ASSEMBLÉE NATIONALE

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES, DE L'ENVIRONNEMENT ET DU TERRITOIRE

COMPTE RENDU N° 52
(Application de l'article 46 du Règlement)

Mercredi 10 mai 2006
(Séance de 11 heures 30)

Présidence de M. Patrick Ollier, Président,

SOMMAIRE

pages

– Examen du rapport d'information de M. Luc Chatel sur l'application de la loi n° 2005-67 du 28/01/2005 tendant à conforter la confiance et la protection du consommateur 2
– Désignation d'un rapporteur sur la proposition de résolution de M. Robert Lecou (n° 3007) sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'harmonisation des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de crédit aux consommateurs (E2103) et examen de cette proposition 4

La Commission a tout d'abord examiné le **rapport d'information** de M. Luc Chatel sur l'**application de la loi n° 2005-67 du 28/01/2005 tendant à conforter la confiance et la protection du consommateur.**

Le rapporteur, M. Luc Chatel, a rappelé que la loi n° 2005-67 tendant à conforter la confiance et la protection du consommateur datait du 28 janvier 2005, et qu'il était temps d'en dresser un premier bilan, comme l'avait souhaité le Président Patrick Ollier, la Commission s'engageant désormais systématiquement dans cette démarche. Il a toutefois souligné que ce rapport ne s'inscrivait pas dans le cadre de l'article 86, alinéa 8 du Règlement de l'Assemblée nationale, la loi n°2005-67 étant d'applicabilité directe.

L'objectif de la loi étant l'amélioration de l'information et de la protection des consommateurs, elle comporte des mesures relatives :

– aux contrats à reconduction tacite : elle améliore les règles d'information du consommateur quant à la date de renouvellement du contrat, et de sanction pour les professionnels qui manqueraient à ces obligations ;

– au crédit renouvelable : elle rend l'offre préalable obligatoire pour le contrat initial, mais aussi pour toute augmentation du crédit consenti. Elle permet à l'emprunteur de demander à tout moment la réduction de sa réserve de crédit, la suspension de son droit à l'utiliser ou la résiliation de son contrat. Enfin, si, pendant trois années consécutives, le contrat d'ouverture de crédit ou tout moyen de paiement associé n'ont fait l'objet d'aucune utilisation, ils sont résiliés de plein droit si le souscripteur n'exprime pas le souhait de les renouveler ;

– au crédit gratuit, pour lequel elle autorise la publicité hors des lieux de vente.

Le rapporteur a estimé nécessaire d'apporter des précisions sur le champ d'application de la loi, compte tenu des nombreuses questions formulées par les consommateurs, directement auprès de lui, ou adressées aux associations de consommateurs et à la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF).

Il a reconnu que la notion de consommateur posait problème, car elle n'est pas définie de manière homogène dans le code de la consommation. Si la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) a réservé en 2001 cette qualité aux personnes physiques contractant pour des besoins étrangers à leur activité professionnelle, la jurisprudence de la Cour de cassation et les différents textes consuméristes autorisent une acception plus large de la notion de consommateur lorsqu'une personne morale, par référence à l'absence d'un lien direct existant entre le contrat passé avec une activité commerciale, se trouve dans une situation comparable à celle rencontrée par un consommateur, personne physique.

La cour d'appel de Paris a ainsi pu reconnaître à un syndicat de copropriété la qualité de consommateur. Ainsi, et sous réserve de l'appréciation souveraine des tribunaux, la loi du 28 janvier 2005 a également vocation à s'appliquer aux contrats passés par les syndicats de copropriété, mandatés par des propriétaires, au demeurant personnes physiques, avec les professionnels prestataires de service. À l'inverse, une société de prestation de services en

comptage immobilier n'y serait pas soumise dans la mesure où elle passe des contrats avec des professionnels.

Le rapporteur a rappelé que seuls les contrats à tacite reconduction étaient visés par le titre I^{er}, les autres pouvant être résiliés à tout moment, et qu'en matière d'assurance particulièrement, les contrats à durée ferme, les contrats d'assurance-vie et les contrats collectifs n'étaient pas visés par la loi n°2005-67.

Il a estimé qu'un an après, le premier bilan de la mise en œuvre de la loi était globalement très positif. Le délai de six mois avant son entrée en vigueur a permis aux entreprises de se mettre en conformité avec ses dispositions, et les associations de consommateurs apprécient la marge de manœuvre qui leur est donnée. Plusieurs difficultés, marginales, doivent toutefois être évoquées.

La première tient au manque d'information des consommateurs, qui ignorent encore trop souvent les nouveaux droits qui leur sont offerts. Les campagnes d'explication prévues par les associations de consommateurs à l'occasion du premier anniversaire de la loi devraient remédier à cette situation, qui explique aussi en partie le faible nombre des plaintes recensées.

