurité et la santé des personnes ainsi que les produits « *falsifiés* ».

¹ Article L. 213-1.

² Sont également compétents les agents de la direction de l'alimentation du ministère de l'agriculture et ceux du service de la métrologie au ministère de l'industrie.

³ Article L. 121-2 du code de la consommation.

Domaines d'intervention de la DGCCRF

L'article L. 141-1 précise limitativement les domaines d'intervention des agents de la DGCCRF. Y figurent en particulier :

- les prix et les conditions de vente ;
- les clauses abusives dans les contrats ; l'interprétation et la forme des contrats ;
- la garantie légale de conformité et la garantie commerciale ;
- les pratiques commerciales déloyales ;
- les pratiques commerciales trompeuses et publicité, vente à distance, démarchage, contrat de fourniture d'énergie ;
- les ventes « à la boule de neige », abus de faiblesse, pratiques commerciales agressives ;
- une partie des règles relatives au crédit à la consommation et du crédit immobilier ;
- les taux d'intérêt, les prêts viagers, les activités des intermédiaires de crédits ;
- l'activité des agents immobiliers ;
- les contrats de vente de voyages et de séjours ;
- le commerce électronique.

Pouvoirs d'enquête de la DGCCRF

Les pouvoirs d'enquête et d'investigation de la DGCCRF sont définis aux articles L. 450-1 à L. 470-5 du code de commerce. Les agents peuvent en particulier :

- rédiger des procès-verbaux faisant foi jusqu'à preuve contraire transmis à l'autorité compétente et notifiés à l'intéressé ;
- accéder à tous locaux, terrains ou moyens de transport à usage professionnel ;
- demander communication des livres, factures et tous autres documents professionnels et en prendre copie ;
- recueillir sur convocation ou sur place des renseignements et justifications ;
- accéder à tout document ou élément d'information détenu par les services et établissements de l'État et des autres collectivités publiques, sans se voir opposer le secret professionnel¹ ;
- le cas échéant, sur ordonnance du juge des libertés et de la détention, exercer le pouvoir de visite et de saisie prévu par l'article L. 450-4 du code de commerce² ;
- représenter le ministre devant les juridictions civiles et pénales pour déposer des conclusions et les développer oralement et possibilité de produire des procès-verbaux et rapports d'enquêtes.

¹ *Le IV de l'article L. 141-1 précise de manière plus générale que « le secret professionnel ne peut être opposé aux agents agissant dans le cadre des pouvoirs qui leur sont conférés par le présent article ».*

² *Le pouvoir de visite et de saisie ne peut être mis en œuvre que pour la recherche et la constatation d'infractions ou de manquements aux textes visés aux I et III de l'article L. 141-1 du code de la consommation.*

L'article L. 141-2 dispose que, pour les contraventions relatives à l'information des consommateurs, à la formation des contrats et à l'endettement, ainsi qu'aux pratiques commerciales douteuses, **la DGCCRF peut transiger, après accord du procureur de la République.**

3. Les associations de consommateurs agréées disposent d'une action en suppression des clauses abusives.

L'article L. 421-2 du code de la consommation autorise les associations de consommateurs agréées à demander au juge, **dans le cadre d'une action civile**, de faire cesser tout agissement illicite ou de supprimer une clause illicite dans le contrat ou le contrat type proposé au consommateur.

L'article L. 421-6 du même code confie aux mêmes associations une action en cessation de tout agissement illicite ou en suppression de clauses abusives, cette fois **au-delà de l'action civile.**

II. Le texte initial

Le **I** insère un nouvel article L. 111-3-1¹ qui **sanctionne les manquements à l'obligation générale d'information précontractuelle**, par une **amende administrative** de 3 000 euros pour une personne physique et de 15 000 euros pour une personne morale.

Le **II** introduit, dans un nouvel article L. 113-3-1 du code de la consommation, des sanctions identiques en cas de manquement à l'obligation d'informer le consommateur sur **le prix et les conditions de vente.**

Le **III** dispose que les manquements à l'article L. 121-15 – **publicité illicite pour des opérations commerciales réglementées** – sont « *passibles* » d'une amende administrative dont le montant ne peut dépasser 15 000 euros pour une personne physique et 25 000 euros pour une personne morale. Il sanctionne également d'une amende administrative² les manquements aux articles L. 121-15-1 et L. 121-15-2. Ces articles obligent à identifier **les offres promotionnelles, concours et jeux sur internet** comme telles « *de manière claire et non équivoque dès leur réception par leur destinataire* », à préciser clairement les conditions d'accès aux promotions, concours et jeux, ainsi qu'à « *indiquer une adresse ou moyen électronique permettant effectivement au destinataire de transmettre une demande visant à obtenir que ces publicités cessent* ».

Le **IV** dispose, à l'article L. 132-1, que **le juge « écarte d'office » l'application d'une clause dont le caractère abusif ressort des éléments du débat.**

¹ Devenu article L. 111-4.

² Maximum 3 000 euros pour une personne physique et 15 000 euros pour une personne morale.

Le V précise que **des tribunaux de grande instance** et, dans les matières qui relèvent de leur compétence, **des tribunaux d'instance spécialement désignés** par décret, connaissent **des actions menées en suppression de clauses illicites ou abusives**.

Le VI étend les pouvoirs de contrôle de la DGCCRF à **quatre nouvelles matières** :

– la bonne application des articles 18 à 18-2 de la loi du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis¹ : sont visées **les obligations légales des syndics de copropriété**² ;

– **certaines règles de l'accueil dans un établissement médico-social**, notamment dans une maison de retraite³ ;

– les conditions d'exercice de **la profession de diagnostiqueur**⁴ ;

– enfin, les faits susceptibles de constituer des **manquements ou des infractions à loi du 6 janvier 1978 « Informatique et libertés » s'agissant de la constitution ou de l'exploitation de données personnelles** ; les agents de la DGCCRF peuvent alors communiquer ces constatations à la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

Cette même partie de l'article **complète le pouvoir d'injonction** confié à la DGCCRF par **trois moyens d'action nouveaux**.

Elle pourra sanctionner, par une amende administrative, le non-respect de l'injonction qu'elle délivre au professionnel ; cet article en fixe les plafonds⁵.

Elle disposera d'un **pouvoir de saisine du juge judiciaire ou administratif** en vue d'ordonner, le cas échéant sous astreinte, **la suppression d'une clause illicite ou abusive dans tout contrat** ou type de contrat, mais également de déclarer cette clause nulle dans tout contrat identique (**effet erga omnes**), ainsi que de lui ordonner d'en informer les consommateurs à ses frais. L'autorité administrative pourra également demander au juge civil d'ordonner

¹ Loi n° 65-557 du 10 juillet 1965.

² En particulier le bon respect des dispositions du règlement de copropriété et des délibérations de l'assemblée générale, ou encore l'obligation légale faite au syndic d'administrer l'immeuble et de pourvoir à sa conservation, à sa garde, ainsi qu'à son entretien.

³ Articles L. 311-4 à L. 311-9 ainsi que le 4^{ème} alinéa de l'article L. 313-1-2 du code de l'action sociale et des familles. Il s'agit notamment des règles prévoyant que « lors de son accueil dans un établissement ou dans un service social ou médicosocial, il est remis à la personne ou à son représentant légal **un livret d'accueil** auquel sont annexés [notamment] une charte des droits et libertés de la personne accueillie », et que la personne accueillie peut « faire valoir » ces droits.

⁴ Article L. 271-6 du code de la construction et de l'habitation.

⁵ Un premier plafond est établi à 1 500 euros pour une personne physique et 7 500 euros pour une personne morale lorsque l'infraction ou le manquement est sanctionné par une amende au plus de 5^{ème} classe ou par une amende administrative de 3 000 euros pour une personne physique et de 15 000 euros pour une personne morale ; le plafond est deux fois plus élevé, quand l'infraction ou le manquement qui a motivé l'injonction est sanctionné par une amende **supérieure** à 3 000 euros pour une personne physique et de 15 000 euros pour une personne morale.

toute mesure de nature à mettre un terme aux infractions ou aux manquements qu'elle constate.

Enfin, la DGCCRF pourra saisir l'autorité judiciaire pour que celle-ci **prescrive à un hébergeur ou à un fournisseur d'accès à internet** toutes mesures propres à faire cesser un dommage – qu'elle aura constaté – occasionné par le contenu d'un service de communication public en ligne¹.

– Le VI précise **encore la procédure du nouveau pouvoir de sanction administrative** reconnu à la DGCCRF. Les manquements sont constatés par **procès verbal** dans les conditions fixées à l'article L. 450-2 du code de commerce. Le double du procès-verbal, accompagné des pièces utiles, est notifié à la personne concernée, qui dispose **d'un délai d'un mois** pour présenter ses observations écrites ou orales. Après **cette procédure contradictoire et passé ce délai**, la DGCCRF peut, par décision motivée, ordonner le paiement de l'amende et émettre un titre de perception.

– Enfin, le VI dispose que, pour l'application de l'article L. 141-1 du code de la consommation, **le ministre de l'économie**, ou son représentant, **peut intervenir devant toutes les juridictions**, y déposer des conclusions et les présenter à l'audience, ou encore produire des procès-verbaux et des rapport d'enquête. Son droit d'intervention se fonde aujourd'hui sur l'article L. 470-5 du code de commerce, qui renvoie au livre IV du code de commerce.

Le VII élargit l'action en suppression de clauses illicites reconnue aux associations agréées lorsqu'elles sont partie civile à une instance (article L. 421-2 du code de la consommation) : elles pourront **demandeur au juge de déclarer une clause qu'il reconnaît abusive comme nulle dans tous les contrats identiques** conclus par le professionnel avec des consommateurs (effet *erga omnes*). Les associations agréées peuvent également lui demander d'ordonner au professionnel d'en **informer à ses frais** les consommateurs, par tout moyen approprié.

Le **VIII** donne le même effet *erga omnes* aux clauses qualifiées d'abusives **dans le cadre de l'action en cessation d'agissements illicites reconnue aux associations agréées** (article L. 421-6 du code de la consommation) : ici aussi, elles pourront demander au juge d'ordonner au professionnel concerné de faire savoir aux consommateurs que la clause abusive de leur contrat est nulle.

Le **IX** précise que la procédure de renvoi devant le juge des demandes de suppression de clauses illicites ou abusives, ne s'applique pas aux instances en cours à la date de la promulgation de la loi.

¹ Cet alinéa renvoie à l'article 6-I-8 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique : « L'autorité judiciaire peut prescrire en référé ou sur requête, à toute personne mentionnée au 2 [les hébergeurs] ou, à défaut, à toute personne mentionnée au I [les fournisseurs d'accès à internet], toutes mesures propres à prévenir un dommage ou à faire cesser un dommage occasionné par le contenu d'un service de communication public en ligne ».

III. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

Au **II**, les députés¹ ont inclus dans l'obligation d'informer le consommateur, les dispositions de quatre règlements européens relatifs aux droits des passagers des transports ferroviaires, aériens, maritime et fluvial, ainsi que des transports par autocar² (**alinéa 5**).

Ils ont créé **une sanction administrative en cas de surtaxe du numéro de téléphone mis à la disposition du consommateur pour obtenir la bonne exécution de sa commande ou le traitement d'une réclamation (alinéas 6 et 7)**³. L'amende prévue est au maximum de 3 000 euros pour une personne privée et de 15 000 euros pour une personne morale.

Au **V**, ils ont prévu une **amende administrative** d'un même montant **pour sanctionner la présence de clauses abusives dans les contrats de consommation entre professionnels et non professionnels (alinéa 17)**⁴.

Dans le même amendement, ils ont également confié à la DGCCRF la faculté d'assortir ses injonctions **d'une mesure de publication (alinéa 18)**.

Au **VI**, les députés ont **complété et précisé les pouvoirs de recherche, de constatation et de poursuite confiés à la DGCCRF** :

– ils ont étendu l'habilitation de la DGCCRF à l'ensemble des règles issues de la loi n° 2010-737 du 1^{er} juillet 2010 portant réforme du **crédit à la consommation (alinéas 21 à 23)**⁵ ;

– ils ont fait entrer dans le champ de cette habilitation **l'article 22-2 de la loi du 6 juillet 1989 sur les rapports locatifs (alinéa 25)**⁶, qui établit une liste de pièces que le bailleur ne peut pas demander au candidat à la location, notamment une photographie d'identité une attestation de l'employeur, une attestation du bailleur précédent ou un chèque de réservation du logement ;

– ils ont précisé l'habilitation de la DGCCRF à contrôler l'accueil dans un établissement ou un service médicosocial (**alinéa 28**)⁷ ;

– ils ont étendu cette habilitation aux manquements aux obligations définies par les quatre règlements européens susmentionnés (**alinéa 30**)¹.

¹ Amendement de M. Yannick Paternotte et dix-neuf de ses collègues.

² Règlement (CE) n°1371/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires ; 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; enfin, Règlement (UE) n° 181/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 concernant les droits des passagers dans le transport par autobus et autocar et modifiant le règlement (CE) n° 2006/2004

³ Amendement de M. Daniel Fasquelle, rapporteur.

⁴ Amendement de M. Daniel Fasquelle, rapporteur.

⁵ Amendement de Mme Laure de la Raudière et de M. Daniel Fasquelle, rapporteur.

⁶ Amendement de Mme Catherine Vautrin et de M. Daniel Fasquelle, rapporteur.

⁷ Amendement de Mme Catherine Vautrin et de M. Daniel Fasquelle, rapporteur.

Toujours au VI, les députés ont précisé les conditions dans lesquelles **la DGCCRF recourt à l'autorité judiciaire pour faire cesser, sur internet, des infractions ou des manquements aux obligations prévues par le code de la consommation**² : ils ont restreint cette faculté aux seuls cas où les contenus violeraient des dispositions du code de la consommation ; ils ont également précisé que la demande vise à ce que le juge judiciaire prescrive – par des mesures « *proportionnées* »³ – **d'abord à l'hébergeur** de supprimer le contenu fautif, puis, à défaut, au fournisseur d'accès à internet de filtrer ce contenu (**alinéa 39**).

