



N° 1271

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 3 décembre 2003

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES, DE L'ENVIRONNEMENT ET
DU TERRITOIRE SUR LA PROPOSITION DE LOI (n° 1141) de MM. LUC-MARIE CHATEL et
JACQUES BARROT, *tendant à redonner **confiance au consommateur**,*

PAR M. LUC-MARIE CHATEL,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.— LA CONSOMMATION EN FRANCE : UN ETAT DES LIEUX COMPLEXE	7
A.— UNE CONSOMMATION SOURCE DE CROISSANCE MAIS CREATRICE D'INEGALITES	7
1. La consommation, moteur de la croissance	7
2. La consommation, créatrice d'inégalités	7
<i>a) Une consommation à deux vitesses</i>	7
<i>b) Les risques d'inadaptation des mesures d'information et d'éducation du consommateur</i>	8
B.— LA FORCE DU DROIT DE LA CONSOMMATION FRANÇAIS	8
1. Un dispositif juridique et institutionnel très favorable au consommateur	8
<i>a) Un droit plus cohérent et plus protecteur que la moyenne</i>	8
<i>b) Un dispositif institutionnel qui ne laisse pas de secteurs hors du champ de la régulation publique</i>	9
<i>c) Un système judiciaire qui offre de solides garanties de principe</i>	10
2. La consommation : source de contentieux	10
<i>a) La lisibilité des contrats est devenue particulièrement problématique</i>	10
<i>b) Les réclamations des consommateurs : conséquence de cette complexité croissante</i>	12
<i>c) Les litiges traités par la Justice</i>	12
II.— LIBERER MAIS MIEUX ENCADRER LE CREDIT A LA CONSOMMATION : UN OUTIL AU SERVICE DE LA CROISSANCE	13
A.— L'IMPORTANCE DU CREDIT DANS LA CONSOMMATION	13
B.— CREDITS A LA CONSOMMATION : UNE SOURCE DE SURENDETTEMENT ?	15
C.— LA NECESSITE D'UN RENFORCEMENT DES MESURES PREVENTIVES	17
TRAVAUX DE LA COMMISSION	19
I.— DISCUSSION GENERALE	19

II.— EXAMEN DES ARTICLES	21
<i>Article 1^{er}</i> (Article L. 136-1 (nouveau) du code de la consommation) : Tacite reconduction des contrats.....	21
<i>Article additionnel après l'article 1^{er}</i> (Article L. 113-15-1 (nouveau) du code des assurances) : Tacite reconduction des contrats d'assurance.....	23
<i>Article 2</i> : Encadrement du crédit renouvelable.....	23
<i>Article 3</i> : Crédit gratuit.....	27
 TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION	 31

MESDAMES, MESSIEURS,

L'Assemblée nationale est aujourd'hui saisie d'une proposition de loi visant à redonner confiance au consommateur, qui fait suite à une mission parlementaire, confiée en 2003 par le Premier ministre à votre rapporteur, et placée auprès du secrétaire d'Etat aux petites et moyennes entreprises, au commerce, à l'artisanat, aux professions libérales et à la consommation. Cette mission partait du constat que le consommateur est un acteur majeur de la croissance et le Premier ministre demandait donc à votre rapporteur d'analyser la situation des consommateurs français et de formuler des propositions susceptibles de l'améliorer.

La lettre de mission précisait les trois principaux thèmes à aborder :

- la lisibilité et l'accessibilité de l'information aujourd'hui dispensée au consommateur pour éclairer ses choix ;
- la représentation des intérêts des consommateurs, à travers l'étude des divers organismes publics et associatifs qui y concourent ;
- la protection dont disposent les consommateurs et les modes de règlement des litiges qui leur sont aujourd'hui ouverts, tant juridictionnels que non juridictionnels.

Pour établir son rapport, la mission a procédé à de nombreuses auditions, permettant d'entendre toutes les parties, à des enquêtes de terrain en France, à une série de comparaisons internationales, par des enquêtes sur place, et à l'étude de documents écrits et de sites Internet spécialisés.

En juillet 2003, la mission est arrivée au constat suivant : la consommation est au cœur de la vie de nos concitoyens. En premier lieu, le consommateur dispose d'un poids économique important puisque les ménages contribuent à hauteur de

54 % au produit intérieur brut (PIB). Il est ainsi à l'origine d'une bonne partie de la croissance de notre pays, ce qui explique que l'évolution de la consommation constitue un outil de prévision largement utilisé.

La consommation constitue en second lieu la finalité de toute notre organisation économique. Un des objectifs majeurs de nos concitoyens est de pouvoir consommer mieux et davantage. Les gouvernements successifs ont encouragé l'organisation des associations consuméristes et tenté de satisfaire et de devancer un certain nombre des attentes des consommateurs français. Les lois Scrivener sont à cet égard emblématiques.

Il est aujourd'hui temps d'ajouter une nouvelle pierre à cet édifice pour prendre en compte un contexte économique et social en plein bouleversement au cours de la dernière décennie.

En effet, le consommateur du XXI^{ème} siècle se trouve dans un environnement aujourd'hui difficile à appréhender et encore plus à maîtriser (internationalisation des marchés, développement des activités de services, révolution Internet). Le droit de la consommation, chargé de le protéger, est complexe. En parallèle, le nombre de litiges liés à la consommation est en constante augmentation, du fait du nombre croissant de contrats signés par les ménages.

L'objectif de la proposition de loi est donc de redonner confiance au consommateur français, pour que, demain, sa contribution à la croissance soit encore plus déterminante, par le biais de trois mesures très concrètes mais fondamentales.

La première concerne **les modalités de résiliation des contrats tacitement reconductibles**, afin d'améliorer l'information du consommateur concernant la date de renouvellement de ses contrats.

En deuxième lieu, la proposition de loi vise à **mieux encadrer le crédit renouvelable**, dit aussi « revolving », en complétant la loi n°2003-706 du 1^{er} août 2003 de sécurité financière, afin de renforcer l'information de l'emprunteur et de prévenir plus efficacement les risques de surendettement.

Enfin, la troisième mesure vise à **libérer le crédit gratuit**, en supprimant l'interdiction légale de publicité hors des lieux de vente pour ce type de produit financier.

La représentation nationale doit se pencher avec attention sur cette question et s'engager sans réserve en faveur de ces trois mesures, car leur mise en œuvre aura des conséquences immédiates et directes sur la vie quotidienne de nos concitoyens.

I.— LA CONSOMMATION EN FRANCE : UN ETAT DES LIEUX COMPLEXE

A.— UNE CONSOMMATION SOURCE DE CROISSANCE MAIS CREATRICE D'INEGALITES

1. La consommation, moteur de la croissance

La consommation des ménages représente 54 % du PIB et, en période de crise des investissements, elle constitue le moteur essentiel de la croissance. L'analyse sur les dix dernières années des variations du PIB et de la contribution de la consommation finale des ménages à sa croissance illustre bien cette part prépondérante :

ANNEE	VARIATION DU PIB EN VOLUME (EN %)	PART ATTRIBUABLE A LA CONSOMMATION FINALE DES MENAGES (EN %)
1992	+ 1,2	0,7
1993	- 1,4	0,1
1994	+ 2,6	0,8
1995	+ 2,0	0,9
1996	+ 1,3	1,1
1997	+ 2,0	0,1
1998	+ 3,4	1,9
1999	+ 3,2	1,7
2000	+ 3,8	1,4
2001	+ 1,8	1,4 (prévision)

Source : Rapport de M. Luc Chatel au Premier ministre, *De la conso méfiance à la conso confiance*, juillet 2003.

2. La consommation, créatrice d'inégalités

L'exclusion socio-économique frappe encore une part notable de la population : chômeurs, smicards, qui représentent 1 salarié sur 8, travailleurs précaires et à temps partiel, etc. Cette exclusion, qu'elle soit totale ou partielle, est donc une réalité non négligeable et ses conséquences sur la consommation sont de deux ordres.

a) Une consommation à deux vitesses

Les pouvoirs publics doivent être particulièrement attentifs, afin d'éviter le développement excessif d'une consommation à deux vitesses, source de frustrations pour les ménages les plus modestes, alors que ce sont eux qui, proportionnellement à leurs revenus, consomment le plus.

