



N° 3077

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 mai 2006

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

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

*sur la mise en **application de la loi n° 2005-67** du 28 janvier 2005
tendant à **conforter la confiance et la protection du consommateur***

ET PRÉSENTÉ

PAR M. LUC CHATEL,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.— REDONNER CONFIANCE AUX CONSOMMATEURS EN AMELIORANT LEUR PROTECTION	7
A.— UNE CONTRIBUTION DECISIVE DES MENAGES A LA CROISSANCE DE L'ECONOMIE.....	7
B.— LA LOI S'INSCRIT DANS LA POLITIQUE DE SOUTIEN A LA CONSOMMATION MENEES PAR LA MAJORITE.....	7
1. Une politique d'ensemble de soutien au pouvoir d'achat et à la consommation.....	7
a) <i>Développer le crédit à la consommation tout en luttant contre le surendettement</i>	7
b) <i>Une politique globale en faveur du pouvoir d'achat</i>	9
c) <i>Améliorer encore l'information et les moyens d'action des consommateurs</i>	9
2. Une initiative simple et efficace, au sein d'une stratégie d'ensemble	10
II.— LES ECLAIRCISSEMENTS LES PLUS SOUVENT DEMANDES SUR LA PORTEE DE LA LOI	11
A.— LES PRINCIPALES DISPOSITIONS DE LA LOI	11
1. Faciliter la résiliation des contrats tacitement reconductibles	11
a) <i>Les contrats d'abonnement visés par le code de la consommation</i>	11
b) <i>Les contrats d'assurance</i>	12
c) <i>Les contrats visés par le code de la mutualité et le code de la sécurité sociale</i>	13
2. Mieux encadrer le crédit permanent, dit renouvelable ou « revolving ».....	14
3. Libérer le « r�dit gratuit ».....	14
B.— LES ECLAIRCISSEMENTS LE PLUS FRÉQUEMMENT DEMANDÉS.....	15
1. Le champ d'application de l'article L. 136-1 du code de la consommation.....	15
a) <i>Les rapports entre un consommateur et un professionnel</i>	15
b) <i>Les contrats de prestation de services</i>	16
c) <i>Les contrats à durée d�termin�e</i>	16

2. Le champ d'application de l'article L. 113-15-1 du code des assurances	17
<i>a) Les consommateurs</i>	17
<i>b) L'exclusion des contrats d'assurance vie</i>	17
<i>c) Les contrats collectifs ne sont pas soumis à la loi Chatel</i>	18
<i>d) L'exclusion des autres opérations collectives</i>	19
III.— LES MODIFICATIONS LEGISLATIVES APPORTEES DEPUIS	20
A.— LOI N° 2006-10 DU 5 JANVIER 2006 RELATIVE A LA SECURITE ET AU DEVELOPPEMENT DES TRANSPORTS	20
B.— LE PROJET DE LOI SUR L'EAU ET LES MILIEUX AQUATIQUES.....	20
IV.— UNE MISE EN ŒUVRE SATISFAISANTE	22
A.— DES ECHOS TRES POSITIFS, UNE NÉCESSAIRE PÉDAGOGIE.....	22
B.— DES PROBLEMES D'APPLICATION RARES ET CIBLES	23
1. Dispositions relatives à la reconduction des contrats	23
<i>a) Le problème des abonnements à Canal + et à TPS</i>	24
<i>b) Les assurances</i>	24
2. Les dispositions relatives au crédit.....	25
EXAMEN EN COMMISSION	31

MESDAMES, MESSIEURS,

Le présent rapport d'information a pour ambition d'évaluer, autant qu'il est déjà possible, les effets de la loi n° 2005-67 du 28 janvier 2005 tendant à conforter la confiance et la protection du consommateur, et de répondre aux nombreuses questions posées par les consommateurs sur le champ d'application et la portée de cette loi, qu'elles aient été directement adressées à votre rapporteur, ou aux associations de consommateurs et aux directions générale et départementales de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, qui ont répondu à de multiples demandes d'information, ainsi qu'à certaines inquiétudes parfois exprimées par les professionnels.

La particularité de cette loi est double, en ce qu'elle ne prévoit pas de décret d'application, et que les sanctions en cas de refus de la mettre en œuvre sont d'ordre civil et non pénal. Dès le début de l'examen de la proposition de loi tendant à redonner confiance au consommateur, déposée le 15 octobre 2003 par M. Jacques Barrot et votre rapporteur, ses auteurs indiquaient que l'objectif était d'améliorer l'information et la protection des consommateurs, pour restaurer la confiance. Comptant sur la responsabilité des professionnels, la loi fixait les principes tout en laissant à dessein une vraie marge de manœuvre aux entreprises dans le choix des modalités d'application des nouvelles prescriptions. Cette recherche de clarté et de simplification est à l'unisson des orientations des politiques en faveur des consommateurs menées par le Gouvernement français et l'Union européenne.

Du fait de l'applicabilité directe de la loi n° 2005-67 du 28 janvier 2005, et contrairement aux rapports sur l'application des lois, toujours plus nombreux, le présent rapport n'est pas déposé en application de l'article 86, alinéa 8 du Règlement de l'Assemblée nationale, lequel dispose qu'« à l'issue d'un délai de six mois suivant l'entrée en vigueur d'une loi dont la mise en œuvre nécessite la publication de textes de nature réglementaire, le député qui en a été le rapporteur (...) présente (...) un rapport sur la mise en application de cette loi ». Il ne s'agit pas ici de contrôler la mise en œuvre des mesures réglementaires d'application par le Gouvernement, mais d'évaluer les conséquences de la loi pour les consommateurs et les entreprises.

Conformément à l'article 7 de la loi, les dispositions des titres I^{er} et II devaient entrer en vigueur six mois après la date de sa promulgation. La loi ayant été promulguée le 28 janvier 2005, les dispositions des articles 1 à 4 sont entrées en vigueur le 29 juillet 2005. Les articles 5 et 6 sont entrés en vigueur le 2 février 2005, au lendemain de la parution de la loi au Journal officiel.

Le délai de six mois était prévu pour permettre aux différents professionnels de s'adapter à la nouvelle réglementation, en modifiant les courriers adressés à leurs clients et en formant les équipes commerciales notamment.

Conformément à l'article 2 du code civil, la loi ne dispose que pour l'avenir ; elle n'a pas d'effet rétroactif. Ce principe n'a toutefois valeur constitutionnelle qu'en matière pénale, et le législateur peut y déroger en matière civile, si son intention apparaît sans équivoque. Aussi la loi a-t-elle pu prévoir que les dispositions des titres I^{er} et II et de l'article 6 s'appliquent aux contrats en cours et à leur reconduction à ladite date de promulgation.

I.— REDONNER CONFIANCE AUX CONSOMMATEURS EN AMELIORANT LEUR PROTECTION

A.— UNE CONTRIBUTION DECISIVE DES MENAGES A LA CROISSANCE DE L'ECONOMIE

Si la consommation constitue une finalité essentielle de toute l'organisation de l'activité économique, les dépenses de consommation des ménages représentent actuellement en France 54 % du produit intérieur brut, et contribuent ainsi de manière cruciale à la croissance économique.