Ils ont prévu que **les sanctions prononcées par la DGCCRF en cas de manquement aux obligations d'information du consommateur**⁴, **ou contre les clauses abusives** dans un contrat entre un consommateur et un professionnel⁵, **sont susceptibles d'un recours devant le juge judiciaire** ; ce recours n'est pas suspensif, mais le juge peut suspendre la sanction contestée lorsque l'urgence le justifie et que son exécution risque de porter une atteinte grave et manifestement excessive à l'une des parties (**alinéas 47 à 49**)⁶.

Ils ont précisé que la DGCCRF, lorsqu'elle ordonne l'amende, émet un titre de perception et que celui-ci permet le recouvrement de l'amende par le comptable public dans les conditions de droit commun (**alinéa 50**)⁷.

Les députés ont également instauré un régime de prescription pour les manquements sanctionnés par les nouvelles amendes administratives introduites par cet article. Ce nouveau régime s'inspire des délais retenus en matière de prescription de l'action publique et il est **proportionnel** au montant de l'amende administrative encourue : **un an** lorsque l'amende encourue est inférieure à 1 500 euros, **trois ans** lorsqu'elle est supérieure à ce seuil (**alinéa 51**)⁸.

Les députés ont prévu que, dans la recherche des infractions ou des manquements aux obligations mentionnées à l'article L. 141-1 du code de la consommation, **les enquêteurs de la DGCCRF peuvent ne pas décliner leur qualité** lorsque la preuve de l'infraction ou du manquement ne peut être rapportée par un autre moyen (**alinéa 54**)⁹.

Enfin, dans un nouveau **X**, ils ont habilité les agents de la DGCCRF à rechercher les « **manquements** » et non pas seulement les « **infractions** » aux règles de valorisation des produits agricoles, forestiers ou alimentaires et des produits de la mer (**alinéa 60**)¹⁰.

¹ Amendement de M. Yannick Paternotte et dix-neuf de ses collègues.

² Amendement de Mme Laure de la Raudière.

³ Amendement de M. Lionel Tardy.

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

⁵ Article L. 132-3 nouveau du même code.

⁶ Amendement de MM. Daniel Fasquelle, rapporteur, et Serge Poignant.

⁷ Amendement de M. Daniel Fasquelle.

⁸ Amendement de M. Lionel Tardy.

⁹ Amendement de M. Daniel Fasquelle, rapporteur.

¹⁰ Amendement de MM. Daniel Fasquelle, rapporteur, et Lionel Tardy.

IV. La position de votre commission

Votre commission soutient **le renforcement des pouvoirs de la DGCCRF et celui de l'action juridictionnelle des associations de consommateurs** : cet article 10 représente l'un des principaux apports de ce texte.

Cette avancée pour la protection des consommateurs, cependant, **n'est pas incompatible avec l'introduction dans notre droit d'une action de groupe** puisque le renforcement de l'action contre les clauses abusives ne vise pas directement **la réparation du préjudice**. Dans ces conditions, votre commission a cherché à améliorer la rédaction de cet article, tout en lui adjoignant, dans un article additionnel, une action de groupe « à la française », c'est-à-dire suffisamment encadrée pour éviter des dérives constatées dans d'autres pays.

Tout en acceptant donc l'économie générale de cet article, **vostra commission a adopté neuf amendements – dont deux rédactionnels – tous présentés par Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure pour avis de la commission des lois.**

• Les habilitations nouvelles de la DGCCRF, bienvenues, risquent de rester lettre morte si les moyens de cette administration ne suivent pas

Si certaines habilitations, en donnant une base légale à des pratiques actuelles, rationalisent utilement l'intervention de la DGCCRF, d'autres représentent des charges nouvelles. C'est même la conséquence de la méthode que le Gouvernement affiche, consistant à agir d'abord là où les plaintes sont les plus nombreuses : l'article 10 habilite la DGCCRF à intervenir dans des secteurs où elle aura de l'activité et où les comportements ne changeront pas du seul fait de l'annonce qu'un contrôle est désormais possible.

– Certaines habilitations consacrent des pratiques actuelles ou ne représentent pas de charges supplémentaires.

L'habilitation à contrôler l'application des **règles d'accueil dans un établissement médicosocial** a été utilement précisée par les députés : les agents de la DGCCRF contrôleront seulement les dispositions relatives au livret d'accueil dans ces établissements et à la présence dans ce livret d'une charte des droits et libertés que la personne accueillie pourra faire valoir.

Dans un autre registre, **le contrôle des règles de collectes et de traitement des données personnelles** fixées par la loi « informatique et libertés » de 1978 ne devrait pas représenter une charge supplémentaire pour la DGCCRF : dans le cadre du contrôle de la vente à distance, ses agents en constatent déjà les manquements – et c'est parce qu'ils n'y sont pas habilités formellement que la CNIL, qu'ils informent cependant, doit refaire le contrôle

pour que le constat soit valide. Dès lors, l'habilitation de l'alinéa 52 rationalise utilement l'action publique¹.

La même remarque vaut **pour le contrôle de la liste de pièces que le bailleur ne peut pas demander au candidat à la location** : la charge de travail pour la DGCCRF n'est pas augmentée de façon sensible.

– D'autres habilitations représentent des charges nouvelles.

Le contrôle des manquements aux articles 18 à 18-2 de la loi du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis, se traduira ainsi par une charge nouvelle conséquente. L'intention est certes louable de faire entrer l'ensemble des **obligations légales des syndics de copropriété** dans le champ du contrôle de la DGCCRF. Cependant, si ces articles contiennent des obligations correspondant à des actes qui sont aisément – et rapidement – vérifiables², les deux premiers alinéas de cet article 18-2 demandent une appréciation qualitative et une enquête véritable.

Il s'agit, en effet, de contrôler les missions principales confiées au syndic de copropriété : celle « *d'assurer l'exécution des dispositions du règlement de copropriété et des délibérations de l'assemblée générale* » (alinéa 1) et celle « *d'administrer l'immeuble, de pourvoir à sa conservation, à sa garde et à son entretien et, en cas d'urgence, de faire procéder de sa propre initiative à l'exécution de tous travaux nécessaires à la sauvegarde de celui-ci* » (alinéa 2) : comment imaginer que la DGCCRF pourrait se passer d'investigations pour en juger, sauf à risquer une forme d'arbitraire – d'autant plus que l'administration pourrait sanctionner le manquement par une amende administrative ?

Si votre commission n'a pas souhaité retirer ces deux premiers alinéas de l'habilitation, parce qu'ils visent les missions principales des syndics de copropriétés, **elle y trouve une raison supplémentaire pour s'inquiéter des moyens confiés à la DGCCRF.**

Le raisonnement est le même pour la possibilité nouvelle de contrôler les conditions d'exercice de **la profession de diagnostiqueur**, ou encore pour l'extension de l'habilitation à contrôler l'ensemble des règles issues de la loi « Lagarde » de juillet 2010 sur **le crédit à la consommation**. Le contrôle d'une profession est chronophage, surtout dans les premiers temps. Quant au crédit à la consommation, l'habilitation nouvelle porte sur des questions aussi

¹ *Votre rapporteur note que, dans cet alinéa, l'emploi du verbe « peuvent communiquer », plutôt que « communiquent », tient à ce que, s'agissant d'informations recueillies par la DGCCRF dans l'exercice de pouvoirs de police judiciaire, cette administration ne saurait être obligée de les communiquer.*

² *Par exemple celles d'établir et de tenir à jour le carnet d'entretien de l'immeuble, le budget prévisionnel, de faire voter tous les trois ans par l'assemblée générale la constitution de provisions pour charges, ou encore d'informer les copropriétaires des conditions d'accès aux réseaux de communication électronique.*

larges que la formation du contrat, le crédit gratuit ou encore le crédit immobilier.

Même chose, encore, pour l'habilitation à contrôler l'application de **quatre règlements européens en matière de transport** : ils contiennent des dispositions protectrices des consommateurs en matière d'indemnisation en cas d'annulation ou de retard, en matière d'informations précontractuelles, de protection des personnes handicapées ou à mobilité réduite, et de traitement des plaintes. Ces règlements font **obligation aux États de désigner une autorité administrative** pour en contrôler l'application et recevoir les plaintes des consommateurs : votre commission considère que **la DGCCRF est probablement l'autorité idoine**, étant habituée à diligenter des enquêtes. Cependant, **la méthode même choisie par le Gouvernement pour cette habilitation est contestable**. Sur le fond, d'abord : des articles de ces règlements dépassent les compétences de la DGCCRF, s'agissant par exemple d'apprécier la non-discrimination dans l'accès aux transports. **Ces règlements n'imposent pas aux États de désigner une autorité unique**, mais de choisir « la ou les autorités » les mieux à même d'en assurer le contrôle. Dès lors, il serait de bonne méthode que le Gouvernement précise les matières dont le contrôle relève de la DGCCRF et celles qui relèvent d'autres autorités administratives ou judiciaires.

Sur la forme, ensuite, le rattachement à l'article L. 113-3-1 est malvenu, puisque cet article nouveau a un objet différent¹.

En conséquence, sur proposition de Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure de la commission des lois, votre commission a adopté **un amendement** supprimant les alinéas 5 et 30, afin que le Gouvernement, d'ici la séance publique, propose une rédaction de cet article plus conforme.

– Des charges plus lourdes pour la DGCCRF, alors que ses moyens reculent : la DGCCRF joue un rôle majeur dans l'évolution du droit de la consommation et de la concurrence, car nos concitoyens, pleinement conscients de leur vulnérabilité en tant que consommateurs, souhaitent un droit protecteur au moment où l'offre de biens et de services, mais aussi les conditions mêmes de la consommation, changent rapidement. **Les obligations de contrôles se renforcent**, sous l'effet du droit interne² et plus encore du droit européen, alors que **le nombre de contrôles recule** (– 16 % entre 2006 et 2010) aussi bien que celui des établissements contrôlés (– 9,2 % entre 2007 et 2010).

Comment, dans ces conditions, ne pas s'élever contre la baisse continue des moyens d'action de la DGCCRF ? Dans son rapport pour avis sur la mission « Économie » du projet de loi de finances pour 2012,

¹ Il dispose que les manquements à l'obligation d'information précontractuelle sont sanctionnés par une amende administrative.

² A elle seule, l'application de la loi de modernisation de l'économie (LME) du 4 août 2008 mobilise 120 agents dans des « brigades LME ».

Mme Evelyne Didier, rapporteur pour avis, constatant que les missions s'adaptent aux moyens, s'inquiète de ce que « *les agents de la DGCCRF, moins nombreux et débordés, n'étant plus en mesure de donner aux contrôles les suites appropriées, sont contraints à l'indulgence* »¹.

Dès lors, **votre commission ne peut se satisfaire du discours lénifiant du Gouvernement**², qui feint de croire que l'administration peut toujours faire plus et mieux avec **moins d'effectifs** – qui auront **baissé de 15 % entre 2008 et 2012** – et de moyens budgétaires. En fait, les nouvelles missions confiées à la DGCCRF resteront lettre morte si les moyens ne suivent pas.

• **Les nouvelles sanctions administratives confiées à la DGCCRF, utiles, doivent trouver leur place dans notre organisation juridique.**

Cet article modifie sensiblement la capacité d'action de la DGCCRF par plusieurs mesures importantes, que votre commission accepte dans leur ensemble mais qu'elle a modifiées substantiellement, à l'initiative de la commission des lois, pour qu'elles trouvent leur juste place dans l'organisation de notre droit.

– Il s'agit d'abord d'un **nouveau pouvoir de sanction administrative reconnu à la DGCCRF**, aussi bien en matière d'information précontractuelle, que d'autres matières plus ponctuelles.

La DGCCRF pourra sanctionner les manquements à l'obligation générale d'information précontractuelle par une amende administrative de 3 000 euros pour une personne physique et de 15 000 euros pour une personne morale.

Cette sanction administrative confiée à la DGCCRF change la dimension même du contrôle de l'obligation d'information précontractuelle : actuellement, le professionnel s'expose à une sanction forte – l'annulation ou la réformation du contrat par le juge – mais qui est peu probable – il faut un procès – sauf quand il manque gravement à ses obligations, par exemple en omettant des informations essentielles, ce qui confine à la tromperie. Avec la sanction administrative confiée à la DGCCRF, le professionnel est exposé à une sanction plus faible - une amende – mais

¹ *Rapport pour avis de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, mission « Economie » du projet de loi de finances pour 2012, n°111, tome III.*

² *Devant l'Assemblée nationale, M. le ministre, tout en reconnaissant que les habilitations nouvelles donneront « du travail supplémentaire » à la DGCCRF, a estimé que « le basculement vers la sanction administrative fait que, dans le même temps, on allègera considérablement son travail de procédure ». En fait, la sanction administrative prend également du temps, et c'est surtout lorsque le procureur donne suite que les agents de la DGCCRF doivent mobiliser beaucoup plus de temps – mais cela ne concerne qu'un très petit nombre d'affaires, qui continueront de relever du pénal. Le respect du contradictoire, dans la sanction administrative, implique de passer un temps tout à fait comparable à celui d'un dossier d'instruction et il n'est pas certain que la gestion d'amendes nombreuses ne prennent pas plus de temps, globalement, que la transmission des dossiers au Parquet.*

bien plus probable et qui, de surcroît, peut intervenir pour des manquements de moindre ampleur puisque la sanction sera enclenchée par le contrôleur même, et non plus par le juge saisi par le consommateur.

Votre commission se félicite de ce changement important. L'information est devenue un critère déterminant de la confiance même des consommateurs. Les pouvoirs publics – en particulier le Parlement – s'engagent à rendre cette information plus claire et compréhensible, mais les mesures qu'ils prennent à cet effet ne sont pas toujours appliquées conformément à leurs attentes.

Les députés ont appliqué la même sanction en cas de **surtaxe du numéro de téléphone** mis à disposition du consommateur pour obtenir la bonne exécution de sa commande ou le traitement d'une réclamation. Votre commission salue cette initiative, qui aidera à poursuivre ce comportement peu respectable de professionnels très disponibles pour vendre des produits et tout à fait indisponibles une fois l'affaire conclue.

Votre commission s'est interrogée cependant sur le risque de voir la DGCCRF abuser de son nouveau pouvoir et sur l'opportunité de **plafonner le montant des amendes encourues** par le professionnel.