Comme les associations et les professionnels l'ont signalé à votre rapporteur lors de ses auditions, les risques d'aggravation de cette consommation à deux vitesses ne sont pas négligeables. La diversification quantitative très importante des produits disponibles dans les linéaires des supermarchés au cours des dernières années ne se traduit en effet pas par un accroissement réel des choix pour toutes les catégories de la population. Nombre de produits nouveaux, porteurs d'innovations, y compris dans le domaine alimentaire, conduisent à tirer les prix vers le haut et imposent aux populations les plus démunies de limiter leur consommation à des produits de base.

Dans le domaine des produits non alimentaires les mêmes effets peuvent avoir des conséquences plus graves en mettant en cause la sécurité des personnes ou en prohibant l'acquisition des produits les plus sécurisés de la part des catégories sociales les plus démunies. C'est notamment le cas des équipements de cuisine tels que les cuisinières ou les fours à porte froide. Particulièrement bien adaptés à la sécurité des jeunes enfants, ils restent financièrement inaccessibles à beaucoup. L'innovation se paie et est donc, par définition, moins accessible aux exclus.

b) Les risques d'inadaptation des mesures d'information et d'éducation du consommateur

Les pouvoirs publics doivent également tout mettre en œuvre pour que les mesures d'information et d'éducation du consommateur n'échouent pas en raison d'une mauvaise évaluation de leur impact sur ces ménages (complexité du discours, populations destinataires mal ciblées, etc.).

B.— LA FORCE DU DROIT DE LA CONSOMMATION FRANÇAIS

1. Un dispositif juridique et institutionnel très favorable au consommateur

Bien que des progrès soient éminemment souhaitables, il convient d'abord de rappeler que le consommateur français, par rapport à la plupart de ses homologues étrangers, bénéficie en matière juridique et institutionnelle d'une situation très favorable du fait de la conjonction de trois éléments.

a) Un droit plus cohérent et plus protecteur que la moyenne

La protection du consommateur n'est pas nouvelle en France : les articles 1641 à 1648 du Code civil portaient dès 1804 sur la garantie des vices cachés. Ces dispositions sont aujourd'hui intégrées dans le code de la consommation, tout comme la loi du 1^{er} août 1905 (plusieurs fois modifiée depuis) et la multitude de ses textes d'application qui sanctionnent, depuis plus de 90 ans, les fraudes dans les ventes de marchandises.

C'est à partir des années 70, avec la progression du courant consumériste, qu'un pas décisif a été franchi dans cette direction, notamment grâce aux deux lois du 10 janvier 1978 (dites lois Scrivener), concernant, pour l'une, les produits et

services dangereux, la qualification des produits, les clauses abusives insérées dans les contrats, et, pour l'autre, la réglementation du crédit à la consommation.

Ce droit de la consommation s'étant formé par couches successives, de longs travaux, débutés en 1982, ont finalement abouti au vote de la loi du 26 juillet 1993 portant création d'un code de la consommation (dans sa partie législative).

Parmi les pays visités par votre rapporteur dans le cadre de sa mission, la France est en effet le seul pays à avoir adopté un véritable code de la consommation. En Amérique du Nord, le Canada, à l'échelle fédérale, ou le Québec, qui dispose pourtant d'un droit plus avancé que la plupart des autres provinces, ont construit leur droit de la consommation sur un certain nombre de lois particulières. Il en va de même aux Etats-Unis. Au sein de l'Union européenne, une situation comparable prévaut dans la plupart des États, même si, dans certains pays, un effort est réalisé pour mettre en place un véritable code, comme, par exemple, en Grande-Bretagne.

Ainsi, la France jouit aujourd'hui d'un droit de la consommation particulièrement complet, du fait de l'existence de ce code, très protecteur pour le consommateur. Il s'agit sans doute de l'arsenal juridique le plus protecteur de l'Union européenne, même s'il peut encore être amélioré, notamment dans le domaine des contrats.

b) Un dispositif institutionnel qui ne laisse pas de secteurs hors du champ de la régulation publique

La France est aujourd'hui dotée :

- d'une administration régalienne, dotée d'importants pouvoirs de protection, de réglementation et de police. La direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) et ses directions locales sont présentes dans toutes les régions et départements du territoire et disposent de laboratoires très performants ;

- des instances de protection spécialisées dans la sécurité physique du consommateur (commission de la sécurité des consommateurs - CSC), dans sa sécurité juridique (commission des clauses abusives - CCA) ou financière (conseil de la concurrence) ;

- des lieux de concertation multiples (conseil national de la consommation, conseil national du crédit, conseil national de l'alimentation, etc.) ;

- d'un l'Institut national de la consommation (INC) qui, en dépit des rapports pourtant très critiques dont il a fait l'objet au cours des dernières années, conserve une réelle notoriété dans le public ;

- d'instruments d'analyse du risque, par le biais d'agences spécialisées mises en place à partir de juillet 2001 : AFSSA (agence française de sécurité sanitaire des aliments) , AFSAPS (agence française de sécurité sanitaire des produits de santé) , AFSEE (agence française de sécurité sanitaire environnementale).

c) Un système judiciaire qui offre de solides garanties de principe

Les consommateurs nationaux bénéficient d'un système judiciaire qui, malgré ses imperfections et ses lacunes, assure la protection de leurs droits, en veillant au respect des règles du code de la consommation. En effet, à la différence du système anglo-saxon plus jurisprudentiel, la loi occupe toujours en France une place majeure. Elle reste garante de l'équilibre des droits entre les parties. En outre, notre système offre des possibilités importantes de mise en jeu de la responsabilité des professionnels, au civil comme au pénal. Enfin, l'accès à la Justice est ouvert à tous grâce à l'aide judiciaire.

2. La consommation : source de contentieux

a) La lisibilité des contrats est devenue particulièrement problématique

Les consommateurs sont aujourd'hui confrontés à un réel problème de gestion de leurs contrats, lié à la multiplication des documents contractuels dans la vie quotidienne et à la technicité croissante de leur contenu.

– *Un problème quantitatif : la multiplication des contrats*

La contractualisation des relations entre professionnels et consommateurs et le développement technologique (téléphonie mobile, Internet, cartes de crédit, etc.) ont accru de façon considérable le nombre des documents contractuels proposés aux particuliers.

L'examen de la situation qu'a effectué votre rapporteur fait ressortir une donnée qui passe le plus souvent inaperçue mais qui illustre bien le problème : une famille française moyenne (4 personnes) peut avoir à gérer 25 types de contrats, représentant plus de 50 contrats différents. Le tableau ci-dessous fournit un exemple parlant :

LISTE INDICATIVE DES CONTRATS D'UNE FAMILLE MOYENNE

DOMAINE	CONTRAT		DESTINATION		
			Père	Mère	Enfants
Assurance	de personne	Vie	X	X	
		Décès	X	X	
		Maladie/mutuelle	X	X	
		Responsabilité civile	X	X	
		Scolaire			X
	de biens	Habitation	X		
		Voiture/scooter	X	X	X
Banque	Compte bancaire	Compte courant	X	X	X
		Livret jeune/livret A	X	X	X
		Divers (retraite, intéressement...)	X	X	
		Prêt/PEL	X	X	X
		Carte de crédit	X	X	X
Grande distribution	Crédit à la consommation		X	X	
	Carte de fidélité		X	X	
	Biens de consommation		X	X	X
	Garantie des biens de consommation		X	X	X
Loisirs	Contrat de transport		X	X	X
	Contrat de location		X		
	Sport		X	X	X
	Abonnements (revues, France Loisirs, Club Dial...)		X	X	X
Maison	EDF-GDF		X		
	Eau		X		
	Internet		X		
Téléphone	France Telecom		X		
	Téléphone mobile		X	X	X

25 types de contrats différents

54 contrats

Source : Rapport de M. Luc Chatel au Premier ministre, *De la conso méfiance à la conso confiance*, juillet 2003.