Du fait de la révolution que constitue Internet, de l'internationalisation des marchés, et du développement considérable des activités de service, l'environnement juridique est particulièrement complexe pour le consommateur des années 2000. C'est notamment le cas du droit de la consommation, de plus en plus technique, en partie à cause de la nécessaire harmonisation des dispositions nationales par le droit communautaire. L'un des constats à l'origine de la loi était celui de l'inextricable situation contractuelle des ménages. Chaque foyer signe chaque année plus de 25 types de contrats différents (téléphonie mobile, Internet, cartes de crédit ; assurances classiques : habitation, eau, électricité, gaz, véhicules, contrats de garantie de nombreux produits, etc.), foisonnement qui conduit à une multiplication des litiges : il est en effet impossible à un consommateur non rompu aux arcanes juridiques de lire, comprendre et mémoriser tous les documents signés et de comprendre la portée de toutes les clauses. Cette situation est particulièrement flagrante dans le domaine de l'Internet, où les litiges ont augmenté de 80 % en 2005. L'abonnement étant bien plus facile que le désabonnement, les consommateurs ont l'impression d'être prisonniers de ces contrats. Il importait de remédier à cette situation, pour redonner confiance aux consommateurs et soutenir la croissance.

B.— LA LOI S'INSCRIT DANS LA POLITIQUE DE SOUTIEN A LA CONSOMMATION MENEES PAR LA MAJORITE

1. Une politique d'ensemble de soutien au pouvoir d'achat et à la consommation

a) Développer le crédit à la consommation tout en luttant contre le surendettement

Outre les mesures fiscales prises chaque année à l'occasion du vote de la loi de finances, plusieurs lois ont régulièrement traduit, depuis 2002, la volonté du Gouvernement et de la majorité d'améliorer les conditions de vie des consommateurs. La loi n° 2005-67 s'inscrit ainsi dans un ensemble cohérent.

Ainsi, la loi n° 2003-706 du 1er août 2003 sur la sécurité financière a renforcé les dispositions du code de la consommation relatives au crédit à la consommation destinées à mieux prévenir le surendettement, par un encadrement plus strict des publicités concernant le crédit, en rendant plus lisibles certaines informations jugées essentielles à un consentement éclairé du consommateur. En outre, ce texte interdit la référence à un taux autre que le taux annuel effectif global (TAEG) ainsi que l'utilisation de certaines mentions, notamment celles annonçant l'octroi d'un crédit sans justificatif, assimilant un prêt à une augmentation de revenus ou passant sous silence la contrepartie financière à la mise à disposition d'une réserve d'argent. Dans le domaine du crédit renouvelable (ou permanent), cette loi a renforcé l'information de l'emprunteur durant l'exécution du contrat et lors de son renouvellement. De plus, elle permet au consommateur, qui s'oppose aux modifications proposées par l'organisme de crédit lors de la reconduction du contrat, de résilier plus facilement un contrat de crédit renouvelable, par l'utilisation d'un bordereau de rétractation, tout en lui garantissant un remboursement échelonné des sommes dues aux conditions précédemment fixées.

Ce sont ces dispositions que la loi n° 2005-67 est venue compléter.

La loi n° 2004-804 du 9 août 2004 relative au soutien à la consommation et à l'investissement a prévu plusieurs mesures destinées à soutenir la consommation des ménages, notamment une réduction d'impôt au titre de certains prêts à la consommation.

L'ordonnance relative aux sûretés et au crédit hypothécaire, présentée au Conseil des ministres du 22 mars 2006, permet aux Français qui sont actuellement en phase de remboursement de leur logement de convertir en hypothèque rechargeable leur crédit immobilier, qui est aujourd'hui le plus souvent un crédit garanti par une hypothèque légale. Les ménages pourront ainsi bénéficier de crédits moins chers (le taux moyen des crédits à la consommation est de l'ordre de 6,2 % alors que celui des crédits hypothécaires est de 3,5 %), et consommer davantage : deux tiers des ménages ayant des crédits pour leur logement n'empruntent pas au titre du crédit consommation.

Parallèlement au soutien au crédit à la consommation, une politique de lutte contre le surendettement a été développée. La loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine a institué une procédure de rétablissement personnel venant compléter le dispositif de traitement du surendettement déjà en place. Ce dispositif permet ainsi à de nombreuses familles surendettées de bénéficier d'une seconde chance après effacement de leurs dettes.

La loi n° 2005-67 visait à compléter cette réforme par une approche préventive, destinée à supprimer en amont certains facteurs de surendettement.

b) Une politique globale en faveur du pouvoir d'achat

La loi n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises a créé les conditions d'une redistribution de pouvoir d'achat aux consommateurs, en réformant les règles des relations commerciales issues de la loi dite Galland de 1996 pour supprimer la fausse coopération commerciale.

Le projet de loi relatif à la participation et à l'actionnariat salarié, qui devrait être présenté prochainement, est destiné à favoriser l'association des salariés à la bonne marche des entreprises et à contribuer à stabiliser leur actionnariat de long terme.

c) Améliorer encore l'information et les moyens d'action des consommateurs

Le Président de la République, dans ses vœux adressés à la nation le 4 janvier 2005, a demandé au « Gouvernement de proposer une modification de la législation pour permettre à des groupes de consommateurs et à leurs associations d'intenter des actions collectives contre les pratiques abusives observées sur certains marchés ». Un groupe de travail, mis en place en avril 2005, animé par M. Guillaume Cerutti, directeur général de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, et M. Marc Guillaume, directeur des affaires civiles et du Sceau, a réuni des représentants des associations de consommateurs, des entreprises et des professionnels du droit.

Comme l'avait fait en 2003 l'étude de votre rapporteur « De la conso méfiance à la conso confiance », le groupe de travail a recensé les différentes formes d'actions actuellement ouvertes aux associations et dressé un bilan de leur mise en œuvre et de leurs limites. Il a également examiné les systèmes juridiques étrangers où existe déjà l'action de groupe, tant au sein de l'Union européenne qu'en dehors, et tracé les grandes lignes de possibles réformes, dont aucune ne recueille l'adhésion de l'ensemble de ses membres. Depuis la remise d'un rapport en décembre 2005, le Gouvernement a décidé de poursuivre la concertation, devant l'importance des enjeux pour les consommateurs, les entreprises, petites ou grandes, que pour les professionnels du droit et le système judiciaire français.

Alors que ces questions ont été abordées à plusieurs reprises dans les débats parlementaires, la concertation se poursuit également entre les principaux opérateurs de réseaux de communications électroniques, les associations professionnelles du secteur et leur régulateur, l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), les associations de consommateurs représentées au Conseil national de la consommation, et le ministère délégué à l'industrie. Les engagements pris par les professionnels lors de la première table ronde réunie en septembre 2005 constituent des avancées pour les consommateurs, et plusieurs vont dans le sens d'une meilleure maîtrise de leurs contrats par ces derniers, poursuivant ainsi le même objectif que la loi n° 2005-67 : offre systématique de contrats d'une durée n'excédant pas douze

mois, réduction des délais de résiliation à un mois et remboursement des dépôts de garantie sous dix jours, meilleure lisibilité des publicités, fiches d'information standardisées, proposition d'abonnements de téléphonie mobile avec forfait sans engagement de durée notamment.

2. Une initiative simple et efficace, au sein d'une stratégie d'ensemble

La loi du 28 janvier 2005 reprend plusieurs propositions issues d'une mission parlementaire confiée en 2003 par le Premier ministre à votre rapporteur, auprès du secrétaire d'Etat aux petites et moyennes entreprises, au commerce, à l'artisanat, aux professions libérales et à la consommation.

Partant du constat que le consommateur est un acteur majeur de la croissance, le Premier ministre souhaitait une étude de l'environnement du consommateur français, comparé avec celui des grands pays européens ou nord américains, préalable à la formulation de propositions susceptibles d'améliorer l'information et la protection du consommateur. Cette mission portait principalement sur la lisibilité et l'accessibilité de l'information dispensée au consommateur pour éclairer ses choix, la représentation des intérêts des consommateurs et les organismes publics et associatifs qui y concourent, ainsi que la protection dont disposent les consommateurs et les modes de règlement des litiges qui leur sont aujourd'hui ouverts, juridictionnels ou non.

