

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires économiques

– Examen, en 2^{ème} lecture, du projet de loi, modifié par le Sénat, relatif à la consommation (n° 1357) (*M. Razy Hammadi et Mme Annick Le Loch, rapporteurs*)..... 2

Mardi

19 novembre 2013

Séance de 17 heures

Compte rendu n° 24

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

**Présidence
de M. François Brottes**

Président

puis de

**Mme Frédérique
Massat**

Vice-Présidente

puis de

M. François Brottes

Président



La commission a examiné en deuxième lecture, le **projet de loi, modifié par le Sénat, relatif à la consommation (n° 1357)** sur le rapport de M. Razzy Hammadi et Mme Annick Le Loch.

M. le président François Brottes. Monsieur le ministre, Madame et Monsieur les rapporteurs, mes chers collègues, je vous propose de commencer sans attendre nos travaux. Au total, 490 amendements ont été déposés sur le projet de loi relatif à la consommation. S'ils ont tous été déclarés recevables au regard de l'article 40 de la Constitution, certains ne peuvent toutefois être appelés en application de la règle dite « de l'entonnoir ». Il résulte en effet de la jurisprudence du Conseil constitutionnel qu'un amendement ne peut, en deuxième lecture, élargir le champ du texte examiné. La discussion des articles est donc limitée à ceux pour lesquels les deux assemblées n'ont pu parvenir à un texte identique en application de l'article 108 de notre règlement, ce qui interdit tout article additionnel ainsi que toute disposition dénuée de lien avec les articles en discussion.

J'ai donc écarté l'amendement 294 de Mme Bonneton à l'article 7, qui tendait à modifier le code de l'environnement ; l'amendement 167 de Mme Poletti, portant article additionnel après l'article 72 *terdecies* ; les amendements 118 et 130 de M. Tardy, parce qu'ils demandaient respectivement la suppression des articles 19 *sexies* et 25 *bis*, lesquels ont fait l'objet d'un vote conforme au Sénat dès la première lecture ; l'amendement 24 de M. Cottel, portant article additionnel après l'article 4 *bis* ; et l'amendement 386 de Mme Dubié, qui complétait l'article 40 du projet de loi par des dispositions relatives au code de la santé publique.

Par ailleurs, en accord avec Mme la ministre de l'artisanat, du commerce et du tourisme, je propose la réserve de l'article 4 *bis* A, relatif à la mention « fait maison » dans la restauration, de l'article 23 sur les indications géographiques protégées, et des articles 68 et 69 relatifs aux véhicules de tourisme avec chauffeur et aux moto-taxis. Ces articles pourront ainsi être examinés à la fin de nos travaux, en présence de Mme Sylvia Pinel.

Monsieur le ministre, je vous laisse la parole.

M. Benoît Hamon, ministre délégué chargé de l'économie sociale et solidaire et de la consommation. Je vous remercie Monsieur le Président. Le projet de loi relatif à la consommation a été enrichi par le Sénat de plusieurs dispositions sur lesquelles je souhaite revenir rapidement. Le travail de la Haute assemblée a permis de prolonger certains débats entamés par l'Assemblée nationale, par exemple au sujet de l'étiquetage de la viande dans les plats préparés, qui a été abordé lors d'une visite auprès de la Commission européenne d'une délégation associant le Gouvernement et des parlementaires.

Le Sénat a modifié la première grande disposition du projet de loi, relative aux actions de groupe, qui suscite à la fois beaucoup d'espérance et, comme tout ce qui est nouveau, beaucoup d'inquiétudes – trop, probablement. La procédure que vous avez choisie reste centrée sur la réparation du préjudice économique, qu'il s'agisse de litiges courants en matière de consommation ou de ceux portant sur des pratiques anticoncurrentielles. Dès l'origine, nous avons en effet choisi d'écarter du champ d'application du projet de loi les préjudices corporels et moraux. L'action de groupe ne s'appliquera donc ni à la santé ni à l'environnement. Pour autant, comme je l'ai répété à plusieurs reprises, le Gouvernement ne cherche pas à clore le débat sur ces sujets : il s'apprête à proposer – au début de l'année 2014 pour ce qui concerne la santé, un peu plus tard pour l'environnement – des procédures adaptées aux préjudices concernés.

Conformément à la procédure adoptée par l'Assemblée nationale et confirmée par le Sénat, l'action de groupe devra être introduite par une association nationale de consommateurs agréée. Il en existe aujourd'hui quinze – et non plus dix-sept, car deux associations ont perdu l'agrément faute de bénéficier d'une représentativité suffisante. L'intervention de l'association permettra de soulager les consommateurs des frais et de l'énergie indispensables à la conduite d'une telle action judiciaire. S'il établit la responsabilité du professionnel, le juge fixera le montant de la réparation à allouer à chacun ces consommateurs, déterminera les modalités de sa liquidation et décidera de la publicité à donner au jugement afin de permettre aux consommateurs de manifester leur volonté de rejoindre le groupe en donnant leur consentement à la réparation proposée.

La discussion en première lecture a été l'occasion d'améliorer l'efficacité et le caractère opérationnel du schéma de l'action de groupe, ce qui a entraîné un débat avec les parlementaires de l'opposition – à l'Assemblée mais aussi au Sénat –, notamment sur les voies de liquidation accélérées. Il s'agit selon nous d'un apport important de la discussion parlementaire. Dans le champ de la concurrence, je rappelle qu'une exécution provisoire est rendue possible dès la première instance, afin de répondre au risque de déperdition des preuves. Les députés ont également prévu l'application d'une procédure de liquidation accélérée lorsque les consommateurs concernés ont été identifiés au préalable, notamment par le biais d'un fichier clients. Il sera ainsi possible de les indemniser plus rapidement.

Le Sénat a encore réduit le risque de déperdition des preuves en permettant au juge de prendre toutes les mesures nécessaires à leur conservation et en autorisant le lancement d'une action de groupe avant que la décision de l'Autorité de la concurrence ne soit devenue définitive.

Le deuxième grand chapitre de ce texte vise à offrir aux consommateurs des gains de pouvoir d'achat en agissant notamment de façon plus efficace sur les dépenses contraintes. Ainsi, en matière d'assurance, la loi rendra possible la résiliation infra-annuelle des polices multirisques habitation et responsabilité civile automobile dès le terme de la première année. Ce nouveau droit, plébiscité par plus de huit Français sur dix, permettra de fluidifier le marché, de mieux faire jouer la concurrence et donc d'améliorer les offres proposées. La lutte contre le défaut d'assurance en matière d'assurance obligatoire n'est pas oubliée, dans la mesure où la preuve de la souscription d'une nouvelle police sera exigée pour pouvoir résilier la précédente en cours d'année.

Les débats parlementaires ont conduit à l'adoption de mesures destinées à favoriser la mobilité bancaire grâce à la prise en charge par les banques du transfert vers le nouveau compte de toutes les opérations – virements, prélèvements – que le consommateur aura lui-même désignées. L'Assemblée nationale a par ailleurs voté le principe d'un rapport sur les modalités de mise en œuvre ce que l'on appelle la portabilité du numéro de compte – une petite révolution dans l'univers bancaire. Cette mesure permettrait à chacun d'entre nous de garder le même numéro de compte tout au long de sa vie. Nous pourrions ainsi, comme c'est déjà le cas dans la téléphonie, passer facilement d'un établissement à l'autre et bénéficier des offres et services les plus intéressants. Certes, nous n'en sommes pas là, mais le chantier est désormais ouvert.

Le projet de loi tend également à améliorer l'information du consommateur sur la garantie légale et la disponibilité des pièces détachées nécessaires à la réparation d'un bien, afin que la consommation soit plus responsable et davantage génératrice d'emplois. Il s'agit ainsi de rééquilibrer les relations entre producteurs, importateurs et distributeurs actifs dans le service après-vente et de favoriser la structuration des filières du recyclage, du réemploi et de la réparation. J'y suis particulièrement sensible en tant que ministre de l'économie sociale et

solidaire, puisque ces filières sont déjà largement organisées autour du secteur de l'insertion par l'activité économique. Une des mesures importantes de la Conférence environnementale est ainsi intégrée au projet de loi.

En ce qui concerne la présomption d'antériorité du défaut de conformité, le projet de loi proposait de porter le délai de six mois à un an. Le Sénat l'a allongé à dix-huit mois en commission, puis à deux ans en séance publique. J'espère que l'Assemblée confirmera une disposition qui a reçu le soutien du Gouvernement.

Par ailleurs, la loi va étendre aux produits manufacturés la protection offerte par les indications géographiques. Nous avons recensé plus de 80 productions manufacturières susceptibles de bénéficier d'une telle appellation, ce qui permettra de protéger les savoir-faire, le *made in France* associé à nos territoires. J'espère que vous contribuerez à donner le maximum de publicité à cette mesure décisive pour le maintien de l'emploi local.

Quatrième grand chapitre du projet de loi, le renforcement du rôle joué par l'État de garant de l'ordre public économique. Alors que s'entame un cycle de négociations commerciales entre la grande distribution et ses fournisseurs, les agriculteurs souhaitent peser sur les discussions. Au-delà des améliorations législatives contenues dans le projet, il convient de se prémunir contre toute tentation d'infraction à la loi. Nous avons donc modernisé les moyens d'action de l'administration, aggravé les sanctions et instauré des sanctions administratives comme alternatives aux sanctions pénales.

En ce qui concerne le crédit, l'accord obtenu au Sénat, s'il ne coïncide pas exactement avec le point d'équilibre trouvé devant votre assemblée, le conforte néanmoins. La Haute assemblée a confirmé, et je m'en réjouis, la création du registre national du crédit aux particuliers. Toutefois, conformément aux résultats du travail d'expertise que nous avons réalisé avec le Conseil d'État et la CNIL, nous avons exprimé un avis défavorable à tout amendement susceptible de compromettre le caractère proportionné de l'existence d'un tel fichier par rapport au but poursuivi, la lutte contre le malendettement et le surendettement.

En échange d'un avis favorable à une déliaison partielle entre carte de fidélité et crédit renouvelable, le Gouvernement a émis un avis favorable à une limitation à sept ans de la durée des plans de désendettement des ménages – l'Assemblée nationale avait ramené cette durée de huit à cinq ans – et à une suspension du crédit renouvelable au terme d'un an d'inactivité, plutôt que d'imposer une clôture sèche après un délai réduit de deux à un an par l'Assemblée.

Le rééquilibrage des relations économiques et commerciales entre les entreprises, et notamment entre la grande distribution et ses fournisseurs, est un sujet particulièrement sensible abordé par le projet de loi, en particulier pour les PME du secteur agroalimentaire. Le choix du Gouvernement a toujours été de ne pas modifier fondamentalement l'équilibre de la loi de modernisation de l'économie – LME –, tout en veillant à ce qu'elle soit respectée dans les faits et à ce que des améliorations soient apportées quand cela est possible. Nous avons donc introduit une clause de renégociation obligatoire dans les secteurs où l'on constate une volatilité importante des prix. Il est essentiel, en effet, de soutenir les productions agricoles qui voient, à prix constant, leurs marges rognées par l'augmentation du coût des intrants.

Il reste cependant à déterminer le formalisme contractuel nécessaire pour permettre à la DGCCRF de faire son travail et d'assigner, lorsqu'elle constate un déséquilibre significatif, une entreprise qui profite d'un rapport de forces disproportionné avec ses fournisseurs pour ne pas respecter les termes de la loi.

Diverses mesures sectorielles ont par ailleurs été introduites par vous-même ou par les sénateurs. Dans la restauration, alors que vous aviez souhaité rendre obligatoire

l'inscription de l'appellation « fait maison », le Sénat l'a rendue facultative, tout en adoptant des dispositions destinées à en inciter l'usage. Il vous reviendra de choisir la meilleure formule.