Le rapporteur a indiqué que la DGCCRF avait mené début 2006 une étude sur l'application de la loi pour l'année 2005. Il en ressort que les plaintes sont rares, mais très concentrées sur quelques secteurs problématiques. Ces résultats concordent avec les constats effectués par les associations locales de consommateurs. Dans 42 départements, aucune plainte n'a été recensée ; dans 10 départements, la permanence de la DGCCRF a enregistré des demandes d'information sur l'application des nouvelles dispositions, concernant parfois un secteur très précis (téléphonie mobile, assurance, télévision) mais le plus souvent sur les conditions de résiliation des contrats à tacite reconduction. Enfin, des plaintes ont été recensées dans 26 départements. Deux secteurs connaissent des difficultés d'application particulières : celui des cablo-opérateurs (un tiers des plaintes) et celui des assurances. Les sociétés Canal plus et TPS ont d'abord été particulièrement réticentes, diffusant les messages obligatoires prévus par la loi sur les écrans TV ou les plastiques enveloppant leurs magazines de programmes. Quant aux assurances, si la majorité des compagnies jouent le jeu, certains agents s'y refusent encore.

Le rapporteur a donc dénoncé ces quelques exceptions, espérant que des solutions seraient bientôt trouvées, après les entretiens menés avec les entreprises concernées.

Le Président Patrick Ollier s'est félicité du développement des rapports d'application des lois et du rôle de contrôle de la Commission des affaires économiques, et a salué le travail du rapporteur. Il a estimé qu'il faudrait prévoir un additif à ce rapport, pour informer l'ensemble des commissaires des derniers aboutissements des travaux évoqués.

S'exprimant au nom du groupe socialiste, **M. Jean Gaubert** a reconnu un excellent travail, et a attiré l'attention de la Commission sur deux questions. Il a d'abord estimé qu'il fallait amener les consommateurs à prendre davantage conscience de l'importance des contrats, et de la valeur de l'engagement qu'ils représentaient. D'autre part, il a affirmé qu'il fallait renforcer le rôle des associations de consommateurs, et mieux les accompagner dans leur action, et notamment leurs missions pédagogiques. Enfin, il a approuvé la proposition du Président.

Le rapporteur s'est dit en accord avec les orientations indiquées par M. Jean Gaubert, considérant la question des contrats comme d'autant plus importante que la révolution consumériste actuelle se traduisait par une complexification de la relation entre les entreprises et leurs clients. Quant aux associations de consommateurs, dont il avait déjà souligné la dispersion dans son rapport remis en 2003 au Premier ministre sur la nécessité de passer « De la conso méfiance à la conso confiance », il a indiqué que sur dix-huit associations agréées, seules deux ou trois avaient un véritable rayonnement national. Il a conclu en mentionnant la proposition de loi n° 3055 qu'il avait déposée le 26 avril dernier visant à instaurer les recours collectifs de consommateurs en France, ces derniers étant les meilleurs régulateurs dans une économie de marché.

La Commission a *adopté* à l'unanimité le rapport d'information de M. Luc Chatel sur l'application de la loi n° 2005-67 du 28/01/2005 tendant à conforter la confiance et la protection du consommateur.

Puis, la Commission a désigné **M. Robert Lecou** rapporteur sur la proposition de résolution **(n° 3007)** sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil **relative à l'harmonisation des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de crédit aux consommateurs (E2103)** et a ensuite examiné cette proposition.

M. Robert Lecou a expliqué que la proposition de résolution formulée par la Délégation pour l'Union européenne en vertu de l'article 88-4 de la Constitution portait sur deux propositions de directive du Parlement européen et du Conseil relatives respectivement, d'une part, à l'harmonisation des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de crédit aux consommateurs, d'autre part, aux contrats de crédit aux consommateurs modifiant la directive 93/13/CE du Conseil ; que ces deux propositions de directive correspondaient en fait à deux états différents, en 2002, puis en 2005, du même document préparatoire de législation communautaire ; que cette évolution du document préparatoire était le résultat de la procédure habituelle de codécision, qui impliquait des navettes entre le Conseil des ministres et le Parlement européen, la Commission pouvant ajuster la rédaction après chaque étape d'examen.

Il a précisé qu'entre la proposition initiale présentée en septembre 2002, et la proposition modifiée d'octobre 2005 qui servait de base principale à la proposition de résolution, une première discussion par le Conseil des ministres en mai 2003, puis une première lecture par le Parlement européen en avril 2004 étaient intervenues ; que la lecture par le Parlement européen avait en particulier conduit à des aménagements importants, réintégrés très largement par la Commission européenne dans la proposition modifiée de rédaction.