L'objet de la loi était de se saisir de leviers simples et efficaces dans deux domaines au cœur de la société de consommation actuelle, les contrats à tacite reconduction, et deux formes particulières de crédit à la consommation, le crédit permanent et le crédit dit gratuit.

Sans revenir sur la tacite reconduction, favorable au consommateur comme au professionnel car elle évite des formalités administratives trop contraignantes pour les parties, il était nécessaire de renforcer la clarté des règles de reconduction du contrat.

D'autre part, le crédit étant un levier très efficace de consommation, qui permet à de nombreux ménages d'acheter des biens qu'ils ne pourraient jamais payer comptant (voiture, gros mobilier, électroménager, etc.), mais aussi un facteur de surendettement, il fallait donner aux consommateurs une meilleure maîtrise de son utilisation.

II.— LES ECLAIRCISSEMENTS LES PLUS SOUVENT DEMANDES SUR LA PORTEE DE LA LOI

A.— LES PRINCIPALES DISPOSITIONS DE LA LOI

1. Faciliter la résiliation des contrats tacitement reconductibles

Souvent, le contractant peut légitimement ne pas avoir eu connaissance de la date de renouvellement tacite dans des conditions satisfaisantes d'information. Il n'a alors pas le temps nécessaire pour comparer les offres disponibles sur le marché et faire jouer la concurrence. L'objectif était donc d'améliorer 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.

Cela ne dispense évidemment pas le consommateur de lire en détail son contrat, conformément à toutes les obligations de prudence élémentaire, dont tient d'ailleurs compte la jurisprudence. La loi ne peut rien contre l'absence de lecture du document, mais il est possible d'en améliorer la clarté.

a) Les contrats d'abonnement visés par le code de la consommation

Le titre I^{er} de la loi prévoit plusieurs mesures destinées à faciliter la résiliation des contrats tacitement reconductibles, en insérant au titre III du livre Ier du code de la consommation un chapitre VI consacré à ces questions.

Conformément à l'article L. 136-1 du code de la consommation, « 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 ».

Lorsque cette information ne lui a pas été adressée conformément à ces dispositions, le consommateur peut mettre gratuitement un terme au contrat, à tout moment à compter de la date de reconduction. Les avances effectuées après la dernière date de reconduction ou, s'agissant des contrats à durée indéterminée, après la date de transformation du contrat initial à durée déterminée, sont dans ce cas remboursées dans un délai de trente jours à compter de la date de résiliation, déduction faite des sommes correspondant, jusqu'à celle-ci, à l'exécution du contrat. À défaut de remboursement dans les conditions prévues ci-dessus, les sommes dues sont productives d'intérêts au taux légal.

Ces dispositions s'appliquent sans préjudice de celles qui soumettent légalement certains contrats à des règles particulières en ce qui concerne l'information du consommateur, afin de ne pas le priver de règles plus favorables.

Au nombre de ces règles particulières figurent notamment celles qui régissent les contrats d'assurance.

b) Les contrats d'assurance

Les articles 2 et 3 de la loi étendent ce mécanisme à des contrats qui ne relèvent pas du code de la consommation, et transposent les dispositions de l'article L. 136-1 du code de la consommation dans le code des assurances (article L. 113-15-1) et dans le code de la mutualité (article L. 221-10).

Dans sa rédaction initiale, la proposition de loi tendait à soumettre les contrats d'assurance aux mêmes dispositions que les autres contrats, mais il est apparu nécessaire de tenir compte des spécificités des relations contractuelles unissant les assureurs et les assurés.

Avant l'entrée en vigueur de la loi, le souscripteur n'était informé de la date d'échéance de son contrat que par les mentions de celui-ci et par la réception de l'avis d'échéance de prime dont la date coïncide généralement avec celle du contrat. Il disposait de la faculté de dénoncer le contrat à sa prochaine échéance, à condition de respecter le préavis contractuel d'une durée maximale de deux mois. Si l'avis d'échéance de prime était adressé moins de deux mois avant l'échéance du contrat, l'information résultant de cet avis n'était plus pertinente pour l'exercice de la faculté de dénonciation du contrat, au risque que l'assureur diffère l'envoi de l'avis d'échéance pour conserver la clientèle de ceux auxquels aurait échappé la date limite d'exercice de la faculté de dénonciation. La loi visait à remédier à cette situation.

L'information doit être intégrée dans le document d'appel de prime ou de cotisation, afin de faire l'économie de l'envoi coûteux d'un document supplémentaire. Toute autre modalité d'information serait susceptible d'être considérée comme non conforme. L'assuré dispose d'un délai de 20 jours, à compter de la réception de l'appel de prime, pour dénoncer, s'il le souhaite, son contrat d'assurance. Il n'y aura donc aucun envoi de courrier supplémentaire de la part des assureurs.

Un nouvel article L. 113-15-1, inséré par la loi n° 2005-67 au code des assurances prévoit que pour les contrats à tacite reconduction couvrant les personnes physiques en dehors de leurs activités professionnelles, et à l'exception des assurances sur la vie et des contrats de groupe et autres opérations collectives, la date limite d'exercice par l'assuré du droit à dénonciation du contrat doit être rappelée avec chaque avis d'échéance annuelle de prime ou de cotisation.

Lorsque cet avis lui est adressé moins de quinze jours avant cette date, ou lorsqu'il lui est adressé après cette date, l'assuré est informé avec cet avis qu'il dispose d'un délai de vingt jours suivant la date d'envoi de cet avis pour dénoncer la reconduction du contrat. Dans ce cas, le délai de dénonciation court à partir de la date figurant sur le cachet de la poste.

Que l'information fasse totalement défaut, ou que l'avis d'échéance soit tardif, qu'elle figure sur un support distinct ou que son contenu ne soit pas conforme à la loi, la sanction de ce défaut réside dans le droit du contractant de mettre fin au contrat, sans pénalité, par lettre recommandée, à tout moment à compter de la date de reconduction. La résiliation prend effet le lendemain de la date figurant sur le cachet de la poste.

L'assuré est tenu au paiement de la partie de prime ou de cotisation correspondant à la période pendant laquelle le risque a couru, période calculée jusqu'à la date d'effet de la résiliation. Le cas échéant, l'assureur doit rembourser à l'assuré, dans un délai de trente jours à compter de la date d'effet de la résiliation, la partie de prime ou de cotisation correspondant à la période pendant laquelle le risque n'a pas couru, période calculée à compter de ladite date d'effet. À défaut de remboursement dans ces conditions, les sommes dues sont productives d'intérêts au taux légal.

c) Les contrats visés par le code de la mutualité et le code de la sécurité sociale

Pour les contrats visés par le code de la mutualité et le code de la sécurité sociale prévaut le même dispositif d'information obligatoire du consommateur, en matière de renouvellement des contrats, que celui prévu pour les assurances.

En vertu des articles L. 211-10-1 du code de la mutualité et L. 932-21-1 du code de la sécurité sociale, ce dispositif s'applique aux adhésions à tacite reconduction relatives à des opérations individuelles à caractère non professionnel, à l'exception des opérations collectives à adhésion facultative et des opérations individuelles mutualistes susceptibles d'être engagées au titre des activités professionnelles du membre participant.

Le délai de dénonciation du contrat est porté à vingt jours suivant l'envoi de l'avis d'échéance lorsque celui-ci est tardif, et le membre participant peut, par lettre recommandée, mettre un terme à son adhésion lorsque l'information concernant la possibilité de mettre un terme au contrat ne lui a pas été adressée dans les règles.