Le Sénat a par ailleurs souhaité supprimer le monopole de distribution de certains dispositifs médicaux. Sur certains produits exclusivement distribués en pharmacie, comme les tests de grossesse, les prix pratiqués en France sont en effet entre 30 et 40 % supérieurs à ceux constatés dans les pays voisins. Le Gouvernement a donné un avis favorable à la vente de tels produits ailleurs qu'en officine. La mesure prise par le Sénat est discutée – les professionnels s'en sont émus, au contraire des mouvements féministes qui tendent à l'approuver –, mais outre l'avantage qu'elle représentera en termes de pouvoir d'achat, elle nous semble de bon sens : il est plus simple – notamment pour une jeune femme – d'acheter un test de grossesse dans une grande surface plutôt que dans une pharmacie.

Dans le but de protéger des personnes déjà économiquement fragilisées, le Gouvernement a également donné un avis favorable à un amendement du groupe socialiste au Sénat interdisant la facturation de frais de rejet de prélèvement par les opérateurs de services essentiels – eau, électricité, télécommunications –, en plus des frais déjà perçus par les banques.

Enfin, le Sénat a adopté un amendement – auquel le Gouvernement ne pouvait donner un avis favorable – prolongeant le combat porté par plusieurs députés siégeant sur tous les bancs en faveur d'un étiquetage de l'origine de la viande dans les plats préparés. La France est ainsi le premier pays à en avoir inscrit le principe dans la loi. Le Gouvernement est également favorable à une telle évolution sous réserve qu'elle ne soit pas en contradiction avec la législation européenne, ce qui nous exposerait au paiement d'amendes.

La prochaine étape, dans ce dossier, est donc la réunion du conseil AGRI, le conseil européen sur l'agriculture et la pêche. La France a pesé pour que le rapport des commissaires sur le sujet soit revu et pour qu'il propose plusieurs scénarios. À cet égard, la visite effectuée par les députés et sénateurs français auprès de la Commission a été déterminante. Tout l'enjeu est désormais d'éviter que ne soit renvoyée à plus tard l'adoption de toute mesure favorisant la transparence et la traçabilité dans la fabrication de plats préparés. Stéphane Le Foll et moi-même nous rendrons ensemble au conseil AGRI pour défendre le principe d'un étiquetage, quitte à admettre la fixation de seuils.

M. le président François Brottes. Je vous remercie M. le ministre pour cet exposé détaillé et je donne tout de suite la parole aux rapporteurs.

M. Razy Hammadi, rapporteur. M. le ministre a recensé de manière exhaustive les modifications apportées par le Sénat au texte adopté en première lecture, qu'elles soient de nature sectorielle ou qu'elles touchent aux fondements du texte – action de groupe, crédit, assurance.

S'agissant des dispositions relatives à l'action de groupe, je vous proposerai de revenir à l'esprit du texte voté en première lecture, qu'il s'agisse de l'action de groupe simplifiée, de l'intervention des tribunaux de grande instance, que je vous propose de rétablir, des délais de recours, entre autres modifications.

S'agissant des mesures sectorielles, le Sénat en a introduit un grand nombre, qu'il s'agisse des tests de grossesse, de la délivrance de verres correcteurs ou de lentilles. Il nous faudra également aborder des questions telles que celle de la vente de l'or et des métaux précieux, de la tarification du stationnement à la minute dans les parkings publics, afin de revenir à des solutions plus adaptées à la réalité du terrain.

Mais ces questions, certes passionnantes, ne doivent pas occulter les débats de principe. Le Sénat est ainsi revenu sur notre volonté de réduire la durée de la procédure de rétablissement personnel de huit à cinq ans. Je veux à ce propos saluer l'action des parlementaires de toutes sensibilités qui ont participé, la semaine dernière, à une table ronde, rassemblant l'ensemble des professionnels du secteur dans l'objectif de définir une approche objective et équilibrée.

Nous pouvons également nous réjouir de certains apports du Sénat, notamment l'allégement des sanctions prévues dans le cadre de la transposition de la directive relative à la vente à distance. Les mesures encadrant le démarchage par téléphone devront également être réexaminées en tenant compte du contexte économique actuel.

S'agissant du renforcement des pouvoirs de sanction de la DGCCRF, je ne doute pas que nous parviendrons à trouver un équilibre entre la nécessité de revenir à l'esprit du texte voté en première lecture et certaines solutions proposées par le Sénat dans sa grande sagesse.

Mme Annick Le Loch, rapporteure. Ce texte important a suscité un débat nourri à l'Assemblée nationale, puisque nous avons examiné près de sept cents amendements en commission et plus de mille en séance publique. Il est vrai qu'il aborde des sujets fondamentaux, comme l'action de groupe, le répertoire national des crédits aux particuliers, les relations commerciales entre fournisseurs et distributeurs. Il traite par ailleurs des matières aussi diverses que la disponibilité des pièces détachées, la durée de vie d'un bien, le « fait maison », la vente de l'or et des métaux précieux. La variété des thèmes abordés ne doit pas occulter que l'effectivité du droit de la consommation est la colonne vertébrale du texte, qui cherche à fournir les outils nécessaires à sa bonne application.

De ce point de vue, il me semble que nous ne sommes pas allés assez loin en première lecture, notamment en ce qui concerne les relations commerciales entre fournisseurs et distributeurs, et les quelques modifications introduites par le Sénat ne me paraissent pas de nature à changer le déséquilibre dont elles sont empreintes au détriment des producteurs, notamment dans le secteur agroalimentaire. Certes, monsieur le ministre, votre texte clarifie les choses. Il réaffirme notamment avec force que les conditions générales de vente, les CGV, proposées par les fournisseurs, doivent constituer le socle des négociations, et non les conditions générales d'achat définies par les distributeurs, comme cela se passe trop souvent en pratique. La défense du pouvoir d'achat des consommateurs ne doit pas servir de prétexte pour mettre à bas des conventions uniques, qui ont été élaborées bien souvent dans la douleur, voire dans la terreur, au détriment des entreprises et de l'emploi dans nos territoires : à trop vouloir écraser les prix, ce sont les salaires des Français qu'on lamine. Le Gouvernement doit accroître ses contrôles et renforcer à cet effet les effectifs et les moyens de la DGCCRF. Il ne faut pas hésiter à assigner les enseignes de la grande distribution pour les abus qu'elles commettent lors des négociations commerciales. Le ministre de l'économie en a le pouvoir et il faut qu'il s'en serve pour rappeler la grande distribution à ses responsabilités.

Les articles 61 et 62 du projet de loi visent à assainir des relations devenues conflictuelles, voire dangereuses pour notre économie. Les précisions apportées par le texte permettront, je l'espère, d'assurer le respect de la loi de modernisation de l'économie et de garantir à chaque acteur des filières la possibilité de se défendre, à condition également que celles-ci s'organisent pour s'en donner les moyens.

Les quelques amendements que je proposerai pour rééquilibrer encore davantage les relations commerciales sont issus de discussions approfondies et fructueuses avec vos services. Je tiens à les en remercier. Je souhaite que nos débats en commission nous permettent d'enrichir encore ce texte.

M. le président François Brottes. Merci. Je donne maintenant la parole aux représentants des groupes.

M. Frédéric Barbier. En tant que responsable de ce texte pour le groupe socialiste, je tiens à exprimer ma satisfaction quant à la manière dont se sont déroulés nos travaux sur ce projet de loi. Nous avons eu des échanges constructifs avec les fédérations et institutions auditionnées, avec les différents ministères concernés et entre nous. Ils doivent nous permettre de voter un texte très complet et relativement consensuel. Je suis particulièrement heureux des nombreuses avancées qu'il contient, pour le consommateur, mais aussi pour les producteurs. Il doit nous permettre de mieux protéger nos concitoyens, quand ils achètent, mangent ou empruntent, mais aussi les entreprises, à qui nous donnons de nouveaux moyens de se prémunir contre les comportements frauduleux de certains concurrents, et un outil juridique propre à assurer la reconnaissance et la protection de leur savoir-faire.

Aucune des modifications introduites par le Sénat ne change profondément la nature et l'équilibre du texte. Nos collègues sénateurs ont pu émettre des avis différents des nôtres, soulevant des arguments que nous avons pris en compte lors de nos débats internes – je pense par exemple au plan conventionnel de redressement, dont la durée maximale a été fixée à sept ans avec prise en compte du moratoire, durée sur laquelle nous ne reviendrons pas. Nous saurons aussi faire valoir notre point de vue sur des sujets importants, tels que le « fait maison » par exemple.

J'aimerais que nous ayons tous à cœur de faire passer l'intérêt général avant la défense de certaines corporations, qui savent faire valoir leurs intérêts particuliers, dans les médias ou auprès de relais locaux. Elles sont dans leur rôle, et nous sommes dans le nôtre en les écoutant. Mais il est également de notre rôle d'affirmer que la somme des intérêts particuliers ne fait pas toujours le bien commun. Nous touchons en effet à des sujets sensibles, en termes de chiffres d'affaires ou de transparence, pour certains secteurs, mais également pour le portefeuille des Français. Nous nous devons de trouver le bon équilibre entre la défense légitime des intérêts stratégiques de certains secteurs, et ce qui relève de rentes abusives, néfastes à l'ensemble du marché. Nous nous devons également de trouver le bon équilibre entre la défense du pouvoir d'achat et des droits des consommateurs, et la sauvegarde de l'industrie et de l'agriculture françaises.

Je tiens enfin à noter l'intérêt porté par l'ensemble des groupes de notre assemblée à ce projet de loi, qui a suscité sept cents amendements en commission et mille en séance publique en première lecture et près de cinq cents en deuxième lecture. Nous pouvons nous targuer d'un investissement considérable du législateur. Pour ma part, j'y vois l'expression de l'acuité de ce texte, qui colle aux évolutions de notre économie en termes de techniques de vente, d'habitudes des consommateurs, ou encore de nouvelles pratiques. Les apports du Sénat et le temps de réflexion supplémentaire donné par la deuxième lecture doivent nous permettre d'aboutir à une version enrichie qui confirme l'efficacité et l'équilibre de la première mouture.

M. Damien Abad. On attendait un grand projet de loi dotant les consommateurs de nouveaux droits et assurant un rééquilibrage entre la protection des consommateurs et le maintien des activités économiques : nous sommes malheureusement loin du compte. Ce texte, marqué par une philosophie de défiance à l'égard de ceux qui créent de la richesse, aggrave le matraquage fiscal que doivent déjà subir les entreprises d'un matraquage administratif. Nous le regrettons d'autant plus que l'efficacité des dispositifs qu'il met en place nous semble douteuse, même si nous pouvons en approuver le principe. Il en est ainsi de l'action de groupe simplifiée, alternative à la procédure de droit commun, qui ne fait que

complexifier l'état du droit sans constituer réellement une protection supplémentaire pour le consommateur.

S'agissant de la question de l'étiquetage de la viande utilisée dans les plats préparés, vous nous aviez dit en première lecture qu'une avancée de notre législation nationale dans ce domaine risquait de se heurter à la réglementation européenne. Aujourd'hui, vous vous apprêtez à adopter une telle mesure sans garantie qu'elle ne sera pas censurée par l'Europe : il y a là un problème de cohérence politique. En effet, le rapport du commissaire européen Borg est loin de valider la position française.

La deuxième lecture nous permettra de proposer des améliorations, notamment pour concilier protection des consommateurs et efficacité économique. Nous ferons également une série de propositions concrètes sur des sujets ponctuels, d'autant qu'à entendre le rapporteur, il semble qu'aujourd'hui, à l'inverse de ce que vous affirmiez en première lecture, vous vouliez désormais travailler sur des matières sectorielles. Nous essaierons ainsi d'améliorer ce qui peut encore l'être.