De fait, un tel plafond existe en droit pénal français, en application du non cumul des peines : lorsque plusieurs peines se cumulent, seule s'applique la peine la plus forte¹. Ce principe n'existe pas en matière contraventionnelle : en cas de multiples manquements ou d'infractions relevant du contraventionnel, plusieurs amendes peuvent être cumulées – l'exemple le plus courant étant peut-être celui des contraventions au code de la route.

Votre commission n'a pas souhaité instaurer un tel plafond en matière contraventionnelle pour la majeure partie des amendes administratives introduites par ce texte. Cependant, il lui est apparu acceptable, sur proposition de la commission des lois, d'introduire **un plafonnement pour les amendes les plus élevées**, au dessus de 3 000 euros pour une personne physique et de 15 000 euros pour une personne morale. Le montant de ces amendes les rapproche des sanctions pénales et il serait paradoxal, si l'administration pouvait multiplier ces amendes sans plafonnement pour des manquements ou des infractions répétés, que la sanction administrative devienne bien plus sévère que la sanction pénale, tout en étant bien moins protectrice pour le justiciable.

En conséquence, elle a adopté **un amendement** de Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure de la commission des lois, disposant que l'article 132-4 du code pénal est applicable aux amendes administratives prononcées par la DGCCRF, dès lors que leur montant excède 3 000 euros pour les personnes physiques et 15 000 euros pour les personnes morales.

¹ L'article 132-4 du code pénal dispose 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 de plus élevé ».

La question de la proportionnalité des peines se pose également en cas de **cumul entre une sanction pénale et une sanction administrative**. Ce cumul, qui restera assez rare, existe dans d'autres domaines sans que cela ne pose de problème grâce au dialogue des juges. Cependant, votre commission a adopté **un amendement** de Mme Nicole Bonnefoy, précisant qu'en cas de cumul d'une amende pénale et d'une amende administrative, le montant global des amendes ne peut dépasser le montant le plus élevé de l'une des deux : c'est cohérent avec la jurisprudence constitutionnelle¹.

Ces précisions importantes paraissent ainsi de nature à ce que les nouvelles sanctions administratives confiées à la DGCCRF trouvent leur juste place dans notre droit. Votre commission mesure le caractère novateur du plafonnement des sanctions administratives, qu'elle regarde comme un progrès du droit, tout en se félicitant de ce que les outils mis en place par ce texte pour faire cesser le plus rapidement les comportements illicites, gardent toute leur efficacité (en particulier la sanction du non respect de l'injonction, présenté ci-après).

Votre commission a encore suivi Mme Nicole Bonnefoy en adoptant son **amendement** prévoyant **la publication de la sanction administrative** une fois devenue définitive. C'est encore une innovation, très intéressante, qui permettra aux consommateurs d'être informés des agissements illicites des professionnels sanctionnés et qui donnera ainsi toute sa force à la sanction administrative.

Elle salue, enfin, la possibilité pour les agents habilités de la DGCCRF **de ne pas décliner leur identité** dans le cadre de leur activité d'enquête et de contrôle et leur faculté nouvelle de **recevoir du juge des commissions rogatoires**.

– Il s'agit, ensuite, de **la sanction du non respect de l'injonction prononcée par la DGCCRF**. Lorsque le professionnel n'a pas déféré à l'injonction dans le délai imparti, la DGCCRF peut prononcer une amende administrative dont le plafond est fixé à **la moitié de celui de la peine encourue** par le manquement ou l'infraction qui est à l'origine de l'injonction. Les députés y ont ajouté la possibilité pour la DGCCRF d'assortir son injonction **d'une mesure de publicité**.

L'injonction prend donc, elle aussi, une tout autre dimension. Alors qu'aujourd'hui, la DGCCRF enjoint au professionnel de mettre fin à une pratique illicite et transmet son procès-verbal de constat au procureur, qui décide de l'opportunité des poursuites, elle pourra désormais assortir son injonction d'une amende et d'une mesure de publicité : **l'action est plus immédiate et assortie de la menace d'une publicité**, ce qui conduira bien

¹ Dans sa décision n° 97-395 du 30 décembre 1997, le Conseil constitutionnel considère 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 » (Considérant 41).

plus efficacement le professionnel à cesser son comportement illicite, indépendamment des suites données à l'action judiciaire.

Ce changement est particulièrement important pour les comportements illicites les moins « graves » : lorsque le délit est important, le juge poursuit évidemment – mais pour les comportements relevant du contraventionnel, l'injonction peut rester aujourd'hui lettre morte, indépendamment du pouvoir de transaction reconnu à la DGCCRF, sous le contrôle du juge.

Votre commission se félicite de ce changement important, qui donne bien plus de force aux dispositions du code de la consommation visées.

Elle s'est interrogée, cependant, sur les **risques de décalages** qui pourraient survenir **entre le contentieux**, confié au juge **administratif**, de la sanction du non respect de l'injonction, et le contentieux de l'infraction ou du manquement ayant déclenché l'injonction, confié au juge **judiciaire**. Un professionnel pourrait effectivement ne pas respecter l'injonction ni s'acquitter de l'amende au motif qu'il conteste, au fond, le caractère illicite de son comportement. Un conflit pourrait dès lors survenir entre l'interprétation donnée par le juge du fond et le juge de la sanction administrative.

Par souci de cohérence, et quoique votre rapporteur fasse confiance au dialogue entre les juges, votre commission a, sur proposition de Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure de la commission des lois, adopté **un amendement** confiant au **juge judiciaire** le contentieux des injonctions prises par la DGCCRF en matière de clauses abusives ou d'information précontractuelle sur les caractéristiques essentielles du produit.

– S'agissant du recours à l'autorité judiciaire pour faire cesser, **sur internet**, des infractions ou des manquements aux obligations prévues par le code de la consommation, **vosre commission se satisfait, sur le fond, de la rédaction issue de l'Assemblée nationale**. Le projet de loi se contente de donner à la DGCCRF le pouvoir de saisir le juge, ce qui est reconnu à n'importe quel citoyen, sans conférer un pouvoir nouveau au juge. Les députés ont utilement précisé l'ordre que le juge doit suivre pour faire cesser le comportement illégal : il demande à l'hébergeur de supprimer le contenu fautif, **puis, à défaut**, au fournisseur d'accès à internet de filtrer ce contenu. Dans ces conditions, le blocage n'interviendrait qu'en dernier recours.

Cependant, les députés ont étendu le champ des infractions et manquements aux violations de l'ensemble du code de la consommation alors que ce même code, à l'article L. 141-1, énumère limitativement les domaines dans lesquels la DGCCRF est habilitée à rechercher et constater des manquements et des infractions. En conséquence, sur proposition de la commission des lois, votre commission adopté **un amendement** pour restreindre à ces matières énumérées à l'article L. 141-1 le champ de l'action judiciaire de la DGCCRF contre les hébergeurs de site internet et les fournisseurs d'accès.

• **Le renforcement de l'action contre les clauses abusives, utile, ne remplace pas l'introduction dans notre droit d'une action de groupe.**

Votre commission salue les deux changements importants et complémentaires contre les clauses abusives :

– **l'office du juge** : le juge écarte d'office l'application d'une clause dont le caractère abusif ressort du débat ;

– **l'effet erga omnes** de l'action en suppression des clauses abusives déjà reconnue aux associations agréées et à la DGCCRF.

Cet « arsenal » sera utile contre les clauses abusives qui ont la vie trop longue dans notre droit en raison même des règles actuelles : de trop nombreuses clauses abusives demeurent parce que les consommateurs, voire des entreprises, en ignorent le caractère abusif et parce que, pour les annuler, il faut qu'une action soit conduite spécifiquement contre elles. Même si depuis 2001¹, les associations agréées se sont vu reconnaître un pouvoir d'action en suppression contre les clauses abusives, cette action est limitée aux contrats dont elles saisissent le juge : des clauses abusives, présentes dans des contrats identiques mais liant d'autres personnes, subsistent alors même qu'elles ont été déclarées abusives. **La réforme introduite par cet article contre les clauses abusives est donc particulièrement bienvenue.**

La « chasse » aux clauses abusives change donc elle aussi de dimension : on passe d'un régime de poursuites ponctuelles, qui laisse subsister bien trop de clauses abusives dans les faits, à un dispositif autorisant une éradication complète, chaque fois qu'une clause est qualifiée d'abusives, assorti d'un risque pour le professionnel de se voir infliger une amende administrative si la clause est sur la « liste noire » et, surtout, de se voir ordonner d'en informer à ses frais les consommateurs – votre commission ne doute pas que cette mesure de publication sera particulièrement efficace.

Le projet de loi, cependant, a prévu de limiter le nombre de tribunaux appelés à connaître le contentieux de l'action en suppression de clauses abusives : il est confié aux tribunaux de grande instance et, dans les matières qui relèvent de leur compétence, à des tribunaux d'instance spécialement désignés par décret.

La spécialisation limite certainement le risque de divergences d'interprétation et facilite la coopération entre les juges, mais il ne faudrait pas que l'éloignement du tribunal décourage les consommateurs de poursuivre. Cependant, le contentieux d'espèce n'est ouvert qu'à la DGCCRF et à dix-sept associations agréées, qui couvrent toutes le territoire national. Dès lors, la spécialisation ne risque pas de décourager ces associations à poursuivre. En conséquence, **votre commission a accepté ce principe de spécialisation, en**

¹ Ordonnance n°2001-741 du 23 août 2001 transposant la directive 98/27/CE du 19 mai 1998 relative aux actions en cessation en matière de protection des consommateurs. Cette directive a été abrogée par la directive 2009/22/CE du 23 avril 2009 relative aux actions en cessation en matière de protection des intérêts des consommateurs.

comptant sur la coopération entre juges pour éviter les divergences d'interprétation.

Cependant, votre commission, après en avoir débattu, a également estimé que **cet « arsenal » n'est en rien incompatible avec l'introduction dans notre droit d'une action de groupe** : le souci de réparation invite même à conjuguer une action de groupe à ces nouvelles mesures contre les clauses abusives.

Sur le principe, d'abord, le nouvel « arsenal » contre les clauses abusives laisse entière la question de **la réparation**. En pratique, ensuite, votre commission est convaincue qu'une action de groupe suffisamment encadrée ne présente pas les inconvénients que le Gouvernement en prédit. C'est pourquoi, sur proposition de la rapporteure pour avis de la commission des lois, votre commission a adopté **un chapitre supplémentaire dans le projet de loi introduisant une action de groupe « à la française »**.

<p>Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.</p>
--

Article 10 bis A

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

**Conditions d'autorisation temporaire d'occupation du domaine public
pour la vente au déballage de fruits et légumes**

Commentaire : cet article accorde une autorisation tacite d'occupation temporaire du domaine public faute de réponse du maire sous trois jours ouvrés, pour les ventes au déballage de fruits et légumes frais.

I. Le droit en vigueur

Les ventes au déballage constituent une dérogation au droit commun du commerce. **Elles permettent d'installer un espace de vente pour une durée limitée sur des espaces publics ou privés non prévus habituellement pour la vente**, c'est-à-dire en dehors des magasins.

Le régime des ventes au déballage a été simplifié par l'article 54 de la loi précitée du 4 août 2008 de modernisation de l'économie (LME), qui a remplacé le régime d'autorisation par le préfet ou par le maire (selon la surface des espaces de vente), qui prévalait antérieurement pour ces ventes,

par un régime de **simple déclaration préalable au maire de la commune concernée**.

Outre la déclaration, dans sa nouvelle rédaction, l'article L. 310-2 du code de commerce soumet les ventes au déballage à plusieurs restrictions :

– une **restriction de durée** : ces ventes ne peuvent être effectuées sur un même lieu que pour deux mois au maximum par année civile. Un régime dérogatoire plus favorable existe pour les fruits et légumes qui peuvent faire l'objet de vente au déballage en période de crise conjoncturelle et en période de pré-crise sans limitation de durée. Ces périodes ne sont pas non plus prises en compte dans le calcul des deux mois ;

– une **restriction quant à la qualité des vendeurs** : les particuliers ne peuvent participer aux ventes au déballage que deux fois par an et pour la vente d'objets personnels, dans le cadre de brocantes.

L'article L. 310-2 du code de commerce ne précise pas qu'il existe en pratique une autre condition pour que la vente au déballage soit possible. Lorsqu'elle a lieu sur l'espace privé (par exemple un parking de supermarché), il est nécessaire d'obtenir l'autorisation du propriétaire. **Lorsqu'elle est organisée sur l'espace public, il est nécessaire d'obtenir une autorisation d'occupation temporaire du domaine public**, qui relève des pouvoirs de police du maire, en vertu des articles L. 2212-2 et suivants du code général des collectivités territoriales.

II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Constatant que les délais de réponses des maires aux demandes d'autorisation d'utilisation temporaire du domaine public étaient parfois trop longs, bloquant en pratique la possibilité de réagir vite en organisant des ventes au déballage urgentes en situation de crise conjoncturelle sur les fruits et légumes, M. Lionel Tardy a présenté à l'Assemblée nationale un amendement prévoyant que **cette autorisation serait réputée acquise, faute de réponse du maire sous trois jours ouvrés**.

Le dispositif adopté par les députés introduit une double sécurité :

– d'une part, **les seuls lieux concernés sont ceux habituellement affectés par la commune aux foires et marchés** ;

– d'autre part, **l'autorisation tacite ne vaut que pour les ventes au déballage de fruits et légumes frais**. Notons que l'article R. 310-8 du code de commerce prévoit déjà un régime exceptionnel pour la déclaration préalable de vente au déballage concernant les fruits et légumes. En effet, le droit commun des ventes au déballage exige une déclaration au maire 15 jours avant la date de la vente, voire encore plus tôt si les délais d'obtention d'autorisation d'utilisation du domaine public sont plus longs. Or, le même article R. 310-8 du code de commerce exonère de délai les ventes concernant les fruits et légumes frais soit en période de crise conjoncturelle constatée en application

de l'article L. 611-4 du code rural et de la pêche maritime par arrêté conjoint du ministre chargé de l'économie et du ministre chargé de l'agriculture, soit en période de pré-crise, constatée par décision conjointe du ministre chargé du commerce et du ministre chargé de l'agriculture, après consultation de l'interprofession compétente.