Les conditions de remboursement des cotisations indues prévoient un délai de trente jours de remboursement des sommes dues au membre participant en cas de résiliation du contrat, avec production d'intérêts au taux légal en cas de dépassement du délai, tant pour les contrats soumis au code de la sécurité sociale que pour ceux soumis au code de la mutualité.

Enfin, ces dispositions ne s'appliquent pas aux opérations dépendant de la durée de la vie humaine qui comportent une valeur de rachat.

2. Mieux encadrer le crédit permanent, dit renouvelable ou « revolving »

L'article 4, au titre II de la loi n° 2005-67 améliore l'encadrement du crédit renouvelable.

Il modifie l'article L. 311-9 du code de la consommation afin de rendre l'offre préalable obligatoire pour le contrat initial, mais aussi pour toute augmentation du crédit consenti.

L'emprunteur peut également 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. Dans ce dernier cas, il est tenu de rembourser, aux conditions du contrat, le montant de la réserve d'argent déjà utilisé.

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, le prêteur qui entend proposer la reconduction du contrat adresse à l'emprunteur, à l'échéance de la troisième année, un document annexé aux conditions de cette reconduction. Ce document indique l'identité des parties, la nature de l'opération, le montant du crédit disponible, le taux annuel effectif global (TAEG) ainsi que le montant des remboursements par échéance et par fractions de crédit utilisées. À défaut pour l'emprunteur de retourner ce document, signé et daté, au plus tard vingt jours avant la date d'échéance du contrat, ce dernier est résilié de plein droit à cette date.

3. Libérer le « crédit gratuit »

Permettre le développement du crédit dit gratuit et favoriser ainsi la consommation des ménages, en supprimant l'interdiction de publicité hors du lieu de vente, et parallèlement, améliorer l'encadrement de cette opération afin notamment de mieux prévenir les risques de surendettement, tel est l'objet du titre III de la loi n° 2005-67 qui permet la publicité en faveur du crédit gratuit hors des lieux de vente, et ajoute à l'obligation, sur toute publicité comportant la mention "crédit gratuit" ou proposant un avantage équivalent, d'indiquer le montant de l'escompte consenti en cas de paiement comptant, celle de préciser qui prend en charge le coût du crédit consenti gratuitement au consommateur.

Enfin, la loi a ajouté un nouvel article L. 311-7-1 prévoyant que toute opération de crédit à titre onéreux proposée concomitamment à une opération de « crédit gratuit » ou promotionnel doit faire l'objet d'une offre préalable de crédit distincte.

Les clients payant comptant un produit sur lequel ils pourraient profiter de « crédit gratuit » doivent se voir accorder par les commerçants une remise de prix, dont le montant est fixé réglementairement par l'Etat deux fois par an. Publié au *Journal officiel*, ce montant dépend de la durée du crédit proposé. Jusqu'au 30 juin 2006, l'acheteur payant comptant doit ainsi bénéficier d'une remise de 0,9 % pour

un crédit « gratuit » de trois mois. La remise peut ainsi atteindre 5,2 % pour un crédit gratuit de 24 mois.

B.— LES ÉCLAIRCISSEMENTS LE PLUS FRÉQUEMMENT DEMANDÉS

1. Le champ d'application de l'article L. 136-1 du code de la consommation

a) Les rapports entre un consommateur et un professionnel

Il n'existe pas de définition globale des consommateurs dans le code de la consommation, mais seulement des définitions partielles, valables pour certains livres et certains titres et souvent établies par la jurisprudence. Une définition plus précise de cette notion dans le code de la consommation pourrait constituer l'un des apports d'une prochaine loi.

Il ressort toutefois de l'esprit de la loi du 28 janvier 2005 et des débats parlementaires que sont visées les personnes physiques contractant pour des besoins étrangers à leur activité professionnelle.

La Cour de justice des Communautés européennes, à la suite d'une question préjudicielle relative au champ d'application de la directive du 5 avril 1993 concernant les clauses abusives, a consacré, dans un arrêt du 22 novembre 2001, la notion de consommateur entendue strictement comme une personne physique qui conclut un contrat avec un professionnel. Cette interprétation recueille l'approbation d'une bonne partie de la doctrine et a la faveur de nombreux praticiens du droit qui mettent en corrélation la finalité consumériste de ces textes et leurs destinataires naturels. Toutefois, tant la jurisprudence de la Cour de cassation que la notion de consommateur contenue dans 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 le bénéfice des dispositions de l'article L. 114-1 du code de la consommation (relatif à la faculté pour le consommateur de demander la résolution du contrat non exécutoire par le professionnel dans le délai contractuellement fixé), lui reconnaissant ainsi 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.

En revanche, elle n'a pas vocation à s'appliquer à une société de prestation de services en comptage immobilier, dont les clients sont des syndics de

copropriété ou des offices publics HLM et dont les contrats sont à tacite reconduction.

Les offices publics de HLM sont des personnes morales de droit public, exclues a priori du champ d'application de la loi. Les syndicats de copropriété sont à la fois mandataires de copropriétaires et professionnels.

Dans un arrêt du 13 novembre 1997, la cour d'appel de Paris a considéré qu'un syndicat de propriétaires qui a pour objet la conservation de l'immeuble bâti en copropriété et l'administration des parties communes n'a pas d'activité professionnelle à proprement parler et qu'il est donc un consommateur. Cependant, un syndicat de copropriété a une activité professionnelle, même s'il représente le syndicat des copropriétaires, et paraît de ce fait échapper au champ d'application de l'article L. 136-1 du code de la consommation.

Sous réserve de l'appréciation souveraine des tribunaux, une société de prestation de services en comptage immobilier n'est donc pas soumise aux dispositions de l'article 1^{er} de la loi du 28 janvier 2005 dans la mesure où elle passe des contrats avec des professionnels et non avec des consommateurs.

b) Les contrats de prestation de services

L'article 1^{er} de la loi vise l'ensemble des contrats portant sur une obligation de faire, c'est-à-dire l'ensemble des prestations ne portant pas sur des biens.

c) Les contrats à durée déterminée

Sont concernés les principaux contrats passés par les consommateurs comportant une clause de tacite reconduction (contrats de services publics industriels et commerciaux, contrats de fourniture périodique de biens, abonnements divers, notamment accès à Internet, télévision par câble, etc.).

Sont en revanche exclus de ces dispositions les contrats à durée indéterminée qui peuvent en principe être résiliés à tout moment comme les contrats signés pour une carte bancaire ou ceux conclus avec des opérateurs de téléphonie mobile par exemple. Toutefois, certains de ces contrats sont assortis d'une durée minimale d'engagement au cours de laquelle le consommateur ne peut résilier son contrat (abonnements de téléphonie mobile conclus pour une durée minimale de douze ou vingt-quatre mois notamment).

Puisque ne sont visés ni les contrats conclus avec une durée initiale d'engagement et transformés en contrats à durée indéterminée à l'issue de cette période initiale, ni les contrats dont la reconduction est effectuée de mois en mois, ni les contrats conclus avec une durée initiale d'engagement et qui se reconduisent ensuite tacitement de mois en mois à l'issue de la période initiale, les contrats des fournisseurs d'accès à Internet, qui ne se reconduisent pas ou plus tacitement pour des durées supérieures ou égales à six mois ne sont pas concernés par la loi.

2. Le champ d'application de l'article L. 113-15-1 du code des assurances

a) Les consommateurs

Sont visés les contrats à tacite reconduction et non pas les contrats de durée ferme, très minoritaires dans l'assurance des risques de masse (ex : contrats souscrits pour un voyage ou une journée de ski).

Ce nouveau dispositif est lui aussi destiné à protéger les consommateurs et le code des assurances précise explicitement qu'il s'agit de personnes physiques, en dehors de leurs activités professionnelles, ce qui exclut les contrats souscrits par les groupements de toute nature (sociétés, associations, groupements d'intérêt économique, etc.).