Mme Michèle Bonneton. Le texte qui revient devant notre assemblée en deuxième lecture présente un certain nombre d'avancées par rapport à celui que nous avons voté en juillet dernier. Ainsi, le Sénat a introduit des éléments positifs concernant l'obsolescence programmée. La garantie légale de conformité est portée à deux ans ; les défauts de conformité seront présumés exister au moment de la délivrance, sauf preuve contraire. C'est l'assurance d'une garantie effective pour le consommateur. L'accès aux pièces détachées est amélioré et les fabricants devront fournir celles-ci aux vendeurs dans un délai de deux mois maximum. De même, le vendeur devra informer le consommateur de la disponibilité des pièces détachées.

La reconnaissance de la nécessité de mettre en place des filières d'économie circulaire est aussi une avancée significative. C'est le but de la mise en place expérimentale, pour une durée de deux ans, d'un affichage du prix d'usage des biens. C'est un premier pas. Réduire le gaspillage de matières premières et d'énergie a un impact considérable à la fois sur le changement climatique mais aussi sur le prix et donc sur le pouvoir d'achat.

Toutefois, beaucoup reste à faire dans ce domaine : allonger la durée de la garantie légale de conformité ; mettre en place une définition légale de l'obsolescence programmée ; rendre obligatoire la mise à disposition pendant dix ans des pièces détachées nécessaires au fonctionnement d'un produit.

En matière de démarchage téléphonique, le texte prévoit désormais la mise en place d'une liste positive des personnes qui acceptent d'être démarchées, dans le but de mettre un terme aux abus auxquels cette pratique, parfois proche du harcèlement, a pu donner lieu.

Sur d'autres sujets, je regrette que le Gouvernement n'ait pas osé aller plus loin, par exemple en étendant le champ de l'action de groupe à l'environnement et à la santé, en instituant une séparation stricte entre carte de fidélité et carte de crédit ou encore en ouvrant la faculté de pouvoir résilier une assurance emprunteur. Enfin, je regrette que le Gouvernement soit revenu sur le texte voté en commission au Sénat, qui prévoyait la suppression des frais bancaires des comptes inactifs.

Nous espérons que les engagements pris par le Gouvernement dans certains de ces domaines se concrétiseront très prochainement tant il est urgent d'avancer sur ces questions.

Je laisse la parole à ma collègue Brigitte Allain qui va compléter mon intervention sur les autres domaines abordés par cette loi.

Mme Brigitte Allain. Ayant fait partie de la délégation de parlementaires qui a rencontré, sous l'égide de Benoît Hamon, le commissaire européen Tonio Borg, je tiens à saluer la grande avancée obtenue sur l'étiquetage de la provenance des viandes et le travail conjoint du Parlement et du Gouvernement, qui a permis de vaincre tous les obstacles, tant politiques que juridiques, qui s'opposaient à l'inscription de cette disposition dans le projet de loi. Aujourd'hui, la Commission recule, et une fois encore cède encore aux demandes des industriels, avant même d'avoir tenté de réformer la législation. La France maintient fermement sa position, et les écologistes, farouches défenseurs des intérêts des consommateurs et de leur sécurité alimentaire, soutiennent le Gouvernement dans cette démarche.

L'étiquetage des viandes constitue l'une des dispositions les plus importantes de ce projet de loi permettant de restaurer la confiance des consommateurs. Parallèlement à une bonne information des consommateurs, priorité doit être donnée à la multiplication des contrôles publics et au rehaussement de la qualité des procédures d'évaluation des produits à risques.

Gageons que l'étiquetage d'origine influera dans le sens de la relocalisation de la production et de la consommation alimentaire. Participeront également à ce mouvement de reterritorialisation la création d'une indication géographique pour les produits manufacturés, ou encore l'encadrement des magasins de producteurs. En ce qui concerne cette dernière mesure, la rédaction à laquelle nous sommes arrivés à l'issue des différentes lectures est plutôt satisfaisante, hormis qu'elle n'autorise les magasins de producteurs qu'à se fournir auprès d'autres agriculteurs. Je proposerai qu'ils puissent accéder aux produits des coopératives, des groupements de producteurs ou encore d'artisans alimentaires.

Enfin, je ne peux pas conclure sans aborder la loi de modernisation de l'économie. La révision des contrats en cas de fluctuation des prix des matières premières doit clairement viser à permettre une meilleure rémunération des agriculteurs. Cet objectif de répartition de la valeur ajoutée le long de la chaîne, qui était clairement affiché dans le texte de l'Assemblée grâce à l'adoption d'un amendement écologiste, a été supprimé au Sénat par un amendement du groupe UMP. Je déposerai un amendement visant à réintroduire cette mesure dans le texte, d'autant qu'elle servira de base juridique à l'intervention efficace du médiateur des contrats, ce dernier voyant son rôle renforcé dans la prochaine loi d'avenir agricole.

M. Thierry Benoit. Une bonne réforme du droit de la consommation est celle qui permet de responsabiliser l'ensemble des acteurs, producteurs, distributeurs, mais aussi consommateurs. Il nous faut en outre tenir compte de l'aggravation depuis juin de la crise qui frappe nos compatriotes. Or tous, notamment les artisans et les dirigeants de PME-PMI, quel que soit leur secteur d'activité, nous demandent de la simplification, le renforcement de la compétitivité et la lutte contre les distorsions de concurrence au niveau européen – la récente réunion à laquelle j'ai participé en Bretagne, à l'invitation du préfet de région, en témoigne encore.

Nous ferons des propositions pour renforcer l'encadrement de l'action de groupe et éviter toute judiciarisation excessive des relations commerciales : il faut privilégier la médiation. Concernant le crédit à la consommation, nous nous félicitons de la mise en place d'un répertoire national, qui satisfait une demande du groupe centriste. La mise en place d'indications géographiques protégées constitue également une avancée significative et nous proposerons d'en élargir le champ à l'extraction de matériaux naturels.

Il faudra par ailleurs veiller à ce que la transposition de la directive relative à la vente à domicile ne se traduise pas par un durcissement de la réglementation de ce secteur, qui représente 480 000 emplois en France. Aujourd'hui certains secteurs de notre économie

souffrent de la réglementation excessivement rigoureuse mise en place par les gouvernements successifs, peut-être sous la pression de l'administration.

Si j'approuve le renforcement des moyens dévolus à la DGCCRF, je refuse toute démarche inquisitoriale susceptible de nourrir un climat de suspicion à l'égard des producteurs et des commerçants de notre pays. La réglementation doit être suffisamment claire et précise pour sanctionner les malhonnêtes sans empêcher les gens honnêtes de travailler. La France et les Français sont à bout !

En ce qui concerne l'indication d'origine des viandes, la balle est dans le camp du Gouvernement. Nous devons, nous, parlementaires, soutenir le Gouvernement, notamment le ministre de l'agriculture, dans ses négociations avec la Commission européenne, mais seul le Gouvernement a le pouvoir de faire avancer ce dossier au niveau européen.

Mme Jeanine Dubié. Comme en première lecture, nous saluons ce projet de loi, issu d'un travail approfondi sur de nombreux aspects de la vie quotidienne de nos concitoyens. Il cherche à concilier deux objectifs importants et souvent contradictoires : maintenir un niveau élevé de consommation et renforcer la protection des consommateurs. Nous soutenons l'adoption de règles favorisant une consommation plus durable, plus respectueuse des droits des consommateurs et plus équitable.

Ce projet de loi affiche aussi la volonté de redonner du pouvoir d'achat aux consommateurs en instaurant des mécanismes de marché plus efficaces et en tentant de rééquilibrer les relations commerciales entre fournisseurs et distributeurs. Les députés du groupe Radical, Républicain, Démocrate et Progressiste partagent l'objectif d'instaurer une meilleure régulation économique afin de soutenir la croissance. Comme en première lecture, nous vous proposerons plusieurs amendements pour parvenir plus efficacement à atteindre ces objectifs.

Nous soutenons l'action de groupe et les modalités retenues par le Gouvernement pour l'introduire dans notre droit, et nous nous félicitons que notre assemblée ait introduit en première lecture une action de groupe simplifiée. Nous pensons qu'en l'état le texte réalise un juste équilibre et nous sommes convaincus que c'est un pas décisif qui en appelle d'autres.

Nous soutenons également les mesures relatives aux délais de paiement, aux clauses abusives, aux crédits à la consommation, à la résiliation des contrats d'assurance, à l'allongement du délai de rétractation en matière de e-commerce et de vente à distance, aux moyens d'actions de la DGCCRF ainsi qu'aux sanctions qu'elle peut prendre, enfin aux indications géographiques pour les produits manufacturés. Sur tous ces sujets, nous proposerons des amendements afin de simplifier le texte ou de renforcer les droits des consommateurs autant que nécessaire. Nos amendements relatifs aux relations commerciales proposeront d'aller plus loin dans la lutte contre les rentes de monopole, les déséquilibres dans les négociations et le maintien des acteurs en situation captive. Ce sont autant de poches d'inefficacité auxquelles il faut s'attaquer afin de relancer la croissance.

S'agissant de l'opportunité du fichier positif, nous restons sceptiques. Si ce fichier rationalise la distribution du crédit et va sans doute permettre d'accorder plus de crédits à des personnes qui sont en mesure de les souscrire, nous sommes sincèrement convaincus qu'il s'agit d'un dispositif disproportionné pour lutter contre le surendettement. Il pourra certes contribuer à mettre fin aux comportements irrationnels de ceux qui, souvent dans des situations de détresse, multiplient les crédits en trompant les organismes prêteurs quant à leur situation financière. Mais il s'agit là d'une infime minorité, l'immense majorité des personnes en situation de surendettement souffrant d'un manque de ressources. Ces personnes ont besoin d'aide, de pédagogie et d'un accompagnement personnalisé : je pense par exemple à

l'obligation d'un référent social en cas de dépôt d'un deuxième dossier de surendettement. L'argent qui sera consacré à la mise en place et à la gestion de ce fichier positif aurait été mieux employé à financer des mesures de ce type. Il nous semble qu'il existe des solutions plus simples et plus efficaces pour vérifier la solvabilité de l'emprunteur.

Nous nous réjouissons enfin des nombreuses améliorations apportées au projet de loi par le Sénat, notamment de celles qui sont proches des propositions que nous avons soutenues en première lecture : je pense notamment à celle qui vise à assurer la traçabilité des ingrédients des plats cuisinés. Je voudrais à ce propos, monsieur le ministre, vous remercier pour avoir tenu l'engagement pris lors de la deuxième lecture et pour vous être impliqué personnellement dans ce dossier.

Nous vous proposerons cependant de revenir à la disposition votée par l'Assemblée qui vise à rendre obligatoire la mention « fait maison », condition essentielle pour la réussite de cette disposition.

Au-delà du renforcement nécessaire de la protection des consommateurs, ce texte augure l'avènement d'une nouvelle consommation, plus responsable, plus équitable et plus soucieuse de qualité.

Présidence de Mme Frédérique Massat, vice-présidente de la Commission

M. André Chassaing. Je ne reviendrai pas sur l'économie générale de ce texte, que mon groupe a voté à l'Assemblée nationale en première lecture. Je me munirai simplement, en bon épicier de village, d'une balance Roberval afin de poser certains éléments sur l'un de ses plateaux, sachant que lors de son propos liminaire, le ministre a lui-même placé quelques poids sur le plateau adverse, par anticipation à certaines de nos questions.

S'agissant tout d'abord de l'action de groupe, nous souhaitons élargir le dispositif proposé et avons donc déposé deux amendements, l'un pour permettre son extension aux litiges liés à la location d'un bien, l'autre, pour permettre aux associations de consommateurs agréés n'ayant pas participé à une première action de groupe de saisir à nouveau la justice.

