

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

**Mardi 16 janvier 2007**

**Séance de 16 heures 15**

**Compte rendu n° 18**

SESSION 2006 - 2007



**Présidence de M. Patrick Ollier,  
Président, puis de M. Yves Coussain, Vice-président**

	page
– Audition, de M. Thierry Breton, ministre de l'économie et des finances, sur le projet de loi en faveur des consommateurs (n° 3430). .....	2

La Commission a entendu **M. Thierry Breton, ministre de l'économie et des finances, sur le projet de loi en faveur des consommateurs (n° 3430).**

**Le Président Patrick Ollier** a souhaité la bienvenue à M. Thierry Breton, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, venu présenter un projet de loi annoncé depuis longtemps qui concrétise une promesse faite par le Président de la République voici deux ans lors de ses vœux aux forces vives de la Nation. Les dispositions de ce texte ont fait l'objet d'une large concertation, tant dans le cadre de groupes de travail animés par le Gouvernement qu'à l'initiative de représentants des consommateurs et des entreprises. Elles répondent à une préoccupation commune : libérer des gisements de croissance dans l'économie.

**M. Thierry Breton, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie**, après avoir remercié la Commission de son invitation, et le rapporteur, M. Luc Chatel, du travail mené avec les services de son ministère pour la défense des consommateurs, a rappelé le contexte dans lequel s'inscrit le projet de loi.

La question du pouvoir d'achat est au cœur des préoccupations des Français, à tel point qu'il devenait nécessaire de se pencher sur leurs habitudes de consommation. La dernière grande loi relative à la consommation fut portée dans les années 1970 par Mme Christiane Scrivener, à une époque de transition des modes de consommation, de passage d'une économie de la demande à une économie de l'offre, cependant encore peu assise sur les services.

Or, depuis une trentaine d'années, les services prennent de plus en plus de place dans la vie des Français. Plus d'un tiers, voire 40 % des dépenses contraintes d'un ménage, portent sur des activités directement ou indirectement liées à ces services : téléphonie, Internet, banque et assurance, eau et énergie.

Par ailleurs, le consommateur devient de plus en plus démuné par rapport à ces prestataires de services ou ces entreprises qui produisent ou vendent des produits manufacturés. Les entreprises se mondialisent, le consommateur reste seul. Il devenait donc indispensable de renforcer ses droits, d'où la disposition relative aux « actions de groupe ».

Les modes de consommation eux-mêmes sont complètement bouleversés. Le consommateur achète de plus en plus à distance, et de plus en plus de biens immatériels. Nombre de facturations, qualifiées d'invisibles, donnent le sentiment aux consommateurs d'en être prisonniers, et de ne pas forcément maîtriser ce qu'ils ont signé. Il faut redonner leur liberté de choix aux consommateurs et mieux défendre leurs intérêts.

Tel est l'objet de ce projet de loi, au travers d'une trentaine de mesures relatives aux clauses abusives et pratiques commerciales déloyales, aux communications électroniques – délais de résiliation, délais de remboursement, notamment des dépôts de garantie, au temps d'attente imposé par les opérateurs de téléphonie ou d'Internet, aux services après-vente, au régime des soldes.

Il s'agit aussi de mettre en place un dispositif de fins de série, afin de nous adapter à l'évolution des modes de consommation des Français et à la rapidité avec laquelle les gammes tournent, les modes changent. Tout au long de l'année, les commerçants pourront

assurer, à l'intérieur de leur magasin, la publicité de produits en fin de série, et pratiquer des rabais.

Le projet de loi renforce les pouvoirs de contrôle de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) dans plusieurs secteurs (immobilier, tourisme).

Il comporte par ailleurs des mesures tendant à élargir le champ de la médiation bancaire, à renforcer les droits des assurés des compagnies d'assurance, à rénover le cadre de la protection des épargnants.

Il instaure la possibilité d'« actions de groupe », et fait bénéficier d'une réduction d'impôt les cotisations aux associations de consommateurs.

S'agissant des pratiques commerciales déloyales (trompeuses et agressives), le projet transpose la directive 2005/29 dont la date limite de transposition est fixée à juin 2007.

Concernant les droits du consommateur dans le secteur des communications électroniques, qui font l'objet des articles 6 et 7, plus de 30 000 plaintes ont été déposées auprès de la DGCCRF en 2005 pour pratiques abusives, contre 23 000 en 2004. Il était temps de légiférer, notamment sur la question du remboursement en fin de contrat des sommes payées d'avance et des dépôts de garantie, et sur la possibilité pour les consommateurs de résilier leur contrat dans des délais raisonnables – dix jours : dans certains cas, cela prend des mois, et le remboursement n'a même parfois jamais lieu.