La loi vise la qualité de l'assuré et non celle du souscripteur ; pourrait donc être concerné le contrat souscrit par une personne morale couvrant les risques d'une personne physique, à travers un contrat individuel. Mais la dénonciation ne peut émaner que du contractant, seul concerné.

Les difficultés habituelles lorsque le contrat couvre les deux types d'activité, professionnelle et non professionnelle, se posent également ici. Ainsi d'une assurance automobile couvrant l'usage privé et l'usage professionnel, ou d'une assurance multirisques habitation pour un local à usage mixte. Afin d'éviter un fractionnement de l'information, de toute façon difficile à réaliser pratiquement, il faut choisir la solution la plus protectrice pour le consommateur.

b) L'exclusion des contrats d'assurance vie

Un certain nombre de contrats ne peuvent, par construction ou en raison de l'objectif qu'ils poursuivent, être soumis à la procédure d'envoi annuel des avis d'échéance. Ainsi, les opérations d'assurance-vie ne sont pas visées par la loi, puisqu'elles ne comprennent pas de clause de tacite reconduction : il peut y être mis fin à tout moment. Tous les contrats d'assurance vie, en cas de vie ou de décès, comportant ou non une valeur de rachat sont exclus.

Ces contrats sont basés sur un mécanisme d'épargne. La législation oblige les organismes assureurs à communiquer chaque année aux assurés les montants respectifs de leur valeur de rachat, de transfert ou de réduction, ainsi que leur évolution annuelle à compter de leur souscription. Ces organismes sont également tenus de préciser en termes clairs dans cette communication la définition des opérations de rachat, de transfert et de réduction, ainsi que leurs conséquences légales et contractuelles. Un arrêté du 8 mars 2006 précise les dispositions concernant l'encadré à insérer en tête d'une proposition de contrat d'assurance sur la vie, afin de faciliter la compréhension de ses dispositions essentielles par le souscripteur, conformément à la loi n° 2005-1564 du 15 décembre 2005 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de

l'assurance. L'encadré doit ainsi comprendre une mention relative à la durée recommandée du contrat.

Pour les contrats émis par les institutions de prévoyance, relevant du code de la sécurité sociale, l'exclusion est limitée aux contrats comportant une valeur de rachat.

Quant aux contrats individuels d'assurance maladie et contre les accidents corporels, ils ne sont pas des contrats d'assurance sur la vie, et comportent des clauses de tacite reconduction. Ils ne font donc pas partie des dérogations, et rentrent dans le champ de la loi du 28 janvier 2005.

c) Les contrats collectifs ne sont pas soumis à la loi Chatel

Puisqu'ils sont souscrits par un organisme professionnel qui n'a pas besoin d'être périodiquement informé de la date de renouvellement du contrat cadre pour le dénoncer, l'exclusion des contrats collectifs est d'autant plus justifiée que le souscripteur ne peut être un consommateur. L'article L. 141-1 du code des assurances, inséré par la loi n° 2005-842 du 26 juillet 2005 pour la confiance et la modernisation de l'économie en donne une définition : est un contrat d'assurance de groupe le contrat souscrit par une personne morale ou un chef d'entreprise en vue de l'adhésion d'un ensemble de personnes répondant à des conditions définies au contrat, pour la couverture des risques dépendant de la durée de la vie humaine, des risques portant atteinte à l'intégrité physique de la personne ou liés à la maternité, des risques d'incapacité de travail ou d'invalidité ou du risque de chômage. Les adhérents doivent avoir un lien de même nature avec le souscripteur.

Le souscripteur d'un contrat collectif est une personne morale chargée de représenter les intérêts de ses adhérents face à l'assureur. Unique interlocutrice de celui-ci tout au long de la vie du contrat, notamment pour ce qui concerne son renouvellement, cette personne morale est destinataire de l'avis d'échéance, et non l'assuré. Au-delà de cette objection à caractère formel, nombre de ces contrats collectifs ont un caractère obligatoire, ce qui exclut toute faculté de dénonciation de l'adhérent lorsque le lien qui l'unit au souscripteur rend obligatoire l'adhésion au contrat. Toute information relative à la résiliation est donc impossible dans ces circonstances.

Dans le cas des contrats collectifs facultatifs, l'incitation à la rupture du contrat que peut représenter une information présentée à terme régulier est susceptible, pour certains contrats collectifs facultatifs, d'aller à l'encontre des intérêts de l'adhérent.

Par exemple, les contrats de prévoyance relevant de la loi dite Evin du 31 décembre 1989 visent à protéger l'assuré par la continuité du contrat en instaurant le maintien viager des garanties à compter de la souscription, quelle que soit l'aggravation postérieure du risque, et sans que cette aggravation puisse donner lieu à une majoration individuelle du tarif. L'éventuel changement de

contrat s'avérerait dans ce cas préjudiciable aux intérêts de l'assuré, ne serait-ce qu'au regard de la majoration du coût de sa nouvelle adhésion résultant de la seule prise en compte de son âge.

Soumettre les assurances collectives facultatives à l'article L. 113-15 du code des assurances induirait par ailleurs la mise en œuvre d'une réglementation lourde et complexe afin de formaliser l'information annuelle des adhérents.

C'est pourquoi l'application des dispositions de cet article est limitée aux seuls contrats individuels d'assurance de dommages couvrant des personnes physiques en dehors de leur activité professionnelle, afin de rester dans le cadre de l'esprit de la loi qui ne vise que les consommateurs.

Or le code des assurances ne distingue que l'assurance individuelle (souscrite par un particulier de sa propre initiative) et l'assurance collective, ou assurance de groupe, contrat unique établi par une personne morale ou un chef d'entreprise (le souscripteur) au nom d'un groupe ou d'une association, permettant aux membres du groupe ou de l'association (les adhérents) de souscrire une couverture au titre du contrat collectif. Les assurances de groupe sont régies par les articles L. 141-1 et suivants du code des assurances. En conséquence, les contrats de groupe associatifs, qui sont des contrats collectifs au sens de l'article L. 141-1 du code des assurances, ne sont pas couverts par les dispositions de la loi du 28 janvier 2005.

d) L'exclusion des autres opérations collectives

Sont visées les assurances collectives couvrant des risques autres que ceux énumérés pour l'assurance de groupe (décès, maternité, incapacité de travail, invalidité, chômage) : là encore, le souscripteur, professionnel, n'a pas besoin d'une information périodique sur la date de renouvellement du contrat.

III.— LES MODIFICATIONS LEGISLATIVES APPORTEES DEPUIS

A.— LOI N° 2006-10 DU 5 JANVIER 2006 RELATIVE A LA SECURITE ET AU DEVELOPPEMENT DES TRANSPORTS

L'article 14 de la loi du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement des transports complète les articles L. 311-5, L. 311-6 et L. 311-7 du code de la consommation par un même alinéa ainsi rédigé :

« Ces dispositions ne sont pas applicables aux prêts aidés par l'Etat destinés au financement d'une formation à la conduite et à la sécurité routière. »

Il s'agit de sécuriser le dispositif du « permis à un euro par jour », dont le principe avait été approuvé par le comité interministériel de la sécurité routière du 1^{er} juillet 2005. Ce dispositif facilite le financement de la formation au permis de conduire chez les jeunes grâce à des prêts à taux zéro.

Les intérêts de ces prêts étant pris en charge par l'État, cet amendement permet d'éviter la qualification de « crédit gratuit », qui imposerait notamment un escompte de la part du vendeur en cas de paiement comptant. Par ailleurs, cet article lève l'interdiction de publicité en dehors du lieu de vente.