Il a indiqué que la proposition de directive poursuivait deux grands objectifs : établir les conditions nécessaires à un véritable marché intérieur, et garantir un haut niveau de protection des consommateurs ; qu'au passage, elle procédait à une refonte de trois directives de 1987, 1990 et 1998 encadrant déjà ce type de crédit. Il a expliqué que ces objectifs étaient

conformes à la stratégie de Lisbonne, car le développement d'un marché intérieur du crédit, en stimulant la concurrence et en favorisant l'innovation, devrait contribuer à renforcer la compétitivité de l'offre de prêts, et que ce marché intérieur du crédit s'imposait comme une conséquence naturelle de l'introduction de la monnaie unique, qui éliminait le risque de change entre les pays de la zone euro et facilitait les comparaisons de prix ; que la Commission européenne proposait à cette fin une stratégie consistant à harmoniser les dispositions relatives à la protection des consommateurs, conjuguée à une utilisation ciblée du principe de reconnaissance mutuelle.

Il a déclaré que l'enjeu économique de cette harmonisation communautaire était loin d'être négligeable, puisque le marché communautaire du crédit à la consommation représentait environ 1 000 milliards d'euros à la fin de l'année 2004, l'endettement par habitant au titre du crédit à la consommation dépassant 2 300 euros en moyenne dans la Communauté à cette même date, ce qui correspondait à un niveau d'environ 15 % de l'endettement total des ménages européens, dont la part prépondérante restait bien évidemment liée à l'acquisition d'un logement ; que le crédit à la consommation avait fortement crû depuis 2002, de plus de 4 % par an en moyenne, c'est-à-dire plus vite que les revenus, que ce mouvement était favorisé par les faibles taux d'intérêt actuels ; que l'importance du crédit à la consommation variait d'un pays à l'autre de la Communauté, puisqu'il était très utilisé dans les pays du Nord, près de la moitié des ménages y ayant recours en Grande-Bretagne, tandis qu'il était d'usage moins répandu ailleurs dans la Communauté, ne concernant que 27 % des ménages en France, 16 % en Allemagne, et 10 % en Italie.

Il a constaté que la législation européenne en vigueur sur le crédit à la consommation avait laissé s'établir un niveau de protection des consommateurs assez différencié selon les États membres, la Belgique étant généralement citée comme l'État membre le plus protecteur pour le consommateur, mais la France disposant elle aussi d'un niveau satisfaisant avec un socle spécifique constitué notamment d'une information très complète du consommateur avant et pendant la conclusion du contrat, ensuite d'un délai de rétractation, et donc de réflexion de sept jours après l'acceptation d'une offre de prêt, pouvant cependant être réduit à trois jours en cas de prêt lié à l'acquisition d'un bien dont le consommateur demande la livraison rapide, ensuite de l'interdiction de demander, pour le prêteur, une indemnité en cas de remboursement anticipé par l'emprunteur, enfin de l'interdiction du prêt par les personnes physiques, cet élément ne figurant pas dans le code de la consommation, mais relevant des règles générales sur les établissements de crédit insérées dans le code monétaire et financier, lesquels sont nécessairement des personnes morales.

Il a souligné que la Délégation pour l'Union européenne marquait, par les considérants de la résolution qu'elle proposait à l'Assemblée nationale, son attachement à la poursuite, sur la base de la proposition de directive, de la construction du marché intérieur dans le domaine du crédit à la consommation, mais qu'elle proposait d'exercer une vigilance sur sept points critiques au regard des règles de protection des consommateurs :

– la possibilité de maintenir un dispositif de plafonnement des taux des crédits consentis aux particuliers, non remise en cause par la proposition de directive dans sa rédaction actuelle, mais ne devant faire l'objet d'aucune concession ;

– la faculté de pouvoir réserver l'activité professionnelle de prêteur aux seules personnes morales, un retour en arrière sur ce point constituant un recul en termes de surveillance prudentielle pour la France ;

– l'extension pleine et entière des garanties juridiques aux prêts inférieurs à 300 euros, et aux contrats de crédit renouvelable. À l'idée évoquée au niveau de la Commission européenne de faire un pas dans ce sens en abaissant à 200 euros le plafond des crédits accordés sur la base de formalités simplifiées, il a opposé le souhait de la Délégation pour l'Union européenne que les garanties maximales fussent accordées au premier euro emprunté ;

– le maintien de la cohérence d'ensemble des règles du crédit à la consommation, même lorsque celui-ci prend la forme d'un crédit hypothécaire, de manière à préserver la lisibilité du droit par les particuliers ;

– la préservation de la liberté de fixer des délais plus courts de rétractation pour mieux harmoniser les contrats de prêt et les contrats d'achat de biens qui leur sont liés, le délai de quatorze jours prévu par la proposition de directive risquant de trop allonger le délai de livraison des biens achetés à crédit ;

– le droit d'exonérer le consommateur de tout versement d'indemnité en cas de remboursement anticipé, la Commission européenne semblant avoir récemment progressé sur ce point, en admettant l'absence de pénalité lorsque le remboursement anticipé porte sur un montant inférieur à 3 000 euros ;

– le rejet de l'application du principe de la reconnaissance mutuelle pour les dispositions régissant les relations entre un particulier et un prêteur, point essentiel, car le principe de reconnaissance mutuelle est en fait un « faux nez » du fameux principe du pays d'origine si largement décrié à l'occasion de la discussion de la directive dite Bolkestein.