Une autre disposition tend à imposer la gratuité des temps d'attente – que nombre d'opérateurs surfacturaient abusivement – pour les services d'assistance par téléphone, les services après-vente et services de réclamation des opérateurs de téléphonie et de communications électroniques.

Le contexte concurrentiel a fortement évolué avec l'introduction des numéros 118 et la suppression du 12. Aussi le projet de loi prévoit-il de séparer les prestations annuaire et renseignements dans l'attribution des missions de service universel et d'autoriser le ministre à ne pas désigner d'opérateur pour fournir une composante du service universel si le marché suffit à satisfaire aux besoins des consommateurs.

Concernant les soldes, dont le régime n'a pas été amélioré depuis des années, il est proposé de fixer deux dates fixes – le deuxième mercredi de janvier pour les soldes d'hiver, le dernier mercredi de juin pour celles d'été – et d'instaurer un statut juridique des fins de série afin de permettre à la fois aux consommateurs de faire de bonnes affaires tout au long de l'année et aux commerçants d'écouler leurs stocks, dans des gammes de produits qui ne sont pas renouvelées, du fait de l'évolution des modes ou des technologies.

La procédure d'action de groupe, une innovation juridique importante, fait l'objet de l'article 12. Une disposition de ce type existe déjà en droit positif, mais elle n'est pas adaptée aux petits litiges. Afin d'éviter les demandes abusives, le projet de loi prévoit d'ouvrir l'action de groupe aux seules associations de consommateurs agréées sur le plan national. L'action doit par ailleurs avoir pour objet la réparation des préjudices nés du manquement d'un même professionnel à ses obligations contractuelles, à condition que ces préjudices

n'excèdent pas un certain seuil à fixer par décret – la somme de 2000 euros a été évoquée. Au-dessus de ce montant, les procédures de droit commun restent adaptées.

Sur la base d'un jugement déclaratoire qui reconnaît la responsabilité de ce professionnel, les consommateurs seront avisés de la décision et devront se manifester dans un délai fixé par le juge. Il appartiendra à l'entreprise défaillante de procéder à la publicité du jugement, selon les modalités arrêtées par le juge. Si le consommateur, après s'être adressé à l'entreprise, considère son indemnisation insuffisante, il pourra saisir le juge de manière simplifiée, sans passer par un avocat. Au cas où l'entreprise refuserait de payer l'indemnité, le juge pourrait la condamner à une pénalité supplémentaire.

Cette solution paraît conforme à la tradition juridique française et équilibrée, car elle protège les consommateurs sans mettre en péril les entreprises, comme peuvent le faire certains avocats outre-atlantique.

Dans le domaine des services financiers, le Gouvernement a eu de longues discussions avec le Comité consultatif du secteur financier (CCSF), ce qui a notamment permis de répondre au problème du relevé périodique des frais bancaires, soulevé par nombre d'associations et de particuliers. Les banques ont fini par accepter de faire figurer sur chaque relevé mensuel le relevé de tous les frais bancaires, et de fournir ces relevés, à ceux des clients qui le demandent, à un rythme différent – trimestriel, semestriel, annuel.

Les relations entre les producteurs, les distributeurs de produits financiers et les consommateurs ont été clarifiées, de même que les relations entre souscripteurs et bénéficiaires en matière d'assurance-vie.

Accompagnant la modernisation de l'économie, le texte donne pour la première fois plus de pouvoir et plus de choix aux consommateurs de services.

**Le Président Patrick Ollier** s'est réjoui que le Gouvernement ait pu insérer ce texte si important dans un ordre du jour prioritaire particulièrement serré en cette fin de législature. La Commission apportera tout son soutien à ce texte très équilibré et attendu par les consommateurs.

**M. Luc Chatel, rapporteur**, a remercié le ministre de présenter un texte important pour la vie quotidienne des Français et pour l'économie. La consommation est en effet le moteur de la croissance et représente plus de 55 % du PIB. Elle ne peut se développer que dans un climat de fluidité et de confiance, lequel n'est hélas plus assuré aujourd'hui.