B.— LE PROJET DE LOI SUR L'EAU ET LES MILIEUX AQUATIQUES

Lors de l'examen en première lecture du projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques, adopté par le Sénat en première lecture le 14 avril 2005, les sénateurs ont adopté un article 27 *sexies* (nouveau) complétant l'article L. 136-1 du code de la consommation pour exclure de l'application des dispositions relatives à la reconduction des contrats les exploitants des services de distribution d'eau et d'assainissement, et affirmer que les usagers des services de distribution d'eau ont la possibilité de présenter à tout moment une demande d'interruption de leur contrat d'abonnement. Ce contrat prend fin dans les conditions fixées par le règlement de chaque service, dans un délai qui ne peut excéder quinze jours à compter de la date de présentation de la demande.

Les auteurs de l'amendement (M. Cambon, Mme Procaccia, MM. Doublet et Pintat) estimaient que les services d'eau et d'assainissement constituent, contrairement au téléphone, des « monopoles naturels », et qu'il est donc inutile que les usagers reçoivent systématiquement une information sur les délais qu'ils doivent respecter pour mettre fin à leur contrat d'abonnement à l'eau potable. Ils ne tireraient aucun avantage d'une telle information puisqu'ils ne peuvent pas changer de fournisseur.

La commission des affaires économiques du Sénat a qualifié cet amendement d'intéressant, dans la mesure où il précise que les dispositions de la

loi Chatel ne s'appliquent pas aux monopoles naturels. Elle avait estimé qu'il était recevable en ce qui concerne les services de distribution d'eau, pour lesquels les usagers peuvent désirer mettre fin à leur abonnement, mais qu'il ne l'était pas s'agissant des services d'assainissement, car tout usager raccordé ou raccordable au réseau est assujéti à la redevance. Cette rectification étant intervenue, la commission a émis un avis favorable à l'amendement.

Considérant que la loi du 28 janvier 2005 crée, pour un prestataire de services, une obligation d'information des abonnés en fin de contrat afin de les informer avant une reconduction tacite de celui-ci, et que cette obligation ne s'applique pas aux services de distribution d'eau et d'assainissement puisque le contrat est passé avec la collectivité organisatrice, et non avec l'abonné, le Gouvernement a donné un avis défavorable à l'amendement, imaginant mal que chaque abonné soit systématiquement informé.

L'Assemblée nationale, examinant le projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques en première lecture à partir du 11 mai 2006, a estimé que l'article 27 *sexies* introduisait une confusion d'une part entre les contrats passés entre délégant et délégataire du service, et d'autre part entre l'utilisateur et le prestataire de services. En conséquence, elle a adopté l'amendement de M. Bernard Flajolet, rapporteur, distinguant nettement les contrats de délégation, auxquels ne s'appliquent pas les dispositions de l'article L. 136-1 du code de la consommation, des contrats d'abonnement des usagers, qu'il est proposé de viser, à l'article 26, dans le code général des collectivités territoriales. À cette fin, l'Assemblée a supprimé la dernière phrase indiquant que le contrat prend fin dans les conditions fixées par le règlement de chaque service, dans un délai qui ne peut excéder quinze jours à compter de la date de présentation de la demande. De plus, elle a adopté un amendement à l'article 26, insérant au code général des collectivités territoriales un article L. 2224-7-2 prévoyant que les usagers des services de distribution d'eau peuvent présenter à tout moment une demande d'interruption de leur contrat d'abonnement. Ce contrat prend fin dans les conditions fixées par le règlement de chaque service, dans un délai qui ne peut excéder quinze jours à compter de la date de présentation de la demande.

IV.— UNE MISE EN ŒUVRE SATISFAISANTE

A.— DES ECHOS TRES POSITIFS, UNE NÉCESSAIRE PÉDAGOGIE

Dans l'ensemble, l'entrée en vigueur des dispositions de la loi du 28 janvier 2005 peut être considérée comme un succès. Le délai de six mois a permis aux entreprises de se mettre en conformité avec leurs nouvelles obligations, et les consommateurs apprécient la marge de manœuvre qui leur est rendue.

Le premier problème rencontré tient à la méconnaissance de la réforme par un nombre encore relativement important de consommateurs. C'est aussi l'une des explications au faible nombre de plaintes recensées.

La diffusion de fiches explicatives par les professionnels, d'une part, et les associations de consommateurs, d'autre part, va permettre de remédier progressivement à cette difficulté.

On peut citer la fiche consacrée à « La résiliation d'un contrat d'assurance par l'assuré », sur le site de la Fédération française des sociétés d'assurance (FFSA), qui présente très clairement la situation, fait état des nouvelles dispositions intégrées par la loi (article L. 113-15-1 du code des assurances), commence par rappeler qu'à l'exception des contrats souscrits pour une durée déterminée, les contrats d'assurance sont automatiquement reconduits, et conclut en indiquant qu'à défaut d'information sur les conditions de résiliation du contrat, l'assuré peut le résilier à tout moment, sans préavis ni pénalité.

Les associations de consommateurs et les organismes publics exercent quant à eux un travail important de diffusion de l'information, en répondant directement à de nombreuses demandes d'informations et de précisions, mais aussi grâce à des encarts dans les revues de consommation, ou aux fiches pratiques qui servent de référence aux associations locales ou qui sont disponibles sur Internet. Ainsi par exemple du dossier consacré à « La résiliation du contrat d'assurance », supplément à l'INC hebdo du 30 janvier 2006, qui distingue les deux périodes au cours desquelles il est possible aux particuliers de résilier un contrat : à son échéance, sans avoir de motifs à fournir, mais aussi sans attendre l'échéance, pour des cas spécifiques (changements dans la situation personnelle de l'assuré, vente de véhicule, achat ou vente d'immeuble), et évoque également la possibilité de résiliation par l'assureur.

L'Institut national de la consommation (INC) rappelle que la résiliation d'un contrat d'assurance est depuis longtemps une source de conflits entre assureurs et assurés, du fait des règles « parfois procédurières » du droit des assurances qu'il faut respecter, et estime que « nombre de difficultés que

rencontrent les consommateurs devraient disparaître avec l'entrée en vigueur de la loi ».

L'UFC Que choisir a, quant à elle, présenté dans les numéros de mars et avril 2006 de sa revue une étude sur la « nasse » des contrats d'abonnements téléphoniques et Internet ainsi que des informations sur le crédit gratuit.

B.— DES PROBLEMES D'APPLICATION RARES ET CIBLES

1. Dispositions relatives à la reconduction des contrats

La direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) a mené début 2006 une étude sur l'application de la loi du 28 janvier 2005 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.

Des plaintes ont été recensées dans 26 départements.

REPARTITION DES PLAINTES PAR SECTEUR

Secteur d'activité	Part des plaintes
Télévision : canal +, canal satellite, TPS	35 % dont TPS 22 %
Téléphonie fixe, téléphonie mobile	17 %
Assurance (dont assurance liée au gravage des vitres automobiles), mutuelles	23 %
Fourniture d'accès à internet	8 %
Chauffage au gaz, chaudière	3 %
Location de cuve de gaz liquide	2 %
Autres (clubs de remise en forme, télésurveillance, etc.)	12 %

Source : DGCCRF.