Aux contrats d'assurance classiques (habitation, eau, électricité, gaz, véhicules), s'ajoutent par exemple les contrats de garantie de nombreux produits, les contrats de téléphonie fixe et mobile... Dans ces conditions, il est quasiment impossible à un consommateur, par nature non formé aux arcanes du vocabulaire juridique, de lire tous les documents qu'il a signés, d'en comprendre la portée et de saisir les nuances des clauses qui lui sont applicables.

– Un problème qualitatif : la technicité croissante du contenu, génératrice de déséquilibre entre les parties aux contrats

La formulation souvent complexe de certaines clauses implique en premier lieu que seul un professionnel pourra mesurer l'ampleur exacte des engagements qu'elles imposent et des garanties qu'elles offrent.

La complexité peut aussi naître du manque de rigueur des professionnels qui ne s'acquittent pas toujours scrupuleusement de leur obligation d'information et

de conseil au consommateur. Des carences dans la présentation des documents contractuels sont trop souvent constatées.

L'information est souvent limitée, voire absente, par exemple en ce qui concerne les obligations respectives des parties au contrat. Certaines insuffisances sont criantes. Quelques exemples le montrent sans difficulté :

- Parfois, les augmentations de tarifs interviennent sans que le client en soit informé de manière satisfaisante et puisse donc, en cas de désaccord, résilier son contrat. C'est le cas, par exemple, dans le domaine de la téléphonie mobile ou des mutuelles de santé.

- Plus largement, les clauses de reconduction tacite, confortables pour le consommateur comme pour le professionnel, puisqu'elles évitent des formalités plus contraignantes pour les parties, sont souvent mal connues par le consommateur, ce qui joue en sa défaveur car, à défaut de résiliation dans les délais impartis par le contrat, ce dernier court, le plus souvent, pour une nouvelle année.

Votre rapporteur propose de remédier à cette lacune dans l'article 1^{er} de sa proposition de loi, en informant le consommateur sur la date limite de résiliation de ses contrats. Au moins un mois avant le terme de la période autorisant la résiliation, le consommateur sera averti de la possibilité de ne pas reconduire son contrat. Il pourra ainsi en connaissance de cause réfléchir aux conditions, comparer les offres disponibles sur le marché et décider ou non de reconduire le contrat.

- En cas de litige, le consommateur a parfois l'obligation contractuelle d'épuiser les voies de la médiation interne avant de renvoyer son affaire devant les tribunaux. Or, le consommateur n'est pas nécessairement informé des délais de la médiation. Lorsque ceux-ci excèdent ceux prévus pour aller en justice, il se retrouve forclos et donc dans l'impossibilité de faire-valoir ses droits.

b) Les réclamations des consommateurs : conséquence de cette complexité croissante

Selon les informations fournies à votre rapporteur dans le cadre de sa mission, 14 000 demandes de renseignements ou réclamations ont été formulées auprès de la Chambre de consommation de Strasbourg pour la seule année 2001 dont environ 1800 réclamations et litiges. En extrapolant à l'ensemble de la population française⁽¹⁾, on peut estimer qu'environ 15 à 16 % des ménages français rencontrent chaque année au moins un problème de consommation, qui se traduit soit par un besoin de renseignement, soit par une réclamation ou un litige.

c) Les litiges traités par la Justice

Selon les données fournies à votre rapporteur par le ministère de la Justice, entre 1997 et 2001, 9500 condamnations relatives à la consommation et à la concurrence ont été prononcées en moyenne chaque année, dont :

(1) La population alsacienne représentant 8% de la population totale.

- 2000 sanctions pour fraudes et contrefaçons ;
- 2500 pour manquements à la législation sur la concurrence et les prix (publicité mensongère, techniques de vente répréhensible, prix illicites...).

II.— LIBERER MAIS MIEUX ENCADRER LE CREDIT A LA CONSOMMATION : UN OUTIL AU SERVICE DE LA CROISSANCE

A.— L'IMPORTANCE DU CREDIT DANS LA CONSOMMATION

Le crédit à la consommation demeure un acteur puissant de la croissance : selon une enquête réalisée par Cofinoga en juin 2002, 86 % des personnes interrogées reconnaissent que cet outil constituait un soutien à la consommation.

Pour 2002, selon les données du magazine LSA⁽¹⁾, 52,7 % des ménages français, soit plus d'un sur deux, est endetté. Il s'agit pour 23,6 % d'un crédit à la consommation, pour 17,5 % d'un crédit immobilier et pour 11,6 % des deux types de crédit.

L'encours moyen de crédit à la consommation par habitant s'élève à 1 651 euros, soit 103 milliards d'euros d'encours de crédit par an. Sur ces 103 milliards d'euros de crédit à la consommation, plus de 20 milliards d'euros sont délivrés sur les lieux de vente.

Selon le rapport publié le 5 décembre 2000 par le Conseil national de la consommation relatif à la publicité sur le crédit à la consommation et aux crédits renouvelables, « *les crédits à la consommation se sont développés depuis deux décennies et représentent une part d'activité importante pour l'ensemble du secteur bancaire et pour le soutien et le développement de l'économie* ».

Pour autant, si le secteur est aujourd'hui largement concurrentiel et les possibilités de contracter un crédit à la consommation très large, le niveau d'endettement des Français est encore faible au regard de celui de leurs voisins européens.

Selon une étude réalisée en 2000 par ORC Macro, un cabinet britannique, pour la direction générale Santé et protection des consommateurs de la Commission européenne, si l'on considère comme surendettés « *toutes les personnes de 18 ans et plus qui vivent dans un ménage dont le « chef de ménage » a avoué avoir des difficultés pour rembourser ses dettes, dans le cadre d'enquêtes nationales, (...) le nombre de surendettés dans l'Union européenne en 1996, était d'environ 53 millions, soit 18 % de la population totale de plus de 18 ans, 16 % de tous les ménages de l'UE* ». La proportion française de ménages surendettés est selon cette étude de 15% des ménages français, ce qui reste faible au regard des autres pays de l'Union : cette part atteint en effet 49% en Grèce, 25% en Irlande ou 23% en Espagne.

(1) n° 1813 du 8 mai 2003.

Le tableau ci-dessous résume les conclusions du cabinet :

**APERÇU SYNTHÉTIQUE DU SURENDETTEMENT DANS L'UNION EUROPEENNE
EN 1996**

PAYS	MENAGES AYANT DES PRETS AUTRES QU'HYPOTHECAIRES		MENAGES SURENDETTES		PROPORTION DE MENAGES SURENDETTES AYANT DES PRETS AUTRES QU'HYPOTHECAIRES	PERSONNES SURENDETTES
	1		2			
	'000	%	'000	%	%	'000
Autriche	475	15	391	12	79	871
Belgique	739	18	599	15	64	1306
Danemark	1022	43	464	19	45	889
Allemagne	7873	22	4872	13	72	10035
Grèce	321	9	1850	49	96	4104
Espagne	2326	19	2770	23	94	7516
France	7657	33	3623	15	42	7845
Irlande	340	29	295	25	77	743
Italie	1784	8	2364	11	88	5916
Luxembourg	56	35	19	12	29	36
Portugal	412	13	445	13	84	1164
Finlande	671	29	472	21	65	876
Royaume- Uni	8135	34	4482	18	50	9210
EU-15	34212	23	23944	16	68	52720

Ainsi, selon ce cabinet, « dans la plupart des pays dans lesquels les prêts à la consommation sont une pratique plus courante (colonne 1), la proportion d'emprunteurs surendettés (colonne 3) est généralement moindre. Parmi les pays comptant une proportion moins élevée de ménages endettés qui sont surendettés (colonne 3), il faut citer le Danemark, la Finlande, la France, le Luxembourg et le Royaume-Uni (...) cela est dû au fait que l'emprunt devient une option plus attrayante, et que les personnes empruntent même sans avoir un besoin urgent d'argent ».