La traçabilité alimentaire et l'étiquetage sont pour nous des enjeux essentiels, compte tenu de leur impact sur la qualité de la production agricole et sur la proximité des sites de production. Ces enjeux s'inscrivent d'ailleurs dans le cadre des nouvelles orientations en cours dans le secteur. Il est vrai que le traitement du dossier a évolué, grâce aux interventions des députés puis au volontarisme du Gouvernement. Nous pouvons donc espérer une issue positive. La question revêt une dimension symbolique telle que les citoyens comprendraient difficilement le moindre recul – qui ne ferait que démontrer une fois de plus que les choix de notre pays sont balayés par les oukases libre-échangistes de la Commission européenne !

Nous ne sommes pas favorables au fichier positif, que nous considérons comme une fausse bonne idée. Ayant beaucoup réfléchi à la question au sein de notre groupe, il nous semble que l'on risque de pénaliser voire de diaboliser les clients et leurs familles tout en garantissant l'impunité des vendeurs que sont les banques pourvoyeuses de crédit. De fait, le texte n'interdit nullement le *credit revolving* – alors même que son interdiction était une mesure portée par toute la gauche lorsqu'elle était dans l'opposition. Ce sont les personnes les plus modestes qui sont les plus exposées à la violence de mécanismes de recouvrement qui les rendent incapables de rembourser leur crédit. Or l'existence de ces produits financiers toxiques n'est pas remise en cause alors que ce sont eux qui prennent au piège les ménages pauvres et les placent dans la spirale du surendettement. Il convient donc de ne pas se limiter

à des remèdes tels que le fichier positif mais d'aller jusqu'à interdire certains produits, ainsi que le demandent plusieurs associations de consommateurs.

Enfin, si nous sommes très favorables à l'accroissement des pouvoirs de la DGCCRF, il nous paraît aussi indispensable de renforcer ses effectifs et ses moyens pour assurer l'effectivité de ses contrôles. Or tel n'est pas le cas. On risque donc d'élargir le champ d'intervention de ce service – parce que nous en avons le besoin impératif – sans lui permettre de disposer des moyens humains nécessaires à l'exercice de cette mission.

M. le président François Brottes. Je vous remercie ; je donne enfin la parole aux députés qui le souhaitent et le ministre répondra ensuite à l'ensemble des interventions.

M. Daniel Fasquelle. Monsieur le ministre, plutôt que cet ensemble disparate, je vous proposerai deux mesures immédiates pour améliorer le pouvoir d'achat des Français : renoncer aux augmentations d'impôts et notamment de TVA ; laisser de côté ce texte qui, loin d'apporter la moindre réponse concrète à ce problème, n'est qu'une marque de défiance à l'égard des entreprises, eu égard au nombre d'articles prévoyant des sanctions supplémentaires à leur encontre.

Heureusement que, contrairement à ce que vous avez annoncé, ce projet de loi comprend des avancées sectorielles – qui sont d'ailleurs pour partie la reprise de propositions de loi déposées par le groupe UMP. Je porterai pour ma part une attention toute particulière à notre débat sur les appellations : il me paraît en effet inadmissible que certains produits fabriqués de façon industrielle portent l'appellation « fait maison ». Cette question n'ayant pas été soulevée en première lecture, il importe de le faire à présent. Nous proposerons également des mesures s'agissant de l'appellation « restaurant ». Enfin, il importe de traiter de la question des réservations en ligne, sachant que de nombreux hôteliers souffrent du système mis en place en France.

M. Alain Suguenot. Le fichier positif ne me paraît pas la bonne solution, et nous n'avons pas à devenir les partenaires des banquiers. Mieux vaudrait intervenir directement et définir quels crédits sont légaux. S'il ne s'agit nullement d'interdire des produits tels le *credit revolving* – bien qu'il soit parfois à l'origine du surendettement des ménages –, il n'empêche que la solution proposée est beaucoup plus dangereuse que le mal que l'on cherche à guérir.

S'agissant de l'encadrement des assurances dites accessoires, il conviendrait d'agir plus en amont car, en l'état actuel, elles ne sont pas toutes soumises aux règles fixées par la loi Chatel si bien que l'assureur qui les propose n'est toujours pas tenu d'informer le consommateur de la possibilité de les résilier à la date d'anniversaire du contrat. Il est donc souvent trop tard lorsque le consommateur souhaite s'en libérer.

Enfin, il est vrai que l'on est déjà intervenu sur la question du droit de rétractation mais la mention des exclusions de manière aussi explicite que les garanties dans toute communication commerciale doit être encore plus évidente. Il nous faudra donc amender le texte afin d'assurer une véritable liberté au consommateur.

Pour toutes ces raisons, je reproche à ce projet de loi de ne pas être assez précise, et de finalement rester en-deçà d'un texte qui aurait été à la fois suffisamment protecteur du consommateur tout en le responsabilisant.

M. le ministre. Je vous remercie pour vos interventions et note que certains points de vue sur ce texte n'ont pas changé. Sans doute sont-ils motivés par un jeu de rôles, auquel je participe également parfois, consistant à s'opposer par principe à un projet de loi émanant de la majorité, et ce quel qu'en soit le contenu.

Sur le fond, je reste très attaché au dispositif de l'action de groupe tel que nous l'avons construit ensemble. Si la procédure a été modifiée par le Sénat – qui a notamment supprimé le principe de spécialisation des tribunaux de grande instance –, il est des points sur lesquels le Gouvernement sera favorable à un rétablissement de l'équilibre trouvé à l'Assemblée nationale. En tout état de cause, contrairement à ce que vous avez pu dire M. Abad, je ne crois pas que l'on puisse affirmer que deux actions de groupe coexistent : simplement, lorsque l'on connaît le fichier clients, il est plus rapide de l'utiliser que de mettre en place une procédure de liquidation accélérée. Nous avons donc recherché la simplicité pour les consommateurs : dès lors que l'on connaît par avance la liste de ceux qui ont été lésés, il est logique qu'on leur facilite l'accès à une réparation. Cessons par conséquent de développer des argumentations poussives.

Pour répondre de nouveau à Damien Abad, on ne saurait à la fois soutenir les travailleurs et les entrepreneurs honnêtes – comme vient fort légitimement de le faire Thierry Benoit – et faire abstraction de l'état du droit en vigueur : ce droit permet en effet à des délinquants en col blanc de commettre des infractions à la loi du simple fait que le niveau des pénalités encourues est si faible que l'arbitrage est beaucoup plus favorable à la triche qu'au respect de la loi. C'est pourquoi nous avons souhaité réagir. Si vous saviez combien d'entrepreneurs, de l'agroalimentaire notamment, sont venus me remercier d'avoir décidé de décupler le niveau des pénalités encourues en cas de tromperie ! Si vous connaissiez le nombre d'entrepreneurs honnêtes qui respectent les dispositions de la directive sur le détachement des travailleurs et continuent à employer des salariés français alors que leurs concurrents français l'enfreignent ! Combien d'abattoirs n'a-t-on pas vu dans une situation frôlant l'illégalité ! Or je n'aime pas les délinquants, où qu'ils soient et quelle que soit la couleur de leur col de chemise. Lorsque le droit en vigueur constitue un véritable encouragement à son infraction, il me paraît légitime, surtout en période de crise, de renforcer le niveau des pénalités applicables. Et il ne s'agit pas là d'une défiance à l'égard des entreprises : c'est au contraire une manière d'applaudir celles qui ont toujours respecté la loi, même lorsqu'il était tentant de ne pas le faire, et d'encourager les entrepreneurs honnêtes, qui représentent une immense majorité dans notre pays.

Quant à vous, monsieur Fasquelle, si vous souhaitez des mesures de simplification, vous aurez bien du mal à convaincre les restaurateurs de la simplicité des solutions que vous préconisez sur le « fait maison ». Certains professionnels nous expliquent d'ailleurs que l'on ne simplifie pas forcément là où l'on croit faire le bien des consommateurs. Cela nous invitera à une certaine humilité en la matière. Je resterai cependant tout à fait attentif à vos remarques, qui me paraissent motivées par la volonté légitime que nous soyons demain mieux informés dans nos restaurants sur ce que l'on y mange et sur ce qui se passe en cuisine. Encore faut-il que les mesures que l'on propose soient applicables en pratique. La simplification de la loi ne peut être à géométrie variable, selon les sujets traités.

En ce qui concerne les plateformes hôtelières, il ne vous aura pas échappé que nous avons assigné *Expedia* cette semaine. Cela montre que nous disposons parfois déjà dans le cadre de la loi en vigueur – et notamment de la LME – de tous les instruments nécessaires pour pouvoir mettre de l'ordre et qu'il suffirait simplement que la DGCCRF soit en mesure de faire son travail correctement pour que la loi ait une portée effective. Mais nous ne vivons pas dans un monde parfait...

M. Benoit a parlé tout à l'heure de la Bretagne, région que je connais assez bien moi-même, même si je n'en suis pas l' élu : or, quiconque écoute les revendications des agriculteurs, des acteurs de l'industrie agroalimentaire et de ceux de la grande distribution de cette région – quelle que soit la couleur de leur bonnet – s'apercevra qu'elles ne sont pas toujours identiques. Et que même lorsqu'ils portent le même bonnet, ils réclament parfois des

choses radicalement différentes. Lorsque les opposants parviennent à se coaliser, ils peuvent concentrer leurs tirs sur une seule et même cible – en l’occurrence, le Gouvernement, voire le Président de la République. Mais une fois que l’on commence à discuter, on s’aperçoit que les intérêts de la Fédération départementale des syndicats d’exploitants agricoles (FDSEA) du Finistère ne sont pas exactement les mêmes que ceux des centres Leclerc ou que ceux des acteurs de l’industrie agroalimentaire. Or il nous faut parvenir à faire des choix.

Vous avez tous plaidé en faveur de l’amélioration de l’étiquetage de l’origine de la viande dans les plats préparés, et nous avons déjà obtenu des résultats en la matière. Mais sans votre contribution, Tonio Borg m’aurait chanté la même sérénade que lors de notre entretien précédent : la chanson classique reposant sur ce qu’il croit, lui, être l’intérêt général européen. Le fait que nous ayons été soudés sur ce dossier a donné un autre relief à la demande de la France. J’ajoute en outre que nous n’avons pas changé de stratégie : c’est du fait même de la réunion qui s’est tenue à Bruxelles que nous avons décidé de laisser les sénateurs adopter de nouvelles dispositions. Simplement, j’ai bien précisé que je ne souhaitais pas qu’une mesure adoptée dans le cadre de ce projet de loi expose la France à des pénalités pour violation du droit européen – dépense publique inutile que vous finirez par me reprocher. C’est pourquoi nous avons proposé au Sénat que la disposition prévue dans son amendement n’entre en vigueur qu’à condition que la législation européenne le permette. Il nous revient donc désormais de faire valoir notre point de vue au Conseil des ministres européens.

Je n’aurai pas l’ironie de vous rappeler, mesdames et messieurs de l’opposition, la couleur politique de la majorité des États membres de l’Union européenne qui s’opposent à une telle mesure, car vous me répondriez que dans d’autres circonstances, vous auriez trouvé des gouvernements socialistes pour s’opposer à vous. Sachez en tout cas que si nous essayons de poursuivre notre stratégie, la Commission européenne a proposé dans son rapport que de remettre en cause le principe d’étiquetage de l’origine, même pour la viande de bœuf que vous achetez chez votre boucher ! Il nous a donc fallu obtenir que cette instance revoie sa copie – elle avait invoqué l’argument d’une erreur technique auquel il est difficile de croire en ce domaine.

J’ai entendu les remarques des membres de la gauche démocrate et républicaine et du groupe radical, républicain, démocrate et progressiste sur le registre national des crédits aux particuliers (RNCP). Compte tenu de notre désaccord sur ce point, il nous faudra débattre à nouveau de la proportionnalité de la mesure et du bon usage de ce registre qui certes, ne tuera pas le surendettement en France mais qui nous permettra néanmoins d’éviter la multiplication des dossiers de surendettement et des plans de rétablissement.