D'après les estimations communiquées à votre rapporteur, la tendance depuis le début de l'année 2006 est à une très forte augmentation des plaintes, notamment en matière de téléphonie et de fourniture d'accès à Internet, dans un contexte commercial très dynamique. La DDCCRF des Hauts-de-Seine a ainsi enregistré autant de plaintes au premier trimestre 2006 que pour l'année 2005.

a) Le problème des abonnements à Canal + et à TPS

La très grande majorité des plaintes concernent les contrats d'abonnement à Canal + et à TPS. TPS a fait preuve d'une grande résistance devant l'application de la loi, se contentant d'abord d'une simple apparition fugitive, voire subliminale, sur les écrans de téléviseurs du message prévu sur l'arrivée à échéance du contrat et la possibilité d'y mettre fin. Devant la multiplication des plaintes, la DDCCRF des Hauts de Seine a élaboré un protocole de résolution des différends auprès de l'entreprise. À Canal +, le message d'information figurait initialement sur l'enveloppe en plastique protégeant le programme envoyé aux abonnés ; il était donc la plupart du temps déchiré sans être lu, ni même souvent vu. Il figure maintenant sur la couverture du programme, mais manque encore de clarté et de visibilité. Des progrès sur ces points doivent encore être accomplis. Votre rapporteur a alerté ces entreprises sur ces problèmes ; elles se sont engagées à rechercher des améliorations.

b) Les assurances

Si l'information réciproque, garant de la liberté contractuelle, constituait le premier sujet de réflexion abordé par le médiateur de la FFSA dans son rapport d'activité pour 2004, les conditions de reconduction et de résiliation des contrats à renouvellement automatique ne figurent pas au nombre des principaux sujets soumis à médiation en 2004.

Les assurances constituent l'un des secteurs dans lesquels la loi a été mise en œuvre avec le plus de réticences. Les associations de consommateurs ont ainsi constaté plusieurs cas de non-respect de l'obligation d'information du délai de 20 jours, certains assureurs prétendant même ne pas connaître ces nouvelles obligations, ou se disant dans l'impossibilité de s'y conformer en raison de contraintes informatiques. L'UFC Que Choisir a également observé une pratique consistant à envoyer l'avis de prime par un courrier affranchi au tarif économique, ce qui raccourcit le délai imparti au consommateur. Il y a là un comportement évidemment inacceptable, d'autant que la contrainte de modification de l'avis de prime est faible.

Cette mauvaise volonté est d'autant plus regrettable que le secteur de l'assurance se porte bien, mais souffre encore d'une image dégradée auprès des consommateurs. Il a retrouvé la croissance depuis 2004, notamment en France (croissance de 11,3 %). La demande de protection continue de croître, et les cotisations ont dans l'ensemble augmenté de 11 % en 2005.

Mais l'enquête sur « L'image de l'assurance », publiée par la FFSA le 20 décembre 2005 et confiée à l'institut Opinionway fait état de résultats mitigés.

Les clients sont satisfaits de leur assureur et lui restent fidèles : moins de la moitié ont déjà changé de société d'assurances au cours de leur vie, seuls 7 % envisagent de changer d'assureur automobile et 5 % d'assureur habitation. Cette fidélité se transmet entre générations : 25 % des personnes interrogées s'adressent

à l'assureur de leurs parents ou de leurs proches, et plus de 50 % des 18-24 ans. Aussi les craintes exprimées par certains professionnels devant une possible croissance de la volatilité des contrats du fait de la loi du 28 janvier 2005 doivent-elles être relativisées.

Mais les sondés déplorent une attitude considérée comme trop commerciale ou mercantile et en soulignent les conséquences négatives sur la relation avec les assurés. L'immatérialité du service rendu aux assurés et le langage juridique des contrats renforcent le sentiment de méfiance, voire de défiance, des assurés. La majorité des personnes interrogées a l'impression de mal connaître les différents intervenants de l'assurance. Quels que soient l'âge et le statut social des intéressés, la lecture du contrat n'attire pas : moins de 4 personnes sur 10 déclarent avoir déjà lu leurs contrats complètement, et moins de 1 sur 5 avoir tout à fait compris ce qu'ils contiennent. Près des 2/3 estiment que les contrats ne sont pas simples et faciles à comprendre, et 42 % qu'ils n'explicitent pas clairement les droits et obligations de chaque partie. Même si les conseils donnés par les assureurs personnels sont appréciés, la moitié des personnes interrogées estiment que la confiance ne règne pas.

La familiarisation des assureurs et des assurés avec les dispositions de la loi du 28 janvier 2005 devrait améliorer cette situation.

2. Les dispositions relatives au crédit

Le respect des dispositions introduites par la loi du 28 janvier 2005 n'a pas encore pu être évalué précisément par la DGCCRF, qui a prévu de le faire plus tard dans l'année. Les associations de consommateurs n'ont pas constaté quant à elles de difficultés particulières.

La DGCCRF a mené en revanche une enquête nationale relative au contrôle des conditions de conclusion, d'exécution et de reconduction des contrats de crédit renouvelable ainsi que du respect des règles d'information de l'emprunteur, modifiées et renforcées par la loi n° 2003-706 du 1^{er} août 2003 de sécurité financière, et entrées en vigueur le 2 février 2004. Plusieurs résultats de cette enquête peuvent toutefois être appliqués à la nouvelle loi.

Réalisée par 34 directions départementales auprès de 64 enseignes de la grande distribution (hypermarchés, grands magasins, grandes surfaces spécialisées, grandes enseignes de la vente à distance, garages, clubs de sport, etc.) dans les principaux établissements de crédit spécialisés (29 établissements) et les banques (20 banques, dont certaines déclinées en plusieurs caisses régionales), cette enquête a donné lieu à 314 contrôles pour plus de 1 600 contrats de crédits renouvelables. Les enquêteurs ont rencontré plusieurs difficultés : les conditions d'exécution et de reconduction des contrats de crédit échappent aux vendeurs dans la distribution car elles sont assurées par l'établissement de crédit adossé à l'enseigne. Au niveau du distributeur, seul le formalisme du contrat peut être vérifié. Les documents tels que les conditions de reconduction du contrat ou les

relevés de compte mensuels sont établis et détenus par l'établissement prêteur. Au stade des agences des établissements bancaires et financiers spécialisés, il est difficile parfois de prendre contact avec un responsable et d'obtenir communication des documents demandés.

Si le taux de suites contentieuses est faible (2,2 % d'infractions relevées par procès-verbal), le crédit renouvelable reste un produit cher, proposé de manière systématique par la grande distribution à l'exclusion de toute autre forme de crédit (crédit affecté ou personnel) et dans des conditions d'information du consommateur souvent peu satisfaisantes, ce qui est problématique dans un contexte général d'augmentation du surendettement (+ 13,7 % du nombre de dossiers déposés en commissions de surendettement entre 2003 et 2004).

L'enquête typologique sur le surendettement publiée par la Banque de France en septembre 2005 souligne que les caractéristiques de l'endettement sont également très similaires à ce qui avait été constaté en 2001. L'endettement reste, pour l'essentiel, constitué à la fois de crédits et d'arriérés de charges courantes. Mais au sein de l'endettement bancaire, la part des crédits à la consommation s'accroît, concomitamment avec la diminution de la part des crédits immobiliers, le montant moyen des mensualités de remboursement restant cependant relativement faible en valeur absolue comme en pourcentage des ressources des surendettés.

Pour autant, le rapport réalisé par le BIPE et présenté par M. André Babeau pour le Comité consultatif du secteur financier en janvier 2006, consacré à « la demande des ménages en matière de crédit à la consommation et les ajustements nécessaires pour y répondre » estime que le marché français du crédit à la consommation n'est pas encore mature au regard de la situation européenne. Seul un tiers des ménages français utilise le crédit à la consommation. Il y a donc là un potentiel de croissance inexploité.