Sur les lieux de vente, les commerçants disposent de deux moyens pour inciter leurs clients à consommer à crédit :

– leur proposer un crédit gratuit (type « trois fois sans frais », par exemple) ;

– les inciter à régler leurs achats à crédit, par le biais de cartes de crédit permanent ou renouvelable (dit « revolving), délivrées le magasin et gérées par des organismes comme Cofinoga ou Sofinco.

On comprend bien l'intérêt des professionnels à développer ce type de produit : en permettant au client d'accumuler un potentiel non négligeable de crédit utilisable en cas de besoin et en obligeant le client à revenir là où il a contracté son crédit, on le fidélise malgré lui. La consommation à crédit est ainsi un levier très efficace de consommation, puisqu'elle permet à de nombreux ménages d'acheter des biens qu'ils ne pourraient jamais se payer comptant (voiture, gros mobilier, électroménager, etc.). Elle est donc un atout au moment où l'on cherche à relancer la croissance. C'est pour cette raison que **voire rapporteur propose, dans l'article 3 de sa proposition de loi, de libérer le crédit gratuit, en autorisant sa promotion hors du lieu de vente.**

B.— CREDITS A LA CONSOMMATION : UNE SOURCE DE SURENDETTEMENT ?

Si les crédits à la consommation jouent un rôle économiquement important compte tenu de leur bonne adaptation à la demande et de leur souplesse d'utilisation, ils poussent aussi aux abus. Ainsi, un emprunteur devra fournir moins d'informations pour contracter ce type de prêt que pour un prêt classique, alors que les taux sont nettement plus élevés.

Comme le rappelle le rapport publié le 5 décembre 2000 par le Conseil national de la consommation relatif à la publicité sur le crédit à la consommation et aux crédits renouvelables, *« les organisations de consommateurs observent que le crédit à la consommation est souvent utilisé comme un moyen de promotion des ventes auprès des particuliers. En effet, la multiplication des publicités en faveur des différents types de crédit (crédit affecté, prêt personnel, découvert bancaire, crédit renouvelable), ainsi que les opérations promotionnelles liées au paiement avec une carte de magasin incitent fréquemment des consommateurs à contracter un crédit ».*

Ainsi, *« pour séduire de nouveaux clients, les entreprises spécialisées dans le crédit à la consommation ont mis en place des stratégies publicitaires et utilisent toute la panoplie des outils de marketing. Les organisations de consommateurs considèrent qu'il y a même, de la part de certains annonceurs, harcèlement publicitaire accompagné de techniques de vente agressives. En conséquence, dans l'intérêt de tous les consommateurs, il est important de ne pas banaliser le crédit et de ne pas laisser croire que le recours systématiquement au crédit peut permettre la réalisation de tous les rêves et résoudre tous les problèmes financiers ».*

Il convient en effet d'éviter certaines dérives du crédit permanent afin de limiter le surendettement dans notre pays. En effet, même si la situation est moins dramatique que dans les autres pays européens, l'état des lieux est malgré tout préoccupant en France : selon les informations collectées par l'INSEE, 3,8 % des Français sont considérés comme surendettés et détiennent en moyenne 4 à 5 crédits à la consommation. Ce sont près d'un million de familles qui sont en situation de surendettement, le plus souvent du fait d'un événement grave et imprévu (maladie, divorce, licenciement) intervenu au cours de leur vie. Le chômage constitue la cause dominante (26,5 % des situations de surendettement lui sont dues), les séparations et les divorces sont la deuxième cause (16 % des cas)⁽¹⁾. Ces situations de surendettement « passif »⁽²⁾ sont aujourd'hui à l'origine de près des deux tiers des cas de surendettement.

Les commissions de surendettement enregistrent chaque année plus de 140 000 dossiers nouveaux et l'on recense aujourd'hui 450 000 à 500 000 dossiers de surendettement. 72 % des intéressés disposent d'un revenu mensuel inférieur à 1500 euros.

Depuis l'adoption de la première loi sur le surendettement en 1989, loi n° 89-1010 du 31 décembre 1989, dite « loi Neiertz », aujourd'hui codifiée, qui institue des commissions de surendettement auprès de la Banque de France, le surendettement n'a cessé de constituer une préoccupation majeure en raison des difficultés économiques et surtout sociales qu'il engendre. Il demeure en effet l'une des voies les plus sûres de l'exclusion. Modifié une première fois par la loi n° 95-125 du 8 février 1995, qui visait à renforcer le rôle de ces commissions, le dispositif a fait l'objet d'une seconde révision en 1998 dans le cadre de la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998, loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions. Cette loi avait apporté de nombreuses améliorations au dispositif et une meilleure prise en compte des situations durablement compromises (traitement de l'insolvabilité, reste à vivre, rééchelonnement...).

La dernière amélioration est intervenue lors du vote de la loi n° 2003-710 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003, dite « loi Borloo », avec la création d'un dispositif de « faillite civile », pour les ménages dont la situation est la plus gravement compromise.

En dépit de ces améliorations, la situation demeure pourtant particulièrement préoccupante. Ceci tient essentiellement au fait que la loi s'est toujours attachée au traitement « curatif » du surendettement, c'est-à-dire à régler les difficultés en aval, une fois le surendettement survenu, sans que des dispositions préventives soient prises, pour en limiter efficacement les causes.

Même minoritaires, les situations de surendettement « actives », c'est-à-dire liées à un usage déraisonnable du crédit permanent, ne sont pas pour autant négligeables. L'examen des situations individuelles fait clairement ressortir dans ce cas le rôle déterminant joué par le crédit « revolving » pour 80 % des cas, les

(1) D'après l'enquête réalisée par la Banque de France en avril 2001.

(2) Contrairement au surendettement actif, caractérisé par la multiplication imprudente des crédits, à l'origine cause principale de surendettement.

ménages concernés ayant, en moyenne, contracté quatre à cinq crédits de ce type. C'est d'ailleurs la faculté de disposer d'un crédit permanent dans un grand magasin ou auprès d'un organisme de vente par correspondance qui fait souvent basculer le débiteur dans une situation de surendettement aggravé, d'autant que les habitudes d'achat des ménages les plus modestes passent par les canaux qui utilisent massivement le crédit « revolving » (vente par correspondance et grandes surfaces).

Le rapport de M. Jolivet, secrétaire général du conseil national du crédit et du titre, établi au nom du comité consultatif sur la prévention et le traitement du surendettement, et remis au Gouvernement en décembre 2002, montre bien que nombre de situations de surendettement résultent d'une éducation et d'une information insuffisantes des consommateurs concernés sur les conséquences de l'utilisation de ce type de crédit, mais également des modalités actuelles d'attribution et de renouvellement des crédits à la consommation, très souples et trop peu encadrées.

C.— LA NECESSITE D'UN RENFORCEMENT DES MESURES PREVENTIVES

Si l'on veut lutter efficacement contre le surendettement tout en conservant les avantages du crédit à la consommation, c'est donc sur ce double plan que des mesures doivent être prises. **L'article 2 de la proposition de loi répond à cette attente.**

Compte tenu de l'insuffisante information objective de nombreux consommateurs en matière de crédit à la consommation et de leurs difficultés à bien comprendre les propositions qui leur sont faites, votre rapporteur ne peut que souscrire aux améliorations apportées par la loi n° 2003-706 du 1^{er} août 2003 de sécurité financière, qu'il convient de renforcer, comme il le préconise dans son rapport :

– l'offre préalable de crédit doit être absolument distincte de tout support ou document publicitaire ;

– l'information concernant la nature de l'opération proposée doit être plus claire : il convient de renforcer les mentions légales figurant sur les publicités en matière de crédit à la consommation en faisant figurer explicitement les termes « crédit » et « prêt » dans les mentions légales et en les faisant inscrire en « *caractères très apparents, lisibles et de même taille* » ;

– dans toute publicité relative au crédit, le consommateur doit être informé de la teneur réelle de l'opération : le crédit à la consommation ne doit pas être assimilé à une épargne ou à un complément de ressources, tout comme le TEG annuel doit constituer l'élément majeur de l'information délivrée au dit consommateur.

– on peut envisager de prohiber les clauses de tacite reconduction de ce type de contrat ou tout au moins trouver un moyen terme entre renouvellement expressément accepté par une procédure lourde et acceptation tacite.