Il a insisté sur l'importance d'une adoption rapide de la résolution par l'Assemblée nationale, en vue de conforter la position du Gouvernement français lors du prochain Conseil des ministres du 29 mai devant examiner la proposition modifiée de directive.

Il a en conséquence invité les membres de la Commission à apporter leur soutien au texte proposé par la Délégation à l'Union européenne, en expliquant qu'ainsi, en vertu du deuxième alinéa de l'article 151-3 de notre Règlement, la résolution serait considérée comme définitivement adoptée au terme d'un délai de huit jours francs suivant le dépôt du rapport.

M. Léonce Deprez s'est réjoui du bon niveau d'équilibre trouvé, à travers la proposition de résolution, entre les deux soucis de permettre l'activité de distribution du crédit à la consommation et d'améliorer la protection du consommateur.

Mme Josiane Boyce s'est également déclarée en plein accord avec les termes de la proposition de résolution.

Le Président Patrick Ollier a souligné la qualité du travail des deux rapporteurs sur ce sujet important de la consommation, et reprenant l'idée qu'une action de pédagogie en

direction des consommateurs serait indispensable, a souhaité que ce type de travail de Commission puisse bénéficier d'une large publicité.

M. Léonce Deprez a rappelé qu'il avait toujours soutenu le projet d'assurer une meilleure communication, en amont de la discussion en séance publique, autour des travaux de commission.

Le Président Patrick Ollier a évoqué l'idée d'un document de synthèse présentant l'ensemble de l'activité de la Commission au cours de la législature.

M. Léonce Deprez a regretté d'avoir vu, au fil des années, l'information politique se focaliser sur les questions politiciennes, en omettant de faire état du travail de fond effectué à l'Assemblée nationale, dont l'activité réelle ne devait nullement être réduite aux seuls échos recueillis dans la salle des quatre colonnes.

Le Président Patrick Ollier s'est déclaré pareillement déçu que les médias ne s'attachent pas à faire mieux valoir la réalité concrète du travail législatif de l'Assemblée nationale, mais a constaté que la présence des journalistes dans la salle des quatre colonnes qui constitue un passage obligé à la sortie de l'hémicycle, contribuait à donner un retentissement plus grand aux déclarations de nature purement politique.

M. Philippe Feneuil a indiqué que la dérive regrettée par M. Léonce Deprez était perceptible aussi par les députés dans leur premier mandat. Revenant à la question de la protection des consommateurs, il a souligné qu'en la matière, la loi, malgré toutes ses améliorations, ne pourrait jamais aller jusqu'à faire en sorte que les consommateurs soient protégés contre eux-mêmes, et a déploré la part de responsabilité personnelle dans les situations de surendettement.

M. Luc Chatel a expliqué que le surendettement était en effet une question difficile, dont la gravité devait être appréciée au regard de la réalité des chiffres : il touche 3 à 4 % de la population française, le reste de la population étant plutôt moins endetté que la moyenne de la population de la Communauté européenne. Il a rappelé que le surendettement avait déjà fait l'objet de mesures législatives, puisque la loi n°2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine avait mis en place une procédure de rétablissement personnel, et que la loi n°2005-67 du 28 janvier 2005 tendant à conforter la confiance et la protection du consommateur avait encadré les conditions du crédit renouvelable, souvent à l'origine de situations inextricables. Il a indiqué que d'autres mesures législatives protectrices pour le consommateur étaient à l'étude, dont la constitution d'un fichier des emprunteurs.

M. Robert Lecou s'est rallié à l'idée que les travaux en commission méritaient plus de publicité, la résolution de l'Assemblée nationale sur la proposition de directive étant un bon exemple des actes parlementaires à promouvoir auprès de l'opinion publique. Il a rappelé que les progrès faits dans la construction d'un marché intérieur du crédit à la consommation étaient une manière d'œuvrer en faveur du consommateur, lequel, grâce à la concurrence, pourrait accéder au crédit dans des conditions plus avantageuses. Il s'est félicité que la proposition modifiée de directive relative au crédit à la consommation retienne une approche en termes d'harmonisation maximale ciblée, permettant d'assurer au mieux la protection du consommateur.

La Commission a alors *adopté* la proposition de résolution (n° 3007) de M. Robert Lecou *sans modification*.