La DGCCRF a constaté, dans les grandes et moyennes surfaces (hypers, grandes surfaces spécialisées, grands magasins) qu'à de rares exceptions près, tous les financements à crédit proposés sont des crédits renouvelables assortis d'une carte de crédit, qui est également la plupart du temps une carte de fidélité permettant un cumul de points et offrant des remises au client ainsi que d'autres services (parking gratuit, livraison gratuite ou à prix préférentiel, caisses réservées, etc.). Même le paiement en trois fois sans frais amène le client à souscrire concomitamment un crédit renouvelable.

Les banques, aux guichets, pratiquent peu le crédit renouvelable, mais ont parfois créé des filiales qui ne proposent que ce type de produits, ou se sont associées à des établissements financiers pour la distribution de ces crédits. Les établissements bancaires proposent également à une partie de leur clientèle l'ouverture d'un compte de crédit renouvelable destiné à couvrir des découverts bancaires.

Diverses pratiques illicites ont été constatées : pratique d'une offre préalable unique pour des opérations de prêts différentes, conditions particulières du contrat de crédit proposées sur un feuillet distinct des conditions générales et du bordereau de rétractation, offre préalable pas remise en double exemplaire.

De manière générale, les offres préalables de crédit manquent de lisibilité, sans toutefois constituer des infractions au code de la consommation : cohabitation sur la même offre préalable d'une offre de crédit affecté et d'une offre de crédit renouvelable ; présentation par un organisme adossé à un constructeur automobile, sur le même document, d'une offre de prêt à taux fixe et d'une durée limitée pour le financement du véhicule ainsi qu'une réserve d'argent supplémentaire, renouvelable, pour une seule signature et un seul bordereau de rétractation ; offres mentionnant très souvent de nombreux taux d'intérêt ce qui entretient la confusion; présentation de l'offre préalable sous forme d'une liasse de feuillets solidaires, qui ne permet pas de visualiser les conditions générales et les conditions de l'assurance avant la signature du contrat ; absence de mention du coût du crédit puisqu'il dépend d'une durée qui n'est pas déterminée.

Les taux pratiqués en matière de crédit renouvelable sont toujours très élevés, souvent proches du taux d'usure, parfois dépassé (par exemple lorsque des frais sont facturés pour tout retrait d'argent inférieur à 100 euros), et dépassent de plusieurs points les taux applicables pour le crédit affecté. Les taux pratiqués par les établissements de crédit via la grande distribution sont la plupart du temps supérieurs de près de quatre points à ceux pratiqués par les banques pour le même type de crédit. Dans plusieurs enseignes de la grande distribution, le coût de la carte de crédit n'était pas inclus dans le calcul du TAEG, en infraction à l'article L. 313-1 du code de la consommation.

Peu d'irrégularités manifestes ont été constatées en matière de rétractation et d'assurance, même si les modalités suivant lesquelles l'emprunteur peut ne pas adhérer à l'assurance ne sont pas toujours clairement rédigées.

Quant aux conditions d'exécution et de reconduction du crédit renouvelable, l'état actualisé de l'exécution du contrat de crédit instauré à l'article L. 311-3-1 du code de la consommation, n'a le plus souvent pas pu être vérifié : le relevé mensuel n'est pas présent au stade de la distribution, car adressé au client par la société de crédit. Au siège des banques et établissements de crédit, ce document est toujours mis en place. Quelques défauts de mentions obligatoires ont fait l'objet de rappels de réglementation.

La reconduction des contrats est également traitée au niveau des sièges des établissements prêteurs. Les contrôles possibles ont montré que les conditions de reconduction ou de résiliation du contrat sont effectivement adressées par le prêteur trois mois avant l'échéance. Mais les obligations introduites par la loi de sécurité financière relatives à l'envoi par le prêteur d'un bordereau de réponse annexé aux conditions écrites, et permettant à l'emprunteur de s'opposer aux modifications proposées, sont très peu mises en œuvre : il n'est généralement pas

joint aux conditions de reconduction du contrat, même en cas d'augmentation du taux effectif global (TEG), dans la mesure où de nombreux établissements financiers considèrent que la mise en œuvre de la clause de révision du taux de crédit, telle que prévue dans le contrat initial, ne constitue pas à proprement parler une modification du contrat.

Deux sociétés ont toutefois fixé à un mois le délai après lequel l'emprunteur ne peut plus s'opposer aux modifications proposées, délai plus favorable que le délai légal de 20 jours, tandis que d'autres, en infraction avec l'article L. 311-9-1 du code de la consommation, indiquent que la résiliation du contrat par l'emprunteur entraîne le remboursement immédiat de toutes les sommes restant dues.

*

* *

En conclusion de cette étude, il est possible d'affirmer que la loi n° 2005-67 du 28 janvier 2005 tendant à conforter la confiance et la protection du consommateur a reçu un bon accueil, que son application est satisfaisante, et que des solutions se dessinent en réponse aux quelques alertes signalées.

Pour autant, la politique de renforcement de l'information et de la protection des consommateurs, qui s'est traduite ces dernières années par tant de réformes en France, et a fait l'objet de tant de projets au niveau communautaire, (pour une meilleure compréhension des consommateurs et des marchés, l'amélioration de la réglementation protégeant le consommateur en assurant une plus grande participation des représentants de la société civile, l'amélioration de l'application de la réglementation, de son contrôle et des sanctions ; la responsabilisation et la formation du consommateur) semble avoir atteint un palier.

Nous vivons depuis quelques années une nouvelle révolution consumériste, liée à l'explosion des services aux particuliers, qui apporte des prestations nouvelles et utiles au consommateur, mais, en même temps, le place devant des difficultés croissantes. En témoigne le nombre de litiges enregistrés à la fois par la Direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes et par les associations de consommateurs. Sont concernés par ce phénomène les services traditionnels, comme les banques et les assurances, mais le fait nouveau est l'avènement des services liés aux nouvelles technologies - Internet, abonnements de téléphonie mobile ou de télévision -, avec des offres toujours plus nombreuses. C'est la raison pour laquelle une loi fondatrice en matière de consommation est aujourd'hui nécessaire. Elle pourrait comporter trois grandes dimensions.

Le premier axe pourrait être d'adapter le cadre juridique à l'avènement des nouveaux services. Des questions comme la transparence de la tarification - qu'il

s'agisse des services bancaires ou des services liés à l'Internet - et les temps d'attente, souvent évoquées par les associations de consommateurs lors de tables rondes, ne sont pas réglées et les différents opérateurs n'ont pas donné satisfaction.

Le deuxième axe aurait pour objet de renforcer les médiations et l'action des associations de consommateurs. Dans le rapport remis au Premier ministre il y a trois ans, dont la loi du 28 janvier 2005 tirait les premières conséquences, j'avais proposé que soit institué un médiateur de la consommation, en réponse à l'explosion des litiges dans les relations du citoyen au décideur dans le domaine de la consommation.

Enfin, le troisième axe serait d'ouvrir un grand chantier des recours collectifs, dans la ligne de l'excellent rapport Cerutti-Guillaume. L'ensemble des groupes politiques a récemment appelé de ses vœux ce débat, initié début 2005 par le Président de la République. Si l'objectif n'est pas de transposer le modèle américain, il est important, comme le prévoit la proposition de loi n° 3055 déposée le 26 avril 2006 par votre rapporteur, d'apporter aux consommateurs cette possibilité de recours collectifs dans un monde de services offrant des prestations toujours plus complexes et qu'ils ont de plus en plus de mal à appréhender.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du mercredi 10 mai, la Commission a entendu l'analyse du rapporteur sur l'application de la loi n° 2005-67 du 28/01/2005 tendant à conforter la confiance et la protection du consommateur.

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.

N° 3077 - Rapport d'information de M. Luc Chatel déposé en application de l'article 145 du règlement par la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire sur la mise en application de la loi n° 2005-67 du 28 janvier 2005 tendant à conforter la confiance et la protection du consommateur