– on peut également envisager d’inscrire la somme globale des capitaux empruntés en fin de contrat, et d’indiquer le coût global dans l’hypothèse la moins favorable à l’emprunteur de façon que ce dernier puisse avoir clairement conscience du poids des engagements qu’il prend.

Avant l’entrée en vigueur des dispositions de la loi n° 2003-706 précitée à partir du 1^{er} février 2004, la seule obligation du prêteur en termes d’information de l’emprunteur se résume aujourd’hui à la communication, trois mois avant l’échéance du contrat conclu pour une durée maximum d’un an, des conditions de reconduction de celui-ci. Il n’existe par ailleurs pas de définition du contenu d’une telle information.

Ainsi, l’emprunteur, pendant toute la durée de son contrat, ne bénéficie d’aucune information complète et actualisée quant au coût de son crédit renouvelable en fonction de son utilisation. Sa vigilance s’en trouve affaiblie notamment lorsqu’il a recours à la réserve d’argent mise à sa disposition.

C’est en effet le renouvellement tacite qui, dans nombre de cas, continue à pousser les emprunteurs dans la voie du surendettement. Pour l’éviter, il suffirait de prévoir une procédure de renouvellement via un courrier informant l’emprunteur que son prêt arrive à terme et en subordonner la reconduction à l’envoi d’un document signé de sa main.

Ce document informatif devrait en outre clairement exposer la situation et ne pas se contenter de formules vagues telles que « *votre contrat est renouvelé dans les mêmes conditions que précédemment* ». On pourrait sur ce point s’inspirer de la jurisprudence de la Cour de Cassation en matière de droit commercial, qui exige des exemples précis permettant à l’acheteur de comprendre et de comparer.

Par ailleurs, l’exigence d’un document signé de la main de l’emprunteur permettrait de régler des situations difficiles en cas de séparation des conjoints. En effet, le prêteur, pour plus de sécurité, exige généralement que les époux soient cosignataires du contrat initial. Or, entre la signature de celui-ci et sa tacite reconduction, leur situation peut avoir changé. Aujourd’hui, les emprunteurs restent abusivement solidaires, même lorsque leur situation matrimoniale change. Un renouvellement formalisé par une nouvelle signature n’engagerait plus que l’un d’entre eux et réglerait ainsi une bonne part du contentieux lié aux séparations.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I.— DISCUSSION GENERALE

Au cours de sa réunion du 3 décembre 2003, la Commission a examiné, sur le rapport de M. Luc-Marie Chatel, sa proposition de loi (n° 1141) tendant à redonner confiance au consommateur. Après l'exposé du rapporteur, un débat s'est engagé.

M. Jacques Masdeu-Arus a tout d'abord estimé que cette proposition de loi allait dans le bon sens. Après avoir rappelé qu'il avait déposé une proposition de loi sur la création d'un fichier national des crédits aux particuliers en septembre dernier, cosignée par une centaine de députés, il a regretté que la proposition de M. Luc-Marie Chatel ne crée pas de fichier national de ce type. Faisant remarquer que la Commission européenne s'apprêtait à adopter une directive en ce sens, il a noté que plusieurs pays européens avaient déjà pris une disposition similaire mais que le gouvernement français paraissait réticent. Il a expliqué que les autorités françaises craignaient une utilisation commerciale de ce fichier mais a estimé que ce risque serait limité si la Banque de France était chargée de sa gestion, ce à quoi elle semblait prête. Il a conclu en indiquant qu'il défendrait cette position en séance publique.

Mme Catherine Vautrin a salué l'initiative de M. Luc Chatel, jugeant qu'elle répondait aux difficultés quotidiennes rencontrées par les Français, et a souhaité obtenir des précisions sur le contenu de la proposition de loi concernant les modalités d'information du consommateur au moment de la reconduction du contrat, notamment pour les contrats d'assurance. S'agissant des crédits permanents, elle a demandé quelles seraient les possibilités, pour le consommateur, de limiter, voire d'arrêter l'utilisation de sa réserve d'argent. Enfin, elle a interrogé M. Luc Chatel sur l'information fournie au consommateur dans le cadre du crédit gratuit, particulièrement en ce qui concerne la prise en charge du coût de ce crédit.

M. Léonce Deprez a insisté sur la nécessité de supprimer dans le code de la consommation la notion de crédit gratuit qu'il a jugée trompeuse car elle induit en erreur le consommateur naïf. Il a donc suggéré de remplacer ce terme par une expression qui indique clairement que ce crédit a un coût.

M. Jacques Bobe, après s'être réjoui que la proposition permette de limiter les utilisations abusives des crédits renouvelables, sous l'impulsion des banques, a émis le vœu que les textes d'application de cette loi ne conduisent pas à rendre encore plus complexes les procédures déjà fort nombreuses de protection des consommateurs, les principales ayant été prévues par les lois Scrivener et d'autres lois votées depuis 1978.

M. Pierre Cohen a indiqué qu'il s'exprimait non pas comme un spécialiste du droit de la consommation mais comme un parlementaire qui est fréquemment sollicité par ses administrés, souvent tentés de s'endetter ou victimes d'un

endettement excessif. Faisant remarquer que le système actuel favorisait le surendettement et considérant que la consommation n'était pas menacée actuellement, il a plaidé pour des dispositions plus fermes d'encadrement des crédits à la consommation. Il a enfin indiqué qu'il était pleinement d'accord avec les observations de M. Léonce Deprez concernant la nécessité de supprimer le terme de crédit gratuit.

En réponse aux différents intervenants, M. Luc-Marie Chatel a apporté les précisions suivantes :

– la mise en place d'un fichier national comporte deux inconvénients. Il faut tout d'abord veiller au respect de la confidentialité des informations contenues dans ce fichier qui pourrait être utilisé à des fins commerciales, comme cela a été constaté dans certains pays étrangers. De plus, la mise en place de ce fichier ne fait actuellement pas l'objet d'un consensus et les partenaires consultés (associations de consommateurs, banques...) ont des avis très divergents sur cette question, les professionnels étant majoritairement défavorables, mais également certaines associations de consommateurs ;

– en réponse à Mme Catherine Vautrin, il a précisé qu'un amendement du rapporteur traiterait du cas spécifique des contrats d'assurance, la disposition générale initialement prévue ne leur étant pas facilement applicable. Quant aux crédits renouvelables, un amendement permettra de suspendre ou de résilier ces contrats, ce qui constitue une avancée considérable ;

– concernant la publicité relative au crédit gratuit, un amendement précisera que les mentions légales obligatoires doivent comporter l'indication de la personne morale qui supporte, au final, le coût financier de ce crédit. Cette précision est indispensable à la bonne information du consommateur, cet avantage équivalant à une promotion de 5 à 7 % ;

– cette proposition de loi s'attache à réduire les formalités administratives et prévoit notamment dans son article 1^{er} que l'obligation d'information du consommateur sur la résiliation de son contrat peut se faire, sans formalisme particulier, dans un document de liaison classique, par exemple le courrier concernant la notification des nouveaux tarifs du contrat. De même, à l'article 2, l'amendement global permet de simplifier la procédure prévue par la proposition.

M. Léonce Deprez a de nouveau insisté pour que la proposition de loi comporte une disposition sur la suppression du terme crédit gratuit et a proposé de le remplacer par l'expression « crédit renouvelable ».

M. Patrick Ollier a indiqué que ces deux termes n'étaient pas synonymes et qu'il faudrait plutôt parler de crédit « payé par un tiers ».

M. François Brottes a indiqué que le groupe socialiste présenterait des amendements constructifs lors de l'examen des amendements en application de l'article 88 du règlement, portant notamment sur la sécurisation du conjoint.

Mme Arlette Grosskost a indiqué qu'elle partageait pleinement la position de M. François Brottes et a ajouté qu'il faudrait aussi traiter la question de l'information des cautions sur leurs obligations, leur solvabilité n'étant que rarement vérifiée.