Par ailleurs, le deuxième alinéa de l'article adopté par l'Assemblée nationale a rappelé dans le code de commerce la nécessité pour les ventes au déballage d'obtenir, le cas échéant, c'est-à-dire lorsque la vente est effectuée sur le domaine public, une autorisation d'occupation temporaire du domaine public.

III. La position de votre commission

Votre commission partage le souci des députés de faciliter sur le plan pratique les opérations de vente au déballage de fruits et légumes en situation de crise conjoncturelle.

Comme la commission des lois, votre rapporteur estime cependant dangereuse la solution consistant à donner une autorisation tacite. En effet, le maire doit pouvoir conserver la maîtrise des conditions d'une telle autorisation (horaires, délimitation précise des lieux d'installation). Il doit pouvoir organiser par exemple la coexistence sur le marché des commerçants habituels et des personnes venant effectuer la vente au déballage de fruits et légumes.

C'est pourquoi deux amendements identiques avaient été déposés par votre rapporteur et par Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure de la commission des lois, afin de raccourcir encore les délais pour les maires à trois jours francs. Faute de réponse dans ce délai, la demande serait réputée rejetée, ouvrant la possibilité de recours gracieux et juridictionnels, notamment en référé.

Votre commission n'a pas suivi les rapporteurs, estimant, comme le Gouvernement, que l'urgence qu'il y avait à vendre rapidement des fruits et légumes frais concernés par une situation de crise justifiait une procédure totalement exorbitante du droit commun.

Votre commission a adopté cet article sans modification.

Article 10 bis B

(Article L. 441-3-1, L. 442-6 et L. 470-7-2 [nouveau] du code du commerce)

Création d'une sanction administrative en cas de vente entre professionnels de fruits et légumes frais sans bon de commande

Commentaire : cet article créé une sanction administrative en cas de non respect de l'article L. 441-3-1 du code du commerce qui interdit la circulation de cargaisons de fruits et légumes frais sans bon de commande ni contrat.

I. Le droit en vigueur

L'article L. 441-3-1 du code du commerce dispose qu'à l'exception des produits destinés à être vendus en ferme sur un marché physique de gros par le producteur ou l'organisation de producteurs, **les fruits et légumes frais destinés à la vente ou à la revente à un professionnel** établi en France doivent, lors de leur transport sur le territoire national, y compris dans l'enceinte des marchés d'intérêt national, **être accompagnés d'un bon de commande** établi par l'acheteur **ou d'un contrat** passé avec le commissionnaire ou le mandataire¹.

Introduit par la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche, cet article répond à un **objectif de transparence des transactions commerciales** : il applique à cette vente spécifique de fruits et légumes frais entre professionnels le régime de la facturation défini, à l'article L. 441-3 du même code, pour l'achat de tout produit par un professionnel. Au-delà de l'objectif de transparence, cette disposition a été mise en place pour mettre fin à la pratique consistant à écouler des stocks de fruits et légumes frais excédentaires à bas prix, ce qui contribue à faire effondrer les cours, notamment sur les marchés d'intérêt national.

L'article L. 442-6 du code du commerce, au 12° du I, engage la responsabilité de tout vendeur qui ne joint pas aux fruits et légumes frais destinés à la vente à un professionnel, le bon de commande ou le contrat de vente.

¹ Cet article précise que le bon de commande doit mentionner le nom des parties, leur adresse, la date de la commande, la quantité, les modalités de détermination du prix et la dénomination précise des produits. Et que le contrat doit mentionner le nom des parties, leur adresse, sa date, son objet ainsi que les conditions de fixation du prix payé au fournisseur et de rémunération du commissionnaire ou du mandataire.

II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

A l'article L. 441-3-1 du code du commerce, les députés ont instauré, sur proposition du Gouvernement, une amende administrative en cas de manquement à l'obligation d'accompagner les fruits et légumes destinés à la vente d'un bon de commande ou d'un contrat. Cette amende ne peut être supérieure à 15 000 euros pour une personne physique et à 75 000 euros pour une personne morale. Ce montant peut être porté au double « *en cas de répétition du manquement dans un délai de deux ans* ». Le montant maximum de l'amende est ainsi fixé au même niveau que celui défini par l'article L. 631-25 de code rural et de la pêche maritime pour les manquements à l'obligation de proposer un contrat.

Les députés ont inséré également un article L. 470-7-2 dans le code de commerce, précisant que la DGCCRF est compétente pour prononcer la nouvelle amende. Les modalités de cette sanction administrative sont précisées : l'autorité administrative constate, par procès-verbal, le manquement à l'obligation ; un double de ce procès-verbal est notifié à la personne concernée, qui peut présenter ses observations dans un délai d'un mois ; après ce délai, l'autorité administrative peut, par décision motivée, ordonner le paiement de l'amende ; la personne concernée est informée de sa faculté de former un recours de pleine juridiction contre cette décision.

III. La position de votre commission

Votre commission comprend et partage l'objectif consistant à **donner plus de force à l'obligation d'accompagner toute circulation de cargaisons de fruits et légumes frais sur le territoire national d'un bon de commande ou d'un contrat**, obligation posée par la LMAP. Un dispositif de sanction de la méconnaissance de cette obligation est donc nécessaire.

Les professionnels concernés, expéditeurs, grossistes et commerçants en fruits et légumes frais ont soulevé les difficultés techniques qu'ils rencontrent pour joindre les bons de commande complets ou les contrats aux cargaisons. Mais ces difficultés ne sont sans doute pas insurmontables avec les moyens techniques qui existent aujourd'hui.

L'importance de la sanction justifie cependant que la portée de l'obligation posée par l'article L. 441-3-1 du code du commerce soit précisée. Votre commission a donc adopté un **amendement** modifiant cet article pour n'obliger à disposer du bon de commande ou du contrat qu'en accompagnement de cargaisons de produits conditionnés, partant d'une station de conditionnement vers un lieu de vente. **Concrètement, il s'agirait de faire une exception pour les livraisons effectuées par les agriculteurs auprès de leur coopérative ou de leur station.**

Cet amendement satisfaisant, sur ce point, celui déposé par la commission des lois, a aussi précisé que la sanction de 75 000 euros d'amende

serait une sanction pénale, eu égard à son importance, dépassant probablement la valeur des cargaisons.

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 10 bis C

(Articles L. 214-1 et L. 221-10 du code de la consommation)

Compétence consultative de l'Agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail

Commentaire : cet article étend l'obligation de consulter l'Agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES).

I. Le droit en vigueur

L'article L. 214-1 du code de la consommation réserve à un décret en Conseil d'État le soin de déterminer les mesures propres à assurer le respect des obligations générales de conformité et de sécurité des produits et des services, à empêcher les fraudes et falsifications, ainsi qu'à fixer les pouvoirs d'enquête et de contrôle dans ces matières. Il précise les domaines dans lesquels l'intervention d'un décret en Conseil d'État est impérative¹.

L'article L. 221-10 du même code prévoit une consultation de l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS) et de l'ANSES pour les projets de décrets concernant **des produits** entrant dans leur champ de compétence.

¹ Par exemple : les modes de présentation et d'inscription sur les marchandises, la définition, la composition et la dénomination des marchandises, la définition et les conditions d'emploi des termes et expressions publicitaires dans le but d'éviter une confusion, les règles d'hygiène s'imposant aux exploitants du secteur alimentaire et du secteur de l'alimentation animale, les exigences de précision, de vérification et de prise en compte « des éléments significatifs du cycle de vie des produits dans l'élaboration des allégations à caractère environnemental ».

II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

A l'article L. 214-1, les députés¹ ont ôté « *la traçabilité des marchandises* » de la liste des matières imposant le recours à un décret en Conseil d'État.

A l'article L. 221-10, ils ont étendu la consultation de l'ANSES aux décrets comportant « *des dispositions visant à prévenir des risques sanitaires ou nutritionnels* ».

III. La position de votre commission

Votre commission approuve l'extension de la compétence consultative des agences prévue par cet article.

<p>Votre commission a adopté cet article sans modification.</p>
--

Article 10 bis D

(Article L. 221-11 du code de la consommation)

Mise en cohérence avec le droit européen

Commentaire : cet article met en cohérence l'article L. 221-11 du code de la consommation avec les procédures décisionnaires de l'Union européenne.

I. Le droit en vigueur

L'article L. 221-11 du code de la consommation confère à certaines « *décisions* » de la Commission européenne le pouvoir de déclencher une procédure exceptionnelle : en cas de danger grave ou immédiat pour la santé humaine, la santé animale ou l'environnement, le ministre de la consommation peut, pour une durée maximale d'un an, interrompre la fabrication, l'importation, l'exportation ou la mise sur le marché d'un produit, le retirer du marché ou le détruire, ou encore suspendre, dans les mêmes conditions, la prestation d'un service².

¹ Amendement de M. Daniel Fasquelle, rapporteur.

² Les « décisions » visées par cet article L. 221-11 sont des mesures d'urgence que la Commission européenne peut prendre en application de l'article 53 du règlement (CE) n° 178-2002 du 28 janvier 2002 et de la directive 2001/95 relative à la sécurité générale des produits.

Or, le traité de Lisbonne a modifié la procédure décisionnelle : au lieu de faire l'objet de « *décisions* » de la commission, de telles mesures relèvent désormais du « *règlement d'exécution* ».

II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Pour sécuriser juridiquement les mesures d'urgence que la Commission européenne peut prendre, les députés ont remplacé le mot de « *décisions* » par celui de « *mesures* »¹.

III. La position de votre commission

Votre commission se félicite de cette précision rédactionnelle, plus conforme au droit européen.

Votre commission a adopté cet article sans modification.

Article 10 bis E
(Article L. 312-9 du code de la consommation)

Liberté de choix d'une assurance garantissant un prêt

Cet article fait l'objet d'un examen par délégation de la commission des lois.

Votre commission a adopté cet article dans la rédaction proposée par la commission des lois.

¹ Amendement de M. Daniel Fasquelle, rapporteur.

Article 10 bis FA (nouveau)

(Article L. 133-26 du code monétaire et financier)

Encadrement des agios en cas de dépassement de découvert autorisé

Commentaire : cet article encadre les agios supplémentaires en cas de dépassement de découvert bancaire autorisé

I. Le droit en vigueur

L'article L. 133-26 du code monétaire et financier interdit au prestataire de services de paiement d'imputer des frais à l'utilisateur de services de paiement pour l'accomplissement de ses obligations d'information ou pour l'exécution des mesures correctives et préventives. Il précise que le montant des frais consécutifs à un incident de paiement autre que le rejet d'un chèque est plafonné dans des conditions fixées par décret, en fonction de la nature et du montant de l'incident, sans excéder en tout état de cause ce dernier montant.

Dans les faits, lorsqu'un paiement par carte bancaire entraîne ou aggrave un découvert non autorisé, les banques grèvent ce découvert d'un taux d'intérêt souvent proche du taux d'usure, tout en y ajoutant des frais dit « de forçage », dont le principal est la commission d'intervention, facturée en moyenne 8,5 euros par opération, ce qui aggrave le découvert.

Or, la Cour de cassation, dans un arrêt du 5 février 2008¹, a assimilé le paiement du dépassement de l'autorisation de découvert, à une nouvelle opération de crédit. Dès lors, la question se pose de savoir comment « facturer » ce dépassement, de manière à ne pas dépasser en particulier le taux d'usure.

II. Le texte adopté par votre commission

Sur proposition de M. Henri Tandonnet, votre commission a adopté **un amendement** complétant l'article L. 133-26 et précisant que, dans le cas où un paiement par carte bancaire entraîne ou aggrave un découvert non autorisé, les frais prélevés par l'établissement bancaire ne peuvent excéder le montant correspondant au taux effectif global du crédit que représente ce découvert non autorisé.

Votre commission a adopté cet article additionnel ainsi rédigé.

¹ *Chambre commerciale de la Cour de cassation - 5 février 2008 - N° de pourvoi 06-20783.*

Article 10 bis FB (nouveau)

(Article L. 313-6-1 [nouveau] du code monétaire et financier)

Information du consommateur en cas de rupture du contrat de crédit

Commentaire : cet article précise l'information que la banque doit délivrer au consommateur en cas de rupture du contrat de crédit.

I. Le droit en vigueur

Le code monétaire et financier ne précise pas les informations que l'établissement bancaire fournit en cas de recouvrement d'une créance bancaire consécutif à une rupture de contrat de crédit.

II. Le texte adopté par votre commission

Sur proposition de M. Henri Tandonnet, votre commission a adopté **un amendement** ajoutant une sous-section à la section du code monétaire et financier relatif aux crédits.

Il s'agit de préciser qu'en cas de rupture de contrat, l'établissement bancaire fait apparaître, dans le décompte de la somme qu'elle prétend recouvrir, le montant détaillé de la créance, comprenant le taux d'intérêt appliqué, la somme sur laquelle il s'applique, ainsi que la période sur laquelle ces intérêts sont décomptés.

Votre commission a adopté cet article additionnel ainsi rédigé.

Article 10 bis F

(Article L. 314-7 du code monétaire et financier)

Mise à disposition gratuite des commerçants d'un relevé récapitulatif annuel des frais facturés pour l'encaissement des paiements par carte

Commentaire : cet article oblige les opérateurs bancaires à informer chaque année leurs clients commerçants, gratuitement, des frais qu'ils leur facturent pour l'encaissement des paiements par carte bancaire.

I. Le droit en vigueur

L'article L. 314-7 du code monétaire et financier, dispose que le prestataire d'un service de paiement – cartes bancaires, en particulier – fournit gratuitement à son client les principales informations de gestion du service et qu'une fois par an, au mois de janvier, il lui communique un document récapitulant les sommes qu'il a perçues dans l'année précédente au titre de la gestion de ce service.

II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Les députés¹ ont complété l'article L. 314-7 du code monétaire et financier, en obligeant également l'opérateur bancaire à remettre sans frais à son client commerçant un relevé récapitulatif annuel retraçant **l'ensemble des postes de frais facturés** pour l'encaissement des paiements par carte bancaire. Ce document devra mentionner les modifications des conditions applicables intervenues dans l'année et les prestations non fournies par le prestataire. Le commerçant pourra demander une communication de ce récapitulatif à des échéances infra-annuelles, mais l'opérateur bancaire pourra alors lui en demander des frais.