De profondes mutations ont eu lieu au cours des dernières décennies. La consommation a considérablement augmenté, mais en se portant sur de nouvelles dépenses liées aux loisirs ou aux services, plutôt que sur des dépenses traditionnelles – habillement, alimentation, etc. Par ailleurs, un climat de méfiance prédomine, comme l'a montré une étude du CREDOC parue il y a quelques mois : 65 % des consommateurs ne s'estimeraient pas assez protégés dans le secteur de la téléphonie ou d'Internet, 62 % dans le secteur des assurances, 58 % dans celui des banques. Il est donc nécessaire de faire évoluer notre droit, comme le législateur l'avait fait déjà dans les années 1970 en adoptant la loi Scrivener.

Aujourd'hui, les services aux particuliers sont en plein essor, ce qui entraîne une multiplication, une mondialisation de l'offre de services traditionnels et une complexification des contrats, comme le démontrait le rapport qu'il a lui-même remis en 2003 au Premier ministre sur l'information, la représentation et la protection du consommateur. Un ménage moyen gère environ 25 contrats différents pour sa vie quotidienne, et se perd donc facilement dans leurs méandres juridiques. Les prestataires ont généralement tendance à simplifier la démarche commerciale d'adhésion, mais à compliquer la relation client qui s'ensuit : on peut s'abonner en un seul clic par Internet, mais il est beaucoup plus compliqué de contacter l'aide en ligne (*hotline*) en cas de difficulté, et plus encore de résilier son contrat. Cela donne lieu à des litiges à la fois très nombreux et de faible ampleur : on ne va pas au tribunal pour un différend portant sur dix euros avec son opérateur de téléphonie mobile ou son fournisseur d'accès à Internet.

Certes, des réponses existent déjà dans le droit positif, comme l'action en représentation conjointe, mais elle a fonctionné moins de dix fois en quinze ans, ce qui est un signe d'échec impressionnant ou certaines actions des pouvoirs publics – du Conseil de la concurrence en particulier. Il existe également des réponses juridiques spécifiques au code de la consommation.

Il est donc nécessaire de permettre des recours collectifs de consommateurs, les actions de groupe, qui amélioreront l'accès à la justice dans la mesure où une avance de fonds disproportionnée ne sera pas nécessaire – actuellement, en effet, le coût minimal d'une procédure judiciaire est en effet d'une centaine d'euros. Il est par ailleurs indispensable de désengorger les tribunaux et d'assurer l'égalité de traitement des consommateurs.

Certains pays, comme les États-Unis, se sont engagés de façon excessive dans cette voie. Le système des *class actions* fait peser des risques inconsidérés sur les entreprises, et peut en outre donner lieu à certaines manipulations par des groupes d'opinion ou la presse.

Le projet de loi comporte de fortes avancées dans le domaine de la protection et de l'information des consommateurs – simplification du régime des clauses abusives, interdiction des pratiques commerciales déloyales, renforcement des moyens d'agir en justice des associations de consommateurs, renforcement du pouvoir de contrôle des agents de la DGCCRF.

Il apporte également des réponses précises sur des sujets d'actualité, tant dans le secteur des communications électroniques, avec la gratuité du temps d'attente des aides en ligne ou la simplification des procédures de résiliation de contrat en cas de manquement du professionnel à ses obligations, que dans celui des assurances, avec l'amélioration des droits des souscripteurs, qui contribuera à la résolution du problème des contrats en déshérence.

Certains points restent cependant à améliorer.

Favorable à titre personnel à un autre système, le rapporteur a reconnu l'intérêt de l'équilibre trouvé par le gouvernement sur l'action de groupe. Toutefois, le champ des recours collectifs de consommateurs devrait être étendu – dans l'état actuel du texte, par exemple, l'affaire *Benefic* ne pourrait se la voir appliquer et les problèmes de concurrence dans la téléphonie mobile ne seraient pas concernés. On peut également craindre que la fin de la procédure laisse le consommateur trop seul.

Concernant la gratuité du temps d'attente, il faudrait que le dispositif soit plus proche des propositions formulées par l'ARCEP, et peut-être qu'il soit étendu à d'autres secteurs.

Le rapporteur réfléchit également à l'élargissement des articles 6 et 7 à tous les contrats, et à l'extension de la garantie de conformité aux prestations de service, pour légiférer en prenant en compte l'explosion des services.

Cela étant, il y a lieu de se féliciter de voir les attentes des consommateurs enfin satisfaites par un texte qui a su trouver un équilibre entre leur protection et la liberté d'entreprendre, et mise sur une logique « gagnant/gagnant » afin de renforcer la confiance et soutenir la consommation.