M. Patrick Ollier a soutenu cette analyse en indiquant qu'il faudrait parvenir à mieux protéger et informer la caution, lors de la signature de l'offre de prêt.

M. Jacques Bobe a alors souligné que de nombreux textes encadraient déjà la protection des cautions, les banques étant contraintes d'informer les cautions lors de la signature de l'acte, puis régulièrement sur l'état de leurs obligations financières tout en admettant qu'il serait souhaitable de procéder à un toilettage de ces textes.

En réponse à ces interventions, M. Luc-Marie Chatel a indiqué qu'il était prêt à examiner toutes les propositions relatives à la situation des conjoints et des cautions lors de la séance publique.

II.— EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Article L. 136-1 (nouveau) du code de la consommation

Tacite reconduction des contrats

L'article 1^{er} de la proposition de loi vise à améliorer les conditions de tacite reconduction des nombreux contrats conclus par les consommateurs.

En l'état actuel du droit, les contrats liés à la consommation courante (téléphonie, télévision, assurances, banques) sont tacitement reconductibles chaque année, lorsqu'ils ne sont pas conclus pour une durée déterminée. Si le consommateur désire résilier son contrat, il doit, en général au plus tard deux mois avant la date anniversaire de la signature du contrat, en faire la demande. Passé ce délai, le contrat est automatiquement reconduit pour un an. Or, le plus souvent, le prestataire de services informe le consommateur des évolutions tarifaires du contrat, après ce délai de forclusion.

Le consommateur qui souhaite mettre un terme à son contrat se voit ainsi fréquemment opposer le mécanisme de la reconduction tacite pour une durée généralement égale à un an.

De telles pratiques ne sont pas acceptables dans la mesure où elles rendent le consommateur prisonnier du contrat. Aussi, il faut que soit fermement imposée par le droit l'obligation de laisser au consommateur un délai suffisant pour faire jouer la possibilité de mettre fin à son engagement. Le consommateur doit par ailleurs en être averti par courrier.

Pour ce faire, l'article 1^{er} de la proposition de loi insère un nouveau chapitre relatif à la reconduction des contrats après le chapitre V du titre III du Livre I^{er} du code de la consommation, composé d'un unique article.

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur.

Ce **nouvel article L. 136-1** dispose dans son *premier alinéa* que le consommateur doit être averti par écrit de la possibilité de ne pas reconduire le contrat qu'il a conclu avec une clause de reconduction tacite.

Dans la rédaction initiale de la proposition de loi, cette information devait lui être fournie entre un et deux mois avant le terme du délai de forclusion pour mettre fin à ce contrat. Ainsi, par exemple, si la clause contractuelle stipule qu'un consommateur qui veut mettre fin à son contrat, doit le faire deux mois avant son échéance, pour un contrat arrivant à échéance le 31 décembre, le délai de forclusion tombe le 31 octobre. L'entreprise co-contractante devrait donc informer le client de cette possibilité entre le 31 août et le 30 septembre.

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur modifiant les délais dans lesquels le consommateur doit être averti de la possibilité de ne pas reconduire un contrat pour les aligner sur les délais prévus par la loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier (MURCEF). Le professionnel prestataire devra donc informer le consommateur au plus tôt trois mois et au plus tard un mois avant le terme de la période de résiliation.

La Commission a également *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur.

Le *deuxième et le troisième alinéas* prévoient que, lorsque cette information ne sera pas adressée au consommateur, celui-ci aura alors la possibilité de mettre gratuitement un terme à son contrat à tout moment à compter de la date de reconduction, les avances effectuées passée cette date étant alors remboursées au consommateur, déduction faite des sommes correspondant à l'exécution de ce contrat jusqu'à la date de résiliation.

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel de clarification du rapporteur.

Le *quatrième alinéa* de l'article premier rendait ces dispositions applicables aux contrats d'assurances. La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur supprimant cet alinéa par coordination avec l'amendement proposant de traiter spécifiquement de ces contrats dans un article additionnel après l'article premier.

Enfin, le *dernier alinéa* dispose que ces règles seront applicables à la reconduction des contrats en cours.

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur précisant que l'ensemble des dispositions de l'article 1^{er} entrera en vigueur six mois après la

promulgation de la loi, afin de laisser le temps aux professionnels de prendre les mesures nécessaires pour s'adapter au nouveau cadre juridique ainsi établi.

Elle a ensuite *adopté* l'article premier *ainsi modifié*.

Article additionnel après l'article 1^{er}

Article L. 113-15-1 (nouveau) du code des assurances)

Tacite reconduction des contrats d'assurance

La Commission a examiné un amendement portant article additionnel du rapporteur créant, au sein du code des assurances, un nouvel article L. 113-15-1 relatif aux modalités de résiliation des contrats d'assurance à tacite reconduction.

Le rapporteur a rappelé que la rédaction initiale de sa proposition de loi tendait à soumettre les contrats d'assurance aux mêmes dispositions que les autres contrats, prévues à l'article 1^{er}. Précisant qu'il souhaitait offrir les mêmes garanties aux consommateurs pour ces contrats que pour les autres, il a indiqué qu'il lui était toutefois apparu nécessaire de tenir compte des spécificités des relations contractuelles unissant les assureurs et les assurés.

Il a rappelé que les avis d'échéance annuelle constituaient l'instrument le plus adapté pour informer les assurés de leurs droits. Il a précisé qu'à cet effet, le nouvel article du code des assurances dont son amendement proposait la création prévoyait de laisser à l'assuré un délai minimal de quinze jours pour dénoncer la reconduction du contrat d'assurance tacitement reconductible.

La Commission a *adopté* l'amendement du rapporteur *portant article additionnel*.

Article 2

Encadrement du crédit renouvelable

En l'état actuel du droit, le crédit à la consommation est réglementé par les articles L. 311-1 et suivants du code de la consommation. Il se différencie du crédit immobilier, qui permet de financer un investissement, sur le long terme, alors que le crédit à la consommation vise à satisfaire des besoins courants, sur des périodes d'emprunt plus courtes.

L'article 2 de la proposition de loi vise à mieux encadrer le crédit renouvelable ou « revolving », en modifiant l'article L. 311-9 du code de la consommation, afin de formaliser les modalités de reconduction des contrats portant sur ce type de crédit.

Le crédit renouvelable est considéré comme une forme de crédit à la consommation. Selon le conseil national de la consommation, il se définit comme « *un crédit disponible à tout moment et utilisable librement, en partie ou en totalité*

par l'emprunteur pour financer n'importe quel achat ». Au fur et à mesure des mensualités de remboursement, le capital se reconstitue et le crédit peut être réutilisé. Les intérêts ne sont dus que sur les sommes effectivement utilisées.

Ce type de crédit peut être proposé par les banques ou les établissements financiers spécialisés. L'établissement est tenu de remettre au consommateur-emprunteur une offre préalable de crédit et le consommateur bénéficie d'un délai légal de 7 jours pour se rétracter. Dans cette offre, l'établissement financier ne peut en tout état de cause pas indiquer le coût total du crédit, qui dépend de l'utilisation que le consommateur en fait. Le modèle type d'offre préalable correspondant aux crédits permanents comporte donc en général la formulation suivante : *« le coût total du crédit dépend de son utilisation. Il varie suivant le montant et la durée du découvert effectif de votre compte »*.

L'offre préalable de crédit doit malgré tout comporter toutes les mentions prévues pour tout crédit à la consommation.

Les sanctions pour non-respect de ces dispositions sont prévues aux articles L. 311-33 et suivants du code de la consommation, et permettent notamment la déchéance du droit aux intérêts pour le prêteur.

De nouvelles obligations ont été introduites par la loi n°2003-706 du 1^{er} août 2003 de sécurité financière à l'article L. 311-9 du code de la consommation, faisant suite à une proposition du conseil national de la consommation, dans son rapport précité de 2000, qui souhaitait que *« trois mois avant l'échéance annuelle, la société de crédit adresse[r] par courrier personnalisé les conditions annuelles de reconduction du contrat. Elle doit indiquer aussi les conditions de fermeture du crédit renouvelable. Ce document d'information doit être accompagné d'un bordereau de fermeture du crédit renouvelable que le consommateur doit renvoyer si tel est son choix »*.