III. La position de votre commission

La transparence des commissions bancaires devrait faciliter la comparaison du service offert par les différents organismes bancaires, mais aussi l'appréciation du simple service rendu par le paiement par carte bancaire. Les commerçants auront une meilleure connaissance de ce service et du prix payé pour l'acceptation d'un paiement par carte bancaire. Cette transparence est d'autant plus bienvenue que les conditions prévues par les contrats varient, dans leur tarification aussi bien que dans les prestations offertes.

Votre commission a adopté cet article sans modification.

¹ Amendement de Mme Françoise Branget, MM. Bernard Debré et Richard Mallié.

Article 10 bis G

(Article L. 213-2 du code de la route et article L. 141-1 du code de la consommation)

Interdiction des clauses prévoyant des frais pour la restitution de son dossier à l'élève d'une auto-école

Commentaire : cet article interdit aux auto-écoles de prévoir des frais pour la restitution de leurs dossiers à leurs élèves.

I. Le droit en vigueur

L'article L. 213-2 du code de la route dispose que les conditions et les modalités de l'enseignement de la conduite font l'objet d'un contrat écrit entre l'établissement d'enseignement et le candidat.

L'article L. 141-1 du code de la consommation est relatif aux pouvoirs d'investigation et de constat confiés aux agents de la DGCCRF.

II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Les députés¹ ont complété l'article L. 213-2 du code de la route, pour interdire, dans les contrats passés entre l'établissement d'enseignement et le candidat, « *la clause ayant pour objet ou pour effet de prévoir des frais pour la restitution de son dossier à l'élève* ».

Ils ont également, en complétant l'article L. 141-1 du code de la consommation, habilité les agents de la DGCCRF à rechercher et constater les infractions à cette règle nouvelle, et à enjoindre aux établissements de supprimer de leurs contrats cette clause devenue illicite.

III. La position de votre commission

Alors que les frais administratifs liés au changement d'auto-école sont peu élevés, certaines écoles demandent jusqu'à 250 euros pour la simple restitution du dossier. Votre commission se félicite que ces frais soient explicitement interdits.

Cependant, les élèves doivent être à jour du règlement des cours qu'ils ont pris. Il ne faudrait pas, en effet, que la possibilité de changer d'auto-école sans régler les cours déjà pris n'encourage la fraude. C'est pourquoi, votre commission a adopté, à l'initiative de votre rapporteur, **un amendement** précisant que l'élève doit être à jour du paiement des prestations effectuées. Lorsque les cours font l'objet d'un forfait, ce qui est souvent le cas pour les auto-écoles, le règlement s'entend au prorata des prestations effectuées.

¹ Amendement de M. Daniel Fasquelle, rapporteur.

La commission a également adopté un **amendement de cohérence rédactionnelle**.

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 10 bis H

(Articles L. 253-14 et L. 254-11 du code rural et de la pêche maritime)

Habilitation des agents de la DGCCRF à rechercher et constater les infractions concernant la mise sur le marché et l'utilisation des produits phytopharmaceutiques

Commentaire : cet article corrige une erreur matérielle introduite par une ordonnance du 15 juillet 2011 dans le code rural et de la pêche maritime.

I. Le droit en vigueur

Les articles L. 253-14 et L. 254-11 du code rural et de la pêche maritime, introduits par une ordonnance du 15 juillet 2011¹, habilite notamment les agents de la DGCCRF à rechercher et constater les infractions concernant respectivement la mise sur le marché et l'utilisation des produits phytopharmaceutiques, et le respect des conditions d'agrément pour la mise en vente, la vente ou la distribution à titre gratuit, l'application et le conseil à l'utilisation de ces mêmes produits.

Une erreur matérielle s'est cependant introduite dans la rédaction de ces articles : les pouvoirs d'enquête des agents concernés figurant aux chapitres V et VI de la partie visée du code de la concurrence, le renvoi aux seuls chapitres I à IV prive de toute efficacité les articles L. 253-14 et L. 254-11 du code rural et de la pêche maritime.

¹ Ordonnance n° 2011-840 du 15 juillet 2011 relative à la mise en conformité des dispositions nationales avec le droit de l'Union européenne sur la mise sur le marché et l'utilisation des produits phytopharmaceutiques.

II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Les députés¹ ont corrigé l'erreur matérielle du renvoi, en remplaçant la mention « IV » par « VI ».

III. La position de votre commission

Cette modification est bienvenue.

Votre commission a adopté cet article sans modification.

Article 10 bis I, J et K

(Articles L. 671-1, L. 671-3-1 [nouveau] et L. 692-2 [nouveau] du code rural et de la pêche maritime)

Amélioration de l'information de l'Observatoire des prix et des marges et renforcement des contrôles et sanctions pour mauvaise transmission ou absence de transmission d'informations à l'Observatoire

Commentaire : ces trois articles renforcent l'information de l'Observatoire des prix et des marges des produits alimentaires, en aggravant les sanctions qu'encourent les contrevenants en cas de refus de transmission de données ou de mauvaise transmission, et en mettant en place un mécanisme de contrôle de ces transmissions.

I. Le droit en vigueur

Existant de manière informelle depuis 2008, l'observatoire des prix et des marges (OPM) des produits alimentaires a été créé par l'article 19 de la loi du 27 juillet 2010 précitée de modernisation de l'agriculture et de la pêche (LMAP). Présidé depuis sa création par l'économiste Philippe Chalmin, il a pour mission, « *d'éclairer les acteurs économiques et les pouvoirs publics sur la formation des prix et des marges au cours des transactions au sein de la chaîne de commercialisation des produits alimentaires, qu'il s'agisse de produits de l'agriculture, de la pêche ou de l'aquaculture* », selon les termes de l'article L. 692-1 du code rural et de la pêche maritime.

¹ Amendement de M. Daniel Fasquelle, rapporteur.

Le secrétariat de l'OPM est assuré par FranceAgrimer, qui s'est vu doté par l'article L. 621-3 du même code d'une mission de transmission des informations nécessaires au travail de l'OPM.

La qualité de ses observations dépend en effet largement de la qualité des données fournies par les acteurs du monde économique : agriculteurs, transformateurs et distributeurs. La grande distribution est particulièrement visée puisque les grandes et moyennes surfaces (GMS) assurent 70 % de la distribution des produits alimentaires en France.

II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

A l'initiative de M. Christian Estrosi, qui avait par ailleurs déposé une proposition de loi dans le même esprit en juillet 2011¹, l'Assemblée nationale a ajouté trois articles au projet de loi, visant à renforcer l'information de l'OPM et à sanctionner les manquements aux obligations de transmission de ces informations.

L'**article 10 bis I** ajoute le refus de transmission ou la mauvaise transmission des informations nécessaires au travail de l'OPM à la liste des infractions que les services de contrôle figurant à l'article L. 671-1 du code rural et de la pêche maritime (agents de la DGCCRF, agents de FranceAgrimer, inspecteurs des services vétérinaires etc...) sont habilités à constater.

L'**article 10 bis J** instaure une sanction de 15 000 euros d'amende, en cas de non transmission ou de mauvaise transmission des informations nécessaires au travail de l'OPM. Cette sanction a fait l'objet d'intenses débats à l'Assemblée nationale, étant jugée trop faible pour les grands opérateurs de la distribution et trop importante pour les petits.

Votre rapporteur note qu'il existe déjà une amende administrative de droit commun en cas de non réponse aux enquêtes obligatoires au sens de la loi n° 51-771 du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière statistique. L'article 7 de ce texte prévoit en effet une amende qui peut s'élever au maximum à 3 000 euros. La LMAP a ajouté une publication par voie électronique de la liste des contrevenants en cas de non-réponse à une enquête obligatoire².

L'**article 10 bis K**, enfin, ajoute après l'article L. 692-1 du même code, relatif à l'OPM, un article L. 692-2 qui permet à FranceAgrimer de demander aux personnes physiques ou morales intervenant dans le champ de la distribution de produits alimentaires toute information sur les marges brutes et marges nettes qu'elles pratiquent.

¹ Proposition de loi n° 3696 visant à limiter les marges de la grande distribution, à renforcer le pouvoir d'achat et à améliorer l'information du consommateur, déposée le 1 juillet 2011 par M. Christian Estrosi.

² Article L. 621-8-1 du code rural et de la pêche maritime.

Lors des débats à l'Assemblée nationale, M. Christian Estrosi soulignait que cet amendement était nécessaire car l'OPM indiquait dans son rapport de juillet 2011 n'avoir « *pas eu accès aux informations sur les marges nettes* ». En réalité, il semblerait que l'accès aux marges nettes, plus significatives que les marges brutes car neutralisant les hausses de charges d'exploitation, est difficile pour des raisons essentiellement méthodologiques.

Pour autant, une disposition spécifique autorisant explicitement FranceAgrimer à demander des informations dans le cadre de sa mission d'alimentation en données de l'OPM reste utile, à condition d'identifier précisément les données concernées.

Un amendement de M. François Brottes a complété l'article 10 *bis* K en précisant que les modalités de calcul de la marge brute et de la marge nette seraient définies par décret.

III. La position de votre commission

La connaissance fine de la répartition de la valeur ajoutée à chaque étape de la chaîne alimentaire est essentielle à la compréhension du fonctionnement des filières. Établir cette traçabilité économique, du champ à l'assiette, constitue la mission principale de l'OPM.

Votre rapporteur est donc en accord avec l'esprit des trois articles ajoutés à l'Assemblée nationale. Toutefois, il est nécessaire d'en améliorer la lisibilité en **regroupant ces trois articles en un seul**, dans la mesure où ils traitent tous de la problématique de l'information de l'OPM. Votre rapporteur a donc proposé **un amendement de réécriture globale** de l'article 10 *bis* I, qui a été adopté par votre commission.

- Le 1^o de cet amendement reprend intégralement l'article 10 *bis* I voté par l'Assemblée nationale.

- Le 2^o conserve le nouveau dispositif d'amende prévu à l'article 10 *bis* J. Il ajoute aussi une peine complémentaire d'affichage public sur les lieux de vente du jugement de condamnation, aux frais du condamné. Un tel dispositif existe déjà, par exemple en matière d'usurpation d'une appellation d'origine contrôlée (AOC) ou d'une indication géographique protégée (IGP).

Votre rapporteur considère qu'il s'agit là d'une mesure **plus dissuasive** que l'amende pour les opérateurs importants de la distribution, dont l'image de marque vis-à-vis de leur clientèle revêt une grande importance, plus grande encore qu'une amende qui restera en tout état de cause faible par rapport à leur chiffre d'affaires.

- Le 3^o réécrit l'article L. 692-2 du code rural et de la pêche maritime tel que prévu par l'article 10 *bis* K. Curieusement, le pouvoir de demander des données aux fins d'analyse des marges par l'OPM n'avait été étendu qu'aux

personnes physiques et aux personnes morales intégrées dans des réseaux de distribution et liés au réseau par un contrat d'affiliation.

Par ailleurs, les notions de marges brutes et de marges nettes sont floues et sujettes à multiples interprétations.

Votre rapporteur a donc procédé à trois modifications au sein du 3° tendant :

– à **étendre l'obligation de répondre aux demandes d'information de FranceAgrimer à toutes les personnes physiques ou morales** intervenant dans la chaîne de commercialisation des produits alimentaires ;

– à préciser que les informations concernées sont les **données de comptabilité analytique** nécessaires à la connaissance statistique des montants moyens des différents types de coûts dans les secteurs d'activité étudiés. Les données concernées, leur mode de calcul et de présentation sont renvoyés à une instruction de l'Autorité des normes comptables ;

– à indiquer que **l'objectif de ce recueil de données est d'analyser et de diffuser les informations en cause.**

Par voie de conséquence, votre commission a supprimé les articles 10 *bis* J et 10 *bis* K, leurs dispositions ayant été intégrées à l'article 10 *bis* I.

Votre commission a adopté l'article 10 *bis* I ainsi modifié, et a supprimé en conséquence les articles 10 *bis* J et 10 *bis* K.

Article 10 bis L

Rapport au Parlement sur l'application de la réforme du crédit renouvelable

Commentaire : cet article prévoit que le Gouvernement remet un rapport au Parlement, en mars 2012, sur la réforme du crédit renouvelable.

I. Le droit en vigueur

L'article L. 311-16 du code de la consommation, introduit par la loi du 1^{er} juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation, définit et encadre le crédit renouvelable. Il précise en particulier que la durée d'un tel crédit est limitée à un an et que le prêteur doit indiquer, trois mois avant l'échéance, les conditions de reconduction du contrat.

II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Lors de l'examen du présent projet de loi, les députés ont proposé, aussi bien en commission qu'en séance publique, de modifier certaines dispositions de la loi du 1^{er} juillet 2010 précitée. Le Gouvernement et la majorité s'y sont systématiquement opposés, au motif que « *l'encre de cette loi ne serait pas sèche* ». Et le Gouvernement, en lieu et place de ces mesures, n'a concédé qu'un rapport au Parlement sur l'application de cette loi, à remettre pour mars 2012¹.

III. La position de votre commission

Votre commission estime que la question du crédit renouvelable constitue un sujet majeur devant être rapidement traité. La seule promesse d'un rapport d'application sur l'application de la réforme n'apparaît guère satisfaisante.

Votre commission a adopté cet article sans modification.

Article 10 bis M

Rapport au Parlement sur l'application de la législation en matière de commercialisation des contrats obsèques

Cet article fait l'objet d'un examen par délégation de la commission des lois.

Votre commission a adopté cet article dans la rédaction proposée par la commission des lois.

¹ Amendement de M. Brottes et des membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche.

Article 10 bis

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

**Sanction en cas de manquement à la réglementation
relative aux ventes avec primes**

Commentaire : cet article substitue une sanction administrative à la sanction pénale des manquements à la réglementation des ventes avec primes.

I. Le droit en vigueur

L'article L. 121-35 du code de la consommation interdit toute vente ou offre de vente d'un bien ou d'une prestation de service assortie d'un droit, à titre gratuit, d'une prime consistant en produits et services, sauf s'ils sont identiques à ceux que le consommateur achète. Cette interdiction vise à ce que le consommateur effectue son choix sans laisser son attention se détourner de l'objet principal de la transaction, mais également à ce que la concurrence s'exerce d'abord sur le prix et la qualité de cet objet, et non sur ses « à côtés ».