D’autre part, le groupe écologiste m’a interrogé sur la question des garanties légales : si la garantie décennale me paraît justifiée dans le secteur automobile – comme le prévoit d’ailleurs déjà la loi –, elle me semble cependant excessive en ce qui concerne la mise à disposition des pièces détachées.

En tout état de cause, je me tiens à votre disposition dans le cadre de l’examen de ce texte qui non seulement améliorera le quotidien de nos compatriotes mais aura aussi un impact très positif sur notre économie.

M. le rapporteur. Je souhaiterais à mon tour insister sur le fait que l’action simplifiée ne constitue nullement une procédure alternative à l’action de groupe – ainsi que nous l’avons déjà indiqué en première lecture. Simplement, nous disposons dans certains cas précis de pièces justifiant une simplification de la procédure. Si nous disposons de la liste des personnes pénalisées, et que la responsabilité est fondée au-delà de tout recours, pourquoi vouloir faire traîner la procédure et détourner de son sens l’esprit de la loi ? Quant à l’élargissement du champ de la procédure, il relève d’un choix de notre part. Compte tenu de

la spécificité du droit français, nous avons en effet considéré que c'était par grandes thématiques qu'il nous fallait définir le champ de l'action de groupe.

Ce n'est pas une sanction supplémentaire mais bien une procédure nouvelle que nous créons. Je crois pourtant savoir que certains députés, s'appuyant sur l'idée erronée qu'il s'agirait d'une sanction, iront jusqu'au bout de leur confusion en proposant que la mesure ne soit pas rétroactive.

Mmes Allain et Bonneton ont insisté sur le point essentiel que constitue l'étiquetage. J'ajouterai pour ma part que sur ce sujet, ce projet de loi, avant même d'être voté, a déjà produit des effets dans le cadre de la démarche entreprise par notre Gouvernement auprès de la Commission européenne. Je rappellerai à M. Abad que par deux fois – en février 2004 en commission des affaires économiques et en novembre 2010 en commission des affaires européennes –, il a été demandé à la majorité de l'époque d'accepter que des mesures qu'elle entendait adopter ne soient valables qu'à condition d'être validées par la Commission européenne – procédé identique à celui auquel nous recourons aujourd'hui en ce qui concerne l'étiquetage de la viande. On ne peut donc reprocher au gouvernement actuel ni à notre majorité de « s'agiter » sur un sujet aussi essentiel alors qu'à deux reprises dans le passé, une requête tout aussi essentielle n'avait été acceptée qu'à condition d'être conforme aux règlements européens.

Quant aux remarques formulées par Mme Bonneton sur les pièces détachées, j'en rejoins l'esprit, mais la réalité de notre modèle économique est telle que les entreprises ne peuvent aujourd'hui assumer aussi rapidement des charges ou des obligations nouvelles. Nous débattons cependant ensemble de la présomption de conformité et du délai qui lui est adossé.

Sur les IGP, je sais que le projet de loi est sujet à débat dans nos régions. Mais la confrontation, même si elle donne vie à notre texte, devra finir par s'achever dans l'hémicycle – et nulle part ailleurs.

S'agissant des remarques de M. Suguenot concernant les assurances accessoires, la précision est parfois l'ennemi du bien. C'est pourquoi dès la première lecture, nous avons évoqué en séance publique les sujets sur lesquels nous souhaitons que le projet de loi apporte des modifications majeures au code de la consommation.

Des professionnels, des clients, des consommateurs et des citoyens sont venus nous parler de situations simples, là où des *lobbies* ont défendu devant nous leurs intérêts particuliers.

Pour ce qui est des sanctions, la DGCCRF n'a certes pas vocation à perdre son temps en importunant les gens honnêtes, mais les activités de contrôle sont parfaitement légitimes et il serait contraire aux principes d'une démocratie de prédéterminer les personnes qui doivent en faire l'objet.

Si, lors de la première lecture du texte, nous avons laissé s'exprimer des positions diverses, nous ne pouvons laisser la caricature s'installer en deuxième lecture. Imposer des sanctions de 30 000 ou 35 000 euros à des voyous qui trompent, qui volent, qui mettent des voitures de luxe à la disposition de leurs vendeurs en leur laissant miroiter un avenir de chefs d'entreprise milliardaires et qui possèdent plus de 20 ou 25 millions d'euros, c'est remettre en cause la justice, le bon droit des entrepreneurs honnêtes et l'économie même de notre pays.

Au-delà des postures, nous pouvons avoir un très beau débat qui fasse vivre ce texte et ses propositions.

La Commission en vient à l'examen des articles du projet de loi.

Chapitre I^{er}

Action de groupe

Article 1^{er} (chapitre III [nouveau] du Titre II du Livre IV du code de la consommation) :
Introduction de l'action de groupe dans le code de la consommation

La Commission est saisie de l'amendement CE213 de M. Thierry Benoit.

M. Thierry Benoit. Je vous le dis une fois pour toutes, monsieur le rapporteur : ne nous cassez plus les pieds en employant ce mot de « postures », qui ne nous concerne pas. Je ne porte pas de bonnet et je ne suis le porte-parole de personne. Adressez-vous donc à M. Troadec, le maire « divers gauche » de Carhaix, qui est l'un de vos amis et un soutien de M. François Hollande.

J'en reviens à l'amendement CE213, qui tend à ce que les associations de consommateurs ne puissent défendre que des consommateurs qui les ont dûment saisies.

M. le ministre. Le schéma retenu pour l'action de groupe suppose que l'association de consommateurs ait été saisie de cas individuels. La mention proposée par l'amendement est donc superflue et j'émet un avis défavorable.

M. le rapporteur. Même avis que le Gouvernement.

La Commission rejette cet amendement.

Elle est alors saisie de l'amendement CE29 de M. Damien Abad.

M. Damien Abad. Cet amendement vise à ouvrir l'action de groupe aux associations *ad hoc* alors que le projet de loi préconise de laisser le monopole aux associations de consommateurs agréées. Le consommateur, aujourd'hui dépendant de la bonne volonté des associations qui filtrent les demandes de saisine, se verrait ainsi remettre à la première place dans le dispositif.

L'adoption de cet amendement permettrait aussi de remettre en cause l'exclusivité des associations agréées, fondée sur un avis du Conseil national de la consommation (CNC) et reposant sur un principe inconstitutionnel.

Enfin, les associations agréées elles-mêmes déclarent qu'elles auront du mal à supporter toute la charge que vous voulez faire peser sur elles.

M. le ministre. Réserver la possibilité d'engager des actions de groupe aux associations de consommateurs agréées, rompues à la médiation et aux procédures de contentieux avec les entreprises, nous assure d'un véritable professionnalisme et évite les conflits d'intérêts. Ouvrir cette possibilité aux associations *ad hoc* ferait courir aux entreprises un risque de déstabilisation : comme aux États-Unis, certaines entreprises pourraient en effet constituer de telles associations aux seules fins de nuire à la réputation ou à l'image de leurs concurrentes. Nous avons donc voulu éviter ce risque de « flibuste ». Lorsque l'action de groupe sera parvenue à maturité, le législateur pourra décider, s'il y a lieu, de revenir sur cette règle.

M. le rapporteur. Avis défavorable.

M. Damien Abad. Des excès sont toujours possibles, mais il est regrettable que, dans notre pays, les règles soient toujours faites en pensant davantage aux fraudeurs qu'aux utilisateurs, ce qui complexifie les dispositifs. Un débat s'imposera un jour sur ce point.

M. le ministre. Le législateur pourra procéder ultérieurement aux évaluations nécessaires et décider, s'il le souhaite d'élargir à d'autres acteurs la possibilité d'engager des actions de groupe. Pour l'heure, les associations agréées nous sont apparues comme le meilleur véhicule pour instaurer l'action de groupe en France.

La Commission rejette cet amendement.

Présidence de François Brottes, président de la Commission.

La Commission est alors saisie des amendements CE189 et CE214 de M. Thierry Benoit, soumis à une discussion commune.

M. Thierry Benoit. Ces deux amendements tendent à préciser ce que pourrait être un groupe. L'amendement CE189 indique que le groupe pourrait être composé d'un minimum de 1 000 consommateurs et le CE214, qui peut apparaître comme un amendement de repli, se réfère à un « groupe significatif et identifiable » de consommateurs.

M. le ministre. Avis défavorable. Tout d'abord, cette proposition se rapproche beaucoup de l'action en représentation conjointe, procédure qui n'a guère eu d'effet. En deuxième lieu, les consommateurs concernés sont parfois trop peu nombreux, comme c'est le cas pour certains produits financiers ou placements bancaires. Le système ainsi instauré entraverait la mise en place de l'action de groupe.

Le texte du projet de loi demande aux associations de consommateurs de constater des faits, à charge pour le juge de décider si l'action de groupe est recevable avant de fixer, le cas échéant, la réparation du préjudice. Pourront s'agréger à cette action, dans un processus d'« *opt-in* » ouvert, les consommateurs qui consentiront à être indemnisés. Nous ne voulons pas modifier cet équilibre arrêté par le Gouvernement et soutenu par le rapporteur.

M. le rapporteur. Même avis que le Gouvernement. Une entreprise pourrait décider délibérément, au terme d'un calcul coûts-opportunités, de procéder à une pratique anticoncurrentielle jusqu'au 999^e client, ce qui empêcherait la constitution d'un groupe et, partant, l'action de groupe.

La Commission rejette successivement ces amendements.

Elle examine alors l'amendement CE344 de M. Thierry Benoit.

M. Thierry Benoit. Cet amendement tend à préciser que l'action de groupe doit être conduite par un groupe de consommateurs placés dans une situation identique, et non pas seulement « similaire ».

M. le ministre. Avis défavorable, car la formulation figurant dans le projet de loi est préférable. Le fait, par exemple, d'avoir souscrit un abonnement de six mois ou de deux ans ne se traduit pas par un préjudice identique, mais il vaut mieux que ces deux préjudices de même nature puissent donner lieu à une action de groupe.

M. le rapporteur. Avis défavorable.

M. Thierry Benoit. Je retire cet amendement.

L'amendement est retiré.

La Commission examine ensuite l'amendement CE18 de M. Sébastien Denaja.

M. Frédéric Barbier. Il peut y avoir plusieurs défendeurs à l'action de groupe. En pratique, cela devrait même être la règle en matière d'entente anticoncurrentielle. Le manquement à l'origine du préjudice peut également émaner d'un groupement de professionnels. Dans un souci de bonne administration de la justice et d'économie de procédure, il est donc souhaitable de laisser la possibilité au requérant d'introduire une seule et même action de groupe dans ces hypothèses.

M. le président François Brottes. Compte tenu du mode d'organisation de la distribution, des indépendants peuvent porter le même nom et vendre les mêmes produits, tandis que d'autres ont sous leur coupe des entreprises qui portent également le même nom, mais dans le cadre d'une même entité. Il s'agit de faire en sorte que personne ne soit exonéré des actions de groupe en cas de contentieux avec les clients.

M. le ministre. Avis favorable, sous réserve de l'adoption d'un sous-amendement tendant à substituer aux mots : « des mêmes professionnels à leurs » les mots : « d'un ou des mêmes professionnels à leurs ».

M. le rapporteur. Avis favorable à l'amendement ainsi sous-amendé.

La Commission adopte le sous-amendement du Gouvernement.

Puis elle adopte l'amendement ainsi sous-amendé.

Elle est alors saisie de l'amendement CE165 de M. André Chassaigne.

M. André Chassaigne. Cet amendement a déjà reçu du ministre et du rapporteur une réponse par anticipation.

M. le ministre. La location d'un bien, qui est une prestation de service, entre dans le champ de l'action de groupe. Je suggère donc le retrait de cet amendement, à défaut de quoi j'émettrai un avis défavorable. Si toutefois vous tenez à maintenir l'amendement en séance publique, je vous répondrai volontiers.

M. André Chassaigne. Je maintiens mon amendement.

M. le rapporteur. Nous avons déjà répondu en première lecture et avons d'ailleurs fait la même réponse à propos des services financiers. Nous la répéterons autant que nécessaire.