L'article L. 311-9 du code de la consommation précise notamment que le crédit doit être proposé pour une durée d'un an, renouvelable par tacite reconduction. Les conditions de la reconduction doivent être transmises à l'emprunteur trois mois avant le renouvellement du crédit.

Les dispositions de cette loi entreront en vigueur le 1^{er} février 2004.

Dans la rédaction initiale de la proposition de loi, votre rapporteur vous proposait de compléter l'article L. 311-9 du code de la consommation, afin de mieux garantir la transparence de l'information et de prévenir plus efficacement les cas de surendettement.

Le paragraphe I de cet article modifiait la première phrase du deuxième alinéa de l'article L. 311-9 précité.

En l'état actuel du droit, le deuxième et le troisième alinéas de l'article L. 311-9 précité permettent à l'emprunteur, lors de la reconduction du contrat de crédit renouvelable, de s'opposer aux modifications jusqu'à 20 jours avant leur entrée en vigueur. Par ailleurs, lorsque le professionnel envoie les informations sur

les nouvelles règles applicables au contrat, il doit joindre un bordereau-réponse afin de faciliter l'annulation du contrat pour le consommateur. Le non-renvoi du bordereau équivaut à la tacite acceptation des nouvelles conditions de crédit, pour une nouvelle année.

Dans sa rédaction initiale, le paragraphe I précisait que le document envoyé à l'emprunteur devait indiquer l'identité des parties et, le cas échéant des cautions, la nature de l'opération, la durée de l'opération, le montant du crédit disponible, le taux effectif global, le montant des remboursements par échéance et par fractions de crédits utilisés, afin d'améliorer la qualité de l'information fournie à l'emprunteur et de lui permettre de se décider en connaissance de cause.

Par ailleurs, dans la rédaction initiale de la proposition de loi, le silence de l'emprunteur, c'est-à-dire le non-renvoi du bordereau-réponse, valait refus.

Le paragraphe II de cet article proposait en conséquence la suppression du troisième alinéa de l'article L. 311-9 précité, réintégré dans le deuxième alinéa.

Le paragraphe III de cet article était un paragraphe de coordination, prenant en compte la nouvelle rédaction du deuxième alinéa de l'article L. 311-9 précité.

La Commission a été saisie d'un amendement du rapporteur portant rédaction globale de cet article et :

– ouvrant à l'emprunteur, dans le cas d'un crédit renouvelable, le droit de demander à tout moment la réduction de sa réserve de crédit, la suspension de son droit à l'utiliser ou la résiliation de son contrat (**nouveau paragraphe I 1°**) ;

– prévoyant la résiliation de plein droit, sauf manifestation de volonté contraire de l'emprunteur, des contrats d'ouverture de crédit n'ayant fait l'objet d'aucune utilisation pendant trois années consécutives (**nouveau paragraphe I 2°**) ;
et

– complétant la liste des informations obligatoirement transmises dans l'état mensuel d'exécution du contrat de crédit adressé à l'emprunteur (**nouveau paragraphe II**).

L'ensemble de ces dispositions entrera en vigueur 6 mois après la promulgation de la loi.

Ce nouveau paragraphe II modifie l'article L. 311-9-1 du code de la consommation afin de renforcer les obligations d'information mensuelle envers l'emprunteur.

En l'état actuel du droit, cet article L. 311-9-1, créé par la loi n° 2003-706 précitée de sécurité financière, visait à améliorer l'information de l'emprunteur. Les relevés mensuels de compte de crédit permanent devront ainsi faire clairement apparaître certaines informations, et notamment :

- la date d'arrêté du relevé,
- la date du paiement de la somme due,
- la fraction du capital disponible,
- le montant de l'échéance, dont la part correspondant aux intérêts,
- le taux de la période et le taux effectif global,
- le cas échéant, le coût de l'assurance,
- la totalité des sommes exigibles,
- le montant des remboursements déjà effectués (en précisant la part au titre du capital emprunté et celle au titre des intérêts),
- le fait qu'à tout moment l'emprunteur peut payer comptant tout ou partie du montant restant dû.

L'amendement ajoute deux informations :

- le nombre des mensualités nécessaires à la reconstitution du capital emprunté et le total des sommes exigibles, en tenant compte des mensualités minimales de remboursement prévues au contrat, ou à défaut, du remboursement mensuel moyen effectué par l'emprunteur au cours des trois mois précédant le relevé ⁽¹⁾ ;
- la possibilité pour l'emprunteur de demander à tout moment la réduction de sa réserve de crédit, la suspension de son droit à l'utiliser ou la résiliation de son contrat.

Le rapporteur a précisé que la nouvelle rédaction proposée poursuivait les mêmes objectifs de protection des emprunteurs que sa rédaction initiale, mais que cette dernière complexifiait excessivement les procédures, notamment en imposant à l'emprunteur de retourner annuellement un document au prêteur.

Après avoir déclaré partager l'objectif du rapporteur, M. François Brottes a rappelé que des expériences récentes avaient mis en évidence le refus du Gouvernement de mettre en œuvre des dispositions législatives protégeant les consommateurs en ne publiant pas les textes d'application nécessaires, sous la pression du secteur bancaire. Il a donc souligné qu'il convenait, au vu de cette expérience, de garantir l'applicabilité directe des dispositions législatives adoptées en évitant le renvoi à des textes d'application.

En réponse, M. Patrick Ollier, président, a indiqué que l'inscription à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale, dans le cadre de la séance d'initiative parlementaire du groupe UMP, de la proposition de loi tendant à redonner confiance au consommateur traduisait l'engagement politique de la majorité en faveur de ce texte. Il a ajouté qu'il ne pouvait imaginer que le Gouvernement, responsable devant l'Assemblée nationale, n'en applique pas les décisions.

(1) information qui se substitue à la « totalité des sommes exigibles ».

Le rapporteur ayant précisé qu'il avait veillé, d'une part, à éviter de subordonner l'application des dispositions de la proposition de loi à l'intervention de textes réglementaires et, d'autre part, à définir, en association avec l'ensemble des intéressés, des dispositifs ne posant pas de problèmes d'application, la Commission a *adopté* cet amendement et l'article 2 a été *ainsi rédigé*.

Article 3

Crédit gratuit

Au regard de la législation actuelle, le crédit gratuit n'est pas interdit en tant que tel. Seule la publicité qui en est faite hors du lieu de vente est interdite.

Afin de permettre le développement du crédit gratuit et promotionnel et favoriser ainsi la consommation des ménages, l'article 3 de la proposition de loi vise à supprimer l'interdiction légale de la publicité hors des lieux de vente pour ce type de crédit, en modifiant la section III du chapitre premier du titre premier du livre III du code de la consommation.

Le crédit gratuit est un crédit remboursable sans paiement d'intérêts par le consommateur, le vendeur prenant généralement ce coût en charge. Il est soumis à la même réglementation que le crédit à la consommation, le vendeur étant tenu de remettre au consommateur une offre préalable et le consommateur bénéficiant d'un délai légal de 7 jours pour se rétracter. Cette réglementation ne s'applique qu'aux crédits d'une durée supérieure à 90 jours.

Dès 2000, dans son rapport relatif à la publicité sur le crédit précité, le Conseil national de la consommation indiquait : « *le collège [des] professionnels s'interroge sur l'utilité et la portée réelle des interdictions qui pèsent sur cette publicité. (...) En conséquence, [ils] demandent que cette réglementation soit à tout le moins clarifiée, voire abrogée dans la mesure où ils ne comprennent pas très bien aujourd'hui l'intérêt pour les consommateurs d'être interdits de savoir que tel ou tel commerçant propose des conditions de paiement exceptionnellement favorables. Le collège consommateurs serait prêt à accepter la possibilité de la publicité pour le crédit gratuit et compensé hors des lieux de vente [même si] ce type de crédit ne devrait pas faire l'objet d'une remise systématique de carte assortie d'un crédit renouvelable* ».

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur.