**M. Jean Gaubert** a rappelé qu'un précédent ministre de l'économie, des finances et de l'industrie avait lancé, en 2004, une campagne hautement médiatisée pour faire baisser les prix dans les hypermarchés, sans que les consommateurs en aient retiré un réel bénéfice. L'association « Familles rurales » vient ainsi de relever une augmentation de 7 % des marques « premier prix » en 2006, ce qui tend à prouver que les codes de bonne conduite n'ont guère d'effet, la pratique de ces prix d'appel n'ayant pour but, de la part des grandes surfaces, que de se constituer une clientèle captive.

La question de l'indice des prix est également posée. Le ministère a constitué semble-t-il, un groupe de travail, mais il n'était que temps ! L'indice des prix n'est juste qu'à condition que le consommateur achète le panel de produits qui a servi de base à cet indice. Or, il est constitué de produits de première nécessité, mais aussi de produits que l'on achète bien moins souvent, voire jamais – Hi-fi, téléviseurs à écran plat, etc. – mais dont le prix baisse régulièrement, tandis que, depuis quelques années, les prix des produits de première nécessité augmentent bien plus vite que l'indice des prix. Il faudra bien un jour mettre en place un indice des prix des seuls produits de consommation courante, quitte à créer un autre indice des prix des produits que l'on achète tous les trois ans.

Cela étant, le texte, sans être révolutionnaire, n'est pas dénué d'intérêt. Il y avait en outre urgence à légiférer, la transposition de la directive relative aux pratiques commerciales abusives devant intervenir avant juin 2007 ; reste à espérer qu'il sera inscrit à l'ordre du jour du Sénat d'ici la fin de la législature.

Le groupe socialiste demandera qu'il soit amélioré sur certains points, notamment le surendettement, essentiellement lié au crédit à la consommation. Il faut trouver des solutions qui ne remettent pas en cause la liberté des uns et des autres, non plus que la confidentialité des données, mais qui mettent fin à cette véritable provocation au surendettement, dont se rendent coupables certains organismes de crédit. On peut ainsi voir des affiches vantant les mérites d'une carte de crédit assortie d'un taux de 3,95 %, mais la courte durée de cet avantage – au-delà de six mois, on paie 17% - n'est signalée qu'en caractères minuscules...

Il faudra revenir également sur la question des clauses abusives et celles des télécom.

S'agissant des actions de groupe, il faut se garder de l'outrance comme de l'insuffisance. L'outrance serait la mise en cause infondée, à tout moment, et par tout le monde, d'entreprises qui seraient ainsi mises en péril. Mais c'est plutôt d'insuffisance que le texte mériterait d'être taxé, et la nouvelle majorité issue des élections du printemps prochain

sera sans doute obligée de se saisir à nouveau du problème – ce qui ne sera pas la première fois...

Les codes de bonne conduite ne suffisent pas : en l'absence de sanction, les engagements ne sont pas tenus. Cela entretient la méfiance des consommateurs qui constatent, en dépit des effets d'annonce, le caractère inopérant de ces textes censés protéger leurs droits.

Quant aux fins de série, certains commerçants n'hésiteront pas à jouer sur les mots, par exemple en changeant simplement la couleur d'un bouton. Il ne sera pas simple de constater les fraudes.

Enfin, la question de l'ouverture des magasins le dimanche n'est pas abordée. On peut comprendre qu'il existe des exceptions, mais il serait abusif de généraliser au prétexte de stimuler la consommation. C'est oublier que l'on ne consomme que si l'on en a les moyens, sauf à s'endetter...

**M. Léonce Deprez** a félicité le ministre d'avoir su trouver une solution équilibrée pour la procédure des actions de groupe, qui encouragera les consommateurs à agir en citoyens.

Cela étant, on peut s'étonner qu'un ministre aussi novateur ait laissé de côté l'économie touristique. La France compte 2 280 communes touristiques, mais elles ne font l'objet d'aucune politique, alors qu'il faudrait prendre des mesures en leur faveur, non pas seulement lors des périodes de vacances, mais tout au long de l'année. Dans le même ordre d'idées, pourquoi n'autoriser que deux périodes de soldes, en été et en hiver, à l'exclusion du printemps et de l'automne ? L'habillement, les habitudes, les modes de vie suivent les quatre saisons, tout comme la nature, les animaux, les végétaux. Ces quatre saisons font la beauté de la nature, pourquoi ne pas en faire aussi la beauté humaine ? Les femmes et les jeunes gens veulent pouvoir suivre les saisons, et s'habiller différemment.

Le travail dominical, enfin, n'est pas souhaitable, car il risquerait de tarir la fréquentation des communes touristiques le week-end.