M. André Chassaigne. J'en prends acte et retire donc l'amendement.

L'amendement est retiré.

La Commission examine alors l'amendement CE345 de M. Thierry Benoit.

M. Thierry Benoit. Afin de bien délimiter le champ d'application de l'action de groupe, il est nécessaire de préciser que seule la phase contractuelle est visée, c'est-à-dire lorsque la vente du bien ou du service est effective.

À défaut d'une telle clarification, des actions portant par exemple sur la non-disponibilité de produits annoncés dans le cadre de promotion pourraient être visées, ce qui ne correspond pas à l'objectif du projet de loi et à la légitime attente de sécurité juridique des professionnels. Il s'agit en quelque sorte d'un amendement de précision.

M. le ministre. Permettez-moi de rappeler le cas d'un placement dans une devise étrangère, à l'issue duquel les souscripteurs ont eu à rembourser le double de ce qu'ils avaient initialement prévu, en raison d'un défaut de conseil, voire d'une pratique commerciale trompeuse dans le cadre des obligations précontractuelles de l'établissement de crédit concerné. Si nous adoptons votre amendement, toutes les personnes concernées par cette pratique ne pourraient pas être indemnisées du préjudice subi. Avis défavorable, donc.

M. le rapporteur. Avis défavorable.

M. Thierry Benoit. Je retire cet amendement.

L'amendement est retiré.

Puis la Commission est saisie de l'amendement CE30 de M. Damien Abad.

M. Damien Abad. Cet amendement tend à mieux définir le champ d'application de l'action de groupe, notamment en réparation des préjudices matériels subis à l'occasion de la vente ou de la fourniture d'un service. En effet, cette mention des services ne semble pas assez précise et pourrait faire l'objet d'interprétations divergentes pour les services publics industriels et commerciaux (SPIC). Afin de donner toute sa portée à l'action de groupe et d'éviter une interprétation restrictive qui exclurait les SPIC du champ de l'application du présent texte, l'amendement vise à préciser que les SPIC entrent bien dans le cadre de la procédure d'action de groupe.

M. le ministre. Les SPIC sont déjà concernés, y compris dans les relations contractuelles qui les lient aux consommateurs, car il s'agit de rapports de droit privé noués dans le cadre d'une activité commerciale. Comme je l'ai déjà dit à l'Assemblée nationale et au Sénat, la précision que propose l'amendement est inutile. Avis défavorable donc.

M. le rapporteur. En première lecture du texte en séance publique, nous avons fait cette même réponse à M. Marc Le Fur, qui défendait alors cet amendement. Je demande donc le retrait de cet amendement.

M. le président François Brottes. J'ai quant à moi la même allergie envers les « y compris » qu'envers les « notamment » : il est inutile de répéter des éléments qui figurent déjà dans le texte.

M. Damien Abad. Je retire cet amendement, sous réserve qu'un avis juridique puisse confirmer que les SPIC sont bien pris en compte.

M. le ministre. Je crois l'avoir dit en première lecture.

L'amendement est retiré.

La Commission est ensuite saisie de l'amendement CE190 de M. Thierry Benoit.

M. Thierry Benoit. Cet amendement tend notamment à supprimer les alinéas 42 à 47 de l'article 1^{er}, relatifs à l'action de groupe dans le domaine de la concurrence, car le droit de la concurrence requiert une expertise particulière, en matière notamment d'analyse du

comportement des marchés et d'évaluation du préjudice, qui s'accorde difficilement avec la logique de généralisation de l'action de groupe.

M. le ministre. Le Gouvernement ne souhaite pas limiter l'action de groupe au droit de la consommation, à l'exclusion de la concurrence. Du reste, le droit communautaire comprend deux décisions importantes permettant la réparation de préjudices dus à une distorsion de concurrence. Avis défavorable.

M. le rapporteur. Avis défavorable.

M. Thierry Benoit. Je retire cet amendement. Nous en rediscuterons.

L'amendement est retiré.

La Commission est alors saisie de l'amendement CE31 de M. Damien Abad.

M. Damien Abad. L'exclusion du champ à l'égard des litiges boursiers et financiers porte une atteinte disproportionnée aux droits des victimes d'actes fautifs. En effet, pour toute une série de préjudices boursiers et financiers, seule l'action de groupe permettait d'obtenir véritablement réparation. Les petits épargnants et les retraités devraient pouvoir, sans aucune ambiguïté, former une action de groupe. Or, l'état actuel des recours juridictionnels disponibles n'est pas pleinement satisfaisant pour les victimes. Cet amendement vise donc à élargir le champ de l'action de groupe aux préjudices liés au droit financier et droit boursier. Il vise aussi à vous alerter sur le vide juridique qui entoure ces questions.

M. le ministre. La réparation des préjudices économiques subis par les consommateurs à l'occasion de la commercialisation de services financiers ou de placements boursiers et dont la cause commune réside dans un ou des manquements d'un même professionnel du secteur de la finance ou de la banque à des obligations légales – comme les pratiques commerciales trompeuses par omission de mentions inhérentes au risque de perte en capital investi pour tel placement financier – ou contractuelles lors de l'exécution du contrat ou de sa formation, en ne respectant pas son devoir d'information, de conseil ou de mise en garde, peut faire l'objet d'actions de groupe. L'amendement semble donc injustifié et j'émet un avis défavorable.

M. le rapporteur. Avis également défavorable.

La Commission rejette cet amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CE170 de M. Jean-Louis Roumegas.

Mme Michèle Bonneton. Cet amendement tend à la suppression de l'alinéa 9 de l'article 1^{er}, qui restreint l'action de groupe et les réparations qui peuvent s'ensuivre aux seuls dommages matériels. Il conviendrait en effet intégrer d'autres dommages, notamment corporels et moraux, qui peuvent être beaucoup plus importants.

M. le ministre. Je demande le retrait de cet amendement, sur lequel j'émettrais, s'il n'est pas retiré, un avis défavorable pour les mêmes raisons qu'en première lecture. Le Gouvernement n'a pas voulu étendre le champ de l'action de groupe aux préjudices moraux dans le cadre de cette loi consacrée à la consommation.

M. le rapporteur. Avis défavorable.

Mme Michèle Bonneton. Je retire donc cet amendement.

L'amendement est retiré.

La Commission est alors saisie des amendements CE192 et CE215 de M. Thierry Benoit, soumis à discussion commune.

M. Thierry Benoit. Les dommages matériels qui pourraient conduire les consommateurs à engager des actions de groupe devraient se justifier en fonction d'un montant déterminé. L'amendement CE192 propose donc de fixer ce montant à un maximum de 4 000 euros et l'amendement CE215 tend quant à lui à fixer un montant égal ou inférieur à un seuil fixé par décret en Conseil d'État.

M. le ministre. Dans l'exemple que j'ai employé tout à l'heure d'un défaut de conseil sur un produit financier, avec remboursement du double du capital initial, le préjudice peut être supérieur à 4 000 euros. L'adoption de cet amendement limiterait donc la possibilité de déclencher des actions de groupe en cas de préjudice très lourd. Je ne souhaite donc pas fixer de tels seuils. Avis défavorable.

M. le rapporteur. Je n'évoquerai pas aujourd'hui, comme nous l'avions fait lors de la première lecture du texte en séance publique, les acheteurs de Rolls-Royce. Avis défavorable néanmoins.

M. Thierry Benoit. Je retire ces deux amendements.

Les deux amendements sont retirés.

La Commission examine ensuite l'amendement CE87 de Mme Catherine Vautrin.

Mme Catherine Vautrin. Cet amendement tend à compléter l'alinéa 9 de l'article 1^{er} afin d'assurer que la loi ne s'applique qu'après sa promulgation. Il importe en effet de limiter le mécanisme de l'action de groupe dans le temps et, même si la loi n'est pas rétroactive, le principe de son applicabilité immédiate permettrait de l'appliquer à des litiges antérieurs à sa promulgation. L'absence de dispositions limitant la mise en jeu des actions de groupe à des faits générateurs postérieurs à l'entrée en vigueur de la loi aura incontestablement un impact financier sur les actions de groupe et occasionnera des déséquilibres économiques pour les entreprises comme pour les assureurs, qui en observeront un impact sur les contrats d'assurance de responsabilité civile en cours, alors qu'ils n'auront pas perçu la prime correspondant à un risque qui n'existait pas lors de la souscription du contrat. L'amendement permettra aux entreprises de procéder à des provisionnements pour les risques potentiels de cette procédure. Concrètement, en effet, s'il faut protéger les consommateurs, il faut aussi penser à l'efficacité économique.

M. le ministre. Étant un adversaire de la rente, qui ne va pas dans le sens de l'efficacité économique, je répète, comme je l'ai dit en première lecture, que la mesure doit pouvoir s'appliquer, car aucune modification n'est apportée aux obligations légales ou contractuelles incombant aux professionnels. Une décision de l'Autorité de la concurrence qui tomberait le lendemain de la promulgation de la loi pourrait justifier le déclenchement d'une action de groupe, même si un dispositif spécifique est prévu en matière de concurrence pour exclure les décisions anciennes qui seront définitives lorsque la loi entrera en vigueur et pour lesquelles, bien souvent, l'action civile en réparation sera déjà prescrite. Avis défavorable à l'amendement.

M. le rapporteur. Je m'en tiendrai à l'argumentation que nous avons développée en première lecture, en rappelant que la rétroactivité s'applique en matière pénale lorsque la peine nouvelle est plus faible que dans l'état ancien du droit. Avis défavorable.

M. Alain Suguenot. Le principe de non-rétroactivité est de droit et l'amendement revient donc à appliquer le droit commun. Qu'un État de droit puisse se permettre d'introduire une législation ayant des effets antérieurs en matière civile est une hérésie, car cela fait peser une insécurité juridique totale sur l'ensemble de la loi. C'est le meilleur moyen de faire en sorte qu'une loi soit contestée et qu'on revienne à des lois beaucoup plus permissives. Soyons donc très prudents.

Pour les infractions majeures, la procédure pénale suivra son cours et il sera toujours possible de parvenir au résultat que vous souhaitez. Si, en revanche, vous créez de toutes pièces une rétroactivité civile dans des dossiers où, par définition, la rétroactivité n'est pas possible, la mesure sera contestée devant les tribunaux. Le résultat sera alors l'inverse de celui que vous recherchez, car il sera possible de faire tomber des procédures entières.

Mme Catherine Vautrin. La rétroactivité menace la sécurité juridique des entreprises et partant, l'emploi. Pouvez-vous, monsieur le ministre, préciser le dispositif que vous venez d'évoquer ?

M. Thierry Benoit. Je soutiens cet amendement important dont nous avons débattu en première lecture. Le fabricant, le producteur ou le commerçant prend en compte le cadre juridique en vigueur lorsqu'il met un produit sur le marché. En appliquant l'action de groupe à des produits déjà sur le marché, vous ouvrez la boîte de Pandore. Il est souhaitable que la loi, que je souhaite voter, ne s'applique pas aux faits antérieurs à sa promulgation. Dans le cas contraire, vous vous exposez à un contentieux infernal.

Mme Michèle Bonneton. L'action de groupe n'a pas pour conséquence de créer des manquements d'un professionnel à ses obligations qui ne seraient pas déjà prévus par le droit existant. Elle introduit une nouvelle possibilité de recours.

M. Daniel Fasquelle. Portalis disait que « l'office de la loi est de régler l'avenir ; le passé n'est plus en son pouvoir ». C'est bien le principe de non-rétroactivité qui s'applique, y compris en matière civile. Je vous ai invité en préambule à ne pas faire une loi contre les entreprises. N'introduisez pas un principe qui serait pour elles une source d'insécurité juridique grave.

M. le ministre. Je rappelle que l'action de groupe est une procédure nouvelle. Elle ne modifie en aucun cas les obligations légales et contractuelles qui s'imposent aux professionnels.