Le paragraphe I de cet article modifie l'article L. 311-5 du code de la consommation.

Actuellement, l'article L. 311-5 est inclus dans la section 3, relative au crédit gratuit, du chapitre premier du titre premier du livre III du code de la consommation.

Cet article dispose qu'est interdite, hors des lieux de vente, toute publicité :

- qui comporte la mention "crédit gratuit", propose un avantage équivalent ou la prise en charge totale ou partielle des frais de crédit par le vendeur ;
- sur certaines opérations de financement d'un bien de consommation à un taux inférieur au coût de refinancement pour les mêmes durées ;
- promotionnelle si elle propose une période de franchise de paiement de loyers ou de remboursement des échéances du crédit supérieure à trois mois.

L'article 3 de la proposition de loi supprime la première interdiction et réinsère l'article L. 311-5 dans la section relative à la publicité – section 2- du chapitre premier du titre premier du livre III du code de la consommation.

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur.

Le paragraphe II de cet article supprimait l'article L. 311-6 du code de la consommation, qui précisait que, sur le lieu de vente, la publicité pour un crédit gratuit doit indiquer le montant de l'escompte consenti en cas de paiement comptant, dont le montant est calculé selon un barème établi semestriellement et publié au Journal Officiel.

La Commission a examiné un amendement du rapporteur proposant une nouvelle rédaction du paragraphe II de l'article 3, afin de modifier, et non plus de supprimer, l'article L. 311-6 du code de la consommation. Cet amendement vise également à permettre d'inscrire sur la publicité la mention de la personne prenant en charge le coût du crédit consenti gratuitement au consommateur.

Le rapporteur ayant précisé que cet amendement tendait à responsabiliser le consommateur et à compléter son information, la Commission a *adopté* cet amendement.

Le paragraphe III de cet article procédait à une modification de l'article L. 311-7 du code de la consommation, par coordination avec la suppression de l'article L. 311-6 au paragraphe précédent. Cet article ayant été rétabli, la Commission a *adopté* un amendement de coordination du rapporteur.

Le paragraphe IV de cet article insère un nouvel article L. 311- 7-1 après l'article L. 311-7 qui vise à éviter que, lors d'opérations de crédit gratuit, le consommateur se voit proposer un crédit renouvelable. Ce nouvel article dispose que toute opération de crédit à titre onéreux proposée en même temps qu'une opération de crédit gratuit ou promotionnel doit faire l'objet d'une offre préalable de crédit distincte.

La Commission a *adopté* deux amendements rédactionnels du rapporteur.

La Commission a *adopté* l'article 3 *ainsi modifié*.

Puis elle a adopté l'ensemble de la proposition de loi ainsi modifiée.

En conséquence, la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire demande à l'Assemblée nationale d'adopter la proposition de loi dont le texte suit.

TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION

PROPOSITION DE LOI

tendant à redonner confiance au consommateur

TITRE I^{ER}

FACILITER LA RÉSILIATION DES CONTRATS
TACITEMENT RECONDUCTIBLES

Article 1^{er}

I.- Le titre III du Livre I^{er} du code de la consommation est complété par un chapitre VI ainsi rédigé :

« CHAPITRE VI

« *Reconduction des contrats*

« *Art. L. 136-1.* – 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 aux dispositions du premier alinéa, le consommateur peut mettre gratuitement un terme au contrat, à tout moment à compter de la date de reconduction. Les avances effectuées après cette date lui sont dans ce cas remboursées, déduction faite des sommes correspondant à l'exécution du contrat jusqu'à la date de résiliation.

« Les dispositions du présent article s'appliquent à la reconduction des contrats en cours. »

II.- Les dispositions du I entrent en vigueur six mois après la date de promulgation de la présente loi.

Article 2

I.- Après l'article L. 113-15 du code des assurances, il est inséré un article L. 113-15-1 ainsi rédigé :

« *Art. L. 113-15-I.* – Pour les contrats à tacite reconduction, 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 supplémentaire de quinze jours suivant réception de cet avis pour dénoncer la reconduction du contrat.

« Lorsque cette information ne lui a pas été adressée conformément aux dispositions du premier alinéa, l'assuré peut mettre un terme au contrat, sans pénalités, à tout moment à compter de la date de reconduction. L'assureur doit rembourser à l'assuré la partie de prime ou de cotisation correspondant à la période pendant laquelle le risque n'a pas couru, période calculée à partir de la date d'effet de la résiliation.

« Les dispositions du présent article ne s'appliquent pas aux contrats visés à l'article L. 111-6.

« Elles s'appliquent à la reconduction des contrats en cours. »

II.- Les dispositions du I entrent en vigueur six mois après la date de promulgation de la présente loi.

TITRE II

MIEUX ENCADRER LE CRÉDIT RENOUVELABLE

Article 3

I.- L'article L. 311-9 du code de la consommation est ainsi modifié :

1° Le troisième alinéa est complété par deux phrases ainsi rédigées :

« 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. Il reste alors tenu de rembourser le montant de la réserve de crédit déjà utilisée, selon les modalités prévues au deuxième alinéa. » ;

2° Avant le dernier alinéa, sont insérés trois alinéas ainsi rédigés :

« Si, pendant trois années consécutives, le contrat d'ouverture de crédit n'a fait l'objet d'aucune utilisation, à l'échéance de la troisième année, le prêteur, s'il entend proposer la reconduction du contrat, devra joindre aux conditions de cette reconduction un document que l'emprunteur lui retournera signé et daté au plus tard vingt jours avant la date d'échéance du contrat.

« Le document doit indiquer : l'identité des parties, la nature de l'opération, le montant du crédit disponible, le taux effectif global, le montant des remboursements par échéance et par fractions de crédit utilisées.

« A défaut de réponse de l'emprunteur, le contrat sera résilié de plein droit à la date d'échéance. »

II.- L'article L. 311-9-1 du même code est ainsi modifié :

1° Le septième alinéa est supprimé ;

2° Avant le dernier alinéa, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :

« - le nombre des mensualités nécessaires à la reconstitution du capital emprunté et le total des sommes exigibles, en tenant compte des mensualités minimales de remboursement prévues au contrat, ou à défaut, du remboursement mensuel moyen effectué par l'emprunteur au cours des trois mois précédant le relevé ;

« - la possibilité pour l'emprunteur de demander à tout moment la réduction de sa réserve de crédit, la suspension de son droit à l'utiliser ou la résiliation de son contrat ; »

III.- Les dispositions des I et II entrent en vigueur six mois à compter de la date de promulgation de la présente loi.

TITRE III

LIBÉRER LE CRÉDIT GRATUIT

Article 4

I.- Il est inséré dans la section 2 du chapitre premier du titre premier du livre III du code de la consommation un article L. 311-5 ainsi rédigé :

« *Art. L. 311-5.* - Est interdite, hors des lieux de vente, toute publicité :

« 1° Portant sur une opération de financement proposée pour l'acquisition ou la location avec option d'achat d'un bien de consommation d'une ou plusieurs marques, mais non d'une autre, et d'un taux inférieur au coût de refinancement pour les mêmes durées, tel que défini par le comité de la réglementation bancaire ;

« 2° Promotionnelle relative aux opérations visées à l'article L. 311-2 proposant une période de franchise de paiement de loyers ou de remboursement des échéances du crédit supérieure à trois mois. »

II.- L'article L. 311-6 du même code est ainsi modifié :

1° Les mots : « sur les lieux de vente » sont supprimés ;

2° La fin de l'article est ainsi rédigée : « et préciser qui prend en charge le coût du crédit consenti gratuitement au consommateur. »

III.- Après l'article L. 311-7 du même code, il est inséré un article L. 311-7-1 ainsi rédigé :

« *Art. L. 311-7-1.* - Toute opération de crédit à titre onéreux proposée concomitamment à une opération de crédit gratuit ou promotionnel doit être conclue dans les termes d'une offre préalable de crédit distincte, conforme aux dispositions des articles L. 311-10 et suivants du présent code. »

N° 1271 – Rapport : redonner confiance au consommateur (M. Luc-Marie Chatel)