Cette interdiction ne vise cependant pas les cadeaux sans obligation d'achat, ou encore les rabais (« treize à la douzaine ») et les coupons de remise de prix. Ensuite, l'article L. 121-35 prévoit deux dérogations à l'interdiction de ces remises gratuites : les échantillons dûment marqués comme tels (« échantillon gratuit, ne peut être vendu ») et autres objets de menue valeur ; les objets et services qui présentent, pour les consommateurs, des avantages supérieurs aux risques qu'entraîne leur attribution gratuite et qui sont liés, dans les faits, à l'acte d'achat ou à l'usage du produit (par exemple, la mise à disposition d'un parking gratuit, le service après vente...).

II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Les députés¹, en introduisant un article L. 121-35-1 complétant la section 5 du chapitre 1^{er} du titre II du livre I^{er} du code de la consommation, ont remplacé la sanction pénale des ventes avec primes, par une sanction administrative confiée à la DGCCRF jusqu'à 3 000 euros pour une personne physique et 15 000 euros pour une personne morale.

¹ Amendement de Mme Laure de la Raudière.

III. La position de votre commission

Cette dépenalisation de la vente avec prime va dans le sens de l'efficacité, en particulier contre les infractions les moins graves. Le recours au juge est nécessairement plus long et il exige une procédure qui n'est pas toujours adaptée aux infractions commises. La commission a approuvé cet article.

Votre commission a adopté cet article sans modification.

Article 10 ter

(Article L. 121-85-1 [nouveau] du code de la consommation)

Sanction en cas de manquement à la réglementation relative aux contrats de service de communications électroniques

Commentaire : cet article crée un régime de sanctions applicables en cas de violation de certaines dispositions du code de la consommation relatives aux contrats de services de communications électroniques.

I. Le droit en vigueur

La section 1 du chapitre I^{er} du livre I^{er} du code de la consommation régit - à travers une quinzaine d'articles, L. 121-83 à L. 121-85, auxquels s'ajouteraient les articles 121-84-11 à L. 121-84-14 créés par l'article 3 du projet de loi, s'il était définitivement adopté - les contrats de services de communications électroniques.

Or, le non respect de ces mesures, importantes dans la mesure où elles énumèrent les obligations des opérateurs à l'égard de leurs clients, n'est pas sanctionné en l'état actuel du droit.

II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Issu d'une initiative de Mme Laure de La Raudière en commission des affaires économiques à l'Assemblée nationale, cet article tend à pallier l'absence de sanction pour les mesures prévues à la section 1 précitée.

A cet effet, il complète ladite section par un article L. 121-85-1 sanctionnant le manquement aux articles L. 121-83 à L. 121-84-15 d'une amende administrative d'un montant maximum de 3 000 euros pour une personne physique et 15 000 euros pour une personne morale.

III. La position de votre commission

Votre rapporteur approuve cet article qui apporte des garanties supplémentaires au consommateur.

Votre commission a adopté cet article sans modification.

Article 10 quater

(Article L. 141-3 du code de la consommation)

Transmission au tribunal de commerce de certaines informations par la DGCCRF

Cet article fait l'objet d'un examen par délégation de la commission des lois.

Votre commission a adopté cet article dans la rédaction proposée par la commission des lois.

Article 10 quinquies

(Article L. 211-17-1 [nouveau] du code de la consommation)

Disposition relative à la fourniture de services dans le secteur automobile

Commentaire : cet article interdit l'exonération de garantie, par les concessionnaires automobiles, des véhicules entretenus par des garagistes qui ne sont pas affiliés à la concession.

I. Le droit en vigueur

L'article L. 211-17 du code de la consommation dispose qu'en matière de garantie légale et de conformité, les conventions qui écartent ou limitent les droits du consommateur avant qu'il ait formulé des réclamations « *sont réputées non écrites* ».

II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Les députés¹ ont ajouté un article L. 211-17-1 au code de la consommation, interdisant l'exonération de garantie par les concessionnaires automobiles à l'égard des véhicules entretenus par des garagistes qui ne sont pas inscrits dans un réseau de concession. Désormais, il suffira que le véhicule ait été entretenu par un garagiste professionnel, quel qu'il soit, pour qu'il bénéficie de la garantie du réseau concessionnaire.

III. La position de votre commission

Cette précision va dans le sens de la liberté du choix du consommateur, sans compromettre la sécurité puisque les véhicules auront été entretenus par un garagiste professionnel.

Votre commission a adopté cet article sans modification.

Article 10 sexies

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

Possibilité offerte à la DGCCRF de recevoir des juges d'instruction des commissions rogatoires

Commentaire : cet article étend la possibilité pour les agents de la DGCCRF, spécialement habilités par le Garde des Sceaux, de recevoir des commissions rogatoires du juge d'instruction.

I. Le droit en vigueur

L'article L. 215-1 du code de la consommation dresse la liste des agents de l'État qualifiés à rechercher et constater les infractions aux règles relatives à la conformité et à la sécurité des produits et des services². Y figurent, aux côtés des agents de la DGCCRF, une trentaine d'autres catégories d'agents – par exemple les inspecteurs du travail, les médecins inspecteurs de santé publique, ou encore les inspecteurs des affaires maritimes.

L'article L. 450-1 du code de commerce autorise les juges d'instruction à donner commission rogatoire à des fonctionnaires de

¹ Amendement présenté par Mme Annick Le Loch et les membres du groupe SRC.

² Livre II du code de la consommation.

catégorie A spécialement habilités pour les enquêtes nécessaires à l'application des dispositions du code de commerce relatives à la liberté des prix et à la concurrence¹. Par extension, ces fonctionnaires peuvent recevoir commission rogatoire dans des enquêtes qui portent sur les dispositions du code de la consommation relatives à l'information des consommateurs, à la formation des contrats et sur l'endettement².

II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Les députés³ ont étendu la possibilité de recevoir des commissions rogatoires aux agents de catégorie A habilités à rechercher et constater les infractions relatives à la conformité et à la sécurité des produits et des services. Ces agents devront être spécialement habilités par le Garde des Sceaux, comme dans la procédure prévue en application de l'article L. 450-1 du code de commerce.

III. La position de votre commission

Le juge pourra demander aux agents de la DGCCRF d'instruire et surtout de rechercher des preuves dans des affaires relatives à la sécurité des produits et des services : cette extension est évidemment bienvenue, elle est dans l'intérêt des consommateurs. La question des moyens de la DGCCRF, cependant, n'en demeure pas moins posée.

En conséquence, votre commission a approuvé cet article.

<p>Votre commission a adopté cet article sans modification.</p>
--

Article 10 septies
(Article L. 215-3 du code de la consommation)

Possibilité offerte aux agents de la DGCCRF de relever l'identité de personnes contrôlées

Commentaire : cet article octroie aux agents de la DGCCRF la possibilité de relever l'identité d'une personne contrôlée, dans le cadre de la recherche d'infractions à la conformité et à la sécurité des biens et des services.

¹ Livre IV du code de commerce.

² Livres I et III du code de la consommation.

³ Amendement de M. Daniel Fasquelle, rapporteur.

I. Le droit en vigueur

L'article L. 215-3 du code de la consommation définit les pouvoirs d'enquête des agents habilités à rechercher et à constater les infractions à la conformité et à la sécurité des biens et des services.

II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Les députés¹ ont octroyé aux agents de la DGCCRF, parmi d'autres agents, la possibilité d'effectuer des relevés d'identité, prérogative accordée aux agents de la police judiciaire adjoints par l'article 78-6 du code de procédure pénale. Ils ont précisé qu'en cas de refus ou d'impossibilité pour la personne de justifier de son identité, l'agent en rend compte immédiatement à tout officier de police judiciaire ou de la gendarmerie nationale.

Cette possibilité est limitée aux domaines du livre II du code de la consommation : la conformité et la sécurité des produits et des services.

III. La position de votre commission

Les agents de la DGCCRF peuvent rencontrer des difficultés dans leurs enquêtes pour établir l'identité de contrevenants, en particulier lorsque les infractions se déroulent dans l'espace public : en cas de vente non réglementaire au déballage, par exemple, il devient impossible de poursuivre des contrevenants dont on ne connaît ni le nom ni l'adresse.

Dans ces conditions, la possibilité nouvelle reconnue à ces agents d'effectuer des relevés d'identité leur sera utile. Cette possibilité est parfaitement conforme à notre droit puisque les personnes pourront refuser, sans que l'agent puisse faire autre chose qu'en informer tout officier de police judiciaire ou de gendarmerie.

La commission a donc approuvé cet article.

Votre commission a adopté cet article sans modification.

¹ Amendement de M. Daniel Fasquelle, rapporteur.

Article 10 octies
(Article L. 215-3-1 du code de la consommation)

Possibilité offerte à la DGCCRF de communiquer des informations à l'Autorité de sûreté nucléaire ou à l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire

Commentaire : cet article autorise les agents de la DGCCRF à communiquer les informations recueillies dans leurs enquêtes à l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) ou à l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN).

I. Le droit en vigueur

L'article L. 215-3-1 du code de la consommation précise que les agents habilités à rechercher et constater des infractions à la conformité et à la sécurité des biens et des services peuvent s'échanger spontanément les informations et documents qu'ils détiennent ou recueillent dans leur enquête. Il ajoute que ces documents peuvent également être communiqués à la Commission européenne et aux États membres de l'Union européenne, sans préjudice du système d'information rapide¹.

II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Les députés ont précisé², à l'article L. 215-3-1, que les agents peuvent également communiquer leurs documents à l'ASN et à l'IRSN. Sont visées en particulier les informations recueillies dans le cadre de la surveillance du niveau de contamination radioactive des denrées alimentaires. La rédaction actuelle de l'article L. 215-3-1 limite la diffusion de ces informations aux seuls agents habilités à rechercher et constater des infractions à la conformité et à la sécurité des biens et des services.

III. La position de votre commission

Votre commission se félicite que la DGCCRF puisse désormais – en se fondant sur la loi – communiquer aux autorités en charge de la protection civile des populations, les informations directement utiles à ces autorités. Cet article renforce la sécurité de l'ensemble de la population ; votre commission l'a approuvé.

Votre commission a adopté cet article sans modification.

¹ Article 50 du règlement (CE) du 28 janvier 2002 susvisé relatives au système d'alerte rapide.

² Amendement de M. Daniel Fasquelle, rapporteur.

Article 10 nonies

(Articles L. 215-1-1 et L. 217-10 du code de la consommation)

Possibilité offerte aux agents d'exercer leurs pouvoirs d'enquête en matière de conformité et de sécurité sur l'ensemble du territoire national et sanction pénale en cas d'obstruction à leur action

Commentaire : cet article confère à l'ensemble des agents qui enquêtent en matière de conformité et de sécurité des biens et des services, une compétence à l'échelon du territoire national et sanctionne pénalement l'obstruction à l'action de ces mêmes agents.

I. Le droit en vigueur

L'article L. 215-1-1 dispose que « *les agents de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes* » peuvent exercer leurs pouvoirs d'enquête relative à la conformité et à la sécurité des biens et des services « *sur toute l'étendue du territoire national* ».

L'article L. 217-10 du même code prévoit des sanctions pénales contre « *quiconque aura fait obstacle à l'exercice des fonctions des agents de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes* ».

II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Les députés¹ ont, aux deux articles susmentionnés, remplacé la référence aux « *agents de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes* » par celle des « *agents mentionnés à l'article L. 215-1 du code de la consommation* ».

De fait, l'article L. 215-1 confie des pouvoirs d'enquête en matière de conformité et de sécurité à une trentaine de catégories d'agents publics, aux côtés des agents de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.

III. La position de votre commission

Cette extension est utile, dès lors que des agents d'autres corps de contrôle sont également compétents en matière de contrôle de conformité et de sécurité des produits et services – et que la nouvelle organisation des services de l'État regroupe plusieurs corps de contrôle dans des directions départementales interministérielles.

Votre commission a adopté cet article sans modification.

¹ Amendement de M. Daniel Fasquelle, rapporteur.

Article 10 decies

Désignation des représentants des consommateurs et des associations de consommateurs dans les commissions administratives consultatives

Commentaire : cet article réforme la procédure de désignation des représentants des consommateurs et des associations de consommateurs dans les commissions administratives consultatives, en systématisant l'avis du Conseil national de la consommation.

I. Le droit en vigueur

Les consommateurs sont représentés dans plus d'une centaine d'instances nationales aux caractéristiques très diverses¹, et dans d'innombrables instances locales. De fait, dans la plupart des domaines de l'activité administrative ayant un lien avec la consommation, les pouvoirs publics associent des représentants de consommateurs dans les commissions instituées pour permettre l'expression de points de vue indépendants ou encore garantir la transparence des décisions administratives.

Le Gouvernement a entrepris de rationaliser l'organisation de ces commissions : le décret du 8 juin 2006 relatif aux commissions administratives consultatives² en a supprimé un certain nombre, devenues inutiles, prélude à l'installation de nouvelles commissions³, auxquelles sont associés un plus grand nombre de représentants des consommateurs⁴.

Cependant, à l'exception du Conseil national de la consommation (CNC), aucune de ces commissions administratives consultatives n'a assez de sièges pour accueillir des représentants des dix-sept associations de consommateurs agréées au niveau national.

Actuellement, la procédure de désignation débute par un appel à candidatures auprès des membres du collège des consommateurs du CNC.

¹ Par exemple, le conseil national de l'alimentation, le conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire, les comités de filière de FranceAgriMer, le comité national pour la préservation de l'efficacité des antibiotiques vétérinaires, le comité économique, éthique et social du Haut conseil des biotechnologies, le conseil national du tourisme, la commission nationale des experts en automobile, le conseil supérieur de l'énergie, le comité national de l'eau, le conseil national des déchets, le comité de la médiation bancaire,...

² Décret n°2006-672 du 8 juin 2006 relatif à la création, à la composition et au fonctionnement des commissions administratives à caractère consultatif.

³ Par exemple, au cours des dernières années, la création de la Commission d'hébergement touristique marchand du GIE Atout-France, la Commission d'immatriculation des opérateurs de voyage et des sociétés de location des voitures avec chauffeur du même GIE, le conseil supérieur de la prévention des risques technologiques, le haut comité de la qualité des services de transport...