**M. François Brottes** a demandé si un service non rendu – un service qui ne fonctionnerait pas, par exemple – serait éligible à l'action de groupe. Par ailleurs, l'opportunité offerte par l'examen de ce texte pourrait être saisie pour clarifier le régime des produits interdits à l'usage comme le klaxon italien et le pot d'échappement des mobylettes, mais pourtant offerts à la vente.

L'importance du rôle des régulateurs a-t-elle bien été prise en considération ? Dans le secteur des télécommunications, par exemple, le régulateur a induit chez les opérateurs des comportements qui ont ensuite été sanctionnés. Le régulateur n'est donc pas toujours complètement innocent, et une action de groupe ne saurait se désintéresser de son rôle.

Concernant enfin le crédit renouvelable, la Commission avait voté, à l'initiative de l'orateur, en première lecture de la proposition de loi du rapporteur tendant à renforcer la confiance et la protection du consommateur, un amendement tendant à ce que le conjoint d'une personne qui contracterait un crédit renouvelable ne puisse en être solidaire qu'en

connaissance de cause. Bercy avait finalement obtenu le rejet de cette disposition, au motif qu'elle pourrait pénaliser la consommation. Est-il envisagé de la rétablir ?

**Le ministre** a apporté aux différents intervenants les éléments de réponse suivants :

– les suggestions du rapporteur sur les actions de groupe seront étudiées, et des solutions trouvées quant au champ d'application et à la fin du processus. Le texte présenté constitue un bon compromis entre la protection du consommateur et celle des entreprises, notamment les PME ;

– le champ d'application de la gratuité du temps d'attente peut naturellement être élargi, mais sans excès. Ce n'est pas la même problématique pour les opérateurs de télécommunications qui vendent du trafic et les entreprises d'autres secteurs qui utilisent les nouvelles technologies pour mieux vendre leurs propres services. Le Gouvernement est cependant disposé à étudier toutes les améliorations qui pourraient être proposées ;

– dès son arrivée à Bercy, le ministre a souhaité mettre en place un indicateur plus proche des consommateurs qui n'achètent que des produits de base. Une concertation avec des associations de consommateurs a permis de déterminer un chariot-type, sur la base d'une centaine de produits de très grande consommation, et en distinguant la situation du célibataire, du couple marié sans enfant, avec un enfant, deux enfants, trois enfants, etc. Or, depuis près de deux ans, la valeur de ce chariot-type a augmenté de moins de 1 %. Cela n'empêche pas que les Français puissent avoir le sentiment inverse, du fait que les dépenses contraintes augmentent de plus en plus. Il faudrait donc constituer un indicateur de même nature pour ces services, qui représentent un pan important de la consommation ; une douzaine d'associations sont actuellement consultées à cette fin ; le premier chiffre pourrait être publié en mars ;

– s'agissant des fins de série, c'est la situation actuelle qui est dangereuse, car elle est floue. Il faut donner aux commerçants la possibilité, juridiquement sécurisée, de proposer plusieurs fois dans l'année de bonnes affaires à leurs clients. Bien entendu, les agents de la DGCCRF verront leurs pouvoirs renforcés pour contrôler le dispositif ;

– l'ouverture des magasins le dimanche est souhaitée par beaucoup, et la question mérite examen, mais elle est extérieure au projet de loi ;

– le non-fonctionnement d'un service peut constituer un trouble de jouissance, couvert à ce titre par une action de groupe.

**Le rapporteur** a indiqué qu'il proposerait un amendement visant à permettre la résiliation sans pénalité d'un abonnement pour inexécution du contrat par le professionnel.

**Le ministre** a ensuite repris le fil de ses réponses :

– la vente de produits non conformes et, partant, non autorisés à la vente, tels les klaxons italiens, justifie une action des services de contrôle ;

– le régulateur intervient en amont pour vérifier que l'accès au réseau par les entreprises concurrentes est bien fourni. Il n'y a pas lieu de lui donner un pouvoir qui ne correspond pas à sa mission ;

– réponse sera donnée par écrit, enfin, à la question sur le crédit renouvelable.

**M. Léonce Deprez** a interrogé le ministre sur les services non infirmiers liés à la personne, qui prennent une importance croissante, mais que le projet n’aborde pas.

**Le ministre** a répondu que tous les services étaient concernés par le projet. Il faut encourager le développement des services à la personne, et les corps de contrôle, notamment ceux de la DGCCRF, sont appelés à contrôler les conditions dans lesquelles ils sont rendus.