Le dispositif exceptionnel que j'ai mentionné, madame Vautrin, figure à l'alinéa 2 de l'article 2.

Je crois comprendre que vous saisirez le Conseil constitutionnel au sujet de l'action de groupe. Vous pourrez donc l'interroger sur la rétroactivité mais je suis certain que celui-ci ne vous donnera pas raison.

M. le rapporteur. Je n'ai rien à ajouter aux arguments développés par le ministre et Mme Bonneton.

M. Alain Suguenot. Le problème que nous soulevons ne relève pas de la constitutionnalité. Il s'agit d'un problème de procédure. La procédure civile, à distinguer de la procédure pénale, ne permet pas la rétroactivité. Dans les contentieux devant les tribunaux, le

juge sera obligé de considérer que la procédure est bancaire puisqu'elle repose sur un principe qui n'est pas admis en droit civil.

M. Daniel Fasquelle. Nous parlons de responsabilité civile. Le fait générateur de l'action aura eu lieu avant la promulgation de la loi, conférant ainsi à celle-ci un effet rétroactif.

L'article 2 du code civil prévoit que « la loi ne dispose que pour l'avenir ; elle n'a point d'effet rétroactif. » Vous portez à cette règle une atteinte grave que nous dénonçons. Il est dommage de devoir saisir le Conseil constitutionnel pour trancher cette question alors que nous pourrions le faire dans cette commission.

M. Alain Suguenot. Nous ne discutons pas d'un problème de fond mais d'un problème de procédure. Vous permettez à des gens, qui ne le pouvaient pas précédemment, de saisir la justice civile sur des faits générateurs antérieurs. Vous leur donnez des droits de manière rétroactive. Il ne s'agit pas de droit civil mais de procédure civile. Le problème posé est celui de l'application de la loi dans le temps, non de la constitutionnalité.

Mme Catherine Vautrin. Je regrette que la commission de lois n'ait pas été saisie de cette question de l'application de la loi du temps qui nous oppose.

M. le ministre. Nos analyses divergent. Je répète que nous ne faisons que passer d'une procédure en représentation conjointe à une procédure en action de groupe.

Les commissions des lois des deux assemblées et le ministère de la justice se sont saisis de la question que vous évoquez, madame Vautrin. Je peux vous assurer qu'aucun d'eux ne partage votre analyse.

M. le rapporteur. Notre différend n'est pas juridique mais politique.

Vous considérez que l'action de groupe est une sanction. C'est la raison pour laquelle vous invoquez la non-rétroactivité. Mais l'action de groupe est une procédure. Les actes ou les manquements à leurs obligations pour lesquels la responsabilité des entreprises peut être mise en jeu, sont soumis à la rétroactivité. En revanche, la procédure civile est non-rétroactive.

M. Damien Abad. J'entends votre argumentation : l'action de groupe n'est pas dirigée contre les entreprises. Mais vous ne pouvez pas nier que des actions de groupe seront fondées sur des faits générateurs antérieurs à la promulgation de la loi.

Vous avez raison de souligner la nature politique du débat. Certaines associations de consommateurs ont probablement des dossiers qu'elles souhaiteraient voir étudiés par la justice.

Le débat fiscal ne vous a, semble-t-il, pas servi de leçon sur la rétroactivité. Au-delà des arguments juridiques, vous devez tenir compte de la réalité économique. La non-rétroactivité est un principe cardinal pour l'économie. Nous prenons acte d'une divergence de philosophie politique sur cette question.

M. le ministre. Dans le cas de l'établissement de crédit auquel j'ai fait référence précédemment, avec votre amendement, des milliers de consommateurs ne pourraient obtenir la réparation du préjudice subi que par une médiation à laquelle ledit établissement ne serait pas obligé de se prêter.

J'assume la position juridique et politique du Gouvernement. Je répète que les commissions parlementaires, le ministère de la justice et le Conseil d'État n'ont rien trouvé à y redire. En attendant une éventuelle décision du Conseil constitutionnel, je maintiens donc l'avis défavorable exprimé en première lecture.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette l'amendement CE87.

La Commission est saisie de l'amendement CE172 de M. Jean-Louis Roumegas.

Mme Michèle Bonneton. Cet amendement a pour objet d'étendre l'action de groupe aux préjudices sanitaires et environnementaux.

M. le ministre. J'émet un avis défavorable comme en première lecture. Nous souhaitons réserver l'action de groupe aux associations de consommateurs agréées.

M. le rapporteur. Même avis.

Mme Michèle Bonneton. Je retire l'amendement pour le retravailler en vue de la séance.

L'amendement est retiré.

La Commission examine l'amendement CE34 de M. Damien Abad.

M. Damien Abad. Cet amendement vise à clarifier la règle applicable en cas de connexité entre plusieurs affaires que le Sénat a introduite. Il reprend l'article 100 du code de procédure civile qui prévoit : « si le même litige est pendant devant deux juridictions de même degré également compétentes pour en connaître, la juridiction saisie en second lieu doit se dessaisir au profit de l'autre si l'une des parties le demande. À défaut, elle peut le faire d'office ». Il s'agit de donner une cohérence à l'action judiciaire dans l'intérêt des consommateurs.

M. le ministre. Rien ne justifie de reproduire cet article du code de procédure civile dans le projet de loi. Je suis donc défavorable à cet amendement.

M. le rapporteur. Votre amendement ne portera que sur un nombre restreint de cas dont l'éventualité est de surcroît déjà prise en compte par la loi. Je vous demande de retirer l'amendement, à défaut j'y suis défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

La Commission est saisie de l'amendement CE398 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement vise à préciser les conditions d'engagement de l'action de groupe, qui doit reposer non seulement sur les mêmes faits mais aussi sur les mêmes manquements, de manière à apporter une sécurité aux plaignants mais aussi aux entreprises.

M. le ministre. Avis favorable.

La Commission adopte l'amendement.

La Commission examine l'amendement CE37 de M. Damien Abad.

M. Damien Abad. Cet amendement encadre l'intervention du juge de la mise en état, compétent au sein du tribunal de grande instance pour surveiller le déroulement de l'instruction. Le juge de la mise en état, après s'être assuré que l'instruction est achevée et que

l'affaire est en état d'être jugée, renvoie celle-ci devant le tribunal. À ce titre, il peut entendre les parties et ordonner toutes mesures d'instruction. Il s'agit de clarifier le rôle du juge.

M. le ministre. Vous introduisez avec cet amendement une phase de recevabilité préalable qui alourdit la procédure. Avis défavorable.

M. le rapporteur. Même avis.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette l'amendement.

La Commission est saisie des amendements identiques CE86 de M. Frédéric Barbier et CE399 du rapporteur.

M. Frédéric Barbier. Le présent amendement a pour objet de revenir au texte adopté par l'Assemblée en première lecture.

En effet, le juge doit définir le groupe des consommateurs lésés à l'égard desquels la responsabilité du professionnel est retenue. Cela oblige l'association à présenter un certain nombre de situations individuelles suffisamment représentatives, sans qu'il soit nécessaire de le préciser dans le texte.

La rédaction de l'alinéa, issue d'un amendement adopté par le Sénat, ne précise pas que le juge statue dans une seule et même décision sur la recevabilité de l'action et sur la responsabilité du professionnel.

Cette précision s'avère pourtant nécessaire au vu des nombreux débats sur l'examen de la recevabilité afin d'éviter les actions abusives sans instaurer néanmoins une véritable phase de recevabilité.

M. le rapporteur. Je retire mon amendement au profit de celui de M. Barbier.

M. le ministre. Cet amendement est opportun. J'y suis favorable.

L'amendement CE399 est retiré.

La Commission adopte l'amendement CE86.

La Commission examine l'amendement CE79 de M. Damien Abad.

M. Damien Abad. L'introduction des actions de groupe en droit français pourrait nuire aux entreprises. Elles pourraient être utilisées comme un moyen de pression pour porter atteinte à leur réputation. Il convient donc de les encadrer. À cette fin, le groupe de consommateurs victimes doit être clairement identifié avant toute saisine du juge. Nous souhaitons valoriser la procédure de l'*opt in*.

M. le ministre. Cet amendement aurait pour conséquence de réduire considérablement la portée de l'action de groupe. J'y suis donc défavorable pour les mêmes raisons qu'en première lecture.

M. le rapporteur. Pour des raisons de forme et de fond, je partage l'avis défavorable du ministre.

La Commission rejette l'amendement.

La Commission est saisie des amendements identiques CE71 de M. Damien Abad et CE310 de Mme Jeanine Dubié.

M. Damien Abad. L'amendement tend à rétablir la possibilité pour le juge d'ordonner des mesures de conservation des preuves.

Mme Jeanine Dubié. L'amendement reprend le texte adopté en première lecture. Il s'agit d'empêcher la disparition des preuves en vue d'un futur procès. Dans le projet de loi, les mesures de publicité du jugement ne peuvent être mises en œuvre qu'une fois que la décision sur la responsabilité n'est plus susceptible de recours ordinaires ni de pourvoi en cassation. Le délai avant le jugement définitif risque de favoriser la destruction des preuves, pour des préjudices modestes notamment.

M. le ministre. Je m'en remets à la sagesse de la commission.

M. le rapporteur. Je suis favorable aux amendements.

La Commission adopte ces amendements.

La Commission est saisie de l'amendement CE292 de Mme Michèle Bonneton.

Mme Michèle Bonneton. L'amendement prévoit que le juge de la mise en état fixe un délai aux parties pour la communication des pièces et la remise de leurs conclusions. En effet, il ne faudrait pas que les délais d'instruction conduisent à retarder la reconnaissance de la responsabilité et du dommage ainsi que l'indemnisation de celui-ci. Cet amendement encadre donc les délais de manière à renforcer la portée concrète de la loi.

M. le ministre. Cet amendement est satisfait par les articles 763 et suivants du code de procédure civile.

M. le rapporteur. Je vous demande de retirer cet amendement qui est satisfait.

L'amendement est retiré.

La Commission examine l'amendement CE343 de M. Thierry Benoit.

M. Thierry Benoit. Dans le projet de loi, les mesures de publicité du jugement de responsabilité ne peuvent être mises en œuvre que lorsque toutes les voies de recours ont été épuisées. Cet amendement donne au juge la possibilité d'assortir les mesures de publicité d'une exécution provisoire.

M. le ministre. J'émet un avis défavorable car l'exécution provisoire du jugement pourrait porter une atteinte grave aux intérêts des professionnels si la décision de condamnation était réformée en appel. Cela étant, le Gouvernement est favorable à la mise en œuvre systématique de la procédure d'appel « à jour fixe » pour les recours formés contre les décisions rendues au fond. Je vous propose donc de retirer votre amendement.

M. le rapporteur. Même avis.

L'amendement est retiré.

La Commission est saisie de l'amendement CE171 de M. Jean-Louis Roumegas.

Mme Michèle Bonneton. Cet amendement prévoit que le juge intègre par défaut au groupe tous les consommateurs à l'égard desquels la responsabilité du professionnel est engagée, ceux-ci ayant la faculté de s'en exclure s'ils ne souhaitent pas être partie à l'instance engagée.

M. le ministre. Je suis défavorable à cet amendement. Vous défendez l'*opt out* alors que le projet de loi fait le choix inverse de l'*opt in* avec un consentement des consommateurs, qui correspond davantage à la tradition du droit français.

M. le président François Brottes. Pourriez-vous nous donner une traduction en droit français de ces termes ?

M. le rapporteur. Avec l'*opt in*, les membres du groupe doivent expressément se déclarer pour faire partie de celui-ci. Avec l'*opt out*, toute personne concernée est membre du groupe sauf refus express. Cela peut se traduire, en latin, par accord *a posteriori* et accord *a priori*. La jurisprudence du Conseil constitutionnel du 25 juillet 1989 incite à la prudence sur cette question. Je vous invite à retirer cet amendement.