⁴ Dans le nouveau haut comité de la qualité des services de transport, par exemple, siègent 10 représentants titulaires et 10 représentants suppléants des associations de consommateurs.

Ensuite, ou bien le ministre choisit directement dans la liste des candidats : c'est le cas le plus fréquent ; ou bien il désigne le candidat que le collège des consommateurs du CNC lui propose, et il n'a pas d'autre choix, dans les faits, que de suivre cette proposition : il peut demander une seconde délibération, mais il est alors lié par le vote du CNC.

Ces modalités de désignation sont critiquées sur plusieurs points. Les représentants de certaines associations, minoritaires, mais très actives, sont rarement proposés par le CNC. Les associations familiales se plaignent également de n'obtenir le plus souvent que des postes de représentants suppléants des consommateurs dans ces commissions lorsque le CNC est consulté. Enfin, dans certains cas, des candidats n'ayant pas de qualification dans le champ de compétence de la commission sont proposés par le CNC, sans que le ministre puisse s'y opposer, sauf à demander à ce dernier une seconde délibération.

II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Sur proposition du Gouvernement, les députés ont réformé cette procédure de désignation en prévoyant un avis systématique du CNC, alors qu'aujourd'hui le ministre désigne sans le consulter, mais en prévoyant également que cet avis ne lie pas le ministre. Sur proposition de M. Lionel Tardy, les députés ont également prévu, par une seconde phrase à cet article, que « *les dispositions réglementaires relatives à la composition de ces commissions sont modifiées à cette fin* ».

III. La position de votre commission

Votre commission comprend l'économie générale de cette réforme, qui va dans le sens d'un dialogue constructif entre les pouvoirs publics et les consommateurs dans leur diversité.

De fait, les associations de consommateurs, surtout les plus petites, n'ont pas toujours le nombre de bénévoles – *a fortiori* de salariés – suffisant pour pouvoir répondre aux appels à candidature, et la césure des ressources disponibles entre les deux modes de désignation (par le ministre seul ; par le CNC) oblige à des arbitrages qui ne vont pas toujours dans le sens de l'intérêt général.

L'idée d'unifier la procédure de désignation paraît donc bienvenue, puisque **toutes les ressources disponibles seront mobilisables, au lieu d'être scindées en deux groupes**. De même, l'avis du CNC pour toutes les désignations **renforce-t-il la transparence, au bénéfice du pluralisme associatif**.

Cependant, tout en partageant cet objectif de rationalisation, votre commission remarque que cet article n'apparaît **pas utile**, puisque, dans la plupart des cas, c'est bien au **pouvoir réglementaire** de faire évoluer les

règles de désignation de ces commissions administratives consultatives. Pour ce qui concerne les quelques nominations relevant de la loi, qu'il faudrait modifier, le Gouvernement devrait les viser précisément et renvoyer le reste au décret.

En conséquence, elle a suivi la proposition de Mme Nicole Bonnefoy, au nom de la commission des lois, de supprimer cet article, à charge pour le Gouvernement de présenter une rédaction plus respectueuse du domaine de la loi, et plus précise, dans l'intérêt des consommateurs.

Votre commission a supprimé cet article.

Article 10 undecies
(Article L. 3262-7 du code du travail)

Dématérialisation des titres-restaurant

Commentaire : cet article ouvre la possibilité de dématérialiser les titres-restaurant.

I. Le droit en vigueur

Le titre-restaurant, instauré par une ordonnance du 27 septembre 1967¹, est un titre spécial de paiement remis par l'employeur aux salariés, qui existe uniquement en support papier. Sa dématérialisation devrait renforcer son attractivité.

L'article L. 3262-7 du code du travail dispose qu'un décret en Conseil d'État détermine les modalités d'application des règles relatives au titre-restaurant. Cet article précise que ce décret fixe en particulier : les mentions figurant sur les titres-restaurant ; les conditions de leur utilisation et de leur remboursement ; les règles de fonctionnement des comptes bancaires ou postaux affectés à l'émission de ces titres ; les conditions du contrôle de la gestion des fonds que l'émetteur des titres perçoit en contrepartie de la cession des titres.

¹ Ordonnance n° 67-830 du 27 septembre 1967.

II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Les députés¹ ont précisé que le décret susmentionné fixe également, « *lorsque ces titres sont stockés sous une forme électronique, y compris magnétique, les règles applicables au support de stockage et au dispositif de lecture de ce support* ». Les titres-restaurant existent uniquement sous la forme papier, sans que la loi le précise. La mention d'une forme électronique ouvre la possibilité de dématérialiser les titres-restaurant.

III. La position de votre commission

La dématérialisation des titres restaurant devrait en faciliter l'usage et la gestion, sans, d'après les informations recueillies par votre rapporteur, poser davantage de problème de sécurité qu'il en existe aujourd'hui avec la seule version papier. Dans ces conditions, votre commission approuve cet article.

Votre commission a adopté cet article sans modification.

Article 10 duodecies

(Articles L. 621-8-2 [nouveau], L. 654-21 à L. 654-23 du code rural et de la pêche maritime)

Contrôle administratif des données de prix transmises par les abattoirs

Commentaire : cet article réforme le système de contrôle des cotations dans les abattoirs.

I. Le droit en vigueur

L'article L. 621-8 du code rural et de la pêche maritime crée une obligation générale de transmission d'informations à FranceAgrimer, dans un but d'information sur l'état des marchés, qui pèse sur « *les producteurs, les négociants, les courtiers de marchandises, les agents commerciaux, les transformateurs, les importateurs et les exportateurs de produits agricoles et alimentaires* », les modalités précises selon lesquelles cette obligation pèse étant renvoyées au décret.

Au-delà de ce dispositif de portée générale, il existe un système de cotation sur le marché du bétail vif et de la viande, qui n'a pas changé

¹ Amendement de M. Jean-Louis Léonard.

fondamentalement depuis les années 1960. Encadré par la section 2 du chapitre IV du titre V du Livre VI du code rural et de la pêche maritime, il repose sur des relevés de prix dans une multitude de marchés aux bestiaux et abattoirs, effectués selon les modalités définies à l'article L. 654-22 du code rural et de la pêche maritime :

– **pour les animaux vivants, la cotation est établie sur les principaux marchés et lieux de production.** Concrètement, des commissions locales de cotation fonctionnent dans chacun des marchés aux bestiaux de référence (en viande bovine il existe 15 marchés de référence pour les gros bovins et 9 pour les veaux de 8 jours à 3 semaines). Elles remontent les données à FranceAgrimer, qui publie une cotation chaque semaine ;

– **pour les viandes, la cotation est établie à partir des données collectées dans les grands abattoirs-marchés** figurant à l'arrêté du 8 janvier 1964 et dans les **abattoirs représentatifs** inscrits au plan d'équipement en abattoirs publics, correspondant à 10 régions.

L'article L. 654-23 du code rural et de la pêche maritime institue pour sa part un **périmètre de protection autour des abattoirs**, empêchant la création ou l'extension d'établissements commerciaux en produits carnés provenant dudit abattoir. Ce périmètre de protection a autant un rôle économique de protection de l'exclusivité de l'abattoir pour la fourniture de viande en gros que de protection de l'hygiène.

II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Le système actuel de cotations ne répond plus aux attentes des professionnels. Il manque de fiabilité et représente mal le marché. Dans le cadre du processus de modernisation de la filière viande bovine discutée à l'automne 2010, la réforme des cotations dans les abattoirs a été accélérée.

Présentée au conseil spécialisé ruminants et équidés de FranceAgrimer le 31 mai 2011, la réforme du système des cotations prévoit le passage d'une cotation par région à une cotation par bassins en viande bovine, avec 4 bassins (Lille, Dijon, Rennes, Toulouse) au lieu de 10 régions, et 2 zones (Nord et Sud) pour les ovins au lieu de 4. Par ailleurs, le succès de la réforme réside dans la possibilité d'en contrôler l'application, afin de donner confiance aux professionnels.

Pour entrer en vigueur, cette réforme suppose donc des modifications législatives, que le Gouvernement a proposées aux députés lors de la discussion du projet de loi, à l'Assemblée nationale. Le présent article apporte une triple modification au droit existant :

1° Les **alinéas 2 à 5** précisent l'identité et l'étendue des pouvoirs de contrôle des agents chargés de s'assurer que les transmissions obligatoires d'informations à FranceAgrimer s'effectuent correctement.

Le **nouvel article L. 621-8-2 du code rural et de la pêche maritime** indique que cette mission de contrôle incombe à tous les agents énumérés à l'article L. 671-1 du même code. Ensuite, il indique que ce pouvoir de contrôle est un pouvoir sur pièce, et sur place de 8 heures à 20 heures, et au-delà ou en-deçà si une activité est en cours ou si le public est autorisé à pénétrer dans les installations concernées avant 8 heures ou après 20 heures.

Votre rapporteur note que ce nouvel article ne concerne pas uniquement le contrôle des cotations dans les abattoirs mais tous les contrôles pesant sur les acteurs devant transmettre des données à FranceAgrimer.

LES AGENTS DE CONTRÔLE RECONNUS PAR LE CODE RURAL ET DE LA PÊCHE MARITIME

L'article L. 671-1 du code rural et de la pêche maritime énumère l'ensemble des agents de l'État habilités à constater les infractions aux règles de transmissions d'informations en matière agricole. Il s'agit des agents de police judiciaire, des agents de FranceAgrimer, des agents des services déconcentrés du ministère de l'agriculture, des agents de la DGCCRF, des agents des services vétérinaires, listés à l'article L. 231-2 du code rural et de la pêche maritime, des agents chargés de la métrologie légale, des agents des douanes et des agents des services déconcentrés de la direction générale des finances publiques.

2° L'**alinéa 6** étend le pouvoir de réglementation des ministres chargés de l'agriculture et du commerce prévu à l'article L. 654-21 à la classification des animaux, alors qu'il est actuellement limité à la réglementation de l'identification des animaux.

3° Les **alinéas 7 et 8** posent les bases du nouveau système de cotation des animaux vivants et des viandes, en prévoyant que cette classification est effectuée par bassin de production, dans des conditions définies par décret, et à partir des informations obligatoirement fournies par les professionnels. Ce nouveau dispositif, plus simple, remplace l'ancienne base juridique du système de cotation.

4° L'**alinéa 9** supprime l'article L. 654-23 qui établissait un périmètre de protection autour des abattoirs.

III. La position de votre commission

Votre commission a considéré que le dispositif proposé était nécessaire pour procéder à la réforme attendue des cotations en viande bovine.

Il est en effet indispensable de clarifier la base juridique des pouvoirs de contrôle sur les données fournies par les abattoirs et, plus largement, par l'ensemble des acteurs de la filière impliqués dans la commercialisation.

Votre commission a adopté cet article sans modification.

Article 11

Habilitation à transposer par ordonnance la directive communautaire 2009/110 « monnaie électronique »

Commentaire : cet article habilite le Gouvernement à transposer par ordonnance la directive communautaire 2009/110 « monnaie électronique » dans un délai de six mois.

I. Le droit en vigueur

La directive du 16 septembre 2009, dite « DME 2 »¹, devait être transposée avant le 30 avril 2011. Elle modifie la directive du 18 septembre 2000 sur la monnaie électronique², dite « DME 1 », pour faciliter le développement de nouveaux services et pour encourager l'accès au marché d'un plus grand nombre d'établissements émetteurs de monnaie électronique.

La directive « DME 1 » a autorisé des entreprises agréées à émettre de la monnaie électronique sans avoir à prendre le statut d'établissement de crédit et a prévu les cas dans lesquels elles peuvent émettre une telle monnaie hors de toute réglementation bancaire, notamment pour les réseaux fermés d'acceptation (centre commercial, réseau privatif) sans avoir besoin de recourir à la procédure d'agrément.

La France a transcrit *a minima* la directive « DME 1 »³, en réservant aux seuls établissements de crédit la possibilité d'émettre de la monnaie électronique, en restreignant le recours aux émissions dérogatoires et en limitant les montants utilisables⁴.

II. Le texte initial

Cet article habilite le Gouvernement à transposer par ordonnance la directive n° 2009/110/CE « monnaie électronique » du 16 septembre 2009, dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la loi.

III. La position de votre commission

La directive « DME 1 » n'a guère rencontré de succès : la monnaie électronique représente, dans la zone euro, un peu moins d'un milliard

¹ Directive 2009/110/CE concernant l'accès à l'activité des établissements de monnaie électronique et son exercice ainsi que la surveillance prudentielle de ces établissements.

² Directive 2000/46/CE du 18 septembre 2000.

³ Règlement n° 2002-13 du 21 novembre 2002 relatif à la monnaie électronique et aux établissements de monnaie électronique.

⁴ Maximum de 150 euros de chargement pour les cartes anonymes et plafond de 30 euros par transaction.

d'euros, contre plus de 600 milliards pour le numéraire. Des craintes pour la sécurité des fonds, aussi bien qu'en matière de blanchiment d'argent, ont incité les États européens, et particulièrement la France, à **encadrer très strictement** le développement de ce nouvel outil de paiement. Aujourd'hui, à l'échelle européenne, les banques représentent 60 % des émissions de monnaie électronique, alors que le statut d'établissement de monnaie électronique devait faciliter l'apparition de nouvelles entreprises.

La directive « DME 2 » vise à sécuriser les transactions et renforce le régime de surveillance prudentielle des établissements de monnaie électronique. Ce nouveau cadre juridique devrait faciliter le développement de cet outil qui, s'il est contrôlé, va dans l'intérêt du consommateur, en faisant baisser les prix de certains services.

Votre commission accepte l'habilitation au Gouvernement à transposer cette directive.

<p>Votre commission a adopté cet article sans modification.</p>
--

CHAPITRE III

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

Article 12 (nouveau)

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

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

Commentaire : cet article additionnel résultant d'un amendement adopté à l'unanimité par la commission des lois crée une action de groupe fondée sur l'adhésion volontaire.

I. Le texte adopté par la commission des lois

La commission des lois propose de créer une action de groupe fondée sur l'adhésion volontaire, en s'inspirant des propositions de loi de notre

collègue Richard Yung¹ ainsi que de celle de notre ancien collègue Laurent Béteille². A cet effet, elle complète le chapitre I^{er} du titre I^{er} livre IV du code de la consommation par un article L. 411-2 et ajoute un chapitre II au titre II de ce même livre IV.