Mme Michèle Bonneton. L'*opt out* existe dans plusieurs pays. Mais il est vrai que cela pose des problèmes en droit français dans lequel un intérêt à agir est toujours nécessaire. On pourrait traduire ces termes par action de groupe inclusive et action de groupe exclusive. Je comprends les obstacles juridiques et je retire l'amendement.

L'amendement est retiré.

La Commission en vient à l'amendement CE311 de Mme Jeanine Dubié.

Mme Jeanine Dubié. Cet amendement vise à préciser que le juge doit recueillir l'accord préalable de l'association lorsqu'il envisage de charger celle-ci de la liquidation des préjudices.

Il vise également à clarifier la possibilité de faire assurer cette liquidation par un mandataire en lieu et place du professionnel ou de l'association, et non simplement en soutien de l'association. Il s'agit d'éviter la paralysie d'associations qui, pour la plupart, n'ont pas les moyens matériels, financiers et humains de gérer la phase postérieure au jugement. Accaparées par la seule action de groupe, elles risquent de se trouver détournées de leurs autres activités. En outre, la désignation d'un mandataire judiciaire est un moyen de renforcer l'impartialité et l'efficacité de la phase de réparation du préjudice.

M. le ministre. Le texte prévoit déjà que l'association peut s'adjoindre le concours d'un tiers avec l'autorisation du juge, lequel peut aussi condamner le professionnel au paiement d'une provision de façon à rémunérer ce tiers. En adoptant un amendement présenté par M. Denaja au nom de la commission des lois, l'Assemblée nationale a souhaité que ledit tiers appartienne à une profession judiciaire réglementée – avocat ou huissier, par exemple. Ce sera donc un professionnel du monde judiciaire, soumis d'ores et déjà à des règles et à des obligations déontologiques et aguerri à ce type de procédure qui pourra venir épauler l'association.

Aussi ne nous semble-t-il pas nécessaire d'adopter votre amendement. Avis défavorable.

M. le rapporteur. Avis défavorable.

Mme Jeanine Dubié. Il arrive que l'association dispose déjà de juristes qualifiés, mais que la procédure entraîne un surcroît de travail de secrétariat, par exemple. La question n'est pas forcément celle du recours à une profession judiciaire réglementée.

M. Damien Abad. Mon amendement CE35 à l'alinéa 20 est assez proche : il s'agit de donner au juge la possibilité de désigner un mandataire judiciaire aux frais du professionnel.

M. le ministre. Avis défavorable du Gouvernement à cet amendement également.

M. le rapporteur. Même avis.

M. le président François Brottes. Maintenez-vous votre amendement, madame Dubié ?

Mme Jeanine Dubié. Oui.

La Commission rejette l'amendement CE311.

Elle examine ensuite l'amendement CE33 de M. Damien Abad.

M. Damien Abad. Cet amendement vise à préciser la procédure. Il prévoit une phase déterminée d'examen de l'appartenance au groupe postérieurement au jugement déclaratoire de responsabilité. La responsabilité de cette phase est confiée au juge, afin d'encadrer la procédure d'action de groupe et d'éviter toute dérive à ce stade crucial.

M. le ministre. La vérification par le juge au cas par cas des demandes individuelles d'indemnisation, notamment dans les contentieux de masse, ne paraît guère praticable eu égard aux moyens de l'institution judiciaire, même dans le cadre de juridictions spécialisées. Avis défavorable.

M. le rapporteur. Même avis.

La Commission rejette l'amendement.

Elle est saisie de l'amendement CE400 du rapporteur.

M. le rapporteur. Le Sénat a décidé de regrouper dans un article *ad hoc*, L. 423-3-2 nouveau du code de la consommation, différents alinéas ayant trait aux modalités et délais d'adhésion des consommateurs au groupe en vue de leur indemnisation. Aux termes de cet article, le juge se voit désormais confier le soin de déterminer les conditions dans lesquelles l'association requérante perçoit, gère et reverse les indemnités dues au consommateur. Or le texte prévoit déjà cette disposition en son alinéa 25. Pour des raisons de cohérence législative et pour éviter toute redondance, nous proposons donc la suppression de la dernière phrase de l'alinéa 20.

M. le ministre. Avis favorable à cet amendement ainsi qu'au CE423 du rapporteur, qui vient en discussion peu après.

M. Damien Abad. Il y a pourtant une différence entre la dernière phrase de l'alinéa 20 et l'alinéa 25. Dans le premier cas, le texte donne clairement compétence au juge pour fixer conditions de l'indemnisation ; dans le second, il donne à l'association la faculté de demander au juge de recourir à un intermédiaire pour exécuter cette obligation. Cela dit, nous sommes d'accord sur le fond.

M. le président François Brottes. Ce ne sont pas les mêmes termes, en effet, mais on répond à la même préoccupation.

La Commission adopte l'amendement.

Elle en vient à l'amendement CE35 de M. Damien Abad.

M. le président François Brottes. M. Abad a déjà défendu cet amendement, qui a recueilli un avis défavorable du Gouvernement et du rapporteur.

La Commission rejette l'amendement.

Suivant l'avis favorable du Gouvernement, elle adopte ensuite l'amendement rédactionnel CE423 du rapporteur.

Elle examine l'amendement CE36 de M. Damien Abad.

M. Damien Abad. Il s'agit encore d'un amendement de procédure, qui vise à encadrer clairement les compétences du juge de la mise en état.

Suivant l'avis défavorable du Gouvernement et du rapporteur, la Commission rejette l'amendement.

Elle est saisie, en discussion commune, des amendements identiques CE26 de M. Damien Abad et CE346 de M. Thierry Benoit, de l'amendement CE474 du rapporteur, ainsi que des amendements CE28 et CE27 de M. Damien Abad.

M. Damien Abad. Nous en revenons au débat que nous avons eu en première lecture. Nous souhaitons éviter la superposition ou la mise en concurrence de deux procédures d'action de groupe. J'entends bien les arguments du ministre quant à la possibilité d'accélérer la procédure lorsque le fichier est clairement identifié ; plusieurs difficultés n'en restent pas moins pendantes. Dans les faits, il est à craindre que la procédure « Hammadi » ne remplace la procédure « Hamon », d'autant que la première a connu des évolutions au Sénat. Celle-ci privilégie le choix de l'*opt in* par rapport à la phase de recensement des victimes – ce que nous défendons par ailleurs –, mais elle renvoie les conditions d'application à un décret en Conseil d'État. Je crois qu'il appartient au législateur de fixer les règles judiciaires. Il ne doit pas se dessaisir de sa compétence au profit du Gouvernement.

Bref, pour des raisons de lisibilité et de cohérence, nous proposons par l'amendement CE26 d'éviter la superposition de deux procédures d'action de groupe.

M. Thierry Benoit. Je partage ces arguments. L'amendement CE346 est défendu.

M. le rapporteur. L'amendement CE474 tend à revenir à la rédaction de l'alinéa 28 adoptée par l'Assemblée en première lecture.

M. Damien Abad. L'amendement CE28 vise à encadrer la procédure de l'action de groupe simplifiée. Il s'agit de permettre au professionnel de faire valoir ses droits en défense s'il considère que certaines demandes des consommateurs déclarés dans le groupe sont illégitimes.

Quant à l'amendement CE27, il tend à réserver la procédure d'action de groupe simplifiée à la réparation des petits litiges, pour un montant inférieur à un seuil fixé par décret en Conseil d'État. L'objet est toujours de clarifier la frontière entre l'action de groupe simplifiée et l'action de groupe dite de droit commun.

M. le ministre. Avis défavorable aux amendements CE26 et CE346, qui visent à supprimer la procédure de l'action de groupe simplifiée.

Je m'en remets à la sagesse de la Commission s'agissant de l'amendement CE474 du rapporteur, qui revient sur un compromis trouvé au Sénat en vue de mieux encadrer la procédure simplifiée.

La précision apportée par l'amendement CE28 de M. Abad ne me semble pas utile. En cas de difficulté pour la liquidation des préjudices, les dispositions d'ores et déjà prévues aux articles L. 421-6 et L. 421-7 s'appliqueront comme dans le cas de la procédure de droit commun : le juge du fond tranchera dans un même jugement tous les cas pour lesquels l'indemnisation proposée et acceptée par le consommateur n'aura pas été satisfaite par le professionnel, qui peut, pour sa part, en contester le bien-fondé. Avis défavorable, donc.

Avis défavorable également à l'amendement CE27. La notion de seuil ne correspond pas à l'esprit de la procédure d'action de groupe.

M. le rapporteur. Avis défavorable aux amendements CE26, CE346, CE28 et CE27. Ce n'est pas parce qu'une procédure est complexe que l'affaire le sera forcément. Une affaire simple, quelle que soit la procédure, restera simple. Si l'on connaît le nombre de personnes lésées et si l'on dispose du fichier, pourquoi faire compliqué ?

M. Damien Abad. L'amendement CE474 du rapporteur revient à la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture. Or cette rédaction pose certains problèmes, s'agissant notamment de l'identification des victimes. Les sénateurs, pour leur part, ont fixé des critères : l'identité et le nombre des consommateurs lésés doivent être connus et ces consommateurs doivent avoir subi un préjudice d'un même montant ou d'un montant identique par période de référence. Ces précisions sont utiles. J'aimerais que le Gouvernement se prononce sur un sujet qui est central.

M. le ministre. J'ai indiqué que nous étions arrivés à un compromis au Sénat. Par cohérence, donc, plutôt que d'émettre un avis favorable à l'amendement du rapporteur, je m'en remets à la sagesse de la Commission.

M. le rapporteur. Dans le cas d'une entente anticoncurrentielle en matière de SMS, par exemple, comment prendre en compte une période de référence puisque le SMS est un acte ponctuel de consommation ? La notion de « montant identique par période de référence » introduite par le Sénat est ici inopportune : il faudrait que tous les consommateurs requérants aient envoyé le même nombre de messages ! La rédaction du Sénat n'est pas simplement une précision, c'est aussi une restriction. C'est pourquoi nous proposons de revenir au texte issu de notre première lecture.

La Commission rejette par un seul vote les amendements identiques CE26 et CE346, adopte l'amendement CE474 et rejette successivement les amendements CE28 et CE27.

Membres présents ou excusés

Commission des affaires économiques

Réunion du mardi 19 novembre 2013 à 17 heures

Présents. - M. Damien Abad, Mme Brigitte Allain, M. Frédéric Barbier, Mme Delphine Batho, Mme Marie-Noëlle Battistel, M. Thierry Benoit, Mme Michèle Bonneton, M. François Brottes, M. André Chassaigne, M. Dino Cinieri, Mme Fanny Dombre Coste, Mme Jeanine Dubié, Mme Corinne Erhel, Mme Marie-Hélène Fabre, M. Daniel Fasquelle, M. Christian Franqueville, M. Joël Giraud, Mme Pascale Got, M. Jean Grellier, Mme Anne Grommerch, M. Razy Hammadi, Mme Laure de La Raudière, M. Jean-Luc Laurent, Mme Annick Le Loch, M. Philippe Le Ray, Mme Audrey Linkenheld, Mme Marie-Lou Marcel, Mme Frédérique Massat, M. Frédéric Roig, Mme Béatrice Santais, M. Alain Suguenot, M. Lionel Tardy, Mme Catherine Troallic, Mme Clotilde Valter, Mme Catherine Vautrin

Excusés. - M. Jean-Claude Bouchet, M. Henri Jibrayel, M. Jean-Claude Mathis, M. Kléber Mesquida, M. Germinal Peiro, M. François Pupponi, M. Bernard Reynès, M. Jean-Charles Taugourdeau, M. Fabrice Verdier

Assistaient également à la réunion. - M. Jean-Louis Bricout, M. Jean-Jacques Cotel, Mme Thérèse Guilbert