Il s'agit d'autoriser les consommateurs lésés à s'unir pour réclamer une indemnité au professionnel, en prévoyant des « garde-fous » pour prévenir les abus.

- L'action est d'abord « filtrée » par les associations agréées, seules autorisées à introduire une action de groupe – seule, ou à plusieurs une association pouvant alors jouer le rôle de « chef de file » (article L. 422-1 [nouveau] du code de la consommation).

Le motif de l'action, ensuite, est strictement défini : il s'agit des seuls dommages matériels issus d'un manquement contractuel ou précontractuel d'un professionnel à l'égard d'un consommateur ou d'un manquement aux règles de la concurrence (même article).

- Cette action de groupe est organisée en deux phases distinctes : dans la première, l'association présente des cas, à partir desquels le juge se prononce sur la responsabilité du professionnel et définit les consommateurs concernés, ainsi que le mode de publicité à retenir pour les informer et le délai pendant lequel les consommateurs peuvent se joindre à l'action (articles L. 422-2 à L. 422-4 [nouveaux]) ; dans la seconde seulement, le juge statue sur la recevabilité des demandes d'indemnisation et sur le montant même de cette indemnisation qui peut, dans certains cas, se réaliser en nature³ (article L. 422-5 [nouveau]).

L'adhésion à l'action est donc qualifiée de volontaire (principe dit de « *l'opt-in* »), évitant les dérives de l'« *opt out* » où quelques-uns parlent au nom de consommateurs qui ignorent tout de l'action en cours. De même, les dérives procédurières sont contenues du fait même que, la responsabilité du professionnel ayant été tranchée dans la première phase, le recours dans la seconde phase ne pourrait plus porter que sur la détermination des victimes, du montant de leur créance, des éléments de son évaluation ou des modalités de la réparation (article L. 422-6 [nouveau]).

A l'expiration des voies de recours, l'indemnisation est exécutoire pour toutes les indemnisations individuelles qui n'ont pas fait l'objet d'une contestation (article L. 422-7 [nouveau]).

L'association à l'origine de l'action de groupe est compétente pour déposer les demandes d'indemnisation, faire procéder aux mesures

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).

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). Cette proposition de loi est devenue caduque.

³ Des kilowattheures supplémentaires, par exemple.

d'exécution de la décision ou représenter les consommateurs lésés en cas de contestation de leur demande (article L. 422-8 [nouveau]).

La prescription des actions civiles en responsabilité contre le professionnel pour des faits similaires est suspendue pendant le cours de l'instance (article L. 422-9 [nouveau]) et l'autorité de la chose jugée n'est établie qu'à l'égard du professionnel et des consommateurs qui se sont joints à l'action (article L. 422-10 [nouveau]).

- L'ensemble de la procédure peut, à l'invitation du juge et avec l'accord des parties, se muer en procédure de médiation (articles L. 422-11 à L. 422-13 [nouveaux]).

- Le juge consulte l'Autorité de la concurrence lorsque l'action de groupe concerne les règles de la concurrence (articles L. 422-14 et L. 422-15 [nouveaux]).

Enfin, la commission des lois propose de confier le contentieux de ces actions de groupe à des tribunaux de grande instance spécialement désignés (Article 211-15 [nouveau]).

II. La position de votre commission

Votre commission se félicite de cette initiative importante. Comme l'indique Mme Nicole Bonnefoy dans son rapport pour avis, l'action de groupe est le meilleur – sinon le seul – moyen de réparer de nombreux petits préjudices, qui représentent une forme d'enrichissement malhonnête de la part de certains professionnels qui ne respectent pas le droit. Les précautions prises dans l'élaboration de cette action de groupe « à la française » tiennent utilement compte de l'expérience conduite chez certains de nos partenaires et de nos voisins, et éliminer les dérives constatées.

Après en avoir débattu, votre commission a approuvé cet article.

Votre commission a adopté cette division et cet article additionnel ainsi rédigés.

*

* *

Au cours de sa réunion du mercredi 7 décembre, la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté l'ensemble du projet de loi dans la rédaction issue de ses travaux, le groupe Union pour un mouvement populaire votant contre.

ANNEXE I

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

I. AUDITION DEVANT LA COMMISSION

Mercredi 9 novembre 2011

M. Frédéric Lefebvre, secrétaire d'État chargé du Commerce, de l'Artisanat, des Petites et Moyennes Entreprises, du Tourisme, des Services, des Professions libérales et de la Consommation.

II. AUDITIONS DEVANT LE GROUPE DE TRAVAIL

Jeudi 3 novembre 2011

Cabinet de M. Frédéric Lefebvre, secrétaire d'État chargé du Commerce, de l'Artisanat, des Petites et Moyennes Entreprises, du Tourisme, des Services, des Professions libérales et de la Consommation : MM. Thomas Maurisse, directeur de cabinet, Frédéric Chastenet de Gery, directeur-adjoint, Vincent Susplugas, conseiller technique, Mmes Isabelle Deleu, chef de Cabinet, conseiller en charge des relations avec le Parlement, Laurence Durand-Mille, assistante du chef de cabinet en charge des relations avec le Parlement et Mathilde Pétriat, stagiaire ;

Direction générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes (DGCCRF) : Mme Cécile Pendariès, sous-directrice des affaires juridiques et des politiques de la concurrence et de la consommation, MM. Axel Thonier, sous-directeur de l'industrie, de la santé et du logement, Pierre Chambu, sous-directeur des services et réseaux ; Joël Tozzi, chef de bureau ; Philippe Guillermin, chef de bureau ; Pascale Vandecasteele, chef de bureau ; Claude Duchemin, chef de bureau ; Arnaud Maillé, chef de bureau ; Alain Boulanger, chef de bureau ; Mmes Constance Maréchal Dereu, adjointe chef de bureau ; Catherine Argyoti, adjointe chef de bureau ; MM. Serge Doré, adjoint chef de bureau ; Matthieu Deconinck, adjoint chef de bureau ; Camille Bernard.

Mardi 8 novembre 2011

Consommation, logement, cadre de vie (CLCV) : **Mme Sandrine Perrois**, juriste et **M. David Rodrigues**, juriste ;

Union sociale pour l'habitat : **Mmes Dominique Dujols**, conseillère spéciale pour les relations institutionnelles et **Francine Albert**, juriste.

Jeudi 10 novembre 2011

UFC-Que choisir : **MM. Nicolas Godfroy**, responsable juridique et **Cédric Musso**, responsable juridique ;

Autorité de la concurrence : **M. Bruno Lasserre**, président et **Mme Lisa Bellulo**, chef du service du président ;

Fédération nationale de l'immobilier (FNAIM) : **MM. René Pallincourt**, président et **Jean-Marc Samedi**, conseiller ;

Syndicat national des professionnels immobiliers (SNPI) : **M. Alain Duffoux**, président et **Mme Anne-Catherine Popot**, responsable juridique ;

Union nationale de la propriété immobilière (UNPI) : **M. Paul Philippot**, délégué général ;

Union des syndicats de l'immobilier (UNIS) : **MM. Etienne Ginot**, président, **Serge Ivars**, président adjoint et **Géraud Delvolvé**, délégué général ;

Confédération générale du logement (CGL) : **MM. Michel Fréchet**, président, **Stéphane Pavlovic**, directeur et juriste et **Hugues Diallo**, juriste ;

Union nationale des locataires indépendants (UNLI) : **M. Michel Veneau**, président.

Mardi 15 novembre 2011

Fédération des entreprises du commerce et de la distribution (FCD) : **M. Jacques Creyssel**, délégué général et **Mme Nathalie Namade**, conseiller juridique ;

Mouvement des entreprises de France (MEDEF) : **M. Loïc Armand**, président de la commission consommation, **Mme Joëlle Simon**, directrice des affaires juridiques et **M. Franck Avignon**, chargé de mission à la direction du droit de l'entreprise ;

Conseil national des professions de l'automobile (CNPA) : **MM. Patrick Bailly**, président, **Yannick Jeannel**, président régional des écoles de conduite et **Mme Pauline Johanet**, coordinatrice Media ;

Fédération française des télécoms (FFT) : **MM. Alexandre Galdin**, responsable des affaires institutionnelles, **Laurent Vannemenus**, direction réglementaire de SFR, **Mmes Natalie Jouen-Arzur**, **Marie-Pierre Loiseau**,

directeur juridique et **Julie Richard**, direction des affaires publiques d'Orange-France-Télécom ;

Fédération des enseignes du commerce associé (FCA) : **M. Guy Leclerc**, président et **Mme Alexandra Bouthelier**, déléguée générale.

Mercredi 16 novembre 2011

UFC-Que choisir : **M. Edouard Barreiro**, directeur adjoint des études ;

Free : **MM. Maxime Lombardini**, directeur général et **Olivier de Baillencx**, directeur des relations institutionnelles ;

Comité français du butane et du propane (CFBP) : **MM. Pierre-Yves Loiseau**, président, **Joël Pedessac**, directeur général et **Mme Sandrine Gibier**, responsable des relations extérieures ;

ANODE : **MM. Fabien Chone**, président, **Martial Houlle**, directeur des affaires juridiques, institutionnelles et réglementaires de Direct Énergie, **Jean-Luc Brondy**, directeur des services clients d'Altergaz et **Mme Laura Esteban**, responsable des affaires juridiques d'Altergaz ;

GDF Suez : **MM. Jean-Pierre Hervé**, directeur des relations externes branche énergie France, **Claude Dufour**, directeur juridique branche énergie France et **Etienne Giron**, délégué aux relations réglementaires ;

Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) : **M. Michel Combet**, directeur général adjoint à la direction services fixes et mobiles et relations consommateurs, **Mmes Liliane Dedryer**, chargée de mission au service juridique, **Delphine Gomes de Sousa**, chef de l'unité consommateurs et **Aurélié Gracia**, chargée de mission à la direction service mobile et relations consommateurs ;

SFR : **M. Vincent Talvas**, directeur des affaires publiques ;

Fédération nationale des opticiens de France : **M. Alain Gerbel**, président.

Jeudi 17 novembre 2011

Union des opticiens : **MM. Henri-Pierre Saulnier**, président, **Bruno Depyper** et **Mme Caroline Touizer**, directrice des réseaux de soin pour Santéclair ;

EDF : **MM. Marc Aldebert**, directeur du service national consommateurs et **Bertrand Le Thiec**, directeur adjoint des affaires publiques.

Mardi 22 novembre 2011

Association française des entreprises privées (AFEP) :
Mme Emmanuelle Flament-Mascaret, directrice adjointe concurrence, consommation et propriété intellectuelle et **M. François Soulmagnon**, directeur ;

Fédération française des sociétés d'assurances (FFSA) : **MM. Alain Rouche**, directeur « Santé », **Philippe Poiget**, directeur des affaires juridiques, **Jean-Paul Laborde**, directeur des affaires parlementaires et **Mme Annabelle Jacquemin**, attachée parlementaire ;

Fédération de l'e-commerce et de la vente à distance (FEVAD) :
MM. François Monboisse, président, **Marc Lolivier**, délégué général et **Pierre Trémolières**, président de Delamaison.fr ;

Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME) : **M. Frédéric Grivot**, vice-président et président de l'UNPMI ;

Syndicat national des établissements et résidences privés pour personnes âgées (SYNERPA) : **Mme Florence Arnaiz-Maume**, déléguée générale, **MM. Antoine Fraysse**, responsable médico-social et **Jean-Alain Margarit**, président.

Mercredi 23 novembre 2011

Association diversité proximité mutualiste (ADPM) :
MM. Jean-Louis Span, président, **Jean-Pierre Molia**, président et **Mme Hélène Queneherve**, délégué général ;

Fédération nationale des experts de la construction et de l'immobilier (FNECI) : **M. Jean-Pierre Molia**, président et **Mme Hélène Queneherve**, déléguée générale ;

Fédération interprofessionnelle du diagnostic immobilier (FIDI) :
MM. Lionel Janot, président et **Bruno Dumont Saint-Priest**, délégué général ;

Conseil supérieur du Notariat (CSN) : **Maître Thierry Delesalle**, Notaire et **M. Olivier Pavy**, directeur des affaires économiques ;

Mairie de Laguiolle : **M. Vincent Alazard**, Maire ;

Forge de Laguiolle : **MM. Thierry Moysset** et **Christian Sarrot**, gérant et adjoint.

Jeudi 24 novembre 2011

Syndicat des opticiens sous enseigne (SYNOPE) : **M. Christian Romeas**, président et **Mme Alexandra Duvauchelle**, déléguée générale ;

Alternative Mobile : **MM. Léonidas Kalogeropoulos**, président, **Stéphane Puyraveau**, directeur juridique de Transatel et **Patrick Morice**, directeur juridique de NRJ Mobile ;

SENSEE : **MM. Alain Colin**, directeur général, **Charles-Henry Tranie**, associé de Jaïna et **Aurélien Pozzana**, conseil ;

Fédération Crésus : **MM. Jean-Louis Kiehl**, président ;

Orange : **M. Mickaël Trabbia**, directeur des Affaires publiques et **Mme Florence Chinaud**, directrice des relations institutionnelles ;

Bouygues Telecom : **MM. Didier Casa**, secrétaire général, **Philippe Lesne**, directeur des relations institutionnelles et **Benoît Gaboriau**, directeur juridique en charge des questions « consommations » ;

Groupement des Mousquetaires : **MM. Jacques Wocy**, secrétaire général du groupement des Mousquetaires, **Jean-Patrick Jacob**, Avocat conseil du groupement des Mousquetaires et **Benoît Ferte**, administrateur de la Société civile des Mousquetaires, adhérent au groupe des Mousquetaires ;

Syndicat national des centres d'Optique mutualiste (SYNOM) : **MM. Kulmie Samatar**, délégué général et **Patrick Soudy**, vice-président ;

Médiation industrielle de la sous-traitance : **MM. Jean-Claude Volot**, médiateur national de l'industrie, **Bertrand Rouzier**, juriste et **Mme Alexia Demirdjian**, chef de cabinet ;

Fédération des syndicats de la distribution automobile (FEDA) : **M. Yves Riou**, délégué général, **Mmes Bénédicte Barbry**, directrice des relations extérieures de Mobivia Groupe et **Sylvianne Villaudière**, consultante pour Mobivia.